



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.027.04.2021

**Pani
Ewelina Kondracka
Dyrektor Gminnego Ośrodka
Pomocy Społecznej w Żmigrodzie**

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
w Żmigrodzie
plac Wojska Polskiego 5
55-140 Żmigród

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.007.2022 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 2 marca 2022 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Żmigrodzie (dalej: GOPS), plac Wojska Polskiego 5, 55-140 Żmigród.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewelina Kondracka, Dyrektor GOPS od dnia 8 października 2018 r. (dalej: Dyrektor).
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 dnia zakończenia kontroli ¹ , 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 (dalej: ustawa o NIK) ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marek Skrzypecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/159/2021 z dnia 30 września 2021 r.2. Karol Wilk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/160/2021 z dnia 30 września 2021 r.

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

¹ Zakończenie czynności kontrolnych w dniu 15 listopada 2021 r.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

GOPS⁴, na zlecenie Gminy Żmigród, realizował wsparcie wytchnieniowe w formie pobytu dziennego w ramach Programu *Opieka wytchnieniowa* (dalej: Program) przez cały okres objęty kontrolą. Co do zasady jedyną formą wsparcia realizowanego przez GOPS był pobyt dzienny w miejscu zamieszkania osoby niesamodzielnej (moduł I Programu). Udział w Programie poprzedzony został wstępną diagnozą, dlatego zaplanowana pomoc odpowiadała potrzebom osób niesamodzielnych oraz ich opiekunów z Gminy Żmigród. GOPS w latach 2019-2020 wykorzystał niemal 100% środków przyznanych w ramach Programu, przy czym część środków z 2019 r. w kwocie 72 241,90 zł (tj. 66,8% przyznanych środków) została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem⁵, tj. na działania wykraczające poza wsparcie wytchnieniowe realizowane w miejscu zamieszkania (moduł I Programu). Wydatkowanie środków na dzień 30 września 2021 r. wyniosło ok. 69%.

Do wsparcia wytchnieniowego prawidłowo zakwalifikowano odpowiednio: 25 (w 2019 r.), 20 (w 2020 r.) i sześć (w 2021 r.) osób dorosłych o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz z orzeczeniami równoważnymi⁶. Liczba osób korzystających ze wsparcia odpowiadała liczbie osób zaplanowanych do objęcia tym wsparciem. Liczba godzin opieki wytchnieniowej zrealizowanej przez GOPS wynosiła: 4 500 w 2019 r., 4 800 w 2020 r. i 1 008⁷ do 30 września 2021 r. W latach 2019 i 2020 wykorzystano 100%, a do 30 września 2021 r. 70% zaplanowanych godzin. Realizowane wsparcie (poza jego częścią w roku 2019 r.) odpowiadało założeniom Programu, zawartym umowom oraz wnioskom osób nim objętych.

Mieszkańcy Gminy Żmigród o naborze wniosków do Programu byli informowani zarówno w Internecie (strony internetowe, profil na portalu społecznościowym), jak i poprzez ulotki i plakaty (umieszczone m.in. przy Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie i GOPS oraz w miejscach gdzie uczęszczają osoby niesamodzielne).

Gmina Żmigród terminowo podejmowała działania w związku z wnioskowaniem, rozliczaniem i sprawozdawczością w ramach Programu. Zarówno GOPS, jak i Gmina Żmigród, posiadały wyodrębnione rachunki bankowe dla środków przeznaczonych na realizację Programu, a GOPS prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową.

Świadczenie usług opieki wytchnieniowej w związku z Programem realizowane było samodzielnie przy pomocy pracowników GOPS, posiadających odpowiednie kwalifikacje. Jednakże w umowie zawartej z pracownikiem w 2021 r. wprowadzono niezgodne z prawem postanowienie dotyczące wypłaty wynagrodzenia zleceniobiorcy.

Realizowane wsparcie odpowiadało wnioskowanemu przez osoby objęte opieką. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły wnioski o przyznanie dodatkowego wsparcia w ramach Programu ani skargi dotyczące realizowanej pomocy. Wsparcie wytchnieniowe w Gminie Żmigród zostało ocenione pozytywnie przez osoby objęte pomocą i ich rodziny. Działania GOPS w latach 2020-2021, dzięki którym udało się

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

⁴ GOPS jest jednostką organizacyjną Gminy Żmigród realizującą zadania z dziedziny opieki społecznej.

⁵ W 2019 r. Gmina Żmigród na realizację Programu otrzymała z funduszu celowego pn. Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, kwotę w wysokości 108 000 zł.

⁶ Stanowiło to odpowiednio ok. 17% (w 2019 r.), 15% (w 2020 r.) oraz 5% (w 2021 r.) dorosłych osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności lub z orzeczeniami równoważnymi na terenie Gminy Żmigród.

⁷ Z 1 440 godzin zaplanowanych w 2021 r.

znaleźć sponsora wyjazdów integracyjnych dla opiekunów osób niesamodzielnych, NIK uznaje za dobrą praktykę. Dzięki temu bez obciążania budżetu Gminy Żmigród realizowano dodatkowe wsparcie służące celom Programu oraz pomocy osobom zależnym i ich opiekunom.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia wytchnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Opis stanu faktycznego

Gmina Żmigród występowała z wnioskami do Wojewody Dolnośląskiego o środki z Programu przez cały okres objęty kontrolą, tj. w latach 2019–2021. Program finansowany był ze środków państwowego funduszu celowego pn. Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (dalej: Fundusz Solidarnościowy).

Aplikowanie do Programu poprzedzone było wstępną diagnozą potrzeb i problemów osób niesamodzielnych oraz ich opiekunów. Rozpoczęcie przedmiotowej analizy nastąpiło z inicjatywy GOPS jeszcze przed przystąpieniem do realizacji Programu, tj. w lutym 2019 r. Miało to związek z przygotowaniem do wdrożenia Projektu „Model tworzenia lokalnych programów opieki wytchnieniowej” w Gminie Żmigród we współpracy z Fundacją Imago. Następnie, od dnia podpisania umowy⁹, tj. od 7 marca 2019 r. do 30 czerwca 2021 r., podejmowano działania mające na celu opracowanie lokalnego programu opieki wytchnieniowej.

W ramach diagnozy, przy udziale opiekunów osób zależnych i przedstawicieli lokalnych instytucji, przeprowadzono wywiad wstępny oraz pięć wywiadów pogłębionych. W ich efekcie określono skalę i specyfikę potrzeb opiekunów osób zależnych zamieszkałych na terenie Gminy Żmigród oraz możliwości tej gminy w tym zakresie.

Badania obejmowały analizę dokumentów oraz badania terenowe zarówno ilościowe, jak i jakościowe. Trwały one przez cały 2019 r., a ich kontynuacją był wywiad pogłębiony (jedno spotkanie) w 2020 r. oraz konsultacje „Lokalnego Programu Opieki Wytchnieniowej Gminy Żmigród na lata 2021-2025” (trzy spotkania) w 2021 r.

Źródłami danych do powyższej diagnozy były: system statystyki publicznej (głównie Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego), gminne dokumenty strategiczne i planistyczne, a także inne dokumenty urzędowe: gminne i powiatowe (m.in. sprawozdania, raporty, zestawienia).

Badania ilościowe przeprowadzono przy pomocy ankiety z wykorzystaniem dwuczęściowego kwestionariusza (łącznie 24 pytania, przeważnie zamknięte, w tym także pytania tabelaryczne). Próba objęto 101 opiekunów (z ok. 230, tj. ok 44% łącznej liczby opiekunów) ze wszystkich kategorii opiekunów wyróżnionych ze względu na płeć, wiek oraz miejsce zamieszkania.

Celem badań jakościowych było pogłębienie stanu wiedzy o potrzebach i oczekiwaniach w stosunku do usług wsparcia wytchnieniowego oraz potencjału Gminy Żmigród w tym kontekście. Przeprowadzono pięć zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI).

⁸ 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.

⁹ Umowy na realizację zadań wsparcia wytchnieniowego z Wojewodą Dolnośląskim podpisywane były przez Burmistrza Gminy Żmigród.

