



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.004.01.2021

Pani
Agnieszka Kierszulis
Kierownik
Ośrodka Pomocy Społecznej
ul. Weteranów 31
05-250 Radzymin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/21/004 Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej (dalej: OPS lub Ośrodek) ul. Weteranów 31, 05-250 Radzymin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Kierszulis od 9 lutego 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Dostępność wsparcia dla osób niepełnosprawnych, w tym identyfikacja ich potrzeb, w szczególności w zakresie usług asystenta osoby niepełnosprawnej. 2. Realizacja oraz rozliczanie usług asystenta osoby niepełnosprawnej. 3. Nadzór i kontrola nad realizacją usług oraz ich jakością.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do czasu zakończenia kontroli).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Joanna Celińska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/59/2021 z 18 października 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ośrodek Pomocy Społecznej w Radzyminie rozpoznawał i monitorował sytuację niepełnosprawnych mieszkańców gminy i choć działania te ograniczały się tylko do podopiecznych OPS, to usługami asystenckimi w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 (dalej: Program), objęto także osoby, które wcześniej nie korzystały ze wsparcia Ośrodka. OPS opracował Regulamin rekrutacji i realizacji Programu, informował mieszkańców gminy o możliwości ubiegania się o wsparcie z Programu, a także przyznawał usługi poszczególnym osobom.

W Programie uczestniczyła większa, niż zakładano liczba osób, lecz przyznając wsparcie dzieciom do 16. roku życia, OPS nie wymagał od asystentów zaświadczeń psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania przez nich takich czynności, co było niezgodne z postanowieniami Programu stanowiącego załącznik nr 1 do umowy podpisanej przez Gminę Radzymin z Wojewodą Mazowieckim³.

Ośrodek przekazując bezpośrednio wykonawcy usług – Spółdzielni Socjalnej *Pożytek z Tłuszcz* (dalej: Spółdzielnia) środki pochodzące z Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania publicznego pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – 2021*, przekazał także 9,4 tys. zł przeznaczone na koszty obsługi

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Umowa nr 40/2021/AOON z 11 maja 2021 r.

Programu, co było niezgodne z zasadami określonymi przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej⁴.

Sprawowany przez Ośrodek nadzór nad realizacją usług asystenckich nie był wystarczający, na co wskazują nieprawidłowości polegające m.in. na niedokonywaniu opisów dowodów księgowych, realizowaniu usług niezgodnie ze złożoną ofertą w zakresie liczby osób znajdujących się pod opieką jednego asystenta oraz nierzetelnym wypełnianiu przez asystentów wymaganej dokumentacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dostępność wsparcia dla osób niepełnosprawnych, w tym identyfikacja ich potrzeb, w szczególności w zakresie usług asystenta osoby niepełnosprawnej

Opis stanu faktycznego

1.1. Niepełnosprawność to jeden z głównych powodów udzielania pomocy rodzinom mieszkającym na terenie Gminy Radzymin, przy czym należy zaznaczyć, że liczba tych rodzin z roku na rok rosła. W 2019 r. z powodu niepełnosprawności OPS udzielał pomocy 150 rodzinom, a w 2020 r. 164 rodzinom. W 2020 r. z tego powodu przyznano ogółem 5697 świadczeń, w tym 4336 świadczeń niepieniężnych i 1361 świadczeń pieniężnych.

(akta kontroli str. 120-132)

Mimo, że Ośrodek nie rozpoznawał sytuacji wszystkich osób niepełnosprawnych mieszkających na terenie gminy, to na podstawie informacji posiadanych przez OPS diagnozowano i analizowano lokalne potrzeby dotyczące zapewnienia wsparcia tej grupie osób. W 2020 r. podczas opracowywania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Radzymin na lata 2021-2027⁶ wśród mieszkańców Gminy Radzymin zostały przeprowadzone ankiety, w których zapytano m.in. o problemy osób niepełnosprawnych oraz działania, jakie ułatwiłyby im pełniejszy udział w życiu społecznym. Analiza ankiet wykazała, że najczęstszymi problemami, jakich doświadczają niepełnosprawni są: bariery architektoniczne (66,3%), brak ofert pracy (48%), utrudniony dostęp do placówek rehabilitacyjnych (46,9%), problemy finansowe (44,9%), problemy natury psychicznej (26,5%) oraz brak akceptacji w środowisku (18,4%). Wśród działań, które ułatwiłyby osobom niepełnosprawnym pełniejszy udział w życiu społecznym wskazano: likwidację barier architektonicznych (66,3%), większą liczbę ofert pracy (43,9%), zapewnienie wczesnej diagnostyki medycznej (40,8%), zapewnienie lepszego dostępu do usług opiekuńczych oraz zapewnienie równych szans w dostępie do edukacji, kultury i sportu (po 34,7), a także utworzenie bezpłatnego punktu wypożyczania sprzętu rehabilitacyjnego (30,6%).

(akta kontroli str. 45-86)

Kierownik OPS w Radzyminie, zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷, składała Radzie Gminy coroczne sprawozdanie z działalności Ośrodka i przedstawiała potrzeby w zakresie pomocy społecznej.

⁴ Pismo nr BON-IX.72.4.159.2021.MS z 26 października 2021 r.

⁵ 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.

⁶ Strategia przyjęta Uchwałą nr 430/XXX/2021 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Radzymin na lata 2021-2027 (dalej: Strategia).

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

W sprawozdaniu za 2019 r. do potrzeb zaliczono także *tworzenie i wdrażanie programów osłonowych służących realizacji zadań pomocy społecznej adresowanych do konkretnych grup potrzebujących*, co jak wskazała Kierownik OPS, przełożyło się na przystąpienie do programów adresowanych do osób niepełnosprawnych pn.: *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej, Opieka wytchnieniowa oraz Opieka 75+*. W potrzebach wymienionych w sprawozdaniu za 2020 r. wskazano na konieczność rozwijania tzw. niematerialnych form wsparcia, którymi są m.in. programy adresowane do niepełnosprawnych mieszkańców gminy.

(akta kontroli str. 133-153)

Przygotowując się do opracowania Strategii, OPS pozyskał z Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Wołominie (dalej: Zespół w Wołominie) dane dotyczące liczby osób niepełnosprawnych mieszkających na terenie gminy. Informacje te były brane pod uwagę także podczas przygotowania do przystąpienia do Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021. Z uzyskanych danych wynika, że liczba niepełnosprawnych mieszkańców gminy Radzymin wzrasta, w 2019 r. Zespół w Wołominie wydał 302 orzeczenia o niepełnosprawności⁸, a w 2020 r. takie orzeczenia uzyskało 343 osoby mieszkające na terenie gminy⁹.

(akta kontroli str. 110-117)

Pracownicy Ośrodka monitorowali sytuację osób niepełnosprawnych, lecz jak zaznaczyła Kierownik Ośrodka, z uwagi na zakres kompetencji monitoring dotyczył wyłącznie osób, które były podopiecznymi OPS. Taki monitoring realizowany był przez pracowników socjalnych i w zależności od sytuacji osoby, odbywał się na bieżąco lub raz w miesiącu. W przypadku osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, którym został przyznany zasiłek stały, pracownicy socjalni raz na pół roku przeprowadzali wywiady środowiskowe. W ten sposób pozyskiwano dane dotyczące sytuacji bytowej, materialnej, rodzinnej, stanu zdrowia, potrzeb w zakresie pomocy finansowej, rzeczowej oraz usługowej. Analiza pozyskanych danych dotyczyła: na poziomie podopiecznego – możliwości poprawy sytuacji indywidualnej lub rodzinnej; na poziomie gminy – potrzeb w zakresie uruchamiania usług kierowanych do osób niepełnosprawnych oraz pozyskania zewnętrznych środków finansowych.

