



RPW/208143/2022 P
Data: 2022-09-19
Dolnośląski Urząd Wojewódzki
we Wrocławiu - Kancelaria



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.009.01.2022

**Pan
Jarosław Obremski**

Wojewoda Dolnośląski

Dolnośląski Urząd Wojewódzki
we Wrocławiu
pl. Powstańców Warszawy 1
50-153 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/033 - „Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław, dalej: DUW lub Urząd.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Obremski, Wojewoda Dolnośląski od 5 grudnia 2019 r. (dalej: Wojewoda). W okresie objętym kontrolą stanowisko Wojewody Dolnośląskiego zajmował również Paweł Hreniak od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r. W okresie od dnia 11 listopada 2019 r. do dnia 5 grudnia 2019 r. obowiązki Wojewody Dolnośląskiego pełnił Jarosław Kresa, Wicewojewoda Dolnośląski.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie i wdrożenie wsparcia w formie usług asystenta osobistego osób niepełnosprawnych.2. Realizacja Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”, dalej: „Program”
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Do realizacji kontroli wykorzystane zostaną także dokumenty sporządzone przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Magdalena Barzęc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/100/2022 z 9 maja 2022 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-2, 432)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda Dolnośląski nadzorował i monitorował realizację przez gminy i powiaty województwa dolnośląskiego Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2019-2020³ oraz Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2021⁴ (dalej łącznie: „obie edycje Programu” lub „Program”), a także zapewnił weryfikację składanych przez jednostki samorządu terytorialnego⁵ sprawozdań w tym zakresie. Zakończone obie edycje Programu zostały rozliczone, a zwrócone na rachunek bankowy Urzędu niewykorzystane środki wraz z odsetkami, niezwłocznie przekazane do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej⁶ (dalej: Ministerstwo).

Urząd prowadził działania informacyjne umożliwiające zapoznanie się przez jst z możliwościami i korzyściami wynikającymi z realizacji Programu na lata 2019-2021. Przeprowadzono nabory i oceny wniosków w przedmiocie uczestnictwa jst w obu edycjach Programu, a także zawarto z zainteresowanymi jst umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego⁷ na realizację Programu. Zainteresowanie jst w uczestnictwie w Programie wykazywało tendencję wzrostową, gdyż w edycji Programu na lata 2019-2020 podpisano ogółem 33 umowy, a w kolejnej edycji Programu na 2021 r. zawarto 53 umowy. NIK wskazuje jednak na niewydatkowanie w całości kwoty środków z Funduszu Solidarnościowego przyznanych na realizację usług asystenta oraz niezrealizowanie w pełni zaplanowanej liczby godzin usług asystenta.

W obszarze dotyczącym przygotowania i wdrożenia Programu stwierdzono jednakże nieprawidłowości polegające na: **[1]** niedopełnieniu w 2021 r. obowiązku terminowego opublikowania listy podmiotów, których wnioski zatwierdził Minister na stronie internetowej Urzędu; **[2]** nieterminowym zawarciu umów z jst na realizację Programu w edycji 2021 r. w odniesieniu do wszystkich 12 zbadanych przypadków z opóźnieniem wynoszącym od pięciu do 41 dni, po wyznaczonym trzydziestodniowym terminie od daty zawarcia umowy z Ministrem⁸; **[3]** niezrealizowaniu obowiązku publikacji ogłoszeń o naborze wniosków oraz listy jst, których wnioski zatwierdził Minister, na podmiotowej stronie BIP Urzędu + informację w tym zakresie umieszczono dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 13 czerwca 2022 r.⁹; **[4]** procedowaniu przez Urząd w edycji Programu na 2021 r. trzech wniosków aplikacyjnych na kwotę łączną 639,3 tys. zł, które wpłynęły do DUW po wymaganym terminie.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: „edycja Programu 2019-2020”.

⁴ Dalej: „edycja Programu na 2021 r.”.

⁵ Dalej: „jst”.

⁶ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (od 6 października 2020 r.), wcześniej Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.); dalej: ustawa o Funduszu Solidarnościowym.

⁸ Umowa z Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2021 została zawarta w dniu 27 kwietnia 2021 r.

⁹ Informacje te były dostępne na stronie internetowej Urzędu (www.duw.pl).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie i wdrażanie wsparcia w formie usług asystenta osobistego osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Działania informacyjne związane z Programem Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej

a) W latach 2019-2021 na stronie internetowej Urzędu (<https://www.duw.pl>), w utworzonej zakładce „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”¹¹ zamieszczano ogłoszenia o naborze wniosków do obu edycji Programu, informacje i komunikaty o zmianach Programu, komunikat w sprawie wydłużenia terminów naboru wniosków oraz inne informacje i komunikaty przekazywane przez Ministerstwo dotyczące obu edycji Programu. Publikacja ogłoszeń i ww. informacji w domenie internetowej <https://www.duw.pl> następowała niezwłocznie po ich opublikowaniu przez Ministra¹².

Powyższe informacje zostały zamieszczone na stronie podmiotowej BIP Urzędu (domena internetowa <https://bip.duw.pl/>) dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 13 czerwca 2022 r. Przed dniem 13 czerwca 2022 r. wymagane zasadami Programu informacje nie były zamieszczone w domenie bip.duw.pl, a wyłącznie na stronie internetowej Urzędu (<https://www.duw.pl>), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Na stronie podmiotowej BIP Urzędu (<https://bip.duw.pl>), po kliknięciu w zakładkę *Programy* użytkownik był przenoszony na internetową stronę podmiotową Urzędu (<https://www.duw.pl/pl/urzad/programy>). W domenie internetowej <https://www.duw.pl>, w zakładce *Programy* należało wyszukać okno o nazwie Fundusz Solidarnościowy, następnie po kliknięciu okna pn. Fundusz Solidarnościowy użytkownik był kierowany m.in. do okna pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*, gdzie po kliknięciu uzyskiwano dostęp do informacji dotyczących Programu.

b) Informacje i komunikaty do Programu przekazywane przez Ministra, poza publikacją w domenie <https://www.duw.pl>, były przekazywane do wszystkich jst za pośrednictwem poczty elektronicznej.

W przypadku edycji Programu na lata 2019-2020 jst były informowane o obowiązku i terminie złożenia oświadczenia o przyjęciu lub rezygnacji ze środków przyznanych w ramach Programu za pośrednictwem poczty elektronicznej (e-mail z 22 listopada 2019 r.). Natomiast w przypadku edycji Programu na 2021 r. jst były informowane pisemnie (pismo z 1 marca 2021 r.). Było to zgodne z zapisami obu edycji Programu.