Efektom realizacji ww. Projektu było m.in. opracowanie „Wyników badania ankietowego dotyczącego diagnozy potrzeb opiekunów osób zależnych” z listopada 2019 r., a także „Raportu finalnego z badań diagnostycznych” w czerwcu 2020 r. Na podstawie informacji pochodzących od 101 opiekunów z terenu Gminy Żmigród uzyskano liczne dane o osobach zależnych¹⁰, m.in. ich wiek, stopień niepełnosprawności, częstotliwość i wymiar wymaganego wsparcia. Ponadto usystematyzowano wiedzę o stopniu obciążenia opiekunów, rodzaju wykonywanych przez nich czynności, charakterze oczekiwanego wsparcia (informacyjnego, instytucjonalnego, emocjonalnego) oraz preferowanym zakresie i formach usług opieki wytchnieniowej. Co istotne 67,3% ankietowanych było zainteresowanych wsparciem w wymiarze kilku godzin dziennie. Jako najbardziej odpowiednie miejsce wsparcia 63,4% opiekunów wskazało „wsparcie w miejscu zamieszkania osoby zależnej”.

Powyższa diagnoza oraz czynności podejmowane w ramach działalności statutowej GOPS były podstawą rozpoznania potrzeb osób zależnych i ich opiekunów w zakresie świadczenia wsparcia wytchnieniowego.

Jak wskazała Dyrektor, pracownicy GOPS, poprzez indywidualny kontakt z osobami niesamodzielnymi i ich opiekunami, diagnozowali potrzeby i oczekiwania w powyższym zakresie. Stanowiło to podstawę do oszacowania kwot wsparcia, o które wnioskowano w poszczególnych latach objętych kontrolą.

(akta kontroli: t. I str. 116-191, 194-196)

Mieszkańcy Gminy Żmigród o naborze wniosków do Programu byli informowani zarówno w Internecie, jak i poprzez ulotki i plakaty.

Ogłoszenie o możliwości aplikowania do Programu widniało na profilu GOPS na portalu społecznościowym (przy każdej edycji) oraz na stronach internetowych GOPS (przy każdej edycji) oraz Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie (edycja 2019).

Ulotki i plakaty umieszczone zostały (przy każdej edycji) m.in. na tablicach ogłoszeń GOPS, w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie, w lokalnych przychodniach zdrowia oraz w Środowiskowym Domu Samopomocy, do którego na co dzień uczęszczają osoby niesamodzielne.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor potencjalni zainteresowani mieszkańcy przy rekrutacji do drugiej i trzeciej edycji Programu posiadali większą świadomość nt. istnienia możliwości skorzystania z takiej formy pomocy. Dotyczyło to zarówno osób korzystających już z pomocy (i chcących ją kontynuować), jak i tych, które o Programie dowiedziały się od znajomych. W konsekwencji Gmina Żmigród nie musiała podejmować tak intensywnych działań informacyjnych jak przy pierwszej edycji i bez żadnych problemów znajdowała grupę odbiorców usług.

(akta kontroli: t. I str. 197, 199-212, 289-319, 408)

W okresie objętym kontrolą w Gminie Żmigród realizowany był co do zasady tylko jeden z rodzajów usług, tj. opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niesamodzielnej. W tym czasie do GOPS nie wpływały wnioski o sprawowanie wsparcia wytchnieniowego w innym miejscu wskazanym przez uczestnika Programu, które miałyby otrzymać pozytywną opinię Gminy Żmigród.

Jak wynikało z wyjaśnień Dyrektor, w Gminie Żmigród nie ma odpowiedniego miejsca, w którym możliwe byłoby realizowanie usług wsparcia całodobowego. W okresie objętym kontrolą nie wpłynął żaden wniosek (ani nawet ustne zapytanie)

¹⁰ Analizie została poddana także sytuacja opiekunów osób niesamodzielnych.

od osoby zainteresowanej taką formą pomocy. Pracownicy GOPS w trakcie rozmów z uczestnikami Programu diagnozowali potrzeby w tym zakresie, jednak nikt nie zgłosił potrzeby objęcia wsparciem całodobowym. Dodatkowo w roku 2019 GOPS organizował różne spotkania integracyjne, wyjazdy, a ponadto umożliwiał opiekunom i ich podopiecznym udział w wydarzeniach sportowych czy kulturalnych¹¹. Działania te, a także grupę wsparcia¹² dedykowaną osobom opiekującym się niepełnosprawnymi z terenu Gminy Żmigród, sfinansowano ze środków własnych oraz pochodzących z Funduszu Solidarnościowego¹³, które znajdowały się na jednym, wyodrębnionym rachunku bankowym i wydatkowane były łącznie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor, szerszy zakres pomocy realizowanej w roku 2019 był uzgadniany (poprzez kontakt telefoniczny) z Dolnośląskim Urzędem Wojewódzkim we Wrocławiu (dalej: DUW).

Powyższe wsparcie udzielone zostało w sposób niezgodny z założeniami Programu i umową o dofinansowanie zawartą z Wojewodą Dolnośląskim, o czym szerzej w obszarze 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: t. I str. 197, 289-319, 408, 493-494)

W latach 2020–2021 z inicjatywy GOPS dwukrotnie pozyskano sponsora wyjazdów integracyjnych dla opiekunów osób niesamodzielnych. Dzięki temu w 2020 r. odwiedziono Kudowę-Zdrój oraz Antonin i Górecznik, a w 2021 r. Muzeum Młynarstwa i Rolnictwa w Osiecznej oraz Pałac w Rogalinie. Działanie takie NIK uznaje za dobrą praktykę. Dzięki staraniom GOPS nie obciążano budżetu Gminy Żmigród, a realizowano działania służące celom Programu oraz pomocy osobom zależnym i ich opiekunom.

(akta kontroli: t. I str. 198)

Gmina Żmigród w kontrolowanym okresie terminowo składała wnioski¹⁴ o przystąpienie do Programu, a złożone wnioski nie wymagały uzupełnień. Wysokość otrzymanych środków odpowiadała wnioskowanym kwotom w każdym z lat objętych kontrolą.

W roku 2019 planowano objąć wsparciem 25, w roku 2020 - 20, a w roku 2021 - sześć niepełnosprawnych osób dorosłych¹⁵. Niezwłocznie¹⁶ po ogłoszeniu wyników naboru wniosków składano do Wojewody Dolnośląskiego oświadczenia o przyjęciu

¹¹ Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor, aktywności te trwały od czterech do ośmiu godzin w zależności od ich lokalizacji i charakteru, tj. wyjazdy integracyjne trwały dłużej, a spotkania na miejscu były krótsze. W wydarzeniach brali udział głównie opiekunowie osób niesamodzielnych (czasami również osoby niepełnosprawne). Podczas wyjazdów integracyjnych osoby zatrudnione do realizacji usług opieki wytchnieniowej zajmowały się osobami z niepełnosprawnościami. Dzięki temu ich opiekunowie w tym czasie mogli otrzymać wytchnienie i skorzystać z zaproponowanych atrakcji. W poszczególnych formach dodatkowego wsparcia uczestniczyła część opiekunów. W trakcie 2019 r. każdy z uczestników Programu wziął udział w tego typu wydarzeniu. Na koniec roku liczba godzin wsparcia (łącznie indywidualnego, jak i grupowego) była równa dla każdego z opiekunów.

¹² Powstała w związku z realizacją Programu. Jak wskazała Dyrektor, grupa wsparcia była dedykowana wyłącznie dla opiekunów osób niesamodzielnych. Spotkania w jej ramach odbywały się dwa razy w miesiącu (trwały około czterech godzin każda). Z tej formy wsparcia korzystali wszyscy opiekunowie objęci Programem.

¹³ W latach 2020–2021 działalność grupy była kontynuowana (w zmienionej formie finansowania) przy Środowiskowym Domu Samopomocy w Żmigrodzie.

¹⁴ Odpowiednio: [1] w dniu 30 kwietnia 2019 r., [2] w dniu 1 kwietnia 2020 r. oraz [3] w dniu 4 stycznia 2021 r.

¹⁵ Planowano udzielić wsparcia w następującym wymiarze: 4 500 godzin (2019 r.), 4 800 godzin (2020 r.) i 1 440 godzin (2021 r.). Średni koszt za godzinę miał wynieść 30 zł w 2019 r., a w kolejnych latach 40 zł.