Jednocześnie jak wskazała Kierownik OPS, główną barierą ograniczającą skuteczne monitorowanie, analizowanie i zaspokajanie potrzeb osób niepełnosprawnych to przede wszystkim brak jednego systemu, bazy danych nt. liczby osób niepełnosprawnych, rodzajów niepełnosprawności, wieku tych osób. W zakresie niepełnosprawności orzekają Powiatowe Zespoły ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności, Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), orzecznicy poszczególnych służb. Dostępne dane ilościowe nie pokazują zatem populacji osób niepełnosprawnych na określonym obszarze z uwagi na: migracje, posiadanie orzeczeń z dwóch źródeł (Zespół w Wołominie i ZUS).

(akta kontroli str. 501-510)

Wnioski wynikające z rozpoznania sytuacji osób niepełnosprawnych zostały zawarte w obowiązującej Strategii, gdzie jako jeden z celów strategicznych wpisano *Stworzenie spójnego systemu wsparcia osób niepełnosprawnych, niesamodzielnych, zależnych i w podeszły wieku*. W ramach tego celu określono dwa cele operacyjne:

⁸ W tym: 36 lekki stopień niepełnosprawności, 144 umiarkowany stopień niepełnosprawności, 66 znaczny stopień niepełnosprawności i 56 dzieci do 16. roku życia.

⁹ W tym: 39 lekki stopień niepełnosprawności, 160 umiarkowany stopień niepełnosprawności, 80 znaczny stopień niepełnosprawności i 64 dzieci do 16. roku życia.

Cel operacyjny nr 1: *Rozwój usług opiekuńczych dla osób niepełnosprawnych, chorych, niesamodzielnych, zależnych i w podeszłym wieku.* Przewidziane działania: rozwój zróżnicowanych form usług opiekuńczych (usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi, programy rządowe i resortowe) oraz inicjowanie, rozwój i promocja wolontariatu seniorów.

Cel operacyjny nr 2: *Wsparcie osób niepełnosprawnych, niesamodzielnych i w podeszłym wieku oraz ich rodzin w środowisku lokalnym.* Przewidziane działania: społeczne i prozdrowotne wsparcie seniorów w środowisku lokalnym (usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych, usługi asystenta na rzecz osób niepełnosprawnościami lub rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami, realizacja projektu *Nowy Standard*); rozwijanie dziennych oraz całodobowych form wsparcia dla seniorów, domu dziennego/całodobowego pobytu osób niesamodzielnych, niepełnosprawnych (utworzenie Klubu Seniora dla osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, w tym osoby starsze 60+, osoby z niepełnosprawnościami, osoby z problemami zdrowotnymi); zapewnienie opieki całodobowej/wsparcie placówek świadczących całodobową opiekę dla osób niepełnosprawnych, niesamodzielnych; wsparcie poradnictwa specjalistycznego; wspieranie zadań związanych z likwidacją barier architektonicznych obiektów na terenie gminy oraz wspieranie osób niepełnosprawnych w zakresie likwidacji barier architektonicznych w lokalach mieszkalnych.

(akta kontroli str. 40-49)

1.2. W latach 2019-2021 niepełnosprawni mieszkańcy gminy, lub ich opiekunowie, mogli korzystać z kilku programów i projektów realizowanych przez OPS.

W 2020 r. gmina przystąpiła do Programu *Opieka wytchnieniowa* – edycja 2020. Z Programu skorzystało wówczas 12 osób niepełnosprawnych, w tym opiekunowie czworga dzieci do 16. roku życia. W 2020 r. w gminie zrealizowano ogółem 2108 godzin usług opieki wytchnieniowej świadczonych w formie pobytu dziennego, w tym 1725 godzin świadczonych osobom z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 383 godziny świadczone dzieciom z orzeczeniem o niepełnosprawności.

W 2021 r. z usług opieki wytchnieniowej świadczonych w formie pobytu dziennego skorzystało dziewięć osób niepełnosprawnych, w tym sześć osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz opiekunowie trojga dzieci do 16. roku życia. Do 30 października 2021 r. zrealizowano 1672 godziny takich usług.

(akta kontroli str. 154-166)

W celu zapewnienia wsparcia społecznego w formie świadczenia usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych starszym osobom niepełnosprawnym, gmina przystąpiła do Programu *Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych* – edycja 2020. Z Programu skorzystało sześć osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, zrealizowano wówczas 1609 godzin usług.

W 2021 r. rozpoczęto w gminie realizacją Programu *Opieka 75+* – edycja 2021 r., w ramach którego usługami objęto siedem osób wymagających takiego rodzaju wsparcia. Do końca października 2021 r. zrealizowanych zostało 2078 godzin usług, spośród 2874 możliwych do wykorzystania.

(akta kontroli str. 167-171)

W latach objętych kontrolą gmina realizowała także projekty finansowane ze środków UE.

W ramach projektu pn. *Q Nowym Perspektywom*¹⁰, w 2019 r. uruchomiono Klub Integracji Społecznej. W ciągu dwóch lat realizacji projektu jego uczestnikami było 51 osób, w tym 19 osób niepełnosprawnych, spośród których cztery, po ukończeniu uczestnictwa, znalazły zatrudnienie.

W 2021 r. Gmina Radzymin przystąpiła do realizacji projektu pn. *Nowy Standard*, w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego¹¹. Celem projektu było zwiększenie dostępu do usług społecznych dla 40 osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu poprzez realizację usług opiekuńczych lub usług asystenckich świadczonych w formie dziennej i stacjonarnej. Projekt zakładał wsparcie w szczególności osób, które ze względu na stan zdrowia lub niepełnosprawność, wymagają opieki lub pomocy w związku z niemożnością wykonywania, co najmniej jednej czynności dnia codziennego. Na dzień 27 października 2021 r. w projekcie uczestniczyło 16 osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności, w tym osiem osób z orzeczeniem o znacznym stopniu, siedem z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu oraz jedna osoba z orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności.

(akta kontroli str. 172-183)

Na podjęcie decyzji o przystąpieniu do Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 wpływ miały przede wszystkim wnioski wynikające z pracy pracowników socjalnych, którzy zgłaszali konieczność uruchomienia dodatkowych form wsparcia dla osób niepełnosprawnych w zakresie zaspokojenia ich potrzeb społecznych, uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych czy sportowych, związanych z załatwianiem spraw urzędowych i codziennym wsparciu, które do czasu rozpoczęcia realizacji Programu nie były oferowane. Wnioski pracowników socjalnych dotyczyły także stworzenia nowej oferty wsparcia osób niepełnosprawnych, niezależnej od kryterium dochodowego, która pozwoliłaby na zwiększenie oddziaływania i poprawę sytuacji tej grupy osób na terenie gminy. Ponadto osoby niepełnosprawne także zgłaszały chęć udziału w Programie i skorzystania z usług asystenta osobistego, co szczególnie było zauważane po emisji spotów reklamujących utworzenie Programu pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*.