Urząd prowadził ponadto działania promocyjno-informacyjne na temat możliwości jakie oferuje Program, m.in. podczas spotkań z przedstawicielami jst (np. spotkania w dniach: 7 listopada 2019 r., 4 lutego 2020 r., 15 czerwca 2021 r.), za pomocą strony internetowej www.duw.pl – w aktualnościach i komunikatach publikowano informacje o nowych naborach i ich rozstrzygnięciach, a także w zakładce *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*.

Ponadto, jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej, wątpliwości pojawiające się w trakcie realizacji Programu jst zgłaszały do DUW pisemnie, telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej.

¹⁰ 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.

¹¹ <https://duw.pl/pl/urzad/programy/fundusz-solidarnosciowy> (stan na 13 sierpnia 2022 r.).

¹² W odniesieniu do edycji Programu na lata 2019-2020 odpowiednio: 12 listopada 2019 r., przy ogłoszeniu naboru do Programu przez Ministra w dniu 3 października 2019 r.; dla edycji Programu na 2021 r., przy publikacji ogłoszenia o naborze przez Ministra w dniu 3 grudnia 2020 r.

W latach 2019-2021 wpłynęło do DUW sześć pisemnych zapytań, które dotyczyły w szczególności interpretacji zapisów Programu, możliwości wprowadzenia zmian w odniesieniu do pierwotnych wniosków, prawidłowości kwalifikacji kosztów, możliwości zlecenia realizacji Programu powiatowemu centrum pomocy rodzinie, sposobu rozliczania miesięcznych limitów godzin, rozliczenia kosztów związanych z obsługą Programu, możliwości przesunięcia niewykorzystanych środków pomiędzy gminami/powiatami, możliwości zwiększenia środków na realizację Programu z uwagi na duże zainteresowanie społeczne Programem. Odpowiedzi na zadawane pytania były udzielane na bieżąco, w sprawach budzących wątpliwości występowano do Ministerstwa i po otrzymaniu wyjaśnień udzielano odpowiedzi.

(akta kontroli: tom I str. 2-63, 395-415, 472, 498)

1.2. Nabór i ocena złożonych wniosków

W Urzędzie w celu dokonania oceny złożonych wniosków nie powołano zespołu do spraw ich oceny. Oceny wniosków dokonywali: pracownik obsługujący Program, Kierownik Oddziału Zabezpieczenia Społecznego Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej oraz Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej, zapisy Programu oraz treść ogłoszeń nie wskazywały na konieczność powołania przez Wojewodę zespołu do oceny wniosków złożonych w ramach naborów.

(akta kontroli: tom I str. 76-80, 453-466)

W edycji Programu na lata 2019-2020 do Urzędu wpłynęły 34 wnioski na łączną kwotę 7 672,6 tys. zł, a w edycji Programu na 2021 r. 54 wnioski na łączną kwotę 21 048,0 tys. zł. Na podstawie próby 20 złożonych wniosków o najwyższej wartości (wybranych proporcjonalnie z edycji Programu na lata 2019-2020 - osiem wniosków¹³ i edycji Programu na 2021 r. - 12 wniosków¹⁴) zbadano sposób przeprowadzenia oceny formalnej oraz poprawność przeprowadzenia oceny merytorycznej wniosków¹⁵. Rekomendację Wojewody otrzymały wszystkie złożone wnioski, zarówno w edycji Programu na lata 2019-2020, jaki i w edycji Programu na 2021 r. W wyniku przeprowadzonej kontroli wybranej próby wniosków ustalono, co następuje:

- w przypadku ośmiu zbadanych wniosków złożonych przez jst¹⁶ w edycji Programu na lata 2019-2020, w dokumentacji źródłowej ww. spraw brak było pisemnej dokumentacji zawierającej informacje o zastosowanych kryteriach, według których dokonano oceny formalnej i merytorycznej wniosków¹⁷; ponadto brak było wskazania i podpisu pracownika dokonującego sprawdzenia wniosku pod względem formalnym i merytorycznym;
- w przypadku 12 zbadanych wniosków złożonych w edycji Programu na 2021 r., oceny dokonywano zgodnie ze wzorem karty oceny wniosku gminy/powiatu, wpisując liczbę punktów jaką dany wniosek otrzymał. Niemniej w przypadku niższej wartości punktowej od maksymalnie możliwej do otrzymania, na karcie oceny nie zawarto informacji o przyczynach obniżenia punktów w danej kategorii oceny wniosku. Ponadto na kartach oceny wniosków brak było we wszystkich przypadkach wskazania pracownika dokonującego oceny formalnej i merytorycznej oraz jego podpisu. Również w zbiorczym wniosku Wojewody oraz

¹³ Gmina Wrocław, gmina Boguszów-Gorce, gmina Polkowice, gmina miejska Głogów, powiat lubiński, gmina Żmigród, gmina Radków, gmina miejska Złotoryja.

¹⁴ Gmina Wrocław, gmina miejska Głogów, powiat dzierzoniowski, gmina Boguszów-Gorce, gmina Wałbrzych, gmina Legnica, gmina Kondratowice, gmina Ząbkowice Śląskie, powiat lubiński, gmina Polkowice, powiat głogowski, gmina Bolesławiec.

¹⁵ W edycji 2019-2020 oraz w edycji 2021 nie wystąpiły przypadki odrzucenia wniosku. Wszystkie wnioski trafiły na listę wniosków rekomendowanych przez Wojewodę.

¹⁶ Gmina Wrocław, gmina Boguszów-Gorce, gmina Polkowice, gmina miejska Głogów, powiat lubiński, gmina Żmigród, gmina Radków, gmina Złotoryja.

¹⁷ Wynikających z ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

na liście rekomendowanych wniosków brak było informacji o zastosowanych kryteriach oceny wniosków wynikających z ustawy o Funduszu Solidarnościowym oraz z treści Programu.

Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej w odniesieniu do niedokumentowania w formie pisemnej kryteriów ocen, uzasadnień zmiany punktacji, wskazania pracownika przeprowadzającego te czynności wyjaśniła, że w edycji 2019-2020, złożone przez jst wnioski podlegały ocenie formalnej i merytorycznej, której dokonywano na podstawie postanowień Programu określającego zakres przedmiotowy i podmiotowy zadania oraz zasady kwalifikowalności kosztów. Jeżeli wniosek spełniał wszystkie wymagania umieszczany był na zbiorczym wniosku z województwa oraz na liście rekomendowanych wniosków. Dokonaną weryfikację wniosku pod względem formalnym i merytorycznym pracownik Wydziału potwierdzał podpisem jedynie na zbiorczych zestawieniach. W 2021 r. oceny wniosków dokonywano zgodnie ze wzorem karty oceny wniosku. Na karcie oceny nie było miejsca i rubryki na podpis osoby oceniającej wniosek, jak również na zamieszczenie uzasadnienia przyznanej punktacji w poszczególnych kryteriach oceny. Analogicznie jak w edycji 2019-2020 dokonaną weryfikację wniosku pod względem formalnym i merytorycznym pracownik potwierdzał podpisem na zbiorczych zestawieniach.