¹⁶ Tj.: [1] w dniu 11 czerwca 2019 r., [2] w dniu 29 czerwca 2020 r., [3] w roku 2021 złożone w terminie osobiście do skrzynki nadawczej – bez potwierdzenia (zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor).

środków przyznanych w ramach Programu. W związku z podpisaniem umów¹⁷ Gmina Żmigród otrzymała środki na realizację Programu w następującej wysokości: 108 000 zł w 2019 r. (wkład własny: 27 000 zł), 153 600 zł w 2020 r. (wkład własny: 38 400 zł) oraz 57 600 zł (bez wkładu własnego) w 2021 r.¹⁸. Łączna kwota otrzymana z Funduszu Solidarnościowego na dofinansowanie usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego wyniosła: 319 200 zł, a wkład własny Gminy Żmigród kształtował się na poziomie 65 400 zł.

Ponadto Gmina Żmigród otrzymała środki na koszty związane z obsługą Programu: 1 080 zł w 2019 r., 1 536 zł w 2020 r. i 1 152 zł w 2021 r., łącznie: 3 768 zł. W roku 2020 Gmina Żmigród przeznaczyła na ten cel dodatkowe środki w kwocie: 1 526,07 zł.

Umowy zawarte przez Gminę Żmigród z Wojewodą Dolnośląskim regulowały najważniejsze zasady realizacji wsparcia wytchnieniowego. Wskazywały m.in. na przedmiot umowy, warunki i termin jej realizacji (do 31 grudnia każdego roku), finansowanie (przekazanie środków następowało w trzech transzach), zasady rozwiązania umowy, zwrotu niewykorzystanych środków (i ew. odsetek). Umowy określały także obowiązki Gminy Żmigród w zakresie dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej, wymogów i uprawnień informacyjnych, a także zagadnienia przetwarzania danych osobowych oraz kontroli i monitorowania realizacji umowy.

Rozpoczęcie realizacji Programu następowało odpowiednio w dniu 16 lipca 2019 r., 1 lipca 2020 r., a w 2021 r. 1 marca 2021 r. W latach 2020-2021 skorzystano z możliwości wcześniejszego udzielania usług, tj. jeszcze przed podpisaniem umowy z Wojewodą Dolnośląskim.

(akta kontroli: t. I str. 320-338, 351-384, 418)

Rada Miejska w Żmigrodzie przyjęła dwie uchwały dotyczące opieki wytchnieniowej, tj. Uchwałę Nr 0007.X.132.2019 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie lokalnego Programu Opieki Wytchnieniowej na lata 2019–2022, a także Uchwałę Nr 0007.XXVIII.377.2021 z dnia 27 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Żmigród „Lokalnego Programu Opieki Wytchnieniowej na lata 2021-2023”. Rada Miejska w Żmigrodzie nie podejmowała dodatkowych uchwał w sprawie wprowadzenia Programu w poszczególnych latach.

Jak wyjaśniła Dyrektor, w ramach kontaktów telefonicznych z inspektorem wojewódzkim DUW, ustalono, że ww. uchwały z 2019 r. oraz podpisanie poszczególnych umów było wystarczające do realizacji zadań wynikających z Programu w kolejnych latach. Uchwała Rady Miejskiej z dnia 26 września 2019 r. w sprawie lokalnego Programu Opieki Wytchnieniowej na lata 2019–2022 (dalej: lokalny Program) wskazywała ogólnie m.in. na cel, zasięg i działania przewidywane w ramach lokalnego Programu, a ponadto informacje o źródłach finansowania, monitoringu działań czy kryteriach dostępu do lokalnego Programu. Kolejna z uchwał, tj. uchwała z dnia 27 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Żmigród „Lokalnego Programu Opieki Wytchnieniowej na lata 2021-2023” stanowiła dokument zawierający m.in. diagnozę, wyniki badań nt. potrzeb

¹⁷ Odpowiednio: [1] w dniu 15 lipca 2019 r. (umowa nr 15/OW/2019), [2] w dniu 13 lipca 2020 r. (umowa nr 8/OW/2020), [3] w dniu 7 czerwca 2021 r. (umowa nr 6/OW/2021). Projekt umowy z DUW do Gminy Żmigród w 2020 r. wysłano pocztą 8 lipca, a e-mailem 9 lipca 2020 r., a w 2021 r. Gmina Żmigród otrzymała korespondencję w dniu 1 czerwca.

¹⁸ Łączna ilość środków przeznaczona na realizację Programu (poza kosztami obsługi Programu) w Gminie Żmigród wyniosła odpowiednio: [1] 135 000 zł w 2019 r., [2] 192 000 zł w 2020 r. oraz [3] 57 600 zł w 2021 r.

opiekunów osób zależnych, analizę strategiczną SWOT¹⁹, wnioski, rekomendacje, informacje nt. misji, celów, podejmowanych działań, a także zasady finansowania, wdrażania, monitoringu i ewaluacji Programu na lata 2021-2023.

(akta kontroli: t. II str. 1-37, 339)

Usługi opieki wytchnieniowej realizowane były samodzielnie, tj. przez GOPS. Wsparcia wytchnieniowego udzielali etatowi pracownicy GOPS (na podstawie dodatkowych umów zlecenia) oraz osoby zatrudnione przez GOPS na umowach zlecenia jedynie w związku z realizacją Programu. W roku 2019 zatrudnionych było pięć osób (z tego dwie to etatowi pracownicy GOPS), w roku 2020 siedem osób (w tym dwie będące etatowymi pracownikami GOPS), a w roku 2021 tylko jedna osoba (niebędąca pracownikiem GOPS)²⁰.

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono otwartego naboru kandydatów do realizacji wsparcia wytchnieniowego w ramach Programu. Jak wskazała Dyrektor posiadano wiedzę o potencjalnych kandydatach, którzy mieli kwalifikacje niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań w ramach Programu. Obok wiedzy i doświadczenia istotnym wymogiem była również znajomość lokalnego środowiska osób korzystających ze wsparcia. Podczas wyboru kandydatów dużą wagę przywiązywano do posiadania miejsca zamieszkania w bliskim otoczeniu osób wymagających wsparcia.

Treść umów zlecenia nie wskazywała na konieczność realizacji wsparcia wytchnieniowego poza godzinami etatowej pracy osób zatrudnionych w GOPS. Mimo to, jak wyjaśniła Dyrektor, zadania w ramach Programu wykonywane były zawsze poza godzinami pracy na etacie. Czas pracy był kontrolowany przez koordynatora Programu (tj. Dyrektor) i wynikał każdorazowo z odpowiednich *Kart czasu pracy* pracowników opieki wytchnieniowej.

Pozostałe osoby związane z realizacją Programu, tj. zatrudnione na etacie w GOPS: obsługa kadrowo-płacowa oraz księgowo, otrzymywały dodatki/wynagrodzenia z tytułu umów zlecenia, finansowane ze środków przeznaczonych na obsługę Programu.

Pracownicy zatrudnieni do realizacji Programu posiadali kwalifikacje umożliwiające świadczenie usług opieki wytchnieniowej. Wszystkie osoby miały wyższe wykształcenie²¹ i doświadczenie w pracy z osobami niepełnosprawnymi (wynoszące od 3,5 roku do 26 lat), a niektóre z nich²² ukończyły specjalistyczne kursy/szkolenia w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą kwalifikacje pracowników były rozszerzane dzięki m.in. doświadczeniom nabywanym przy sprawowaniu usług opieki wytchnieniowej w poprzednich edycjach Programu oraz odbywaniu kolejnych szkoleń i kursów²³.

¹⁹ SWOT – technika służąca do porządkowania i analizy informacji. Nazwa jest akronimem od angielskich słów określających cztery elementy składowe analizy (*Strengths* – silne strony, *Weaknesses* – słabe strony, *Opportunities* – szanse, okazje i *Threats* – zagrożenia). W zarządzaniu analiza SWOT jest stosowana do analizy wewnętrznego i zewnętrznego otoczenia organizacji, a także analizy projektu czy rozwiązania biznesowego. Pozwala wykorzystać zgromadzone informacje do opracowania strategii działania.