(akta kontroli str. 501-510)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek rozpoznawał i monitorował sytuację osób niepełnosprawnych mieszkających na terenie gminy, lecz ze względu na zakres kompetencji, działania te ograniczano wyłącznie do podopiecznych OPS. W latach 2019-2021 Ośrodek realizował kilka programów i projektów skierowanych do osób niesamodzielnych, co w istotny sposób wpływało na dostępność form pomocy dla niepełnosprawnych mieszkańców gminy. OPS przygotowując się do przystąpienia do Programu pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021, bazował nie tylko na danych znajdujących się we własnych systemach, lecz także na informacjach odnośnie liczby wydanych przez Powiatowy Zespół w Wołominie, orzeczeń dotyczących mieszkańców Gminy Radzymin.

¹⁰ Projekt realizowany w ramach RPO Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020, Oś priorytetowa Wsparcie włączenia społecznego i walka z ubóstwem, Działanie Aktywizacja społeczno-zawodowa osób wykluczonych i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

¹¹ Projekt realizowany w ramach RPO Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 Oś priorytetowa Wsparcie włączenia społecznego i walka z ubóstwem, Działanie Usługi społeczne i usługi opieki zdrowotnej. Projekt realizowany od 1 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r.

2. Realizacja oraz rozliczanie usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej.

Opis stanu faktycznego

2.1. Ośrodek informował mieszkańców gminy o możliwości uzyskania przez osoby niepełnosprawne wsparcia w formie usług realizowanych przez asystenta. Ogłoszenie o prowadzeniu przez OPS rekrutacji do dwóch programów¹² rządowych finansowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego zostało opublikowane 7 maja 2021 r. na stronie internetowej OPS. W ogłoszeniu podano ogólne informacje dotyczące Programu oraz adres strony internetowej Ośrodka, gdzie można było zapoznać się ze szczegółami dotyczącymi Programu i udziału w nim.

Na stronie internetowej OPS zamieszczone zostały informacje dotyczące celów i adresatów Programu, kwoty otrzymanego dofinansowania, zasad rekrutacji, wskazano też osobę mogącą udzielić szczegółowych informacji – koordynatora usług asystenta osoby niepełnosprawnej, wraz z numerami telefonów i adresem e-mailowym¹³. Do ogłoszenia załączony został Regulamin rekrutacji i realizacji Programu pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 w Gminie Radzymin (dalej: Regulamin rekrutacji) oraz wzory dokumentów koniecznych do przedstawienia podczas ubiegania się o otrzymanie usług, tj. wzory: karty zgłoszenia do Programu, oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych niezbędnych do realizacji Programu, oświadczenia o korzystaniu lub nie z usług asystenta w ramach innych programów, oświadczenia opiekuna osoby niepełnosprawnej o pobieraniu zasiłku opiekuńczego, a także wzór harmonogramu wykonania zlecenia w poszczególnych miesiącach.

(akta kontroli str. 87-109)

W celu informowania mieszkańców gminy o możliwości uzyskania przez osoby niepełnosprawne wsparcia z Programu, w szczególności osób starszych lub słabo posługujących się mediami społecznościowymi, pracownik socjalny – koordynator Programu, w kwietniu 2021 r., kontaktował się telefonicznie z sołtysami poszczególnych miejscowości oraz proboszczami parafii mieszczących się na terenie gminy. Skierowano wówczas prośbę o pomoc w ewentualnym kontakcie z osobami potrzebującymi wsparcia i zainteresowanymi otrzymaniem takich usług.

(akta kontroli: str. 118-119)

2.2. W 2021 r. Gmina Radzymin po raz pierwszy realizowała Program pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*. Wniosek o środki finansowe z Funduszu Solidarnościowego, podpisany przez osobę upoważnioną – Kierownika Ośrodka¹⁴, wysłany został 7 stycznia 2021 r.¹⁵ przez OPS do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

We wniosku uwzględniono: planowaną liczbę osób niepełnosprawnych korzystających z usług asystenta (50 osób), w tym: planowaną liczbę dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia,

¹² Poza Programem pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 realizowano też Program pn. *Opieka wychnieniowa* – edycja 2021.

¹³ Pracownika Ośrodka.

¹⁴ Upoważnienie nr B.0052.1.2021 z 4 stycznia 2021 r. dla Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzyminie.

¹⁵ Komunikatem z 23 grudnia 2020 r. w sprawie wydłużenia terminów naborów wniosków w ramach Programów pn. *Opieka wychnieniowa* – edycja 2021 oraz pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 Minister Rodziny i Polityki Społecznej wydłużył termin naboru wniosków do 8 stycznia 2021 r. Pierwotny termin upływał 31 grudnia 2020 r.

rehabilitacji i edukacji (pięcioro dzieci); planowaną liczbę osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (30 osób) oraz planowaną liczbę osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (15 osób).

Dla osób niepełnosprawnych zaplanowano 25 500 godzin usług asystenta, w tym: 1500 godzin usług dla dzieci do 16. roku życia, 15 tys. godzin dla osób dorosłych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 9 tys. godzin dla osób dorosłych z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Zgodnie z wnioskiem, usługi miały być wykonywane przez 25 asystentów.

W kalkulacji kosztów związanych z realizacją usług zaplanowano: koszt godzin usług asystenckich – 1020 tys. zł, koszt zakupu środków ochrony osobistej dla asystentów – 3,5 tys. zł, koszt zakupu biletów komunikacji publicznej dla asystentów – 12,5 tys. zł, koszt ubezpieczenia OC lub NNW asystentów – 3,7 tys. zł, koszt dojazdu własnym/innym środkiem transportu przez asystentów – 37,5 tys. zł, koszt zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe/społeczne dla asystentów towarzyszących uczestnikom Programu – 7,5 tys. zł oraz koszt obsługi Programu – 21,7 tys. zł. Wnioskowana kwota środków ogółem na realizację Programu wyniosła 1106,5 tys. zł.

W dołączonej do wniosku informacji uzupełniającej zaznaczono, że zapotrzebowanie na usługi w zaplanowanym wymiarze wynikało z wstępnych deklaracji osób niepełnosprawnych lub ich opiekunów, a rozeznanie wśród mieszkańców przeprowadzone zostało na początku grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 188-217)

W związku ze zmniejszeniem kwoty środków przyznanych dla Województwa Mazowieckiego¹⁶, Gmina Radzymin zaktualizowała wniosek na środki finansowe z Programu. Zaplanowano objęcie usługami asystenta 30 osób niepełnosprawnych, w tym pięcioro dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze ww. wskazaniami, 16 osób dorosłych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz dziewięć osób dorosłych z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Zaplanowano 11 340 godzin usług, w tym 1350 godzin dla dzieci, 5130 dla osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 4860 dla osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Łączne koszty realizacji usług wyliczono na kwotę 488,1 tys. zł, w tym: koszt godzin usług zaplanowano na 453,6 tys. zł, koszt zakupu środków ochrony osobistej dla asystentów na kwotę 2,6 tys. zł, koszt zakupu biletów komunikacji publicznej dla asystentów na kwotę 6,7 tys. zł, ubezpieczeń OC i NNW asystentów na kwotę 2,2 tys. zł, dojazdu własnym środkiem transportu na kwotę 20,2 tys. zł oraz koszt zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe dla asystentów towarzyszących uczestnikowi Programu na kwotę 2,7 tys. zł. Na obsługę Programu zaplanowano 9,8 tys. zł.

