Nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu wsparcia osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów

6.3.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli ujawniła szereg nieprawidłowości w systemie wsparcia osób z niepełnosprawnością oraz ich opiekunów w ramach programów asystencji osobistej i opieki wytchnieniowej. Kontrola wykazała, że umowy zawierane były z organizacjami pozarządowymi w terminach niezapewniających ciągłości finansowania, co prowadziło do przerwy bądź ograniczenia w dostępności usług. Ponadto stwierdzono nieprawidłowe rozliczenia, w tym podwójne finansowanie usług oraz brak dokumentacji potwierdzającej poniesione wydatki. NIK wskazuje na konieczność przyspieszenia procedur związanych z zawieraniem umów, a tym samym przekazywania środków finansowych celem zapewnienia ciągłości udzielanych świadczeń z zakresu asystencji osobistej i opieki wytchnieniowej. Rekomenduje także wprowadzenie bardziej rygorystycznych zasad weryfikacji i monitorowania wydatków publicznych, aby zapewnić efektywność i transparentność systemu wsparcia.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę dotyczącą udzielanego przez organizacje pozarządowe wsparcia osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów. Wsparcie to finansowane było ze środków Funduszu Solidarnościowego, którego dysponentem był minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (dalej: Minister). Zasady udzielania wsparcia określone zostały przez Ministra w przyjętych przez niego Programach (obowiązujących w okresie objętym kontrolą NIK):

Programy z zakresu **asystencji osobistej** miały na celu zapewnienie dostępności usług asystencji osobistej tj. wsparcie osób z niepełnosprawnością w wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym. Natomiast programy dotyczące **opieki wytchnieniowej** miały za zadanie odciążenie członków rodzin lub opiekunów osób niepełnosprawnych poprzez pomoc w codziennych obowiązkach. W ramach usługi opieki wytchnieniowej zapewniane miało być okresowe wsparcie w zabezpieczeniu potrzeb osoby z niepełnosprawnością, w zastępstwie członków rodzin lub opiekunów sprawujących na co dzień nad nimi bezpośrednią opiekę.

Organizacje pozarządowe uzyskiwały finansowanie na realizację tych świadczeń na podstawie umów zawieranych bezpośrednio z Ministrem bądź z jednostkami samorządu terytorialnego.

Umowy pomiędzy Ministrem lub jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pozarządowymi wykonującymi usługi asystencji osobistej i opieki wytchnieniowej zawierane były w terminach niezapewniających ciągłości świadczenia tych usług. Umowy te podpisywane były bowiem po upływie nawet kilku miesięcy od zakończenia (w grudniu danego roku) poprzedniej umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego. Skutkiem tego były trudności w utrzymaniu przez organizacje pozarządowe zatrudnienia personelu świadczącego usługi, trudności w zapewnieniu ich stałego finansowania, a w konsekwencji brak możliwości zapewnienia w pierwszych miesiącach danego roku optymalnej opieki osobom niepełnosprawnym oraz ich opiekunom.

Z zapisów programów, a także ofert na ich realizację składanych przez organizacje do Ministra wynikało, że usługi asystencji osobistej oraz wsparcia wytchnieniowego miały być realizowane od 1 stycznia danego roku. W rzeczywistości jednak działalność organizacji pozarządowych do czasu

otrzymania finansowania ograniczała się zasadniczo wyłącznie do działań przygotowawczych, w tym kwalifikacji uczestników programu oraz naboru asystentów i osób wykonujących usługi opieki wytchnieniowej. **Pomimo wynikającej z projektów umów możliwości refundacji środków poniesionych na realizację programów od 1 stycznia danego roku, organizacje pozarządowe pozostawały w niepewności co do uzyskania środków. Jedną z przyczyn były zapisy programów stanowiących, że zatwierdzenie przez Ministra listy ofert wraz z kwotą przyznanych środków Funduszu nie jest równoznaczne z powstaniem roszczenia o zawarcie umowy. Dla zapewnienia ciągłości działań jedna ze skontrolowanych organizacji pozarządowych korzystała z pożyczek** (przy czym odsetki od tych pożyczek obciążały koszty tej organizacji, gdyż nie mogły one zostać pokryte ze środków Funduszu Solidarnościowego). W przypadku umów zawieranych z jednostkami samorządu terytorialnego, realizacja następowała po podpisaniu danej umowy.

W konsekwencji w pierwszych miesiącach poszczególnych lat kalendarzowych osoby wymagające wsparcia nie były nim objęte bądź zakres tego wsparcia był istotnie ograniczony.

NIK podkreśla, że potrzeby osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów nie mają ram czasowych i nie kończą się z danym rokiem. Realne wsparcie powinno trwać nieprzerwanie. Ustalenia kontroli NIK wskazują zatem na konieczność przyspieszenia procedur związanych z zawieraniem umów, a tym samym przekazywania środków celem zapewnienia ciągłości udzielanych świadczeń.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że projekt ustawy o asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami został skierowany 21 listopada 2025 r. do Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. W projekcie znalazły się m.in. zapisy dotyczące przyznawania wsparcia asystenckiego na okresy dłuższe niż jeden rok, co pozwoli na zapewnienie ciągłości udzielanych świadczeń.

