



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.003.02.2022

**Pani**  
**Mariola Brzezińska**  
Kierownik Miejsko-Gminnego  
Ośrodka Pomocy Społecznej  
w Łochowie  
Aleja Pokoju 75  
07-130 Łochów

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/22/033 Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Łochowie <sup>1</sup> Aleja Pokoju 75, 07-130 Łochów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariola Brzezińska, Kierownik MGOPS, od 19 lipca 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Kinga Chrupek od 1 maja 2021 r. do 18 lipca 2021 r. Natalia Powierża od 1 sierpnia 2020 r. do 30 kwietnia 2021 r. Jadwiga Mielcarz od 1 czerwca 1990 r. do 27 lipca 2020 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 zadań wynikających z Programu <sup>2</sup> , rozliczanie usług asystenckich oraz uzyskanie zakładanych efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Tomasz Gołaś, Główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/24/2022 z 20 kwietnia 2022 r.  (akta kontroli tom I str. 1-3)

# II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

## OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2021 Ośrodek rozpoznawał i monitorował sytuację niepełnosprawnych mieszkańców Gminy Łochów, a także realizował kilka programów adresowanych do nich, co przekładało się na zwiększenie dostępności wsparcia dla tej grupy osób. W roku 2020 i 2021 Ośrodek realizował m.in. Program *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*. W tym przypadku wsparcie zostało udzielone łącznie 12 osobom<sup>5</sup> w wymiarze 5675 godzin usług asystenta, a wydatki na ten cel wyniosły 219 tys. zł. Zwrócić jednak należy uwagę, że realizacja programów nie wynikała z gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, z uwagi na nieopracowanie projektu tego dokumentu przez Ośrodek, mimo wymogu wynikającego z § 11 ust. 1 Statutu MGOPS<sup>6</sup>.

Usługi były świadczone przez asystentów posiadających wystarczające kwalifikacje, na rzecz podopiecznych, którzy spełniali kryteria udziału w Programie. Zrealizowane

<sup>1</sup> Dalej: Ośrodek lub MGOPS.

<sup>2</sup> Program Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pn. „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2019-2020 oraz edycja 2021 (dalej: Program).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>4</sup> NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dziewięć osób brało udział w Programie zarówno w 2020 jak i 2021 r.

<sup>6</sup> Uchwalony uchwałą nr XL/379/2006 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 28 kwietnia 2006 r., ze zm. Dalej: Statut.

wydatki były racjonalne i niezbędne dla realizacji zadania oraz spełniały warunki uznania ich za kwalifikowane. Także sprawozdania z realizacji Programu przekazywane były Wojewodzie Mazowieckiemu terminowo i zawierały rzetelne dane wynikające z dokumentacji źródłowej oraz ewidencji księgowej.

Stwierdzone nieprawidłowości, w przypadku usług świadczonych przez asystentów w 2020 r., dotyczyły niezgodności liczby oraz stopnia niepełnosprawności osób z założeniami przyjętymi we wniosku, stanowiącym załącznik do umowy<sup>7</sup>. Natomiast w 2021 r., w przypadku jednego z dwójki dzieci niepełnosprawnych do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności, brak było wymaganego zaświadczenia psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta. Ponadto, w przypadku czterech z 12 osób objętych wsparciem, na podstawie zapisów w kartach realizacji usług asystenckich nie można było jednoznacznie stwierdzić zgodności zakresów usług świadczonych przez asystentów z zakresami wskazanymi w kartach zgłoszenia do Programu.

Stwierdzono również, że wydatki były ponoszone z innego wyodrębnionego rachunku bankowego, niż wskazany w umowach z Wojewodą Mazowieckim.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu  
faktycznego

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

##### 1.1. Sytuacja osób niepełnosprawnych na terenie gminy

Niepełnosprawność stanowiła w Gminie Łochów w latach 2019-2021 r. drugą najczęściej występującą przyczynę korzystania z pomocy społecznej. Z Oceny zasobów pomocy społecznej za kolejne lata wynika, że w 2019 r. pomocy z tytułu niepełnosprawności udzielono 110 rodzinom, w 2020 r. 81 rodzinom, zaś w 2021 r. 80 rodzinom.

Z danych Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Węgrowie wynika, że wg stanu na koniec 2021 r. na terenie Gminy Łochów zamieszkiwało 1531 osób niepełnosprawnych (8,6% ogólnej liczby mieszkańców). Liczba dzieci 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 w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji wynosiła 26. Liczba mieszkańców gminy z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności – 205 osób, a liczba mieszkańców z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – 64 osoby.

(akta kontroli tom I str. 49-99; tom II str. 364-365)

MGOPS dokonywał rozeznania sytuacji osób niepełnosprawnych mieszkających na terenie Gminy Łochów poprzez pracę socjalną oraz w oparciu o informacje na temat świadczeniobiorców Ośrodka, tj. osób pobierających zasiłki opiekuńcze z tytułu niepełnosprawności<sup>8</sup>, świadczenia pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej<sup>9</sup> lub zasiłki stałe<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Załącznik nr 2 do umowy nr 28/AON/2019.

<sup>8</sup> Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 615), dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych.

<sup>9</sup> Na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

<sup>10</sup> Na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.), dalej: ustawa o pomocy społecznej.