Celem przystąpienia do Programu było wdrożenie i zagwarantowanie powszechnego dostępu do usług asystenta osobistej osoby niepełnosprawnej na obszarze gminy.

Potencjalny wpływ usług to:

- wsparcie osób niepełnosprawnych w wykonywaniu czynności dnia codziennego, co przyczyni się do zwiększenia samodzielności tych osób,

¹⁶ Ogłoszenie wyników naboru wniosków z 24 lutego 2021 r. Województwu mazowieckiemu przyznano środki w wysokości 13 921,7 tys. zł, co stanowiło 50% wnioskowanych środków. Pismo Wojewody Mazowieckiego nr WN-II.946.1.81.2021.IM z 3 marca 2021 r.

- wsparcie osób niepełnosprawnych w kontaktach z otoczeniem w celu nabycia kompetencji niezbędnych do realizacji m.in. spraw urzędowych, wizyt lekarskich, korzystania z komunikacji publicznej,
- zwiększenie poziomu aktywności w życiu społecznym poprzez udział w wydarzeniach społecznych, kulturalnych, rozrywkowych, sportowych, co będzie skutkowało ograniczeniem skali wykluczenia społecznego tych osób.

(akta kontroli str. 218-234)

Oświadczenie o przyjęciu środków finansowych z Programu, podpisane – z upoważnienia Burmistrza Radzimina, przez Zastępcę Burmistrza oraz Skarbnika Gminy, złożone zostało 4 marca 2021 r. Rada Miejska w Radziminie podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie przez gminę do realizacji Programu realizowanego ze środków Funduszu Solidarnościowego¹⁷.

(akta kontroli str. 235-237)

Umowa w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Gminą Radzimin podpisana została 11 maja 2021 r.¹⁸, tj. 2,5 miesiąca po ogłoszeniu wyników naboru wniosków. Załącznikami do umowy był Program oraz wniosek złożony przez Gminę Radzimin.

(akta kontroli str. 249-258)

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Radzimina, umowa została podpisana w dniu wyznaczonym przez Wojewodę. OPS w Radziminie monitorował status umowy, jednak jej podpisanie odbyło się zgodnie z harmonogramem wyznaczonym przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

(akta kontroli str. 530-533)

8 listopada 2021 r. podpisano aneks nr 1 do ww. umowy. Zakres zmian dotyczył zwiększenia liczby osób niepełnosprawnych uczestniczących w Programie (zwiększono do 36 osób, w tym do 25 osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, do sześciu osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, liczba dzieci do 16. roku życia pozostała bez zmian). Liczba asystentów wzrosła do 25 osób¹⁹. W aneksie uszczegółowiono ponadto postanowienia dotyczące wyboru wykonawcy usług.

(akta kontroli str. 259-275)

2.3. Wykonywanie usług w ramach Programu w Gminie Radzimin zlecone zostało²⁰, podmiotowi, o którym mowa w art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²¹.

Zarządzeniem Burmistrza Radzimina²² ogłoszony został otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego w zakresie działalności na rzecz osób z niepełnosprawnościami w Gminie Radzimin w 2021 r. Termin składania ofert

¹⁷ Uchwała nr 429/XXX/2021 Rady Miejskiej w Radziminie z 20 marca 2021 r. Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Radzimina.

¹⁸ Umowa nr 40/2021/AOON.

¹⁹ Planowana liczba godzin usług asystenta pozostała bez zmian – 11 340, liczba godzin usług dla dzieci zmniejszyła się z 1350 do 780, liczba godzin usług dla osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności zwiększyła się z 5130 do 8400, liczba godzin usług dla osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności zmniejszyła się z 4860 do 2160.

²⁰ Dział V ust. 22 pkt 2 Programu.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm., dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²² Zarządzenie z 5 maja 2021 r. nr 005054.2021 w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego w zakresie działalności na rzecz osób z niepełnosprawnościami, pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

upływał 30 maja 2021 r., tj. 25 dni od dnia ukazania się ogłoszenia. Ogłoszenie zawierało wszystkie wymagane informacje, wskazane w art. 13 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 276-287)

W odpowiedzi na konkurs wpłynęły dwie oferty, z których jedna – złożona przez Fundację Instytut Białowieski – z przyczyn formalnych została odrzucona. Pozytywnie pod względem merytorycznym oceniona została oferta złożona przez Spółdzielnię²³. Konkurs rozstrzygnięty został 7 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 288-312)

Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowę o powierzenie realizacji zadania publicznego. Konkurs na realizację zadania w zakresie działalności na rzecz osób z niepełnosprawnościami, pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 r. rozstrzygnięty został 7 czerwca 2021 r., a umowę o realizację zadania publicznego pomiędzy Gminą Radzymin a Spółdzielnią, której załącznikami były: złożona oferta oraz aktualizacje opisu poszczególnych działań, podpisano 24 czerwca 2021 r.²⁴, tj. 17 dni po rozstrzygnięciu konkursu.

(akta kontroli str. 289, 313-321)

Według wyjaśnień Burmistrza Radzimina, po rozstrzygnięciu konkursu oferent był zobowiązany do dostarczenia dokumentów wymaganych w ogłoszeniu konkursowym, w szczególności: potwierdzenia aktualności danych zawartych w ofercie, jak również numeru rachunku wydzielonego do obsługi projektu. Dokumenty zostały dostarczone w dniach 16-17 czerwca 2021 r. Czas do 24 czerwca 2021 r., czyli dnia podpisania umowy był niezbędny na procedowanie umowy oraz ustalenie z oferentem terminu zawarcia dokumentu.

(akta kontroli str. 530-533)

Do udziału w Programie osoby niepełnosprawne kwalifikowane były przez OPS. Zarządzeniem nr OPS.021.17.2021 Kierownika Ośrodka z 26 kwietnia 2021 r.²⁵ wprowadzony został Regulamin rekrutacji i realizacji Programu pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 w Gminie Radzymin, z którego wynikało, że osoby niepełnosprawne kwalifikowane były na podstawie złożonej karty zgłoszenia do Programu oraz kopii aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności / o niepełnosprawności. Zgłaszając chęć udziału w Programie, osoby niepełnosprawne lub opiekunowie prawni, zobowiązani byli także do złożenia oświadczeń o korzystaniu z usług asystenckich w ramach innych projektów / programów oraz w przypadku opiekunów, którzy pobierali świadczenie pielęgnacyjne i zrezygnowali z wykonywania pracy w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem do 16. roku życia, z orzeczoną niepełnosprawnością, a także oświadczenie o tym fakcie. Dokumenty należało składać do OPS, o przyznaniu usług decydowała kolejność zgłoszeń.

Zgodnie z Regulaminem rekrutacji, o przyznaniu usług asystenckich decydowała wyłącznie kolejność zgłoszeń do Programu, nie brano natomiast pod uwagę innych

²³ Protokół z prac Komisji Konkursowej z 7 czerwca 2021 r. oraz Zarządzenie nr 0050.76.2021 Burmistrza Radzimina z 9 czerwca 2021 r. w sprawie rozstrzygnięcia konkursu ofert na realizację zadania publicznego w zakresie działalności na rzecz osób z niepełnosprawnościami, pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 r.