(akta kontroli: tom I str. 76-137, 223-354, 422-425, 427-434)

- spośród próby 20 wniosków dotyczących obu edycji Programu, w przypadku jednego wniosku Wojewoda wezwał wnioskodawcę do skorygowania wniosku (powiat lubiński). Korekta wniosku została złożona w DUW 8 listopada 2019 r. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej, w przypadku wniosków wymagających dodatkowego wyjaśnienia bądź korekty pracownik wzywał jednostkę najczęściej telefonicznie do uzupełnienia dokumentu.

(akta kontroli: tom I str. 81-137, 223-355, 422-426, 436-438, 473-487)

W obu edycjach Programu nie wystąpiły przypadki odrzucenia wniosków z przyczyn formalnych, niemniej ustalono, że trzy wnioski aplikacyjne (na 54 złożone do DUW) do edycji Programu na 2021 r.¹⁸, wpłynęły do Urzędu po dniu 8 stycznia 2021 r., natomiast zgodnie z Komunikatem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie wydłużenia terminów naborów wniosków w ramach Programów „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2021 oraz „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2021, termin na złożenie wniosku określono na 8 stycznia 2021 r. (decydowała data wpływu wniosku do Urzędu). Powyższe zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 81-137, 223-355, 422-426, 436-438, 473-487)

1.2.1. W edycji Programu na lata 2019-2020 Wojewoda otrzymał kwotę środków zgodną z wnioskowaną w wysokości 7 672,6 tys. zł. W ww. edycji Programu jedna jst (gmina Jawor) zrezygnowała z podpisania umowy i realizacji Programu, ponadto dwie jst: gmina Polkowice i gmina Boguszów-Gorce po podpisaniu umowy na realizację Programu, zrezygnowały z uczestnictwa w nim.

(akta kontroli: tom I str. 59-63, 75-137)

1.2.2. W edycji Programu na 2021 r. Wojewoda otrzymał niższe niż wnioskowane środki na realizację Programu. Wojewoda w pierwotnym wniosku wystąpił o kwotę 21 035,2 tys. zł, natomiast kwota przyznana na realizację edycji Programu na 2021 r.

¹⁸ Co stanowiło 6% ogólnej liczby złożonych wniosków w edycji 2021.

wyniosła 10 517,6 tys. zł, tj. była o 50% niższa. W związku z powyższym Wojewoda został zobowiązany pismem z 25 lutego 2021 r. do dokonania aktualizacji wniosku wojewódzkiego w terminie do 10 marca 2021 r. Pismem z 1 marca 2021 r. Wojewoda poinformował jst, że dla województwa dolnośląskiego z wnioskowanej kwoty 21 035,2 tys. zł przyznano kwotę 10 517,6 tys. zł. W wyniku obniżenia przyznanej kwoty, jst zostały zobowiązane do złożenia do DUW korekty wniosków, zawierających skorygowane kalkulacje kosztów do wysokości 50% wnioskowanych pierwotnie kwot. Zaktualizowane wnioski zostały złożone w wyznaczonym terminie. Obniżeniu kwoty dofinansowania w edycji Programu na 2021 r. towarzyszyła zmiana zakresu zadań dotycząca zmniejszenia liczby osób z niepełnosprawnościami, którym zostały przyznane usługi asystenta (z 1 157 do 806 osób) oraz planowanej liczby godzin usług asystenta dla osób niepełnosprawnych (z 485 066 do 258 880 godzin), a także liczby asystentów osób niepełnosprawnych (z 565 do 382 osób).

(akta kontroli: tom I str. 59-63, 75-137)

1.2.3. Wojewoda po dokonaniu oceny merytorycznej wniosków, w wyznaczonym terminie, przekazał Ministrowi wniosek na środki finansowe z Programu (edycja 2019-2020 i 2021)¹⁹ wraz z listą rekomendowanych wniosków. Rekomendację Wojewody otrzymały wszystkie złożone wnioski, zarówno w edycji Programu na lata 2019-2020, jaki i w edycji Programu na 2021 r.

DUW w przypadku edycji Programu na lata 2019-2020 w wyznaczonym terminie zamieścił na stronie internetowej Urzędu listę rekomendowanych gmin i powiatów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków. W przypadku edycji Programu na 2021 r. lista rekomendowanych gmin i powiatów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków, została zamieszczona na stronie internetowej Urzędu (www.duw.pl) dopiero 8 listopada 2021 r., pomimo że Wojewoda został poinformowany o wysokości przyznanych środków pismem z 25 lutego 2021 r., a 19 lutego 2021 r. zostały zaakceptowane przez Ministra listy rekomendowanych wniosków w ramach edycji Programu na 2021 r., zaś zaktualizowany wniosek został przekazany do Ministerstwa 16 marca 2021 r. (za zgodą Ministra), co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Powyższe informacje (dotyczy obu edycji Programu) nie były zamieszczane na stronie BIP Urzędu (www.bip.duw.pl) do dnia 13 czerwca 2022 r.²⁰, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dostęp do tych informacji odbywał się poprzez kliknięcie w zakładkę *Programy* ze strony www.bip.duw.pl, po kliknięciu której użytkownik był przenoszony na stronę podmiotową DUW (www.duw.pl), gdzie znajdowały się informacje o wszystkich programach realizowanych przez Urząd, w tym programach finansowanych z Funduszu Solidarnościowego.

(akta kontroli: tom I str. 76-137, 395-415, 472, 489-498)

1.3. W ramach realizacji edycji Programu na lata 2019-2020 zawarto 33 umowy na łączną kwotę 7 599,7 tys. zł²¹. Nie podpisywano aneksów do umów oraz nie rozwiązano żadnej z ww. umów. Jedna z jst zrezygnowała z podpisania umowy na realizację edycji Programu na lata 2019-2020²². W ramach edycji Programu na 2021 r. podpisano ogółem 53 umowy na kwotę 10 466,2 tys. zł. Do umów zawarto 29 aneksów, które nie zmieniały ich wartości. Zawarte aneksy dotyczyły zmiany liczby

¹⁹ Wniosek wojewódzki na środki finansowe z edycji Programu na lata 2019-2020 został przekazany Ministrowi 5 listopada 2021 r., edycja Programu na 2021 r. – 29 stycznia 2021 r. (skorygowany wniosek, w związku ze zmniejszeniem przyznanych środków finansowych przesłano 10 marca 2022 r., tj. w terminie ustalonym przez Ministra).

²⁰ Przedmiotowe informacje zostały zamieszczone na stronie podmiotowej BIP Urzędu (www.bip.duw.pl) w dniu 13 czerwca 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

²¹ Spośród 33 zawartych umów w edycji Programu na lata 2019-2020, dwie umowy były realizowane w 2019 r., a w 2020 r. realizowano 33 umowy.