Ośrodek nie opracował gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 373-380)

Z ankiety przeprowadzonej w sierpniu 2021 r. w związku z prowadzonymi przez MGOPS pracami nad strategią rozwiązywania problemów społecznych wynika, że istotność niepełnosprawności jako problemu społecznego w Gminie Łochów na skali pięciopunktowej (gdzie "jeden" oznacza brak występujących problemów a "pięć" bardzo poważny problem społeczny) na „jeden” oceniło 13,5%, na „dwa” – 33,3%, na „trzy” – 39,7%, na „cztery” – 7,1%, zaś na „pięć” – 6,4% osób spośród 141 respondentów, którzy wzięli udział w ankiecie. Pod względem odsetka wskazań na istotność na poziomie od „trzy” do „pięć”, niepełnosprawność znalazła się na dziewiątym miejscu na 11 problemów społecznych objętych badaniem. Jako bardziej istotne wskazano w kolejności: alkoholizm, zanieczyszczenie środowiska, starzenie się społeczeństwa, problemy mieszkaniowe, bezrobocie, ubóstwo, przestępczość i przemoc w rodzinie. Za mniej istotne uznano narkomanię i bezdomność.

W odpowiedzi na pytanie jakie problemy społeczne osób niepełnosprawnych respondenci uważają za najważniejsze na terenie gminy<sup>11</sup>, najwięcej osób wskazało na: utrudniony dostęp do świadczeń medycznych (np. do rehabilitacji) – 63,8%, utrudniony dostęp do usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych – 46,8%, brak zorganizowanych form spędzania czasu – 44%, brak oferty zajęć kulturalnych, edukacyjnych dla osób niepełnosprawnych – 42,6% i utrudniony dostęp do budynków użyteczności publicznej – 37,6%. Na inne problemy (izolacja rodzinna (odrzućenie), ubóstwo i bieda, bezrobocie, brak akceptacji w środowisku) wskazało od 19,9% do 23,4% respondentów.

W odpowiedzi na pytanie o zadania jakie powinny być podjęte w celu rozwiązywania problemów społecznych na terenie gminy 63,8% respondentów<sup>12</sup> wskazało na usługi opiekuńcze dla osób starszych i/lub niepełnosprawnych. Było to druga najczęściej wybierana odpowiedź po zwiększeniu dostępu do lekarzy specjalistów.

(akta kontroli tom I str. 164-179)

## **1.2. Formy pomocy osobom niepełnosprawnym mieszkającym na terenie powiatu**

Poza świadczeniami uzyskiwanymi w ramach Programu, osoby niepełnosprawne zamieszkujące Gminę Łochów lub ich opiekunowie mogli skorzystać z innych możliwości wsparcia.

W 2021 r. MGOPS realizował Program *Opieka wytchnieniowa* – edycja 2021. Działania podejmowane w ramach tego programu miały na celu czasowe odciążenie członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz osobami posiadającymi orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności lub równoważne, poprzez możliwość uzyskania doraźnej, czasowej pomocy w formie usługi opieki wytchnieniowej, w sytuacji gdy opiekunowie z różnych powodów nie mogli wykonywać swoich obowiązków. W 2021 r. w gminie zrealizowano ogółem 1003 godziny usług opieki wytchnieniowej świadczonej w formie pobytu dziennego, w tym 160 godzin świadczonych osobom z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 843 godziny świadczone dzieciom z orzeczeniem o niepełnosprawności. Wsparciem

<sup>11</sup> Możliwe było wskazanie trzech wybranych odpowiedzi.

<sup>12</sup> Można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

objęto sześć osób w tym pięcioro dzieci i jedną osobę dorosłą o znacznym stopniu niepełnosprawności.

(akta kontroli tom I str. 100-127)

W latach 2019-2021 Ośrodek realizował Program *Opieka 75+*. Celem tego programu była poprawa dostępności do usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób w wieku 75 lat i więcej, w ramach którego usługami objęto 18 osób wymagających takiego rodzaju wsparcia. W kolejnych latach program cieszył się coraz większym zainteresowaniem, a wsparciem objęto kolejno, pięć, 10 i 14 osób.

(akta kontroli tom I str. 128-131)

W latach 2020-2021 MGOPS realizował także pilotażowy program wdrożenia usług opiekuńczych w formie teleopieki w gminach w województwie mazowieckim. Usługa teleopieki skierowana była do osób starszych, samotnych, schorowanych, o małym stopniu samodzielności. Umożliwiała całodobowe wezwanie pomocy w przypadku zagrożenia życia, zdrowia lub bezpieczeństwa. Oferta skierowania była przede wszystkim do osób, które pozostawały na długie godziny same w domu i obawiały się, że w tym czasie mogą być pozbawione pomocy w nagłej potrzebie. Programem w obu latach jego realizacji objęto po 28 osób.

(akta kontroli tom I str. 132-139)

W celu zapewnienia wsparcia społecznego w formie świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych osobom niepełnosprawnym, Ośrodek w latach 2019-2021 realizował program *Specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi*. Z programu w roku 2019 i 2020 skorzystało po osiem, zaś w 2021 r. siedem osób, w tym odpowiednio po siedmioro i sześcioro dzieci. W okresie objętym kontrolą osoby niepełnosprawne korzystały również z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych finansowanych z innych źródeł (zgodnie z *Oceną zasobów pomocy społecznej* w 2021 r. zostało nimi objętych 19 niepełnosprawnych osób dorosłych) i turnusów rehabilitacyjnych (pięć osób w 2021 r.). W 2021 r. 20 osób niepełnosprawnych przebywało w domach pomocy społecznej.

(akta kontroli tom I str. 100-126, 140-163; tom II str. 364-365)

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik MGOPS, w przyszłości planowane jest utworzenie środowiskowego domu samopomocy typu A dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Z rozeznania środowiska wynika, że osoby te stanowią duży odsetek osób potrzebujących wsparcia. Brak oferty dla ww. osób na terenie Powiatu Węgrowskiego doprowadza często do pogłębiania się zaburzeń psychicznych i w konsekwencji do umieszczania ich w domach pomocy społecznej.