²⁰ Wszystkie osoby (łącznie z etatowymi pracownikami GOPS) do realizacji tego zadania zostały zatrudnione na podstawie umowy zlecenia.

²¹ M.in. w zakresie psychologii, pedagogiki, pedagogiki specjalnej i oligofrenopedagogiki.

²² W 2019 r. dwie osoby, w 2020 r. trzy osoby i w 2021 r. jedna osoba (jedyna zatrudniona).

²³ Pracownik zatrudniony w 2021 r. ukończył trzy kursy/szkolenia (w okresie styczeń–marzec 2021 r.): [1] „Asystent osoby niepełnosprawnej”, [2] „Postępowanie w przypadku zachowań agresywnych i autoagresywnych u podopiecznych”, [3] „Dorosły z zaburzeniem ze spektrum autyzmu”.

W kontrolowanym okresie koordynatorem usług w ramach Programu była Dyrektor²⁴, podlegająca bezpośrednio Burmistrzowi Gminy Żmigród i wyznaczona przez niego do pełnienia tej funkcji²⁵.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor we wniosku o dofinansowanie w edycji 2021 r. przez omyłkę użyto sformułowania „zatrudnienie koordynatora” zamiast jego „wyznaczenie”.

W latach 2019-2021 w GOPS nie przeprowadzono kontroli²⁶ dotyczących realizacji Programu.

(akta kontroli: t. I str. 198, 384, 412, 426-429, 493-494, t. II 168-182, 207-210)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W 2019 r. GOPS, jeszcze przed złożeniem przez Gminę Żmigród wniosku o udział w Programie, zainicjował przeprowadzenie wstępnej diagnozy potrzeb i problemów osób niesamodzielnych oraz ich opiekunów. Posiadając niezbędne informacje, zaplanowano wsparcie adekwatne do potrzeb lokalnej społeczności. Gmina Żmigród w latach 2019-2021 terminowo aplikowała o środki w ramach Programu i na podstawie umów z Wojewodą Dolnośląskim otrzymywała wsparcie zgodne z wnioskowanym.

Gmina Żmigród otrzymała na realizację Programu (poza środkami na koszty obsługi Programu): 108 000 zł w 2019 r., 153 600 zł w 2020 r. i 57 600 zł w 2021 r. W ramach wkładu własnego Gmina Żmigród w latach 2019-2020 przeznaczyła na wsparcie wytnieniowe 65 400 zł.

Mieszkańcy Gminy Żmigród o naborze wniosków do Programu byli informowani w Internecie (strony internetowe, profil na portalu społecznościowym), jak i poprzez ulotki i plakaty (umieszczone m.in. przy Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie i GOPS oraz w miejscach gdzie uczęszczają osoby niesamodzielne).

Świadczenie usług opieki wytnieniowej realizowane było samodzielnie, tj. poprzez GOPS na podstawie umów zlecenia, zawieranych z pracownikami (z których część nie była na stałe zatrudniona w GOPS). Pracownicy wykonujący zadania w ramach Programu posiadali odpowiednie kwalifikacje. Co do zasady jedyną formą wsparcia realizowanego przez GOPS ze środków z Programu był pobyt dzienny w miejscu zamieszkania osoby niesamodzielnej.

GOPS w latach 2020-2021 podjął działania, dzięki którym udało się znaleźć sponsora wyjazdów integracyjnych dla opiekunów osób niesamodzielnych. NIK powyższą działalność uznaje za dobrą praktykę. Dzięki niej bez obciążania budżetu Gminy Żmigród realizowano dodatkowe wsparcie służące celom Programu oraz pomocy osobom zależnym i ich opiekunom.

OBSZAR

2. Realizowanie wsparcia wytnieniowego opiekunom osób niesamodzielnych

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie, w związku z realizacją zadań Programu, Dyrektor każdorazowo otrzymywała stosowne upoważnienia od Burmistrza Gminy Żmigród²⁷,

²⁴ Dyrektor posiadała kwalifikacje wymagane w Programie na 2021 rok.

²⁵ Potwierdzenie wyznaczenia koordynatora z dnia 31 grudnia 2021 r.

²⁶ Dotyczy to zarówno kontroli Gminy Żmigród, wojewody, jak i innych organów.

²⁷ [1] Upoważnienie z dnia 25 lipca 2019 r., [2] upoważnienie z dnia 1 lipca 2020 r. i [3] upoważnienie z dnia 18 marca 2021 r.

a przy edycji 2021, Dyrektor została przez niego wyznaczona na koordynatora działań związanych z realizacją Programu.

Działalność GOPS prowadzona była na podstawie Statutu GOPS²⁸ oraz Regulaminu Organizacyjnego GOPS²⁹.

(akta kontroli: t. I str. 17-35)

W latach objętych kontrolą liczba osób korzystających ze wsparcia wychnieniowego na terenie Gminy Żmigród wynosiła odpowiednio 25 (2019 r.), 20 (2020 r.) i sześć (2021 r.). Liczba godzin opieki wychnieniowej zrealizowanej przez GOPS wynosiła: 4 500 w 2019 r., 4 800 w 2020 r. i 1 008³⁰ do 30 września 2021 r. Wszystkie osoby objęte opieką wychnieniową to osoby dorosłe o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz z orzeczeniami równoważnymi³¹.

Ponadto stwierdzono, że na terenie Gminy Żmigród zamieszkiwało ok. 70-80 niepełnosprawnych dzieci, jednakże w okresie objętym kontrolą nie wpłynął żaden wniosek o objęcie ich opieką wychnieniową.

GOPS przed przystąpieniem do Programu diagnozował sytuację wszystkich osób niepełnosprawnych i ich opiekunów z Gminy Żmigród. Jak wyjaśniła Dyrektor, brak zainteresowania udziałem w Programie opiekunów dzieci niepełnosprawnych wynikał ze stosunkowo licznych możliwości uzyskania innego rodzaju wsparcia dla dzieci z niepełnosprawnościami oraz ich opiekunów zamieszkałych na terenie Gminy Żmigród. Gmina (we współpracy z Powiatem Trzebnickim) posiada stosunkowo szeroką ofertę tego typu pomocy, a na jej terenie znajdują się m.in. Zespół Szkół Specjalnych oraz Dom Opieki Wychnieniowej. Zespół Szkół Specjalnych, którego organem prowadzącym jest Powiat Trzebnicki świadczy pomoc dla osób z niepełnosprawnościami (dzieci, młodzież, dorośli) oraz dla ich opiekunów³². W Zespole Szkół Specjalnych, a także w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Żmigrodzie, realizowana jest terapia wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka. Ponadto opiekunowie dzieci z niepełnosprawnościami korzystają ze specjalistycznych usług opiekuńczych, które są dedykowane dla małoletnich i stanowią alternatywę dla wsparcia wychnieniowego. Na terenie Żmigrodu w Szpitalu Rehabilitacyjnym i Opieki Długoterminowej w 2020 r., powstał pierwszy na Dolnym Śląsku Dom Opieki Wychnieniowej. Ma on za zadanie zapewnić kompleksową opiekę nieuleczalnie chorym dzieciom połączoną z czasowym odciążaniem ich opiekunów. Opiekunowie dzieci niepełnosprawnych z powodu objęcia dzieci i młodzieży szkolnictwem specjalnym otrzymują stosunkowo większe wsparcie niż opiekunowie niepełnosprawnych osób dorosłych.

Dodatkowo, jak wskazała Dyrektor, rodzice dzieci niepełnosprawnych wykazują mniejszą gotowość do powierzenia czasowej opieki nad dziećmi zależnymi. Jest to ogólna prawidłowość, potwierdzona w warunkach lokalnych w ramach wywiadów grupowych podczas wspomnianej diagnozy. GOPS posiadał lepsze rozpoznanie w stosunku do sytuacji i potrzeb środowiska opiekunów osób dorosłych. Wynikało to m.in. ze zdecydowanie liczniejszego udziału przedstawicieli tej grupy w badaniach ankietowych. Mając na uwadze powyższe, GOPS uznał za najbardziej celowe

²⁸ Stanowiącego załącznik do uchwały nr 0007.XLI.349.2018 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 12 września 2018 r.