²⁴ Umowa nr OPS.526.143.2021.

²⁵ Zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu rekrutacji i realizacji Programu pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021 w Gminie Radzymin.

uwarunkowań, jak np. stopień niepełnosprawności, sytuację rodzinną osoby niepełnosprawnej, czy korzystanie z innych form pomocy i wsparcia.

(akta kontroli str. 238-247)

Według wyjaśnień Kierownik OPS, w Regulaminie rekrutacji uwzględniono wyłącznie kolejność zgłoszeń z uwagi na zasady Programu. Kierownik zadeklarowała jednocześnie, że w przypadku otrzymania przez Gminę Radzymin środków na realizację Programu w 2022 r., w Regulaminie rekrutacji zostaną wprowadzone postanowienia odnoszące się do stopnia niepełnosprawności, sytuacji rodzinnej osoby niepełnosprawnej (np. osoba samotnie gospodarująca), korzystania z innych form pomocy (osoby o niskim statusie materialnym), które w toku rekrutacji premiować będą osoby w najtrudniejszej sytuacji. Rozwiązanie zagwarantuje przyznawanie usług asystenckich osobom najbardziej potrzebującym z uwagi na stan zdrowia, jak również sytuację rodzinną i materialną, które mają niekorzystny wpływ na ich poziom aktywności społecznej.

(akta kontroli str. 522-529)

Rekrutacja uczestników Programu odbywała się dwuetapowo, zgodnie z Regulaminem rekrutacji²⁶, zgłoszenia rozpatrywał wyznaczony przez Kierownika OPS pracownik socjalny – koordynator usług, a następnie listy zakwalifikowanych osób zatwierdzane były przez kierownika Ośrodka, przy czym osoby, które zgłosiły się do Programu po zakończeniu rekrutacji, miały zostać wpisane na listę rezerwową i w przypadku rezygnacji osoby zakwalifikowanej, zaproszone do uczestnictwa w nim.

(akta kontroli str. 238-247)

W 2021 r. nie utworzono listy rezerwowej. Z uwagi na skrócenie okresu realizacji usług wygenerowane zostały oszczędności, które przeznaczono na objęcie wsparciem większej liczby osób niepełnosprawnych. Tym samym wszystkie osoby, które złożyły karty zgłoszeniowe do Programu zostały zakwalifikowane do udziału w Programie. Według wyjaśnień Kierownik OPS, w 2021 r. Ośrodek nikomu nie odmówił usług asystenckich. Wszystkie osoby aplikujące o wsparcie uzyskały pomoc.

(akta kontroli str. 522-529)

Przyjmując wyjaśnienia Kierownik OPS, NIK zwraca uwagę, że zaplanowana w pierwotnym wniosku liczba osób do objęcia usługami asystenta została przez Ośrodek zawyżona.

Ze sprawozdania częściowego z wykonania zadania publicznego²⁷ wynika, że w okresie od 24 czerwca do 30 września 2021 r. usługami asystenckimi objęto 30 osób niepełnosprawnych i zrealizowano 3423,5 godzin usług, a do realizacji zadania zaangażowano 23 asystentów osobistych.

(akta kontroli str. 321-324)

Do 15 listopada 2021 r. na realizację zadania publicznego wydatkowano 210,1 tys. zł, tj. 42,2%²⁸ otrzymanej kwoty. Do 30 listopada 2021 r. zrealizowano 6427 godzin usług asystenckich (56,7% godzin zaplanowanych w ofercie), w tym: dla dzieci do 16. roku życia – 555 godzin, dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności –

²⁶ § 2 ust. 4 Regulaminu rekrutacji.

²⁷ Do złożenia, do dnia 10 października 2021 r., sprawozdania częściowego z wykonania zadania publicznego zleceniobiorca zobowiązany został w podpisanej umowie (§ 8 ust. 3).

²⁸ W tym: 195,8 tys. zł – wynagrodzenie asystentów osób niepełnosprawnych, 1,1 tys. zł – zakup środków ochrony osobistej dla asystentów, 8,80 zł – zakup biletów komunikacji publicznej dla asystentów, 7,3 tys. zł – dojazdu własnym środkiem transportu przez asystentów, 482,5 zł – zakup biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe, a także 4,4 tys. zł – wynagrodzenie koordynatora i 1 tys. zł – wynagrodzenie księgowej.

4381,5 godzin oraz dla osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności – 1490,5 godziny usług asystenckich.

(akta kontroli str. 338-339)

Jak wskazała Kierownik OPS, podczas aplikowania o środki z Programu jego realizację przewidywano na 10 miesięcy. Tymczasem w związku z przedłużającą się procedurą oceny wniosków i podpisania umowy, okres realizacji skrócił się do sześciu miesięcy. Fakt ten miał wpływ na poziom zrealizowanych wydatków.

(akta kontroli str. 534-538)

Liczba osób niepełnosprawnych korzystających z usług asystentów osobistych systematycznie się zwiększała. Na dzień 30 czerwca 2021 r. do udziału w Programie zakwalifikowane były 23 osoby²⁹, na dzień 9 lipca 2021 r. usługami objęto 25 osób niepełnosprawnych³⁰, na dzień 2 września 2021 r. – 29 osób³¹, na dzień 6 października 2021 r. – 32 osoby³², a na dzień 28 października 2021 r. – 36 osób³³. Przez cały okres realizacji, usługami asystenta obejmowano ponad 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, tj. osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dzieci niepełnosprawne z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, co było zgodne z postanowieniami Programu³⁴.

(akta kontroli str. 390-421)

2.4. Ośrodek posiadał wyodrębniony rachunek bankowy dla środków z Programu³⁵. Wojewoda Mazowiecki podpisując umowę z Gminą Radzymin zobowiązał się do przekazania środków Funduszu Solidarnościowego na: realizację zadania w łącznej kwocie 488,1 tys. zł³⁶ w trzech transzach³⁷ oraz na koszty związane z obsługą Programu w kwocie 9,7 tys. zł³⁸. Środki z Funduszu Solidarnościowego przekazane zostały w terminach wynikających z umowy³⁹.

(akta kontroli str. 328-335)

Umowa na realizację zadania publicznego *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2021*, zawarta pomiędzy Gminą Radzymin a Spółdzielnią, przewidywała przekazanie środków finansowych w wysokości 497,4 tys. zł, w dwóch transzach po 248,7 tys. zł, tj. I transza w terminie do 14 dni od dnia zawarcia umowy i II transza w terminie do 31 października 2021 r. Środki w kwotach wskazanych w umowie OPS przekazał 7 lipca oraz 28 października 2021 r.

Kontrola wykazała, że kwotę w wysokości 9,4 tys. zł Ośrodek przekazał niezgodnie z postanowieniami Programu Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 313-320, 336-337)

²⁹ W tym pięć osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i jedno dziecko do 16. roku życia.

³⁰ W tym pięć osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i troje dzieci do 16. roku życia.

³¹ W tym pięć osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i czworo dzieci do 16. roku życia.

³² W tym pięć osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i czworo dzieci do 16. roku życia.

³³ W tym sześć osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i pięcioro dzieci do 16. roku życia.

³⁴ Dział III Cele Programu.

³⁵ Dział VII ust. 8 Programu.