(akta kontroli tom II str. 373-380)

### **1.3. Przygotowanie do przystąpienia do Programu Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej i informacje o jego realizacji**

Przed przystąpieniem do Programu dokonano kalkulacji liczbowej w zakresie zapotrzebowania na usługi asystencji. Źródłem danych była baza świadczeniobiorców Ośrodka (osoby pobierające zasiłki opiekuńcze, świadczenia pielęgnacyjne, zasiłki stałe), inne dane uzyskane przez pracowników MGOPS ze środowiska, pozyskane podczas pracy socjalnej. Ponadto analizowano informacje przekazywane przez osoby zgłaszające się do MGOPS w odpowiedzi na ogłoszenia o możliwości wzięcia udziału w Programie. Ogłoszenia, a w 2021 r. również plakat informujący o wsparciu w ramach Programu, były umieszczane na tablicy ogłoszeń oraz na portalu społecznościowym Ośrodka. W ogłoszeniach opublikowanych 2 marca oraz 16 grudnia 2021 r. informowano o przystąpieniu do realizacji Programu przez Gminę Łochów, celach i adresatach Programu oraz podano nr telefonu i adres poczty elektronicznej pod którymi można było uzyskać dodatkowe informacje. O możliwości

przystąpienia do Programu informowali potencjalnych uczestników również pracownicy MGOPS podczas bezpośredniej pracy socjalnej oraz rozmów telefonicznych. Prowadzono również konsultacje z sołtysami.

(akta kontroli tom I str. 180-188; tom II str. 373-380)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą nie opracowano gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym opracowanie i realizacja przedmiotowej strategii jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym.

Zgodnie ze Statutem, MGOPS realizuje m.in. zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej (§ 11 ust. 1 Statutu). Zgodnie z § 6 ust. 1-2 Statutu, MGOPS kieruje Kierownik, który jest odpowiedzialny za realizację zadań Ośrodka. Tym samym, za opracowanie projektu strategii odpowiedzialny był Ośrodek, co znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach składanych przez Kierownika MGOPS, Burmistrza Łochowa oraz Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łochowie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik MGOPS, niezwłocznie po objęciu przez nią stanowiska w lipcu 2021 r., w celu rozpoczęcia prac nad strategią, podjęto działania w kierunku zdiagnozowania problemów społecznych. W sierpniu 2021 r. przeprowadzono badanie ankietowe mieszkańców, a w kwietniu 2022 r. podjęto współpracę z doradcą Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej przy tworzeniu *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Łochów na lata 2022-2028*. Jednym z projektowanych celów strategicznych jest „Gmina Łochów przyjazna osobom starszym, niepełnosprawnym i przewlekle chorym”. Planowany termin przedstawienia strategii Radzie Miasta Łochów to 29 czerwca 2022 r.

Poprzedni kierownicy MGOPS<sup>13</sup> wyjaśnili, że nieopracowanie strategii wynikało z nawarstwienia się innych ważnych zadań spowodowanych między innymi epidemią COVID-19 oraz niewystarczającą liczbą pracowników, którzy w pierwszej kolejności byli kierowani do wykonywania najpilniejszych zadań. Burmistrza Łochowa oraz Przewodniczący Rady Miejskiej w Łochowie wyjaśnili, że powodem nieuchwalenia strategii było nieprzedłożenie stosownego projektu przez MGOPS.

(akta kontroli tom I str. 4-48; tom II str. 373-380, 387-390, 393-403, 406-407)

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek rozpoznawał i monitorował sytuację osób niepełnosprawnych mieszkających na terenie Gminy Łochów. W latach 2019-2021 Ośrodek realizował kilka programów i projektów skierowanych do osób niepełnosprawnych i niesamodzielnych, co w istotny sposób wpływało na dostępność do form pomocy dla mieszkańców gminy.

Ośrodek nie opracował projektu gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, do czego był zobowiązany na podstawie § 11 ust. 1 Statutu.

Opis stanu  
faktycznego

## **2. Realizacja zadań wynikających z Programu, rozliczanie usług asystenckich oraz uzyskanie zakładanych efektów**

### **2.1. Przystąpienie do realizacji usług asystenta osoby niepełnosprawnej**

MGOPS realizował *Program Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 (w roku 2020) i edycja 2021.

<sup>13</sup> Pytania o powody nieprzyjęcia strategii rozwiązywania problemów społecznych zostały skierowane na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o NIK do dwóch Kierowników Ośrodka, sprawujących funkcje w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 kwietnia 2021 r. oraz na podstawie art. 40 ust. 7 ustawy o NIK do Burmistrza Łochowa i Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łochowie.

Ośrodek w odpowiedzi na ogłoszenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 3 października 2019 r. o naborze wniosków w ramach Programu "Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej" – edycja 2019-2020 (dalej: ogłoszenie o naborze) złożył wniosek do Wojewody Mazowieckiego na środki finansowe w roku 2020. Wniosek podpisany przez Zastępcę Burmistrza Gminy Łochów został złożony 16 października 2019 r., tj. przed upływem terminu wynikającego z ogłoszenia o naborze.

(akta kontroli tom I str. 251-252)

Zgodnie ze złożonym wnioskiem, usługami świadczonymi przez asystenta miało zostać objętych 10 osób niepełnosprawnych, w tym dwie osoby dorosłe posiadające orzeczenie o znacznym i osiem osób posiadających orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności<sup>14</sup> albo orzeczenie równoważne.

We wniosku zaplanowano 3600 godzin wsparcia udzielanego przez asystentów. Koszt jednej godziny ustalono na 30 zł, a łączny koszt na 108 tys. zł. We wniosku nie przewidziano kosztów związanych z zakupem biletów komunikacji publicznej dla asystentów ani ubezpieczenia asystentów. Koszt obsługi Programu określono na 540 zł. Tym samym łączna kwota wnioskowana z Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania wyniosła 108,5 tys. zł. Założenia przyjęte przy kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania były uzasadnione. Mieściły się również w limitach określonych w Programie.