²² Z podpisania umowy na realizację edycji Programu na lata 2019-2020 zrezygnowała gmina Jawor.

i rodzaju beneficjentów. Jedna z jst (gmina Głuszycy) zrezygnowała z realizacji Programu i nie podpisała umowy z Wojewodą w edycji Programu na 2021 r.

We wszystkich 20 wybranych do analizy wnioskach o najwyższej wartości, podpisane przez Wojewodę umowy z gminami i powiatami, były zgodne ze wzorem zamieszczonym na stronie Ministerstwa. W zawieranych umowach określono wszystkie wymagane elementy wskazane w art. 13 ust. 10 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

Zgodnie z zasadami Programu w zakresie zawierania umów, do zadań Wojewody należało m.in. zawieranie umów z właściwymi gminami i powiatami: [1] w terminie 30 dni od zatwierdzenia przez Ministra rekomendowanych wniosków (dział XI zasad Programu - edycja 2019-2020) oraz [2] w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy z Ministrem (dział XII zasad Programu - edycja 2021).

W przypadku edycji Programu na lata 2019-2020 umowy zostały zawarte w terminie od 28 do 87 dni, licząc od dnia 19 listopada 2019 r.²³, średnio w ciągu 39 dni. W czterech na osiem zbadanych przypadków, umowy zostały zawarte w terminie przekraczającym 30 dni od dnia 19 listopada 2019 r., tj. od daty zatwierdzenia przez Ministra rekomendowanych wniosków, opóźnienie wynosiło od jednego do 57 dni.

W przypadku edycji Programu na 2021 r. umowy z jst zostały zawarte w terminie od 35 do 71 dni od zawarcia umowy z Ministrem (27 kwietnia 2021 r.). Średni termin od zawarcia ww. umowy z Ministrem do zawarcia umowy z gminami i powiatami wynosił 44 dni. We wszystkich zbadanych 12 przypadkach umowy w edycji Programu na 2021 r. zostały zawarte w terminie przekraczającym 30 dni od zawarcia umowy z Ministrem. Opóźnienie wynosiło od pięciu do 41 dni. Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 422-425)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia 12 czerwca 2022 r. Urząd nie zamieścił na stronie podmiotowej BIP Urzędu (domena bip.duw.pl) ogłoszenia o naborze wniosków do obu edycji Programu. Ogłoszenia o naborze wniosków do Programu zostały zamieszczone w domenie www.bip.duw.pl dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 13 czerwca 2022 r., stosownie do rejestrów zmian figurujących na tej stronie. Przed tą datą dostępne były wyłącznie na stronie internetowej Urzędu w domenie www.duw.pl. Było to niezgodne z art. 13 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, stosownie do którego ogłoszenie o naborze wniosków umieszczane jest na stronie BIP właściwego wojewody.

(akta kontroli: tom I str. 395-415, 472, 489-498)

Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej wyjaśniła, że po skonsultowaniu sprawy ze służbami informatycznymi Wojewody, na dzień 15 czerwca 2022 r. wszystkie informacje dotyczące Programu były udostępnione na stronie podmiotowej BIP Urzędu (<https://bip.duw.pl>), jak również istniała możliwość odnalezienia informacji dotyczących Programu za pomocą wyszukiwarki.

(akta kontroli: tom I str. 395-397, 472)

²³ 19 listopada 2019 r. Sekretarz Stanu w zastępstwie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zaakceptował Listy rekomendowanych wysokości wniosków kwot dofinansowań w ramach Programu "Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej"-edycja 2019-2020 w podziale na województwa na rok 2019 i 2020.

2. W przypadku edycji Programu na 2021 r. umowy z jst były zawierane we wszystkich 12 zbadanych przypadkach²⁴ w terminie przekraczającym 30 dni od daty zawarcia umowy z Ministrem²⁵. Opóźnienie wynosiło od pięciu do 41 dni. Było to niezgodne z warunkami Programu, które stanowiły, że zawieranie umów z właściwymi gminami i powiatami ma nastąpić w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy z Ministrem (dział XII zasad edycji Programu na 2021 r.).

(akta kontroli: tom I str. 422-425, 471)

Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej wyjaśniła, że stały pracownik realizujący Program był długotrwale nieobecny (od 1 lutego 2021 r. długotrwała nieobecność z powodu choroby, a następnie urlopu macierzyńskiego do 28 lutego 2022 r.), podobnie pracownik zastępujący (nieobecność z powodu choroby od 1 marca do 15 października 2021 r.), a na pozostałych stanowiskach w Oddziale Zabezpieczenia Społecznego realizowane były inne zadania o równie wysokim priorytecie.

(akta kontroli: tom I str. 453-466)

3. W przypadku edycji Programu na 2021 r. lista rekomendowanych gmin i powiatów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków, została zamieszczona na stronie internetowej Urzędu (www.duw.pl) dopiero 8 listopada 2021 r., pomimo że Wojewoda został poinformowany o wysokości przyznanych środków pismem z 25 lutego 2021 r., a 19 lutego 2021 r. zostały zaakceptowane przez Ministra listy rekomendowanych wniosków (zaktualizowany wniosek został przekazany do Ministerstwa 16 marca 2021 r. – za zgodą Ministra). Na stronie podmiotowej BIP Urzędu informacja ta została zamieszczona dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 13 czerwca 2022 r., pomimo obowiązku określonego w edycji Programu na 2021 r., stosownie do którego: „listę podmiotów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków Wojewoda zamieszcza na swojej stronie internetowej oraz Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej w terminie 30 dni od opublikowania przez Ministra zatwierdzonej listy rekomendowanych wniosków”.

(akta kontroli: tom I str. 102-137, 395-415, 427, 472, 489-498)

Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej wyjaśniła, że w 2021 r., w związku z tym że Wojewoda otrzymał niższe niż wnioskowane środki na realizację Programu, zobowiązany był do dokonania aktualizacji wniosku wojewódzkiego. Zaktualizowany wniosek przekazano do właściwego Ministerstwa 16 marca 2021 r. Na stronie Ministerstwa nie opublikowano ostatecznej listy rekomendowanych wniosków, zatwierdzonej przez Ministra po dokonanej przez wojewodów aktualizacji. Niemniej, wszystkie podmioty biorące udział w Programie zostały poinformowane o wysokości przyznanych środków pismem z 1 marca 2021 r. Lista podmiotów również została opublikowana w BIP Urzędu.

(akta kontroli: tom I str. 427-434)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że stosownie do rejestru zmian figurujących na stronie www.bip.duw.pl lista podmiotów została opublikowana na stronie podmiotowej BIP Urzędu dopiero 13 czerwca 2022 r. (w trakcie kontroli NIK), tj. po roku i niemal czterech miesiącach od upływu wymaganego terminu.