²⁹ Stanowiącego załącznik do Zarządzenia Dyrektora nr 2/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r.

³⁰ Z 1 440 godzin zaplanowanych w 2021 r.

³¹ W poszczególnych latach udział osób niepełnosprawnych objętych opieką wychnieniową w stosunku do całkowitej liczby takich osób wynosił odpowiednio: [1] 17% w 2019 r. (ze 147 osób), [2] 15% w 2020 r. (ze 133 osób) i [3] 5% w 2021 r. (ze 120 osób).

³² Powiat Trzebnicki od 2020 r. realizuje Program „Opieka wychnieniowa”, jednak w okresie kontrolowanym niepełnosprawne dzieci i ich opiekunowie z Gminy Żmigród nie korzystali ze wsparcia wychnieniowego.

skierowanie wsparcia wychnieniowego do opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych. Potrzeby tej grupy zostały najlepiej zdiagnozowane i oceniono, że z dużym prawdopodobieństwem opiekunowie osób dorosłych będą gotowi do skorzystania z pomocy oferowanej w ramach Programu.

Rodzice/opiekunowie dzieci z niepełnosprawnościami przez cały okres objęty kontrolą nie składali wniosków o opiekę w ramach Programu. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor informacje posiadane przez pracowników GOPS potwierdzały, że rodzice/opiekunowie korzystali z innych form pomocy i nie wykazywali potrzeby objęcia działaniami w ramach Programu. Dodatkowo w GOPS wyrażano obawy o możliwość znalezienia odpowiednich specjalistów do świadczenia opieki wychnieniowej dla niepełnosprawnych dzieci.

(akta kontroli: t. I str. 13-16, 413-414, 420-425, 487-488)

W 2021 r. liczba osób wnioskujących o objęcie opieką wychnieniową spadła do sześciu osób z 25 w 2019 r. Również liczba osób chcących kontynuować wsparcie była niższa - 11 uczestników z 2019 r. aplikowało w 2020 r., a w 2021 r. - sześciu uczestników z 2020 r. W 2021 r. żadna nowa osoba (nieobjęta wsparciem w roku 2020) nie złożyła wniosku (w 2020 r. takich osób było dziewięć). Łącznie w kontrolowanym okresie z opieki wychnieniowej na terenie Gminy Żmigród skorzystały 34 osoby (z czego sześć było objętych Programem przez wszystkie trzy edycje, a pięć przez dwie edycje).

(akta kontroli: t. I str. 13-16)

W wyjaśnieniach Dyrektor wskazała dwie główne przyczyny spadku liczby osób zainteresowanych udziałem w Programie. Podstawowym zagadnieniem było pojawienie się³³ kolejnego, pod wieloma względami podobnego Programu również finansowanego z Funduszu Solidarnościowego pn. Asystent Osobisty Osoby Niepełnosprawnej (dalej: Program Asystent). Nowy Program Asystent wprowadził nie dotyczył bezpośrednio opiekunów, lecz osób niesamodzielnych, jednak w pośredni sposób również opiekunowie uzyskiwali korzyści: opieka asystenta znacząco ich odciążała. Również stan epidemii COVID-19 wywarł niekorzystny wpływ na krąg osób mogących skorzystać z usług opieki wychnieniowej. Część z nich z obawy o siebie i najbliższych ograniczała kontakty zewnętrzne i nie zdecydowało się na udział w Programie. Od 2020 r. osoby niesamodzielne i ich opiekunowie z Gminy Żmigród otrzymali możliwość wyboru spośród ww. dwóch form wsparcia. Dla części z nich usługi asystenta osobistego okazały się bardziej interesującą alternatywą niż opieka wychnieniowa, m.in. z racji możliwości skorzystania z większej liczby godzin usług oraz szerszego spektrum działania. Potwierdzeniem przytoczonych wyżej argumentów jest statystyka dotycząca form pomocy, z jakich korzystały osoby niesamodzielne. Część takich osób (których opiekunowie w 2019 r. byli objęci usługami wsparcia wychnieniowego) w następnych latach wybrało udział w Programie Asystent. Z kolei w 2021 r. kolejne osoby niesamodzielne zostały objęte usługami asystenckimi, mimo braku nowych osób chętnych do skorzystania z usług wsparcia wychnieniowego.

(akta kontroli: t. I str. 413)

W 2019 r., kiedy po raz pierwszy pojawiła się możliwość udziału w Programie, w GOPS opracowano „Regulamin Programu Opieka wychnieniowa – edycja 2019”. Uzasadnieniem przygotowania tego dokumentu była chęć doprecyzowania wprowadzanych procedur oraz opracowania niezbędnych załączników do Programu. W przedmiotowym Regulaminie zawarto najważniejsze definicje, zasady

³³ Wprowadzonego od października 2019 r., a w Gminie Żmigród realizowanego od roku 2020.

(m.in. formy wsparcia) realizacji Programu, scharakteryzowano uczestników, proces rekrutacji i przetwarzania danych osobowych. Załącznikami do ww. Regulaminu były „Deklaracja uczestnictwa w Programie” oraz „Karta zgłoszenia uczestnika Programu”. Postanowienia Regulaminu były zgodne z zapisami Programu, jedyną różnicą było ustanowienie szerszego zakresu wsparcia niż zakładał Program³⁴. Jak wskazała Dyrektor, wynikało to z telefonicznych uzgodnień z pracownikiem DUW. W związku z realizacją zadań z Programu w GOPS została dodatkowo opracowana „Karta uczestnictwa w Programie Opieka Wytchnieniowa – Edycja 2019” umożliwiająca ewidencję udzielanego wsparcia.

W kolejnych latach, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor, Programy wraz z wytycznymi ich realizacji i załącznikami były już wystarczająco objaśnione dla całościowej realizacji Programu. Nie widziano potrzeby opracowywania dodatkowych wewnętrznych procedur regulujących przebieg kwalifikacji do udzielania wsparcia wytchnieniowego czy kryteriów naboru wniosków. Ogłoszenia o naborze wniosków co do zasady odpowiadały postanowieniom Programu³⁵.

W roku 2019 GOPS realizował szerszy zakres wsparcia³⁶ niż sama opieka w miejscu zamieszkania (Moduł I Programu), co było niezgodne z Programem oraz umową zawartą przez Gminę Żmigród z Wojewodą Dolnośląskim. W wyjaśnieniach Dyrektor powołała się na telefoniczne uzgodnienia z merytorycznym pracownikiem DUW, które stanowiły podstawę finansowania tego typu działalności ze środków Programu. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I str. 36-115, 415-418, 451-486)

W kontrolowanym okresie żaden z wniosków o uczestnictwo w Programie nie został pominięty i każdy zainteresowany otrzymał wsparcie wytchnieniowe.

Na podstawie szczegółowego badania dokumentacji 15 osób zakwalifikowanych do udziału w Programie³⁷ ustalono, że do deklaracji uczestnictwa/kart zgłoszeń dołączano wszystkie wymagane dokumenty. Jak wyjaśniła Dyrektor w 2019 r. (po telefonicznej konsultacji z DUW) z powodu trudności z uzyskaniem od lekarzy specjalistów potwierdzenia oceny stanu zdrowia według *skali Barthel* zrezygnowano z tego wymogu. Istotną okolicznością przemawiającą za podjęciem takiej decyzji była liczba osób zgłoszonych do Programu odpowiadająca liczbie miejsc, tj. 25 osób. W latach 2020-2021 wszyscy wnioskodawcy posiadali oceny według skali FIM. Karty oceny stanu pacjenta wypełniane były przez dyplomowaną pielęgniarkę.