(akta kontroli tom I str. 252)

Złożony wniosek zawierał niezbędne dane i pozytywnie przeszedł weryfikację dokonywaną przez Wojewodę, co pozwoliło na uzyskanie rekomendacji do dofinansowania w pełnej wnioskowanej kwocie. Niezwłocznie po ogłoszeniu wyników naboru wniosków Gmina Łochów złożyła oświadczenie o przyjęciu środków finansowych z Programu.

(akta kontroli tom I str. 251)

Umowa nr 28/AON/2019 w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego na finansowanie zadania została zawarta z Wojewodą Mazowieckim 18 grudnia 2019 r. W trakcie realizacji zadania nie podpisano aneksu do umowy, pomimo że liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem nie była zgodna ze złożonym wnioskiem na środki finansowe<sup>15</sup>, który stanowił załącznik nr 2 do umowy. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 240-250)

Uchwała nr XXI/154/2020 Rady Miejskiej w Łochowie w sprawie przystąpienia do realizacji Programu została podjęta 26 lutego 2020 r., czyli już po podpisaniu umowy z Wojewodą. Jednakże zgodnie ze stanowiskiem Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych<sup>16</sup>, w związku z faktem że Program nie wskazuje terminu podjęcia uchwały, decyzję w tym zakresie podejmuje gmina/powiat realizujący Program, uwzględniając możliwości organizacyjne, prawne oraz finansowe. Tym samym za dozwolone uznano podejmowanie uchwał dopiero po podpisaniu umowy.

(akta kontroli tom I str. 238)

W ramach edycji Programu na rok 2021 MGOPS złożył do Wojewody Mazowieckiego wniosek na środki finansowe w dniu 4 stycznia 2021 r., tj. przed upływem terminu

<sup>14</sup> Wydane na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.), dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej.

<sup>15</sup> MGOPS informował o tym fakcie Wojewodę w ramach bieżącej sprawozdawczości.

<sup>16</sup> Pismo nr BON.IX.070.2.4.2020.AKU z 7 stycznia 2020 r. oraz pismo nr BON-IX.72.13.99.2020.WO z 25 marca 2020 r.

wynikającego z ogłoszenia o naborze. Wniosek został złożony na obowiązującym formularzu i podpisany przez Burmistrza Gminy Łochów.

(akta kontroli tom I str. 324-330)

Zgodnie ze złożonym wnioskiem, usługami świadczonymi przez asystenta miało zostać objętych 12 osób niepełnosprawnych, w tym dwoje dzieci do 16. roku życia, dziewięć osób dorosłych posiadających orzeczenie o znacznym i jedna osoba posiadająca orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie równoważne.

We wniosku zaplanowano 4620 godzin wsparcia udzielanego przez asystentów. Koszt godziny ustalono na 40 zł, w związku z czym łączny koszt usług został zaplanowany na 184,8 tys. zł. Ponadto w ramach kosztów bezpośrednich zaplanowano:

- koszty zakupu biletów komunikacji publicznej dla asystenta: 13,2 tys. zł;
- koszty dojazdu własnym środkiem transportu: 13,2 tys. zł;
- koszty zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe/społeczne dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu: 13,2 tys. zł;
- koszty zakupu środków ochrony osobistej dla asystentów: 6,6 tys. zł;
- koszty ubezpieczeń OC lub NNW dla asystentów: 1,8 tys. zł.

Łączne planowane koszty wyniosły 232,8 tys. zł. Koszty pośrednie zaplanowano na 2% kosztów bezpośrednich, tj. 4,7 tys. zł. Tym samym łączna kwota środków finansowych z Funduszu Solidarnościowego wnioskowana przez MGOPS wyniosła 237,5 tys. zł. Założenia przyjęte przy kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania mieściły się w limitach określonych w Programie.

(akta kontroli tom I str. 324-330)

Celem przystąpienia do Programu była poprawa jakości życia osób niepełnosprawnych na terenie Gminy Łochów oraz zapewnienie osobom niepełnosprawnym wsparcia i pomocy adekwatnej do ich potrzeb. Potencjalny wpływ usług to:

- rozpowszechnienie usług asystenta, a w efekcie zwiększenie szans osób niepełnosprawnych na prowadzenie bardziej samodzielnego trybu życia;
- aktywizacja i zaangażowanie osób niepełnosprawnych w wydarzenia społeczne, kulturalne, rozrywkowe i sportowe.

(akta kontroli tom I str. 328)

Złożony wniosek zawierał niezbędne dane i pozytywnie przeszedł weryfikację dokonywaną przez Wojewodę, co pozwoliło na uzyskanie rekomendacji do dofinansowania w pełnej wnioskowanej kwocie. Niezwłocznie po ogłoszeniu wyników naboru wniosków Gmina Łochów złożyła oświadczenie o przyjęciu środków finansowych z Programu. Uchwała nr XXXVI/248/2021 Rady Miejskiej w Łochowie w sprawie przystąpienia Gminy Łochów do realizacji Programu została podjęta 31 marca 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 302, 316-317)

Umowa nr 30/2021/AOON w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania została zawarta z Wojewodą Mazowieckim 10 maja 2021 r. Umowa nie była aneksowana.

(akta kontroli tom I str. 306-315)

## **2.2. Realizacja usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej**

W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2020 r. usługami świadczonymi przez asystenta objęto łącznie dziewięć osób dorosłych, w tym osiem osób ze znacznym stopniem



niepełnosprawności i jedną osobę z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Było to niezgodne z treścią złożonego wniosku stanowiącego załącznik do umowy, zgodnie z którym usługami świadczonymi przez asystenta miało zostać objętych 10 osób niepełnosprawnych, w tym dwie osoby dorosłe posiadające orzeczenie o znacznym i osiem osób posiadających orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Nie zawarto również aneksu do umowy. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 204, 207; tom II str. 44-47, 364-368)

W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2021 r. usługami świadczonymi przez asystenta objęto łącznie 10 osób dorosłych, w tym dziewięć osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności i jedną osobę z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności oraz dwoje dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem pkt 7 i 8 w orzeczeniu o niepełnosprawności tj. 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 i edukacji. Było to zgodne z treścią złożonego wniosku. Wszystkie osoby niepełnosprawne korzystające z usług asystentów w roku 2020 korzystały z nich również w roku 2021. Żadna osoba niepełnosprawna nie zrezygnowała z udziału w Programie przed jego zakończeniem.