²⁴ Gmina Wrocław, gmina Miejska Głogów, powiat dzierzoniowski, gmina Boguszów-Gorce, gmina Wałbrzych, gmina Legnica, gmina Kondratowice, gmina Ząbkowice Śląskie, powiat lubiński, gmina Polkowice, powiat głogowski, gmina Bolesławiec.

²⁵ Umowa z Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2021 została zawarta w dniu 27 kwietnia 2021 r.

4. Dokonano oceny, zarówno formalnej jak i merytorycznej, trzech wniosków aplikacyjnych do edycji Programu na 2021 r., pomimo, że nie zostały one przekazane do DUW w terminie ustalonym w Komunikacie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie wydłużenia terminów naborów wniosków w ramach Programów „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2021 oraz „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2021 r.²⁶. Wpłynęły one bowiem do DUW z opóźnieniem wynoszącym od trzech do sześciu dni po dacie 8 stycznia 2021 r. wyznaczonej w ww. Komunikacie (decydowała data wpływu)²⁷. Powyższe dotyczyło następujących wniosków: [1] wniosek złożony przez gminę Legnica – data wpływu do DUW w dniu 12 stycznia 2021 r., [2] wniosek złożony przez gminę miejską Strzelin – data wpływu wniosku do DUW 11 stycznia 2021 r.; [3] wniosek złożony przez gminę Mysłakowice – data wpływu do DUW 14 stycznia 2021 r. W przypadku ww. trzech wniosków umowy z jst zostały zawarte na łączną kwotę 639,3 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 123-137, 223-355, 422-425, 427-438, 473-487)

Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej²⁸ wyjaśniła, że mając wyłącznie na uwadze cel Programu, tj. rozpowszechnianie usług asystencji osobistej i zwiększenie szans osób niepełnoprawnych na prowadzenie bardziej niezależnego i aktywnego życia, przyjęcie powyższych wniosków, wysłanych jeszcze w czasie trwania naboru, skonsultowano podczas rozmowy telefonicznej z Biurem Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, ustalając i sankcjonując taką procedurę.

NIK jednakże wskazuje, że nabór wniosków jst do Programu miał charakter otwartego konkursu, a termin składania wniosków ogłoszony został przez Ministra w dokumencie mającym charakter publiczny. Jednocześnie w ww. Komunikacie wskazano jednoznacznie, że gmina/powiat składa wnioski na środki finansowe w ramach Programów do właściwego wojewody (załącznik nr 1 do Programu) w terminie do dnia 8 stycznia 2021 r. – decyduje data wpływu. Pierwotnie termin był wyznaczony do dnia 31 grudnia 2020 r. Jednocześnie zgodnie z pkt. X kryteriów naboru wniosków przez Wojewodę, każdy wniosek podlega ocenie formalnej, w tym czy jest on kompletny i prawidłowo wypełniony, a także przesłany w terminie i na właściwy adres. Wniosek, który nie spełnia wymogów formalnych nie będzie oceniany pod względem merytorycznym. Tym samym, w ocenie NIK, powyższe wnioski nie powinny być procedowane, a złożone wyjaśnienia dotyczące przyczyn przyjęcia tych wniosków nie zostały w trakcie trwania kontroli NIK udokumentowane przez DUW.

(akta kontroli: tom I str. 76-137, 223-354, 422-425, 427-434)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prowadził działania informacyjne umożliwiające zapoznanie się przez jst z możliwościami i korzyściami wynikającymi z realizacji obu edycji Programu. Przeprowadzał nabory i oceny wniosków w przedmiocie uczestnictwa w obu edycjach Programu, a także zawierał z zainteresowanymi jst umowy w sprawie przekazania środków finansowych na realizację Programu. Zainteresowanie jst uczestnictwem w Programie wykazywało tendencję wzrostową, gdyż w edycji Programu na lata 2019-2020 podpisano 33 umowy, a w edycji Programu na 2021 r. zawarto 53 umowy.

W powyższym obszarze stwierdzono jednakże nieprawidłowości, które co do zasady miały charakter formalny, z wyjątkiem nieprawidłowości polegającej na procedowaniu trzech wniosków aplikacyjnych, które zostały złożone do DUW po wyznaczonym przez Ministra terminie.

²⁶ <https://niepelnosprawni.gov.pl/download/Komunikat-z-dn.-23.12.2020-r.-1609428528.pdf> (stan na 14 września 2022 r.).

²⁷ Pierwotnie był to termin 31 grudnia 2020 r.

²⁸ Z upoważnienia Wojewody.

2. Realizacja Programu Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej

Opis stanu faktycznego

2.1. Liczba osób uczestniczących w Programie w latach 2019-2021 oraz liczba zrealizowanych na ich rzecz godzin przez asystentów osobistych kształtowała się następująco:

- w 2019 r. dwie osoby, z czego jedna osoba z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo równoważnym – zrealizowano 61,5 godziny usług asystenckich; jedna osoba z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – wykonano 34 godziny asystenckie;
- w 2020 r. 847 osób, z czego 570 osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo równoważnym – wykonano 10 542 godziny asystenckie; 277 osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – wykorzystano 47 593,5 godzin asystenckich;
- w 2021 r. 1 061 osób, z czego 59 dzieci do 16 roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności – wykorzystano 6 038,5 godzin asystenckich; 770 osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo równoważnym – wykorzystano 130 882 godziny asystenckie; 232 osoby z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – wykorzystano 41 470,5 godzin asystenckich.

Planowane i przekazane przez Ministra środki na realizację Programu w 2019 r. wynosiły 174,4 tys. zł, z czego wydatkowano 1,1 tys. zł (0,6%). W 2020 r. planowane i przekazane środki wyniosły 7 464,2 tys. zł, przy wykonaniu na kwotę 4 440,4 tys. zł (59,5%), a w 2021 r. odpowiednio: plan 10 279,4 tys. zł przy wykonaniu 7 020,9 tys. zł (68,3%).

Środki przyznane na obsługę Programu wyniosły w 2019 r. 715,50 zł przy wykonaniu 27 zł (3,8%), w 2020 r. 33,3 tys. zł przy wykonaniu 19,0 tys. zł (57,1%), w 2022 r. odpowiednio 238,2 tys. zł wykonanie 167,7 tys. zł (70,4%).