³⁶ § 3 ust. 1 umowy, dokładna kwota – 488 138,25 zł.

³⁷ Kwota 244,1 tys. zł w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy, 122 tys. zł do 23 lipca 2021 r. oraz 122 zł do 22 października 2021 r.

³⁸ W terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy.

³⁹ 244,1 tys. zł oraz 9,7 tys. zł przekazano 19 maja 2021 r., 122 tys. zł przekazano 19 lipca 2021 r. oraz 122 tys. zł przekazano 21 października 2021 r.

2.5. W czasie kontroli badaniem objęto dokumentację 15 osób korzystających z usług wykonywanych przez asystentów osobistych osób niepełnosprawnych (spośród 31 korzystających z usług asystenta na dzień 29 października 2021 r. – 48,4%), w tym czworga dzieci do 16. roku życia⁴⁰, sześciu osób posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz pięciu osób posiadających orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

Analiza wykazała, że w dokumentacji wszystkich dzieci do 16. roku życia znajdowały się orzeczenia o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz koniecznością stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Opiekunowie wszystkich dzieci złożyli także oświadczenia dotyczące rezygnacji z wykonywania pracy zawodowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem do 16. roku życia.

(akta kontroli str. 348-389)

W przypadku gdy usługa asystenta świadczona była na rzecz dzieci niepełnosprawnych do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie z ww. wskazaniem, wymagane było także zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta⁴¹. Kontrola wykazała, że w przypadku żadnego z czworga dzieci uczestniczących w Programie, nie przedstawiono zaświadczenia psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 348-389)

Wszystkie osoby niepełnosprawne, których dokumentację analizowano, posiadały orzeczenia o stopniu niepełnosprawności uprawniające do uczestnictwa w Programie. Cztery osoby dorosłe, spośród 11, posiadały orzeczenia równoważne, tj. orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, traktowane na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (trzy osoby) oraz na równi z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (jedna osoba). Przykładowo Komisja Lekarska do spraw inwalidztwa i zatrudnienia 31 października 1985 r. zaliczyła osobę do pierwszej grupy inwalidzkiej, z zaznaczeniem, że osoba ta trwale wymaga opieki innych osób⁴².

(akta kontroli str. 387-389)

Wszystkie osoby niepełnosprawne lub ich opiekunowie złożyli do OPS karty zgłoszenia do Programu, zgodne z wzorem stanowiącym załącznik nr 8 do Programu.

Średni czas oczekiwania na rozpoczęcie realizacji usług, od dnia wpływu do OPS karty zgłoszenia, wynosił 23 dni. Należy jednak zaznaczyć, że jedna z osób niepełnosprawnych⁴³ na rozpoczęcie usług oczekiwała aż 54 dni. W przypadku tej osoby, której karta zgłoszenia do Programu wpłynęła do Ośrodka 25 czerwca 2021 r., realizację usług rozpoczęto dopiero 19 sierpnia 2021 r. W przypadku dwóch

⁴⁰ Wszystkie dzieci, które na dzień 29 października 2021 r. korzystały z usług świadczonych przez asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej.

⁴¹ Dział V ust. 4 Programu.

⁴² Lista kontrolna nr 15/KP/AOON/21.

⁴³ Osoba do 16. roku życia lista kontrolna nr 1/TG/AOON/21.

innych osób czas oczekiwania na rozpoczęcie usług wynosił 40 i 36 dni od dnia złożenia karty⁴⁴.

(akta kontroli str. 348-349, 365-367, 384-386)

Powodem tego były reguły postępowania niezbędne do podpisania umów. Według wyjaśnień Kierownik OPS, przyjmowanie kart zgłoszeń do Programu rozpoczęło po podpisaniu umowy z Wojewodą Mazowieckim. Następnie przeprowadzono konkurs na zlecenie realizacji usługi asystenta, który został ogłoszony dopiero 5 maja 2021 r., tj. po wyznaczeniu przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki daty podpisania umowy. Ze względu na wymogi proceduralne, 7 czerwca 2021 r. wyłoniono wykonawcę usług, który także potrzebował czasu na skompletowanie dokumentacji niezbędnej do podpisania umowy. Umowa realizacji zadania publicznego została podpisana 24 czerwca 2021 r. i 5 lipca 2021 r. rozpoczęło wykonywanie usług asystenckich dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 516-521)

Zgodnie z postanowieniami Programu⁴⁵ limit godzin usług asystenta przypadających na jednego uczestnika Programu wynosił nie więcej niż 60 godzin miesięcznie, natomiast limit godzin przypadających na jedno dziecko niepełnosprawne z ww. wskazaniem oraz w przypadku opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych legitymujących się znacznym stopniem niepełnosprawności, którego rodzice lub osoby spokrewnione pobierają świadczenie pielęgnacyjne (zrezygnowali ze świadczenia pracy) wynosił nie więcej niż 30 godzin miesięcznie.

Wszystkie osoby, których dokumentację analizowano otrzymały przysługującą im liczbę godzin usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej, tj. sześć osób mogło wykorzystać 30 godzin usług miesięcznie oraz dziewięć osób 60 godzin usług miesięcznie. Należy jednak zaznaczyć, że z żadnego dokumentu przekazywanego przez OPS osobom niepełnosprawnym, lub ich opiekunom, nie wynikała liczba godzin usług asystenckich, jakie przysługują osobie niepełnosprawnej.

(akta kontroli str. 348-389)

Według wyjaśnień Kierownik Ośrodka, OPS informował uczestników Programu o przysługującej im liczbie godzin usług asystenckich. Miesięczny limit godzin wynikał z Programu, jak również z Regulaminu rekrutacji. Ponadto o wynikach rekrutacji osoby zakwalifikowane informowane były osobiście lub telefonicznie przez pracownika socjalnego. Informacja uwzględniała również przysługujący miesięczny limit godzin. Kierownik OPS zadeklarowała jednocześnie, że w kolejnej edycji Programu, w przypadku uzyskania dofinansowania przez Gminę Radzymiń, zostanie wdrożona procedura pisemnego informowania uczestników o liczbie przysługujących godzin takich usług.

(akta kontroli str. 516-521)

Kontrola wykazała ponadto, że nie wszystkie osoby niepełnosprawne wykorzystały cały przysługujący im limit godzin usług. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku czterech, spośród 15 osób (26,6%), których dokumentację analizowano. Przykładowo w sierpniu 2021 r. asystent pomagał dziecku do 16. roku życia tylko przez 15 godzin, nie zaś przez 30 przysługujących godzin⁴⁶, natomiast osobie

⁴⁴ Lista kontrolna nr 7/OG/AOON/21 – karta zgłoszenia do Programu złożona 1 czerwca 2021 r., rozpoczęcie realizacji usług 18 sierpnia 2021 r. oraz Lista kontrolna nr 14/SJ/AOON/21 – karta zgłoszenia do Programu złożona 7 czerwca 2021 r., rozpoczęcie realizacji usług 14 lipca 2021 r.

⁴⁵ Dział V ust. 11 i 12 Programu.

⁴⁶ Lista kontrolna nr 1/TG/AOON/21.

dorośle w sierpniu przez 33 godziny oraz we wrześniu przez 17,5 godziny, nie zaś przez przysługujące 60 godzin⁴⁷.