(akta kontroli tom I str. 253, 262-268; tom II str. 44-47, 364-368)

Przez cały okres realizacji Programu w 2021 r., 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 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 i edukacji, co było zgodne z postanowieniami Programu<sup>17</sup>.

(akta kontroli tom II str. 44-47, 364-368)

W 2020 r. zrealizowano 2135 godzin usług asystenta, co stanowiło 59,3% godzin zaplanowanych. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik MGOPS, niewykorzystana liczba godzin wynikała z trudności w znalezieniu asystentów chętnych do świadczenia usług. Ostatnie umowy z asystentami podpisano dopiero w czerwcu. Ponadto z uwagi na pandemię koronawirusa w Polsce oraz obawy o możliwość zarażenia się, w kwietniu cztery osoby niepełnosprawne nie korzystały z usług asystentów, a w maju trzy. W 2021 r. zrealizowano 3540 godzin usług asystenta, co stanowiło 76,6% godzin zaplanowanych. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik MGOPS, niewykorzystana liczba godzin wynikała z rozpoczęcia realizacji Programu od marca, a nie od lutego jak zaplanowano w złożonym wniosku, a także z trudności ze zrekrowaniem dziecka do 16. roku życia spełniającego warunku udziału w Programie. Udało się to dopiero w sierpniu 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 207, 210, 262-268; tom II str. 44-47, 373-380)

Koszt jednej godziny pracy asystenta nie przekraczał 30 zł w 2020 r. i 40 zł w 2021 r.<sup>18</sup>. W 2020 r. były ponoszone wydatki wyłącznie związane z wypłatą wynagrodzeń dla asystentów. Realizując Program w 2021 r. MGOPS, ponoszono również inne wydatki. Z ustaleń kontroli wynika, że Ośrodek przestrzegał limitów określonych w ogłoszeniu o naborze wniosków, dotyczących:

<sup>17</sup> Dział III Cele Programu.

<sup>18</sup> Z uwzględnieniem wszystkich składek obciążających pracodawcę i pracownika.

- zakupu biletów komunikacji publicznej/prywatnej jednorazowych lub miesięcznych oraz koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu, w wysokości nie większej niż 200 zł miesięcznie,
- zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe/ społeczne itp. dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu, w wysokości nie większej niż 100 zł miesięcznie,
- zakup środków ochrony osobistej, w wysokości nie większej niż 50 zł miesięcznie.

(akta kontroli tom I str. 207, 262-268; tom II str. 1-47, 65-68, 100-101, 131-132)

Stosowane przez MGOPS limity godzin usług asystenta były zgodne z warunkami zawartymi w Programie i nie były przekraczane – limit godzin przypadających na jednego uczestnika Programu w 2020 r. wynosił nie więcej niż 30 godzin miesięcznie. W 2021 r. jednej osobie niepełnosprawnej został przyznany limit 60 godzin zaś pozostałym osobom po 30 godzin. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik Ośrodka, wynikało to z faktu, że osoby którym przyznano usługi asystenckie nie zgłaszały zapotrzebowania na większą liczbę godzin miesięcznie. Dlatego też liczby godzin usług asystenckich były przyznawane zgodnie z faktycznymi potrzebami zgłoszonymi przez uczestników Programu, pomimo iż zgodnie z Programem możliwe było ich przyznanie w większej liczbie. Było to również zgodne z kalkulacją przygotowaną na etapie wnioskowania o dofinansowanie. We wniosku zaplanowano że usługi w liczbie 60 godzin miesięcznie będą udzielane na rzecz dwóch osób. NIK zwraca jednak uwagę że liczba godzin wnioskowanego wsparcia nie była wskazywana w kartach zgłoszenia do Programu, wobec czego nie jest możliwe stwierdzenie, jaki wymiar godzin usług asystenckich był zgłaszany przez poszczególne osoby niepełnosprawne. Należy przy tym zaznaczyć, że żadna z osób biorących udział w badaniu ankietowym przeprowadzonym przez NIK nie informowała o zbyt niskim wsparciu otrzymywanym w ramach Programu. Do MGOPS nie wpłynęły też skargi na poziom, zakres lub sposób wykonania usług asystenckich.

(akta kontroli tom II str. 1-47, 65-68, 100-101, 131-132, 405-406)

Usługi asystenta mogły być realizowane w 2020 r. przez siedem dni w tygodniu w godz. 7<sup>00</sup>-22<sup>00</sup>, zaś w 2021 r. 24 godziny na dobę. Badanie dokumentacji wykazało, że usługi świadczone były także w dni wolne od pracy, soboty i niedziele.

W toku kontroli nie stwierdzono, aby w tym samym czasie asystent opiekował się więcej niż jednym uczestnikiem Programu. Nie wystąpiły przypadki przyznania kolejnych godzin usług asystenta w ramach środków nie pochodzących z dofinansowania otrzymanego w ramach Programu.

(akta kontroli tom II str. 1-43, 373-380)

### **2.3. Wykonawcy usług asystenta osoby niepełnosprawnej oraz kwalifikacje osób świadczących usługi**

Usługi były udzielane przez 12 asystentów<sup>19</sup> osobistych osoby niepełnosprawnej zatrudnionych w oparciu o umowy zlecenia. W 2020 r. jeden z asystentów świadczył usługi na rzecz dwóch podopiecznych, w pozostałych przypadkach oraz w roku 2021 każdy z asystentów udzielał wsparcia jednemu podopiecznemu.