Łączna kwota środków przeznaczonych na realizację Programu zwróconych przez gminy/powiaty wynosiła odpowiednio: w 2019 r. - 173,3 tys. zł, w 2020 r. - 3 023,8 tys. zł, w 2021 r. - 3 258,5 tys. zł. Natomiast środki niewydatkowane na obsługę Programu i zwrócone przez gminy/powiaty wyniosły odpowiednio w 2019 r. - 688,50 zł, w 2020 r. - 19,0 tys. zł, a w 2021 r. - 56,9 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 356-394)

Różnice między wydatkami planowanymi, a zrealizowanymi wynikały z następujących czynników:

- pierwsza edycja Programu została ogłoszona w IV kwartale 2019 r., a umowy z jst podpisywano w grudniu 2019 r. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków przekazanych na realizację Programu w 2019 r. była m.in. rezygnacja trzech jst²⁹ wynikająca z krótkiego okresu realizacji Programu³⁰;
- w 2020 r. jst wykonały mniej godzin usług asystenckich ze względu na panujący stan epidemii COVID-19 i z obawy przed zakażeniem osób, które pierwotnie zadeklarowały chęć skorzystania ze wsparcia oraz ze względu na pobyt uczestników w szpitalu lub objęcie ich kwarantanną;
- w 2021 r. jako przyczyny niewykorzystania w pełni środków na realizację Programu jst wskazywały najczęściej trwający stan epidemii COVID-19 oraz zbyt późne rozpoczęcie realizacji Programu (jst podpisały umowy z Wojewodą

²⁹ W ww. edycji Programu gmina Jawor zrezygnowała z podpisania umowy i realizacji Programu, ponadto dwie jst, tj. gmina Polkowice i gmina Boguszów-Gorce, po podpisaniu umowy na realizację Programu, zrezygnowały z jego realizacji w 2019 r.

³⁰ Ogłoszenie i rozpoczęcie edycji Programu na lata 2019-2020 nastąpiło w listopadzie 2019 r.

w okresie maj-lipiec 2021 r.). Większość jst nie zdecydowała się rozpocząć zaplanowanych działań przed podpisaniem umowy z Wojewodą, mimo możliwości refundacji wydatków poniesionych w związku z realizacją zadania od dnia 1 stycznia 2021 r. W niewielkim stopniu na mniejsze niż planowane wykonanie liczby godzin usług asystenckich miały wpływ okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie składania wniosku, np. pobyt osoby z niepełnosprawnościami w szpitalu lub sanatorium, zmiana miejsca zamieszkania oraz zgon uczestnika.

(akta kontroli: tom I str. 356-394, 442-452)

Obsługę finansowo księgową Funduszu Solidarnościowego prowadził Wydział Finansów i Budżetu. W tym celu prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgową dla środków otrzymanych od Ministra (dysponenta funduszu) na realizację programów Funduszu Solidarnościowego i przekazywanych do podmiotów realizujących te zadania. Wydzielona została odrębna część księgi głównej o numerze 14 - Fundusz Solidarnościowy, prowadzony był odrębny rejestr księgowy. W ramach tej księgi wyodrębniono analitycznie programy realizowane w ramach Funduszu Solidarnościowego, w tym Program *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*, stosownie do art. 17 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Ewidencja księgową była prowadzona w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. DUW dokonywał opisów dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją Programu zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹ (badanie przeprowadzone na podstawie 100% poniesionych wydatków w kwocie 37,8 tys. zł³² poniesionych przez DUW w 2021 r. na obsługę Programu).

W DUW prowadzono również wyodrębniony rachunek bankowy do obsługi Funduszu Solidarnościowego, na który wpływały środki otrzymane od dysponenta Funduszu na realizację Programu i z którego przekazywane były środki do jst³³. Wszystkie płatności w latach 2019-2020 i w 2021 r. realizowane w ramach Programu ze środków Funduszu Solidarnościowego dokonywane były w formie przelewów bankowych, nie występowały płatności gotówkowe.

(akta kontroli: tom I str. 356-394)

Zgodnie z zasadami Programu środki na jego obsługę dla Wojewody zostały przewidziane w edycji Programu na 2021 r. w wysokości 51,4 tys. zł, z czego wydatkowano 37,8 tys. zł. Kwota niewydatkowana wyniosła 13,6 tys. zł³⁴. Badanie 100% wydatków poniesionych przez Wojewodę na obsługę Programu w 2021 r.³⁵ wykazało, że wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami Programu, były niezbędne do realizacji zadania oraz spełniały warunki uznania ich za kwalifikowalne. Środki zostały wydatkowane na wynagrodzenia, dodatki zadaniowe dla osób obsługujących Program oraz wyposażenie stanowiska pracownika Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej, mającego w zakresie obowiązków obsługę Programu, w sprzęt komputerowy i oprogramowanie.

(akta kontroli: tom I str. 356-394, 439-441)

Wojewoda przekazywał sprawozdanie Ministrowi w terminie wyznaczonym w obu edycjach Programu oraz w umowach zawartych z Ministrem.

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

³² 21 dokumentów finansowo-księgowych (dwie faktury oraz 19 list płac).

³³ W tym celu zawarto stosowny aneks z dnia 28 maja 2019 r. z Narodowym Bankiem Polskim.

³⁴ W związku z realizacją edycji Programu na 2021 r. zaplanowano wydatki związane z zapewnieniem odpowiedniej kadry (wynagrodzenia oraz dodatki zadaniowe dla osób obsługujących Program) oraz wyposażeniem stanowiska pracy w sprzęt komputerowy. Z uwagi na to, że potrzeby w ww. zakresie były mniejsze, między innymi w związku z pozyskaniem kandydata do podjęcia pracy w tym obszarze od 27 sierpnia 2021 r., faktycznie poniesione wydatki wyniosły 37 843,11 zł.

³⁵ 21 dokumentów finansowo-księgowych (dwie faktury oraz 19 list płac).

Sprawozdanie za 2019 r. zostało złożone Ministrowi 30 stycznia 2020 r., następnie 23 marca 2020 r. DUW wysłał korektę sprawozdania, która dotyczyła m.in. łącznej kwoty zwrotu niewykorzystanych środków na realizację Programu³⁶.

Sprawozdanie za 2020 r. zostało przekazane Ministrowi 1 lutego 2021 r., wraz z pismem wyjaśniającym, że w związku z kolizją terminu na złożenie sprawozdań dla wojewodów oraz jst przypadającego na ten sam dzień, sprawozdanie nie zawierało wszystkich danych, gdyż na dzień 1 lutego 2021 r. do DUW nie wpłynęło 14 sprawozdań z jst realizujących Program. Kompletne sprawozdanie zostało przesłane do Ministerstwa 4 marca 2021 r. Następnie 8 marca 2021 r. Minister wezwał Urząd do złożenia korekty i wyjaśnień, z czego DUW wywiązał się 12 marca 2021 r., kolejna korekta została przesłana 5 maja 2021 r. z inicjatywy DUW.