Skontrolowane organizacje spełniały kryteria warunkujące pozyskanie środków z ww. programów. Objęły one wsparciem liczbę osób zgodną z zapisami ofert stanowiących załączniki do umów. Wsparcie na ogół udzielone zostało osobom uprawnionym. Pomoc skierowano m.in. do osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz niepełnosprawnością sprzężoną (jednoczesne występowanie u jednej osoby co najmniej dwóch rodzajów niepełnosprawności), a także do dzieci wymagających bezwzględnie stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby**. Jedna z organizacji udzieliła wsparcia o wartości 35,6 tys. zł dwóm osobom z niepełnosprawnością w ramach opieki wytchnieniowej, podczas gdy opiekunowie nie zamieszkiwali z tymi osobami, w tym opiekun jednej z tych osób nie wnioskował o udzielenie wsparcia.**

Wykonanie usług przez asystentów i osoby wykonujące opiekę wytchnieniową potwierdzane było podpisem w kartach rozliczeniowych przez osoby realizujące świadczenie i osoby z niepełnosprawnością lub ich opiekunów. **W toku kontroli ustalono jednak, że część usług nie została wykonana bądź została podwójnie rozliczona, stwierdzono również przypadki nieprawidłowego sporządzania dokumentacji rozliczeniowej**. Na podstawie badania tej dokumentacji ustalono, że w tym samym czasie:

Jedna z organizacji skorygowała, w trakcie kontroli NIK, 279 godzin usług asystencji osobistej o wartości 11,2 tys. zł i zwróciła nienależnie pobrane środki – w tym przypadku, według kart realizacji usług na rzecz osoby z niepełnosprawnością, miały być one wykonywane w miejscu jej zamieszkania. Faktycznie osoba z niepełnosprawnością w ramach programu „opieka wytchnieniowa” przebywała w ośrodku zapewniającym całodobową opiekę – obydwie usługi sfinansowane zostały z Funduszu Solidarnościowego.

Pokrywające się godziny usług w łącznej liczbie 79 godzin o wartości 3,2 tys. zł zidentyfikowano także pomiędzy różnymi organizacjami pozarządowymi. W tych przypadkach organizacje nie miały możliwości weryfikacji kart rozliczeniowych, przedkładanych przez asystentów innemu realizatorowi programów. Powodowało to ryzyko nieprawidłowej realizacji ww. programów, a także możliwość wydatkowania środków niezgodnie z zasadami tych programów.

Pomimo obowiązku samodzielnej realizacji programu z zakresu asystencji osobistej, jedna ze skontrolowanych organizacji powierzyła wykonywanie zasadniczej części usług innym podmiotom. Rola tej organizacji opierała się jedynie na administrowaniu, czy też firmowaniu projektu pod swoim patronatem, a usługi asystenckie świadczone były przez podwykonawców. **Łączna wartość wynagrodzenia wypłaconego podmiotom trzecim wyniosła** 2,23 mln zł, tj. **83,4% środków uzyskanego finansowania przez tę organizację oraz 92,5% środków rozliczonych jako koszty bezpośrednie zadania**.

Wbrew zapisom umów, jedna z organizacji nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji księgowej dla otrzymanych środków z Funduszu, a w jednym roku w ogóle nie prowadziła ksiąg rachunkowych, mimo iż była do tego zobowiązana. W sprawozdaniach z realizacji programów organizacja ta rozliczała koszty w wysokości środków wynikających z poszczególnych umów, podczas gdy nie dysponowała dokumentacją potwierdzającą ich poniesienie w pełnej wysokości. W sprawozdaniach z realizacji zadań organizacja nie wykazywała dokumentów wskazujących na poniesienie wydatków (rachunków, faktur, list płac). Wartość nieudokumentowanych wydatków wyniosła łącznie 372,1 tys. zł. Wynikało to także z ustalenia dla asystentów niższej stawki wynagrodzenia, podczas gdy w sprawozdaniu z realizacji zadania organizacja wykazywała, że wypłacała asystentom maksymalną stawkę. **Wskazuje to na niedostateczny nadzór nad prawidłowością rozliczania środków zarówno przez Ministra, jak i jednostki samorządu terytorialnego (jako zlecające realizację tych zadań).**

Asystent w jednej z organizacji nie potwierdził realizacji usług, które miał rzekomo wykonywać na rzecz osoby z niepełnosprawnością. Organizacja wypłaciła wynagrodzenie tej osobie w łącznej wysokości 12,8 tys. zł.

Łączna wartość ustaleń kontroli wyniosła blisko 2,9 mln zł. W trakcie kontroli NIK oraz w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych, związanych z nieprawidłową realizacją programów, organizacje skorygowały złożone uprzednio sprawozdania z realizacji zadań oraz zwróciły środki w łącznej wysokości 86,3 tys. zł.

W oparciu o ustalenia kontroli, NIK sformułowała łącznie 37 wniosków i uwag pokontrolnych. Najważniejsze wnioski, skierowane do organizacji pozarządowych, dotyczyły konieczności:

https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nieprawidlowosci-w-funkcjonowaniu-systemu-wsparcia-osob-z-niepelnosprawnoscia-i-ich-opiekunow.html