W 2020 r. wszyscy asystenci posiadali wykształcenie przynajmniej średnie oraz co najmniej roczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym, zgodnie z wymaganiami określonymi w pkt V.4 Programu na lata 2019-2020. W 2021 r. wszyscy asystenci posiadali co najmniej 6-miesięczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym, a także zostali wskazani przez uczestnika lub jego

<sup>19</sup> Ośmioro z nich świadczyło usługi w 2020 i 2021 r., zaś pozostałych czworo tylko w 2021 r.

opiekuna prawnego, zgodnie z wymaganiami określonymi w pkt V.3 Programu. Jeden z asystentów zatrudnionych w 2021 r. był zatrudniony również w MGOPS.

Z ankiet przeprowadzonych z asystentami<sup>20</sup> wynika, że o atrakcyjności wykonywania tego zawodu decyduje możliwość niesienia pomocy osobom niepełnosprawnym, a także radość i zadowolenie wyrażane przez podopiecznych oraz ich opiekunów. Kolejnym najczęściej wskazywanym pozytywnym czynnikiem jest elastyczność zatrudnienia rozumiana zarówno jako elastyczność godzin pracy jak i doboru metod pracy najbardziej dostosowanych do potrzeb podopiecznych. Ponadto pomoc jest udzielana często na rzecz osób z sąsiedztwa i daje asystentom poczucie bycia potrzebnymi. W zakresie proponowanych zmian w wykonywaniu usług asystenta najczęściej wskazywano na potrzebę zwiększenia nakładów finansowych/ wynagrodzenia asystentów, zweryfikowania istniejących przepisów prawnych i dostosowania ich do potrzeb w tym zakresie. Asystenci wskazywali również na istnienie w dalszym ciągu barier architektonicznych oraz brak miejsc do aktywnego spędzania czasu z podopiecznymi.

NIK zauważa, że we wzorach kart realizacji usług asystenta wymagane jest wskazanie wyłącznie daty usługi oraz liczby zrealizowanych godzin. Nie jest wymagane natomiast wskazanie w jakich godzinach usługi były wykonywane. Uniemożliwia to jednoznaczną weryfikację czy usługi nie były świadczone na rzecz więcej niż jednego podopiecznego w tym samym czasie (w sytuacji gdy asystent świadczy usługi na rzecz więcej niż jednej osoby niepełnosprawnej), czy okres w którym wykazywane są usługi nie pokrywał się z okresem gdy asystent wykonywał inną pracę zawodową (dotyczy asystentów wykonujących również inne prace zarobkowe) lub czy usługi nie były wykonywane poza okresem ich kwalifikowalności (dotyczy roku 2020, kiedy zgodnie z Programem usługi mogły być realizowane co do zasady w godzinach 7<sup>00</sup>-22<sup>00</sup>).

(akta kontroli tom I str. 203, 254; tom II str. 1-59)

W edycji Programu na rok 2021 w przypadku gdy usługa asystenta świadczona była na rzecz dzieci niepełnosprawnych do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności, wymagane było także zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta<sup>21</sup>. Kontrola wykazała, że w przypadku jednego z dwojga 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*. W przypadku drugiego dziecka, do karty zgłoszenia do Programu załączone zostało stosowne zaświadczenie wydane przez psychologa.

(akta kontroli tom I str. 373-380; tom II str. 1-43)

W latach 2020-2021 fluktuacja kadr na stanowiskach asystentów nie występowała. Wszyscy asystenci, którzy rozpoczęli pracę, kontynuowali ją do 31 grudnia 2021 r. Obsadzanie tych stanowisk dostosowane było do zapotrzebowania zgłaszanego przez osoby niepełnosprawne, choć w dwóch przypadkach udzielanie usług asystenckich nie mogło być rozpoczęte niezwłocznie po zakwalifikowaniu osób niepełnosprawnych do Programu ze względu na brak dostępnych asystentów. Liczba godzin pracy asystenta nie przekraczała limitu godzin usług asystenckich przypadających na jednego uczestnika Programu.

(akta kontroli tom II str. 44-47, 373-380)

---

<sup>20</sup> W trakcie kontroli ankiety zostały skierowane do 12 asystentów, zostały wypełnione i zwrócone przez siedmiu z nich.

<sup>21</sup> Punkt V.4. Programu.

## **2.4. Przyznawanie usług świadczonych przez asystenta osoby niepełnosprawnej**

Ośrodek nie opracował zasad przyznawania usług asystenckich, które określałyby model postępowania przy przyznawaniu usług. Liczba chętnych nie przekraczała możliwości przyznania usług i wszystkie złożone wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone, dlatego nie wprowadzono dodatkowych kryteriów kwalifikujących do udziału w Programie.

Rekrutacja do Programu miała charakter ciągły. W 2020 r. w okresie od 26 lutego do 3 marca do Programu zgłosiło się osiem osób. Ostatni uczestnik zgłosił się w czerwcu. W 2021 r. w okresie od 15 lutego do 15 marca zgłosiło się dziewięciu uczestników, kolejnych dwóch w kwietniu i jeden w sierpniu. Wszyscy chętni do uczestnictwa w Programie złożyli karty zgłoszenia wraz z wymaganymi załącznikami. W 2020 r. wraz z kartą zgłoszenia kandydaci składali kserokopię aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zaś w 2021 r. również oświadczenie uczestnika lub opiekuna prawnego dotyczące wyboru konkretnej osoby jako wnioskowanego asystenta oraz potwierdzające zapoznanie się z głównymi zasadami Programu. W uzasadnionych przypadkach składane były dodatkowe dokumenty takie jak opinie specjalistyczne dotyczące stanu zdrowia/potrzeb wnioskodawców i postanowienia sądu w zakresie ustanowienia opieki prawnej lub kurateli. We wszystkich przypadkach dokumentacja zgłoszeniowa była kompletna, a osoby którym przyznano wsparcie spełniały kryteria udziału w Programie.