(akta kontroli: t. I str. 425, 446-448)

W roku 2019 w związku z udzielaniem wsparcia Dyrektor prawidłowo wydawała decyzje administracyjne poprzedzone rodzinnym wywiadem środowiskowym (art. 107 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁸). Wydawanie decyzji następowało w terminie od jednego do dziewięciu dni od złożenia wniosku. Stan zdrowia i sytuacja osobista wnioskodawców dokumentowane były wywiadami

³⁴ Były to m.in. spotkania integracyjne, wyjazdy, udział w wydarzeniach sportowych czy kulturalnych. Wsparcie szerzej opisane w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

³⁵ W 2020 r. w ogłoszeniu wskazano, że ze środków z Programu miała być finansowana grupa wsparcia. Jak wyjaśniła Dyrektor nastąpiło to na skutek omyłki, jednakże w trakcie realizacji Programu wykonywano jedynie wsparcie w miejscu zamieszkania. Grupa wsparcia funkcjonowała dzięki innemu źródłu finansowania. Natomiast w 2019 r. udzielono wsparcia w szerszym zakresie, niż wnioskowany co zostało opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³⁶ Wsparcie to opisano w obszarze I wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ Sześciu z 2019 r., pięciu z 2020 r. i czterech z 2021 r. Niektórzy wnioskodawcy aplikowali do każdej z edycji Programu.

³⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.

środowiskowymi oraz orzeczeniami o stopniu niepełnosprawności. Przyznawane i realizowane wsparcie, tj. opieka dzienna w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, odpowiadało składanym wnioskom³⁹, a członkowie rodziny (opiekunowie) informowani byli o prawach i obowiązkach z tym związanych. Wsparcie udzielane było w terminie 0-18 dni od złożenia wniosku w latach 2019-2020 oraz 60–61 dni w roku 2021, przy czym rekrutację do Programu rozpoczęto w grudniu 2020 roku. Wszyscy uczestnicy Programu otrzymywali równy wymiar wsparcia (mieszczący się w dopuszczalnych limitach). Harmonogramy wsparcia wynikały z kart pracy i były na bieżąco ustalane przez pracownika i opiekuna, odpowiadając na istniejące potrzeby. Ogłoszenia o możliwości zgłaszania się do Programu zawierały w swojej treści warunek braku korzystania z innych form usług.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor, wszystkie wnioski były weryfikowane pod względem formalnym i sprawdzano czy spełniane były kryteria udziału w Programie. Narzędziem dokonywania weryfikacji był system informatyczny POMOST (przeznaczony dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej). W konsekwencji na terenie Gminy Żmigród nie było przypadków łączenia wsparcia wytchnieniowego z innymi podobnymi formami wsparcia⁴⁰.

(akta kontroli: t. I str. 433, 446-448)

W całym kontrolowanym okresie nie przyznawano dodatkowego wsparcia (ponad limity wynikające z realizacji Programu⁴¹) dla osób korzystających z opieki wytchnieniowej. Mimo informowania wszystkich ww. osób o możliwości uzyskania dodatkowego wsparcia (po wykorzystaniu limitu pomocy w ramach Programu) do GOPS nie wpłynęły żadne pisemne wnioski kierowane przez opiekunów osób niesamodzielnych oczekujących takiego wsparcia. Odrębnym zagadnieniem były ustne prośby o możliwość udziału w wyjazdach i spotkaniach integracyjnych, które cieszyły się dużym zainteresowaniem w 2019 r. W związku z tym w latach 2020-2021 dzięki inicjatywie GOPS dwukrotnie udało się pozyskać sponsora wyjazdów integracyjnych dla opiekunów osób niesamodzielnych (o czym wspomniano wyżej).

(akta kontroli: t. I str. 198)

Wyjaśnienia Dyrektor oraz trzech pracowników realizujących Program przedstawiały korzyści, jakie opieka wytchnieniowa oferuje opiekunom osób niesamodzielnych, którzy dzięki odciążeniu zyskują dodatkowy czas na odpoczynek, załatwianie niezbędnych spraw, kontakt z pozostałymi członkami rodziny czy choć przez krótki okres zadbanie również o swoje własne potrzeby. Dodatkowym aspektem jest zabezpieczenie potrzeb osób niepełnosprawnych na czas, gdy ich opiekunowie z różnych przyczyn nie mogą wykonywać swoich obowiązków. Istotne jest także odsunięcie w czasie (czy nawet wyeliminowanie) decyzji o umieszczeniu osoby niepełnosprawnej np. w Domu Pomocy Społecznej. Wskazywano również na słabe strony Programu, tj. zbyt małą liczbę godzin wsparcia (max. 240 godzin), wymóg posiadania znacznego stopnia niepełnosprawności, brak możliwości łączenia z innymi formami pomocy, stosunkowo niska stawka godzinowa, a także zbyt mała kwota przeznaczona na koszty obsługi. Podnoszono również postulat zwiększenia elastyczności form udzielania wsparcia wytchnieniowego m.in. o wspólne wyjścia, wyjazdy i inne formy spędzania czasu oraz integracji opiekunów osób niepełnosprawnych.

³⁹ Jak wyjaśniła Dyrektor uczestnicy Programu nie składali wniosków wskazujących na konkretne osoby, które miałyby udzielać wsparcia wytchnieniowego. Z tego powodu całość wsparcia była realizowana przez pracowników zatrudnionych przez GOPS.

⁴⁰ W 2019 r. Powiat Trzebnicki nie realizował wsparcia w ramach specjalistycznego poradnictwa.

⁴¹ Poza dodatkowymi działaniami opisanymi wyżej (spotkania, wyjazdy, udział w wydarzeniach) i sfinansowanymi w ramach Programu w roku 2019.

Pozytywnie oceniano zmiany następujące pomiędzy kolejnymi edycjami Programu, skutkujące rezygnacją z wymogu wydawania decyzji administracyjnych czy zwiększeniem dofinansowania do poziomu 100%. Ponadto przyspieszono terminy przeprowadzania naborów, a co za tym idzie docierania środków finansowych do realizatorów Programu. Modelowe udzielanie pomocy powinno być prowadzone w trybie ciągłym – przez cały rok, bez zbędnych przerw. Podnoszono także zagadnienie konieczności holistycznego spojrzenia na potrzeby opiekunów osób niepełnosprawnych i umożliwienia im szerszego dostępu do niezbędnych informacji, wsparcia edukacyjno-doradczego (m.in. poradnictwo indywidualne, grupy wsparcia, szkolenia) oraz sprzętu pielęgnacyjnego.

(akta kontroli: t. I str. 437-445)

W okresie objętym kontrolą, w związku z realizacją Programu, nie wpłynęły skargi czy zażalenia ani do Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie, ani do GOPS. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor świadczenie usług opieki wytchnieniowej spotykało się z licznymi pozytywnymi reakcjami nie tylko osób nimi objętych (a także członków ich rodzin, opiekunów), ale również Radnych Rady Miejskiej w Żmigrodzie. Poza ustnymi wyrazami wdzięczności dowodem dobrej oceny realizacji Programu były m.in. trzy pisemne podziękowania od członków rodzin osób objętych wsparciem⁴².

(akta kontroli: t. I str. 197, 199, 213-215)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 2019 r. GOPS sfinansował ze środków własnych oraz pochodzących z Funduszu Solidarnościowego spotkania integracyjne (m.in. Mikołajki, spotkanie wigilijne), wyjazdy integracyjne (m.in. na mecz, jarmark bożonarodzeniowy, do kina), jeden wyjazd z noclegiem, pobyty w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Żmigrodzie, udział w konferencji dotyczącej wsparcia osób zależnych i ich opiekunów w łącznej kwocie 90 302,38 zł (w tym ze środków Funduszu Solidarnościowego 80%, tj. 72 241,90 zł). Ponadto z tych środków sfinansowano grupę wsparcia dedykowaną osobom opiekującym się niepełnosprawnymi z terenu Gminy Żmigród.

Sfinansowanie tych działań ze wspomnianego Funduszu było niezgodne z Programem oraz umową⁴³ zawartą przez Gminę Żmigród z Wojewodą Dolnośląskim, ponieważ świadczenia usług opieki wytchnieniowej w ramach Modułu I powinny odbywać się jedynie w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, w ośrodku wsparcia lub domu pomocy społecznej.