Sprawozdanie za 2021 r. zostało przekazane Ministrowi 31 stycznia 2022 r. Następnie 30 marca 2022 r. złożono korektę w zakresie kwoty wykorzystanej na realizację Programu przez gminę Węgliniec, z uwagi na uznanie kwoty 7 129,56 zł za środki wydatkowane w nadmiernej wysokości i wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu części środków, co zostało opisane w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I str. 138-146, 356-394, 473-487)

Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej w wyjaśnieniach dotyczących terminów sprawozdań określonych w zasadach Programu podała, że wyznaczenie tego samego terminu dla jst oraz Wojewody na sporządzenie sprawozdań z realizacji umów, tj. do 30 stycznia roku następnego, uniemożliwia rzetelną weryfikację sprawozdań jednostkowych, o czym poinformowano właściwe Ministerstwo pismem z 19 grudnia 2019 r., jak również zwrócono się o podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów ustawy o Funduszu Solidarnościowym w powyższym zakresie.

(akta kontroli: tom I str. 427-434)

Prawidłowość realizacji Programu zbadano na podstawie próby 15 spraw (sześć realizowanych w edycji Programu na lata 2019-2020³⁷ oraz dziewięć realizowanych w edycji Programu na 2021 r.³⁸). W wyniku badania próby ustalono:

- we wszystkich zbadanych 15 przypadkach Wojewoda, zgodnie z zawartymi umowami (zgodnie z terminami wskazanymi w umowie) przekazał jst środki finansowe na realizację Programu;
- we wszystkich zbadanych przypadkach jst przekazały Wojewodzie wymagane warunkami Programu i zawartymi umowami rozliczenia i sprawozdania. W przypadku edycji Programu na lata 2019-2020 w trzech na sześć zbadanych przypadków sprawozdania wpłynęły do DUW po 30 stycznia 2021 r.³⁹. W przypadku edycji Programu na 2021 r. we wszystkich dziewięciu przypadkach sprawozdania wpłynęły do DUW w terminie do 30 stycznia 2022 r.; w trzech przypadkach jst zostały wezwane do złożenia korekty sprawozdania. W jednym przypadku korekta została złożona 10 maja 2022 r. z inicjatywy gminy Wrocław⁴⁰;

³⁶ Sprawozdanie z realizacji Programu w 2019 r. złożone do właściwego Ministerstwa 30 stycznia 2020 r. obejmowało gminę Wołów, która jako jedyna zrealizowała Program w 2019 r. Na telefoniczną prośbę pracownika Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych uzupełniono sprawozdanie o kwotę zwróconych środków w związku z rezygnacją z realizacji Programu gminy Polkowice (31 250 zł) oraz gminy Boguszów-Gorce (138 388,50 zł) oraz skorygowano sprawozdanie w zakresie liczby osób, którym przyznano usługi asystenckie na podstawie informacji przekazanej przez gminę Wołów.

³⁷ Gmina Wrocław, gmina Boguszów-Gorce, gmina Polkowice, gmina miejska Głogów, powiat Lubiniński, gmina Żmigród.

³⁸ Gmina Wrocław, gmina miejska Głogów, powiat dzierzoniowski, gmina Boguszów-Gorce, gmina Wałbrzych, gmina Legnica, gmina Kondratowice, gmina Ząbkowice Śląskie, powiat lubiniński.

³⁹ Zostały wysłane przez jst przed datą 30 stycznia 2021 r.

⁴⁰ W sprawozdaniu pierwotnym jedno dziecko zostało ujęte dwa razy, skorygowano liczbę dzieci z dziewięciu na osiem.

- w przypadku sześciu zbadanych spraw, których realizacja odbywała się w edycji Programu na lata 2019-2020, zatrudniono 224 asystentów i zrealizowano następujący zakres zadań: [1] planowano wydatkowanie 5 657,0 tys. zł, wydatkowano 3 310,1 tys. zł; [2] planowana liczba osób do objęcia Programem wynosiła 469 osób – objęto opieką 645 osób⁴¹; [3] planowano realizację 175 812 godzin przez asystentów – ostatecznie wykonano 111 352 godziny.

W przypadku dziewięciu zbadanych spraw, których realizacja odbywała się w edycji Programu na 2021 r. zatrudniono 368 asystentów i zrealizowano następujący zakres zadań: [1] planowano wydatkowanie 5 556,7 tys. zł, wydatkowano 3 617,3 tys. zł; [2] planowana liczba osób do objęcia opieką wynosiła 480 osób – objęto 587 osób⁴²; [3] planowano realizację 126 552 godzin asystenckich – ostatecznie zrealizowano 91 014 godziny.

- w przypadku zbadanych 15 spraw wydatki zostały poniesione zgodnie z warunkami Programu oraz zawartymi umowami. Wszystkie wykazane wydatki były kwalifikowalne;
- w żadnym z 15 zbadanych przypadków środki finansowe nie zostały w całości wydatkowane, jak również liczba zrealizowanych godzin asystenckich była niższa od planowanej. Ponadto w sześciu przypadkach liczba osób objętych Programem była niższa od zaplanowanej, co znalazło we wszystkich przypadkach odzwierciedlenie w złożonych rozliczeniach i sprawozdaniach jst. Przyczyny niepełnej realizacji umów, tj. nieosiągnięcia zadeklarowanych celów Programu w zakresie poziomu wykonanych godzin asystenckich oraz zakładanego poziomu wydatków, zostały wskazane na w pierwszym akapicie pkt 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I str. 64-71, 416-421, 436-438, 442-452)

2.2. Nadzór, kontrola i koordynacja Programu

Opis stanu
faktycznego

- a. Nadzór nad realizacją zadań określonych w obu edycjach Programu odbywał się m.in. poprzez: analizę przedkładanych sprawozdań jst w zakresie wykorzystanie środków z Funduszu Solidarnościowego; kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań, analizę przyczyn niewykorzystania na realizację Programu całości przyznanych środków finansowych oraz analizę dodatkowych informacji i wyjaśnień składanych przez jst.

Na podstawie badanej próby 15 spraw⁴³ ustalono, że Urząd analizował i weryfikował otrzymywane sprawozdania. W przypadku nieterminowego złożenia sprawozdania jst były wzywane do ich złożenia, a w przypadku stwierdzenia błędów do złożenia odpowiedniej korekty sprawozdania (w obu edycjach Programu).

W wyniku prowadzonej kontroli prawidłowości wykorzystania środków z Funduszu Solidarnościowego, w wyniku dokonanej analizy złożonych przez jst sprawozdań, Urząd wszczął postępowanie administracyjne wobec gminy Węglińiec w sprawie zwrotu środków z Funduszu Solidarnościowego wykorzystanych niezgodnie z umową. W dniu 3 czerwca 2022 r. wydano decyzję w sprawie zwrotu środków pobranych w nadmiernej wysokości w kwocie 7 129,56 zł, wskazując jednocześnie termin od którego naliczane są odsetki. W toku weryfikacji przekazanych dokumentów stwierdzono, że poniesiony przez gminę Węglińiec ze środków z Funduszu Solidarnościowego koszt jednej godziny zegarowej wynagrodzenia

⁴¹ 442 osoby posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, 203 osoby posiadające orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

⁴² 422 osoby posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, 137 osoby posiadające orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, liczba dzieci objętych Programem 28 osób.