(akta kontroli tom II str. 1-47, 60-64, 94-99, 128-130, 367, 373-380)

Karty zgłoszenia do Programu analizowała Kierownik MGOPS. Decydowała ona o przyznaniu usług asystenta osobistego po konsultacjach z pracownikami socjalnymi znających sytuację wnioskodawcy ze względu na wykonywanie pracy socjalnej.

Informacje o przyznaniu usług asystenta przekazywano zainteresowanym osobom telefonicznie lub podczas bezpośredniego kontaktu w MGOPS, informując przy tym o zasadach realizacji usługi asystenckiej.

Zakres możliwych usług świadczonych przez asystenta został określony w treści umów zlecenia zawieranych z asystentami. Szczegółowy zakres usług oraz harmonogram ich świadczenia dostosowywany był do indywidualnych potrzeb osób niepełnosprawnych i ustalany między osobą niepełnosprawną i jej asystentem.

(akta kontroli tom II str. 65-68, 100-101, 131-132, 382-386)

Sytuacja epidemiczna związana z pojawieniem się wirusa SARS-CoV-2 utrudniła realizację Programu przez MGOPS i przyczyniła się do niewykorzystania wszystkich zaplanowanych środków. Było to spowodowane wprowadzeniem obostrzeń, które w okresie ich obowiązywania utrudniły lub uniemożliwiły udział w wydarzeniach kulturalnych, rozrywkowych, społecznych i sportowych. W związku z tym, świadczenia udzielane przez asystentów musiały zostać ograniczone do najbliższego otoczenia osób niepełnosprawnych. Ponadto w początkowej fazie epidemii część asystentów (czterech w kwietniu i trzech w maju 2020 r.) nie świadczyło usług.

(akta kontroli tom II str. 44-47, 382-386)

Zdaniem NIK, realizacja Programu przez MGOPS w okresie objętym kontrolą przyczyniła się do osiągnięcia celów Programu. Potwierdzają to również wyniki anonimowych ankiet skierowanych do beneficjentów Programu<sup>22</sup>. Wszyscy uczestnicy byli bardzo zadowoleni z pomocy uzyskiwanej od asystentów. Wszyscy wskazali również, że dzięki uzyskanej pomocy asystenta lepiej radzą sobie z różnymi trudnymi sytuacjami życiowymi. Ankietowani wskazywali także, że pomoc ze strony

<sup>22</sup> Ankiety skierowano do 12 uczestników, odpowiedzi otrzymano od siedmiu z nich.

asystentów ułatwia ich życie codzienne oraz pomaga funkcjonować w życiu społecznym mimo ograniczeń fizycznych, a także stymuluje do podejmowania nowych aktywności życiowych.

(akta kontroli tom II str. 408-409)

Badaniem objęto dokumentację wszystkich 21 spraw, dotyczących 12 osób niepełnosprawnych (dziewięć osób brało udział w Programie zarówno w 2020 jak i 2021 r.), w tym dwojga dzieci do 16. roku życia oraz ośmiu kobiet i dwóch mężczyzn.

(akta kontroli tom II str. 1-47)

Usługami asystenta objęto wyłącznie osoby, do których Program był adresowany, tj.:

- dzieci do 16. roku życia 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 współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji;
- osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wydane na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej albo orzeczenie równoważne do wyżej wymienionych.

Czas oczekiwania na rozpoczęcie realizacji usług asystenta (od złożenia karty zgłoszenia do Programu) wynosił średnio 15,4 dnia kalendarzowego. W 13 przypadkach świadczenie usług rozpoczęło się w dniu złożenia karty zgłoszenia lub w ciągu kolejnych 5 dni kalendarzowych, w sześciu przypadkach w okresie od ośmiu do 33 dni, w jednym przypadku po upływie 63 dni i w jednym przypadku po upływie 126 dni. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik MGOPS, było to spowodowane trudnościami w znalezieniu i zatrudnieniu kadry asystentów osobistych posiadających wykształcenie i doświadczenie odpowiadające założeniom Programu.

(akta kontroli tom II str. 1-47, 373-380)

Wsparcie udzielane przez asystentów polegało m.in. na wyjazdach w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych jak i do innych miejscowości, rozmowach wspierających, organizacji czasu wolnego, pomocy w prowadzeniu gospodarstwa domowego, pomocy w zakupach oraz przy przygotowaniu posiłków, pomocy w odrabianiu lekcji oraz ćwiczeniach mających rozwijać umiejętności i zainteresowania osób niepełnosprawnych, wyjściach na spacer, do znajomych, rodziny, do świątyni, dowozie na rehabilitację, zwiedzaniu, wyjściach do instytucji kultury i obiektów sportowych.

W 2020 r. wzór Karty zgłoszenia do Programu<sup>23</sup> nie zawierał informacji na temat wnioskowanego zakresu usług asystenta osobistego. W 2021 r. w ośmiu z 12 przypadków zakres usług asystenta był zgodny z zakresem wskazanym w kartach zgłoszenia do Programu. W pozostałych czterech przypadkach na podstawie zapisów w kartach realizacji usług asystenckich nie można jednoznacznie stwierdzić zgodności, wskutek ogólnych zapisów dotyczących rodzaju świadczonych usług. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wszyscy asystenci wykorzystujący prywatne pojazdy do świadczenia usług prowadzili i przedkładali w MGOPS miesięczne ewidencje przebiegu pojazdów.

(akta kontroli tom II str. 1-47, 74-93, 108-127, 139-147)

<sup>23</sup> Stanowiący załącznik nr 7 do Programu – edycja 2019-2020.