(akta kontroli str. 348-349, 372-374)

Jak wskazała Kierownik OPS, Program ustalał górny limit godzin do wykorzystania w każdym miesiącu realizacji usług, nie określa natomiast minimalnego limitu godzin. Liczba godzin zrealizowanych usług była zgodna z potrzebami poszczególnych uczestników i wynikała ze złożonych harmonogramów.

(akta kontroli str. 516-521)

Usługi asystenta mogły być realizowane przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu⁴⁸. Badanie dokumentacji wykazało, że usługi świadczone były także w dni wolne od pracy, soboty i niedziele, np. 4 września (sobota) – wycieczka rowerowa, 19 i 26 września (niedziele) – wyjazd na basen oraz 11 września (sobota) – wycieczka nad Jezioro Zegrzyńskie⁴⁹ lub 17 lipca (sobota) – wyjazd na zakupy, 1 sierpnia (niedziela) – odwiedziny siostry⁵⁰.

W toku kontroli nie stwierdzono, aby w tym samym czasie asystent opiekował się więcej niż jednym uczestnikiem Programu.

(akta kontroli str. 348-389)

Kontrola wykazała także, że w przypadku dwóch osób niepełnosprawnych nastąpiła zmiana asystenta świadczącego usługi. Przyczyną zmiany w przypadku jednej osoby był brak możliwości pogodzenia harmonogramów realizacji usług przez tego samego asystenta u dwóch podopiecznych. Uczestnicy Programu mieli podobne oczekiwania godzinowe świadczenia usług. Druga osoba po rozpoczęciu realizacji usług zgłosiła potrzebę korzystania z samochodu, którym asystent nie dysponował. Dlatego też wskazała innego asystenta.

(akta kontroli str. 348-389)

W 2021 r. z przyznanych wcześniej usług asystenta zrezygnowała jedna osoba niepełnosprawna, czego powodem był wyjazd za granicę w celach zarobkowych. Osoba ta zrezygnowała jeszcze przed rozpoczęciem ich realizacji, a swoją rezygnację potwierdziła 16 września 2021 r.⁵¹.

(akta kontroli str. 426-433)

Koszt jednej godziny zegarowej wynagrodzenia z tytułu świadczenia usług asystenta w przypadku wszystkich osób wynosił 40 zł, co było zgodne z działem V ust. 19 Programu.

(akta kontroli str. 348-389)

Na podstawie zawartej umowy Spółdzielnia zobowiązała się wykonać zadanie publiczne na warunkach określonych w umowie oraz w złożonej ofercie⁵².

Zgodnie z ofertą⁵³ każdy z asystentów miał mieć pod opieką maksymalnie dwie osoby niepełnosprawne miesięcznie w dwóch środowiskach. Kontrola wykazała, że czterech asystentów miało pod opieką po trzy osoby niepełnosprawne. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 291-312)

⁴⁷ Lista kontrolna nr 10/KK/AOON/21.

⁴⁸ Dział V ust. 9 Programu.

⁴⁹ Lista kontrolna nr 6/KK/AOON/21.

⁵⁰ Lista kontrolna nr 10/KK/AOON/21.

⁵¹ Osoba posiadająca orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności na stałe.

⁵² § 1 umowy ust. 1.

⁵³ Pkt. 5 Opis zakładanych rezultatów realizacji zadania publicznego.

W czasie kontroli, wśród osób korzystających z usług asystenckich przeprowadzone zostało anonimowe badanie ankietowe dotyczące otrzymywanego wsparcia. Analiza 11 ankiet (spośród 15 przekazanych – 73%) wykazała, że wszystkie osoby były zadowolone z usług świadczonych przez asystentów. Wszystkie osoby wskazały formy otrzymywanej pomocy, a także wiedziały do kogo należy zgłosić zastrzeżenia w przypadku wątpliwości odnośnie zakresu lub jakości świadczonej pomocy. Trzy osoby podkreśliły, że dużym plusem usług jest ich bezpłatność i aż 10 osób wyraziło chęć dalszego uczestnictwa w Programie.

(akta kontroli str. 474)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ośrodek przekazując Spółdzielni środki na realizację zadania publicznego w wysokości 497,4 tys. zł, przekazał także, otrzymane od Wojewody Mazowieckiego, środki Funduszu Solidarnościowego na koszty związane z obsługą Programu, w wysokości 9,4 tys. zł. Zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, koszty te dotyczą obsługi Programu realizowanej przez jednostkę samorządową czyli gminę, a nie podmiot, któremu zlecono zadanie. Było to niezgodne z postanowieniami Programu.

(akta kontroli str. 328-337)

Kierownik OPS wyjaśniła, że powodem przekazania środków był brak jednoznacznych zasad w Programie i w umowie z Wojewodą Mazowieckim wskazujących na konieczność pozostawienia tych środków w gminie. Gmina podjęła opracowanie rozwiązania, w ramach którego środki przekazane Spółdzielni na obsługę zadania zostaną sfinansowane ze środków własnych Gminy, a środki na obsługę Programu zostaną wydatkowane przez Gminę na zasadach określonych w Programie lub zwrócone Wojewodzie Mazowieckiemu w terminie wskazanym w umowie. Kierownik Ośrodka wskazała jednocześnie, że pozostawienie środków na obsługę Programu w jednostkach samorządu terytorialnego i brak możliwości przekazania podmiotowi wyłonionemu w konkursie przeprowadzonym na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, oznacza przerzucenie finansowania Programu na partnerów społecznych i samorządy.

(akta kontroli str. 522-529)

W ocenie NIK przekazanie środków na obsługę Programu podmiotowi zewnętrznemu realizującemu usługi jest wydatkowaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację i może wskazywać na naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁴.

2. Zgodnie z postanowieniami Programu⁵⁵, w przypadku gdy usługa asystenta będzie świadczona na rzecz dzieci niepełnosprawnych do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji

⁵⁴ Art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.) wskazuje, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację.

⁵⁵ Dział V ust. 4 Programu.

i edukacji, wymagane było także zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta. Kontrola wykazała, że w przypadku żadnego z czworga dzieci, korzystających z usług wykonywanych przez asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej, nie przedstawiono zaświadczenia psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta.

(akta kontroli str. 432-473)

Według wyjaśnień Kierownik OPS, powodem braku takich zaświadczeń było wskazanie osób realizujących usługi asystenckie u dzieci przez ich rodziców lub opiekunów. Nie wymagano zatem zaświadczenia psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta.

(akta kontroli str. 522-529)

W ocenie NIK wskazanie przez rodziców lub opiekunów prawnych osób świadczących usługi asystenta, nie oznacza, że osoby te nie musiały posiadać zaświadczenia psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej.

3. Zgodnie z ofertą złożoną przez Spółdzielnię, stanowiącą załącznik do umowy podpisanej przez Gminę Radzymin ze Spółdzielnią Socjalną *Pożytek*, każdy z asystentów miał mieć pod opieką maksymalnie dwie osoby niepełnosprawne miesięcznie w dwóch środowiskach⁵⁶. Kontrola wykazała, że warunek ten nie został spełniony, gdyż czterech asystentów miało pod opieką po trzy osoby niepełnosprawne, co oznacza, że sprawowany przez OPS nadzór nad realizacją usług asystenckich był niewystarczający.