Dyrektor w wyjaśnieniach powołała się na telefoniczne uzgodnienia z merytorycznym pracownikiem DUW, które stanowiły podstawę finansowania tego typu działalności ze środków Programu. Dyrektor wskazała na wspólne ustalenia dotyczące zawartego w Programie sformułowania „w szczególności”. Miało ono oznaczać, iż katalog form wsparcia nie był zamknięty. Ponadto Dyrektor przywołała wojewódzką konferencję z dnia 22 października 2019 r. poświęconą realizacji Programu. Podczas wystąpienia w ramach konferencji przedstawiciele GOPS zaprezentowali formy wsparcia wytchnieniowego, jakie oferowano osobom niepełnosprawnym i ich opiekunom w Gminie Żmigród, zaś przedstawiciele DUW nie zgłosili uwag dotyczących sposobu realizacji wsparcia wytchnieniowego.

(akta kontroli: t. I str. 36-61, 415-418, 451-486)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej DUW, Program nie definiował szczegółowo zakresu usług opieki wytchnieniowej,

⁴² Jedno dotyczące edycji 2019, a dwa edycji 2020.

⁴³ Umowa nr 15/OW/2019 r. z 15 lipca 2019 r.

a w konsekwencji katalog wydatków kwalifikowalnych pozostawał otwarty. DUW ocenił, że wsparcie wytnieniowe w Gminie Żmigród w roku 2019 zostało zrealizowane w sposób kompleksowy, a wydatkowanie środków było zgodne z celami Programu.

(akta kontroli: t. I str. 216-288, 339-350, 415, 451-452, 491-492)

W ocenie NIK argumentacja wynikająca z powyższych wyjaśnień nie zasługuje na uwzględnienie. Spotkania oraz wyjazdy integracyjne wprowadzone służyły celowi Programu, to jednak ze swej istoty nie mogły być realizowane w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej, w ośrodku wsparcia lub domu pomocy społecznej. Nie mieściły się zatem w ramach Modułu I, który ściśle definiował te właśnie miejsca sprawowania wsparcia. Ponadto Gmina Żmigród nie posiadała pisemnej zgody Wojewody Dolnośląskiego na wydatkowanie środków w opisany sposób. Zgodnie z § 2 ust. 3-5 umowy nr 15/OW/2019 z dnia 15 lipca 2019 r. gmina zobowiązana była zrealizować ww. umowę zgodnie z Programem oraz wnioskiem złożonym wojewodzie, a środki wykorzystała zgodnie z celem na jaki je uzyskano i na warunkach określonych w umowie. Środki z Funduszu Solidarnościowego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, Gmina w myśl postanowień § 3 ust. 13 pkt 5 wzmiankowanej umowy, zobowiązana była zwrócić wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych. Należy podkreślić, że we wniosku Gminy Żmigród z 2019 r. nie wskazano innego rodzaju wsparcia niż opieka wytnieniowa w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej. Ponadto znajdujący się w Programie zwrot „w szczególności” nie oznacza, że formy wnioskowanego wsparcia mogą wykraczać poza określone ramy Programu (Modułu I). Organizowanie grupy wsparcia było możliwe, według wyjaśnień Ministerstwa, w ramach Modułu III, który realizowały powiaty. Jedyne zapytanie jakie w 2019 r. Gmina Żmigród skierowała do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej dotyczyło tego, czy należy przeprowadzić wywiad środowiskowy przed przyznaniem opieki.

OCENA CZĄSTKOWA

Na terenie Gminy Żmigród ze wsparcia wytnieniowego korzystało 25 (2019 r.), 20 (2020 r.) i sześć (2021 r.) osób dorosłych o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz z orzeczeniami równoważnymi, tj. osoby należące do grupy docelowej Programu. W latach 2019-2020 wykorzystano 100%, a do 30 września 2021 r. 70% zaplanowanych godzin opieki wytnieniowej. W ramach przeprowadzonej diagnozy GOPS uznał za najbardziej celowe skierowanie wsparcia wytnieniowego do tej grupy opiekunów. Opiekunowie niepełnosprawnych dzieci z terenu Gminy Żmigród nie sygnalizowali potrzeby objęcia ich wsparciem w ramach Programu. Wynikało to m.in. z dostępności innych form pomocy dla dzieci z niepełnosprawnościami. Proces kwalifikacji osób do objęcia wsparciem wytnieniowym przebiegał prawidłowo. Realizowane wsparcie co do zasady odpowiadało założeniom Programu, zawartym umowom oraz wnioskom osób nim objętych. Osoby objęte opieką wytnieniową nie wnosiły o przyznanie im dodatkowego wsparcia. Nie wpłynęły także skargi dotyczące realizacji Programu. GOPS spotykał się z licznymi pozytywnymi reakcjami osób objętych wsparciem.

Jednakże stwierdzono, że w 2019 r. GOPS sfinansował ze środków własnych oraz pochodzących z Funduszu Solidarnościowego działania nie podlegające dofinansowaniu w ramach Programu w łącznej kwocie 90 302,38 zł (w tym ze środków Funduszu Solidarnościowego 80%, tj. 72 241,90 zł).

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

Opis stanu faktycznego

Wydatkowanie środków z Programu (wraz z wkładem własnym Gminy Żmigród) kształtowało się następująco: [1] w 2019 r. opieka dzienna – 78 697,62 zł, inne wydatki⁴⁴ - 56 302,38 zł, koszty obsługi – 1 080 zł, tj. łącznie 136 080 zł; [2] w 2020 r. opieka dzienna – 191 166,34 zł, koszty obsługi – 3 062,07 zł, tj. łącznie 194 228,41 zł; [3] w 2021 r. (do dnia 30 września) opieka dzienna - 39 886,86 zł, koszty obsługi - 1 151,14 zł, łącznie 41 038 zł.

Wykorzystanie otrzymanych środków w 2019 r. wyniosło 100% (z przyznanych 108 000 zł), a w 2020 r. kształtowało się na poziomie ok. 99,5% (z możliwych do wykorzystania 153 600 zł)⁴⁵. W konsekwencji w 2020 r. Gmina Żmigród zobowiązana była do zwrotu części środków w kwocie 833,66 zł (ok.0,5%). Zwrot został dokonany na właściwy rachunek i zgodnie z terminem wynikającym z umowy.

W 2021 r. (do dnia 30 września) wykorzystano 39 886,86 zł (ponad 69%) środków otrzymanych przez Gminę Żmigród na realizację Programu. Do dnia 30 września 2021 r. zrealizowano 1008 godzin usług wsparcia wytchnieniowego, co stanowiło 70% zaplanowanych godzin wsparcia.

W każdym z trzech lat objętych kontrolą wykorzystano 100%⁴⁶ środków przeznaczonych na koszty obsługi Programu, tj.: 1 080 zł w 2019 r., 1 536 zł w roku 2020 i 1 152 zł w 2021 r.⁴⁷.

Zarówno GOPS, jak i Gmina Żmigród, posiadały wyodrębnione rachunki bankowe dla środków przeznaczonych na realizację Programu. GOPS prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków i dokonywanych z nich wydatków. Usługi opieki wytchnieniowej rozliczane były na podstawie kart realizacji Programu⁴⁸. Po analizie wybranych dziesięciu dowodów księgowych (w tym sześciu dotyczących wynagrodzeń) stwierdzono, że wszystkie wydatki poniesione zostały w okresie kwalifikowalności. Rozliczanie wydatków następowało na podstawie obowiązującej dokumentacji dotyczącej polityki rachunkowości. Wydatki były udokumentowane fakturami lub w przypadku umów zlecenia rachunkami i kartami czasu pracy. Stawki godzinowe mieściły się w ramach określonych w Programie.

W umowie zlecenia nr 6.2021 zawartej 1 marca 2021 r. z pracownikiem mającym realizować wsparcie wytchnieniowe uzależniono wypłatę wynagrodzenia wykonawcy od otrzymania przez GOPS środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu, co było niezgodne z prawem. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: t. I str. 13-16, 396-407, 418, 432, t. II str. 38-253)

⁴⁴ W ramach tej kategorii wydatków sfinansowano: spotkania integracyjne (m.in. Mikołajki, spotkanie wigilijne), wyjazdy integracyjne (m.in. na mecz, jarmark bożonarodzeniowy, do kina), jeden wyjazd z noclegiem, pobyty w Ośrodku Sportu i Rekreacji w Żmigrodzie, udział w konferencji dot. wsparcia osób zależnych i ich opiekunów. W związku z ww. wydarzeniami opłacano m.in. usługi gastronomiczne, usługi transportowe, bilety wstępu, art. przemysłowe do realizacji zajęć, zabiegi fizjoterapeutyczne dla uczestników, art. spożywcze dla uczestników grupy wsparcia oraz materiały promocyjne.