⁴³ Sześć realizowanych w edycji Programu na lata 2019-2020 oraz dziewięć realizowanych w edycji Programu na 2021 r.

z tytułu świadczenia usług asystenta przekracza limit 40 zł określony w Programie. Z przekazanego sprawozdania wynikało, że liczba wykonanych godzin usług asystenta wynosiła 1 755, w związku z tym wydatki poniesione z Funduszu na całkowity koszt świadczenia usług nie mogły być wyższe niż 70 200 zł (1 755 godzin x 40 zł). W związku z tym, że gmina Węgliniec wydatkowała środki w kwocie 77 329,56 zł, wezwano tę gminę do przekazania korekty sprawozdania oraz do zwrotu środków pobranych w nadmiernej wysokości, tj. 7 129,56 zł. W odpowiedzi gmina Węgliniec poinformowała, że z powodu braku jednoznacznego zapisu dotyczącego składowych wynagrodzenia asystentów nie istnieją podstawy do żądania zwrotu środków. Wojewoda 9 lutego 2022 r. udzielił dodatkowych wyjaśnień i ponownie wezwał gminę Węgliniec do zwrotu środków pobranych w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami oraz przekazania korekty zestawienia i sprawozdania w nieprzekraczalnym terminie do 14 lutego 2022 r.⁴⁴;

- b. DUW nie prowadził kontroli planowych realizacji Programu. Zastępca Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej w wyjaśnieniach dotyczących braku przeprowadzenia kontroli planowych podała, że w pierwszej edycji Programu podpisywano umowy z jst w grudniu 2019 r. na realizację zadania w latach 2019 i 2020. Z uwagi na powyższe do planów kontroli na 2020 r. nie zgłaszano kontroli w przedmiotowym zakresie. W 2021 r. nie zaplanowano kontroli z powodu trwającej epidemii COVID-19 i bezwzględnej konieczności zachowania wzmożonych rygorów sanitarnych oraz istotnych trudności ze skompletowaniem zespołu kontrolnego. Na 2022 r. zaplanowano jedną kontrolę w zakresie prawidłowości wykorzystania środków Funduszu Solidarnościowego, jednak mając na względzie liczne obowiązki, jakie nakładane są na jst w związku z pomocą dla uchodźców z Ukrainy, odstąpiono od przeprowadzenia kontroli uprzednio zaplanowanych;
- c. w ramach koordynacji zadań realizowanych przez jst weryfikowano otrzymane informacje i zapytania dotyczące realizacji Programu. Występujące wątpliwości i niejasności zgłaszano do Ministerstwa. Mając na uwadze stosowanie jednolitej interpretacji zapisów Programu, otrzymane wyjaśnienia i wytyczne Ministerstwa przekazywano jst realizującym Program, np. e-mail z 20 kwietnia 2020 r.⁴⁵, z 22 maja 2020 r.⁴⁶, z 12 sierpnia 2021 r.⁴⁷, z 14 kwietnia 2021 r.⁴⁸;
- d. jst kierowały zapytania obejmujące kwestie merytoryczne związane ze stosowaniem zapisów Programu (np. prawidłowego wypełnienia wniosku czy sporządzenia innych wymaganych dokumentów). DUW na bieżąco wyjaśniał wątpliwości zgłaszane pisemnie, telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. Najczęściej zapytania dotyczyły limitów określonych w Programie, kwalifikowania wydatków, kwalifikacji asystenta. W latach 2019-2021 do DUW wpłynęło sześć pisemnych zapytań, które dotyczyły w szczególności interpretacji zapisów Programu, możliwości wprowadzenia zmian w odniesieniu do pierwotnych wniosków, prawidłowości kwalifikacji kosztów. Odpowiedzi na zadawane pytania były udzielane na bieżąco;
- e. Urząd monitorował przebieg realizacji Programu m.in. poprzez udzielanie jst wyjaśnień oraz przekazywanie wytycznych i zasad dotyczących realizacji usług

⁴⁴ Sprawa zwrotu środków przez gminę Węgliniec jest nadal procedowana

⁴⁵ E-mail prezentujący stanowisko Ministerstwa w zakresie realizacji Programu w okresie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

⁴⁶ E-mail z informacją o akceptacji komunikatu o zmianie edycji Programu na lata 2019-2020 i dodaniu do kosztów świadczenia usług asystenta możliwości finansowania: kosztów dojazdu własnym/innym środkiem transportu; kosztów związanych z zakupem środków ochrony osobistej.

⁴⁷ E-mail z informacją dotyczącą możliwości akceptowania zmian w zakresie wielkości przyznanych środków z Funduszu Solidarnościowego.

⁴⁸ E-mail (odpowiedź na zapytanie) z informacją, iż w przypadku świadczenia usługi asystenta świadczonej na rzecz dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności, wymagane jest zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta.

asystenckich, informowanie Ministerstwa o występujących problemach, analizę sprawozdań składanych przez jst, przekazywanie do Ministra zbiorczych informacji o realizacji Programu.

Ponadto, w edycji Programu na 2021 r.:

- analizowano wnioski jst o dokonanie zmian w porównaniu do złożonego pierwotnie wniosku,
- zebrano i analizowano informacje o realizacji obowiązku informacyjnego w zakresie stosowania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych⁴⁹ i wytycznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli: tom I str. 3-64, 138-221, 416-420)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja obu edycji Programu, w kontrolowanym obszarze, przebiegała prawidłowo pod względem formalnym. Wojewoda koordynował, a także sprawował bieżący nadzór nad realizacją Programu. Ponadto Wojewoda niezwłocznie reagował na sygnały z jst realizujących zadania dotyczące interpretacji warunków Programu lub występujących trudności. NIK wskazuje jednak na niewydatkowanie w całości kwoty środków z Funduszu Solidarnościowego przyznanych na realizację usług asystenta oraz niezrealizowanie w pełni zaplanowanej liczby godzin usług asystenta.

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

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

Poinformowanie Ministra o nieprawidłowości polegającej na dopuszczeniu do procedowania wniosków złożonych przez trzy jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰ i zawarciu z nimi umów na realizację usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej, a następnie poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli o stanowisku Ministra w rzeczonyj sprawie.

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁹ Dz. U. poz. 953, ze zm.

⁵⁰ Gmina Legnica, gmina miejska Strzelin, gmina Mysłakowice.

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, 15 września 2022 r.

Kontroler
Magdalena Barzęc

Magdalena Barzęc

podpis

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

Marcin Kaliński

podpis