(akta kontroli str. 291-312)

Według wyjaśnień Kierownik OPS, o przydzieleniu jednemu asystentowi więcej niż dwóch podopiecznych decydował fakt, że asystenci byli wskazywani przez samych uczestników, co jest zgodne z działem V pkt 6 Programu. Prawo to było respektowane w toku realizacji Programu. W ramach prowadzonego nadzoru i kontroli nad zleconym zadaniem publicznym pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021, poproszono Spółdzielnię o przedłożenie wyjaśnień w tym zakresie. Zalecenie w tej sprawie zostało zawarte w protokole pokontrolnym zadania publicznego realizowanego na podstawie umowy dotacyjnej. Na dzień składania przedmiotowych wyjaśnień Spółdzielnia nie udzieliła jeszcze odpowiedzi w tym zakresie.

(akta kontroli str. 522-529)

OCENA CZĄSTKOWA

OPS przekazując bezpośrednio wykonawcy środki pochodzące z Funduszu Solidarnościowego na realizację usług asystenta osoby niepełnosprawnej, przesłał także środki przeznaczone na koszty związane z obsługą Programu, co było niezgodne z zasadami określonymi przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, dotyczącymi realizacji Programu pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021. Przez cały okres realizacji zadania ponad 70% uczestników Programu stanowiły osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, jednak przyznając usługi dzieciom do 16. roku życia, OPS nie wymagał od asystentów zaświadczeń psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania przez nich takich czynności.

⁵⁶ Dział III, pkt. 5 oferty, Opis zakładanych rezultatów realizacji zadania publicznego.

3. Nadzór i kontrola nad realizacją usług oraz ich jakością

Do dnia 15 grudnia 2021 r. realizacja w Gminie Radzymin Programu nie była kontrolowana przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej ani Wojewodę Mazowieckiego.

(akta kontroli str. 500)

W przypadku zlecenia realizacji usług asystenta przez gminę innym podmiotom, gmina jest zobowiązana do koordynacji, nadzoru, kontroli zadań oraz sposobu wykorzystania środków zgodnie z Programem⁵⁷.

Umowa zawarta między Gminą Radzymin a Spółdzielnią Socjalną *Pożytek* nakładała na zleceniodawcę obowiązek sprawowania kontroli prawidłowości wykonywania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji⁵⁸.

W dniach 21 października – 5 listopada 2021 r., tj. w czasie trwania kontroli NIK, Gmina Radzymin przeprowadziła w Spółdzielni kontrolę realizacji zadania publicznego pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – 2021*⁵⁹.

O planowanym rozpoczęciu kontroli Spółdzielnia została poinformowana przez jedną z osób upoważnionych do jej przeprowadzenia – Kierownik OPS w Radzyminie.

Kontrola dotyczyła zgodności realizacji usług asystenckich z Programem; zgodności z umową o realizację zadania publicznego i ofertą stanowiącą załącznik do umowy oraz sprawozdaniem z realizacji zadania; kwalifikowalności wydatków i zgodności rozliczeń finansowych⁶⁰.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące:

- przekroczenia limitu osób znajdujących się w jednym miesiącu pod opieką jednego asystenta,
- braku dodatkowych opisów rachunków oraz braku dekretacji dokumentów księgowych,
- potwierdzenia przez asystentów wykonania umowy, na rachunkach do umów zleceń, z datą po wykonaniu zapłaty za przedmiotowy rachunek,
- pozostawianie pustych pól na kartach realizacji usług asystenckich w częściach dotyczących liczby wykorzystanych biletów jednorazowych komunikacji publicznej/prywatnej oraz kosztu przejazdu asystenta własnym/innym środkiem transportu,
- braku wypełnień ewidencji przebiegu pojazdu w wierszach dotyczących podsumowania strony (liczba faktycznie przejechanych kilometrów, wartość).

W wyniku kontroli sformułowano cztery wnioski w zakresie:

- wyjaśnienia przez zleceniobiorcę przekroczenia limitu osób znajdujących się w jednym miesiącu pod opieką jednego asystenta,
- wyjaśnienia oraz uzupełnienia braków dodatkowych opisów rachunków oraz braków dekretacji,
- potwierdzania wykonania umowy przez zleceniobiorców na rachunkach do umów przed zapłatą za zrealizowane usługi,

⁵⁷ Dział XII Programu, zadania gminy ust. 10.

⁵⁸ § 7 umowy.

⁵⁹ Osoby upoważnione przez Burmistrza Radzymina do przeprowadzenia kontroli: Kierownik Referatu Partycypacji i Polityki Społecznej Urzędu Miasta i Gminy Radzymin (upoważnienie nr B.077.83.2021 oraz B.077.94.2021) oraz Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Radzyminie (upoważnienie nr B.077.82.2021 oraz B.077.93.2021).

⁶⁰ Protokół z kontroli realizacji zadania publicznego pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2021 z 8 grudnia 2021 r.*

- wyjaśnienia przyczyn i uzupełnienia pozostawionych pustych pól na kartach realizacji usług asystenckich oraz ewidencji przebiegu pojazdów.

(akta kontroli str. 475-498)

Z informacji Kierownik Ośrodka wynika, że prowadzony był także stały monitoring świadczonych usług, a wszyscy uczestnicy Programu i ich opiekunowie byli w stałym kontakcie z wyznaczonym pracownikiem socjalnym OPS. Minimum raz w miesiącu pracownik socjalny kontaktował się z każdym środowiskiem oraz z taką samą częstotliwością kontaktował się też z asystentami świadczącymi usługi. Podczas spotkań omawiane były ewentualne problemy dotyczące realizacji usług, a także sytuacji poszczególnych uczestników. Kierownik OPS nie przedstawiła jednak dokumentów potwierdzających prowadzone działania.

(akta kontroli str. 534-539)

Do dnia zakończenia kontroli do OPS ani do Burmistrza Radzymina nie wpłynęły skargi na poziom, zakres, sposób wykonania usług asystenckich realizowanych w ramach Programu pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

(akta kontroli str. 499, 539-541)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Mimo niestwierdzenia w tym obszarze nieprawidłowości, to w ocenie NIK sprawowany przez Ośrodek nadzór nad realizacją usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej nie był wystarczający, co w konsekwencji spowodowało wystąpienie nieprawidłowości polegających m.in. na braku dodatkowych opisów rachunków oraz braku dekretacji dowodów księgowych, realizowaniu usług niezgodnie ze złożoną ofertą, a także nierzetelnym wypełnianiu przez asystentów wymaganej dokumentacji.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Odzyskanie od Spółdzielni Socjalnej *Pożytek* środków w kwocie 9,4 tys. zł przekazanych przez OPS na koszty administracyjne związane z realizacją zadania publicznego w ramach resortowego Programu pn. *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.
2. Realizacja zadań publicznych finansowanych ze środków pochodzących z Funduszu Solidarnościowego zgodnie z wszystkimi postanowieniami zawartymi w podpisanych umowach oraz dokumentach programowych stanowiących załączniki do tych umów.
3. Zwiększenie nadzoru nad realizowanymi programami, w szczególności w zakresie dotrzymywania postanowień wynikających z zawartych umów oraz prowadzenia wymaganej dokumentacji.

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. 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
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.

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.

Warszawa, grudnia 2021 r.

Kontroler
Joanna Celińska
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

.....
podpis