⁴⁵ Udało się zrealizować 100% godzin zaplanowanego wsparcia. Jak wyjaśniła Dyrektor, niewielka różnica w wykorzystaniu środków wynikała z zaokrągłeń w wyliczeniach oraz z powodu braku możliwości obliczenia (na etapie planowania) dokładnej stawki godzinowej dla wszystkich pracowników.

⁴⁶ Na dzień 30 września 2021 r. środki na koszty obsługi wykorzystano w kwocie 1 151,14 zł.

⁴⁷ Kwoty te wydatkowane były na obsługę finansowo-księgową w postaci dodatków/wynagrodzenia z umów zlecenia dla głównej księgowej oraz inspektor ds. kadr i płac.

⁴⁸ W roku 2019 kartami wg własnego wzoru opracowanego przez GOPS, tj. „Karty uczestnictwa w Programie Opieka Wytchnieniowa – Edycja 2019”.

W kontrolowanym okresie DUW nie wydał w stosunku do GOPS żadnej decyzji o zwrocie nienależnie pobranych środków, podobnie GOPS nie wydał takiej decyzji wobec uczestników Programu.

We wniosku o udział w Programie na rok 2021 ujęta była informacja o planowanym zatrudnieniu czterech osób mających wykonywać usługi opieki wytchnieniowej. Jak wyjaśniła Dyrektor założenie to opierało się na braku pewności co do terminu ogłoszenia wyników przyznania dofinansowania. Mając na uwadze doświadczenia z poprzednich lat (gdy realizacja Programu koncentrowała się w drugiej połowie roku) wstępnie zaplanowano większą liczbę pracowników niezbędnych do wykonywania usług opieki wytchnieniowej. W trakcie rozpoczętej już od marca 2021 r. realizacji Programu okazało się, że wystarczające będzie zatrudnienie tylko jednej osoby, która miesięcznie wykonuje 144 godziny pracy.

(akta kontroli: t. I str. 433-434)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor o wsparciu uzyskanym w ramach Programu informowano w lokalnym radiu „Wawa” w sierpniu 2019 r., w lipcu 2020 r. oraz wiosną 2021 r., w gazecie „Wiadomości Żmigrodzkie” w październiku 2020 r. oraz w tygodniku powiatowym „Gazeta Nowa” we wrześniu 2020 r.

W publikacjach nt. Programu GOPS umieszczał logo Ministerstwa i informacje o sfinansowaniu ze środków Funduszu Solidarnościowego, a od 2021 r. stosował *Wytyczne w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych wraz z niezbędnymi załącznikami opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów*⁴⁹.

Jak wykazała kontrola, w 2019 r. zakupiono torby płócienne, kubki, latarki i kalendarze ścienne na 2020 r., na których znajdowały niezbędne informacje i logotyp Ministerstwa. W 2019 r. poza ogłoszeniami o naborze wskazanymi wcześniej (w obszarze pierwszym), o uzyskaniu wsparcia i rozpoczęciu jego realizacji GOPS informował na swoim profilu w mediach społecznościowych. Ponadto na uzyskane wsparcie wskazywano w „Sprawozdaniu z realizacji lokalnego Programu Opieki Wytchnieniowej za rok 2019” oraz w analogicznym Sprawozdaniu za rok 2020 przekazywanym Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Żmigrodzie w marcu roku 2020 i 2021.

(akta kontroli: t. I str. 197-212, 289-319, 408, 452-453)

Gmina Żmigród terminowo⁵⁰ składała sprawozdania z realizacji Programu za rok 2019 i 2020 oraz zestawienie za rok 2020⁵¹. Dane zawarte we wskazanych dokumentach odpowiadały stanowi faktycznemu, poza opisanym wyżej, szerszym wydatkowaniem środków w 2019 r. Gmina Żmigród nie składała dodatkowych wyjaśnień do sprawozdania za ten rok⁵².

(akta kontroli: t. I str. 385-395, 433)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W umowie zlecenia nr 6.2021 zawartej 1 marca 2021 r. pomiędzy GOPS a pracownikiem mającym realizować wsparcie wytchnieniowe, w § 6, uzależniono

⁴⁹ <https://www.gov.pl/web/premier/dzialania-informacyjne> [dostęp: 15 listopada 2021 r.].

⁵⁰ Odpowiednio: [1] w dniu 8 stycznia 2020 r.; [2] w dniu 13 stycznia 2021 r.; [3] w dniu 13 stycznia 2021 r.

⁵¹ Zestawienie z realizacji Programu to dokument, którego złożenie wymagane jest od 2020 r.

⁵² W sprawozdaniu za 2019 r. nie dokonano bardziej szczegółowego podziału całkowitych kosztów świadczenia usług opieki wytchnieniowej, a wszystkie koszty znalazły się w kolumnie pt. Całkowity koszt pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby niepełnosprawnej. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor, powodem takiego ujęcia kosztów była konstrukcja wzoru sprawozdania, który nie zawierał dodatkowej kolumny na ujęcie innych kosztów. Łączne ujęcie wszystkich kosztów zostało poprzedzone telefonicznymi ustaleniami z pracownikiem DUW.

wypłatę jego wynagrodzenia od otrzymania przez GOPS środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że było to sprzeczne z ogólną istotą stosunku zobowiązaniowego jakim jest zlecenie. Zapłata wynagrodzenia powinna wiązać się z wykonaniem zobowiązania (ekwiwalentność świadczeń), a nie z wystąpieniem zdarzenia przyszłego i niepewnego. W konsekwencji doszło też do naruszenia art. 8a ust. 6 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁵³ w zakresie w jakim wynagrodzenie wynikające z minimalnej stawki godzinowej, o której mowa w przywołanej ustawie, nie było wypłacane wykonawcy co najmniej raz w miesiącu (przedmiotowa umowa obowiązywała od dnia 1 marca 2021 r., a pierwsze wynagrodzenie wypłacono wykonawcy w dniu 30 czerwca 2021 r.).

Dyrektor potwierdziła, że ww. postanowienie umowne nie powinno znaleźć się w przedmiotowej umowie zlecenia i zadeklarowała jego usunięcie w kolejnych umowach.

(akta kontroli: t. I str. 497-500, t. II str. 185-188, 192-205, 254-271)

OCENA CZĄSTKOWA

GOPS w latach 2019-2020 wykorzystał odpowiednio 100% i 99,5% środków przyznanych w ramach Programu, natomiast według stanu na dzień 30 września 2021 r. około 69% tych środków. Otrzymane środki (poza wskazaną częścią z roku 2019) były wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczane. Zwrot niewykorzystanych środków nastąpił terminowo i we właściwej wysokości. GOPS wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych i terminowo przekazywał Wojewodzie Dolnośląskiemu niezbędną dokumentację. Zarówno GOPS, jak i Gmina Żmigród, posiadały wyodrębnione rachunki bankowe dla środków przeznaczonych na realizację Programu, a GOPS prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową. W kontrolowanym okresie należycie informowano o wsparciu finansowym uzyskanym w ramach Programu. Jednakże stwierdzono, że GOPS zawierając w dniu 1 marca 2021 r. umowę zlecenie nr 6.2021 z pracownikiem mającym realizować wsparcie wytechnieniowe, wypłatę jego wynagrodzenia w wysokości 19 008 zł (brutto) uzależnił od otrzymania przez GOPS środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację Programu, co było niezgodne z prawem.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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.

⁵³ Dz.U. z 2020 r. poz. 2207. Zgodnie z tym przepisem w przypadku umów zawartych na czas dłuższy niż jeden miesiąc, wypłaty wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej dokonuje się co najmniej raz w miesiącu.

Wrocław, 22 grudnia 2021 r.

Kontrolerzy
Marek Skrzypecki
Doradca ekonomiczny
(-)

.....
podpis

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

.....
podpis

Karol Wilk
Inspektor kontroli państwowej
(-)

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektora
Delegatury NIK we Wrocławiu
Marcin Kaliński
(-)

.....
podpis