## 2.5. Wydatkowanie i rozliczanie środków na usługi świadczone przez asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej

W 2020 r. Gmina Łochów otrzymała na realizację Programu kwotę 108,5 tys. zł w ramach trzech transz przekazanych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w lutym, czerwcu i październiku 2020 r. MGOPS wydatkował na realizację zadania 64,1 tys. zł, co stanowiło 59% planowanych kosztów. Wszystkie wydatki zostały poniesione na wynagrodzenia asystentów wraz z pochodnymi. Środki na obsługę Programu nie zostały wykorzystane. Niewykorzystana dotacja w kwocie 44,6 tys. zł, w tym środki na obsługę Programu, powiększona o kwotę odsetek bankowych<sup>24</sup> została zwrócona na konto Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego 14 stycznia 2021 r., tj. przed upływem terminu wynikającego z umowy.

(akta kontroli tom II str. 194-195, 207)

W 2021 r. Gmina Łochów otrzymała na realizację Programu kwotę 237,5 tys. zł<sup>25</sup> w ramach trzech transz przekazanych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w maju, lipcu i październiku 2021 r., co miało stanowić 100% wszystkich kosztów realizacji Programu. W związku z rozpoczęciem realizacji Programu przed podpisaniem umowy oraz otrzymaniem pierwszej transzy środków, MGOPS ponosił wydatki z własnych środków, a następnie dokonał ich refundacji.

MGOPS wydatkował 154,9 tys. zł na realizację Programu, w tym 3,9 tys. zł na koszty obsługi. Rozliczone wydatki związane z obsługą Programu, stanowiły 2,6% wydatków poniesionych na realizację Programu. Jednakże zgodnie z pkt VII.9 Programu, koszty obsługi mogą zostać pokryte w wysokości faktycznie poniesionej, nie więcej niż 2% środków przekazanych na realizację tego Programu, a nie środków faktycznie wydatkowanych. W związku z tym limity określone dla wydatków związanych z obsługą nie zostały przekroczone.

Wydatki zrealizowane stanowiły 65,2% zaplanowanych. Wydatki bezpośrednie w kwocie 150,9 tys. zł zostały poniesione na: koszty usług asystenta – 141,6 tys. zł, koszty przejazdu własnym środkiem transportu – 6,9 tys. zł, koszty zakupu środków ochrony osobistej – 2,3 tys. zł oraz koszty zakupu biletów – 0,1 tys. zł.

Niewykorzystana dotacja w kwocie 82,6 tys. zł, w tym środki na obsługę Programu w kwocie 0,7 tys. zł, powiększona o kwotę odsetek bankowych<sup>26</sup> została zwrócona na konto Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego 5 stycznia 2022 r., tj. przed upływem terminu wynikającego z umowy.

(akta kontroli tom II str. 194-195, 262-268, 404-405)

Badaniem objęto 15 dowodów księgowych. Wartość wybranych do próby dowodów wyniosła 11,7 tys. zł, co stanowiło 5,4% wszystkich wydatków w ramach Programu w latach 2020-2021. Uzyskane na realizację Programu środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z umów. Ponoszone wydatki mieściły się w limitach określonych dla poszczególnych pozycji kalkulacji kosztów, w związku z czym nie dokonywano przesunięć pomiędzy kategoriami. Zrealizowane wydatki były racjonalne i niezbędne dla realizacji zadania.

(akta kontroli tom II str. 350-363)

W 2020 i 2021 r. wydatki na realizację Programu były ponoszone z wyodrębnionego rachunku bankowego MGOPS. W umowach zawartych z Wojewodą Mazowieckim wskazano jednak wyodrębniony rachunek bankowy Gminy Łochów. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 202-230, 240-250, 306-315, 373-381, 404-405)

<sup>24</sup> W wysokości 58,70 zł.

<sup>25</sup> W tym 4656 zł na koszty obsługi Programu.

<sup>26</sup> W wysokości 46,61 zł.

MGOPS prowadził dokumentację finansowo-księgową i wyodrębnioną ewidencję księgową z realizacji Programu w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub dodatkowych opłat. Wszystkie koszty poniesiono w okresie realizacji zadania.

(akta kontroli tom II str. 202-253, 362-363)

Dokumenty księgowe dotyczące wydatków związanych z realizacją Programu były opisywane zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w tym na odwrocie faktur sporządzano trwały opis zawierający informacje o wydatkowaniu środków pochodzących z Programu oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów/usług. Informacja była podpisana przez Kierownik MGOPS.

(akta kontroli tom II str. 350-363)

MGOPS prawidłowo wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych wobec Wojewody. Na bieżąco przekazywał zestawienia i informacje wymagane przez Wojewodę. Terminowo przedłożył również sprawozdania z realizacji Programu<sup>27</sup>. W 2021 r. przedłożono także zestawienie z realizacji Programu<sup>28</sup>. Sprawozdania były zgodne ze stanem faktycznym i wynikały z dokumentów źródłowych. Wojewoda poinformował pisemnie MGOPS o ich akceptacji.

(akta kontroli tom I str. 205-235, 255-301)

## **2.6. Nadzór i kontrola nad realizacją usług oraz ich jakością**

W zakresie realizacji Programu, Ośrodek nie był kontrolowany przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Wojewodę Mazowieckiego ani inne podmioty.

(akta kontroli tom II str. 373-380)

Z informacji przekazanych przez Kierownik Ośrodka wynika, że pracownicy MGOPS utrzymywali stały (średnio raz w miesiącu) kontakt z osobami niepełnosprawnymi oraz asystentami. Ani asystenci nie zgłaszali problemów pojawiających się w związku ze świadczeniem usług asystenckich, ani osoby niepełnosprawne nie sygnalizowały aby praca asystentów była z ich punktu widzenia niesatysfakcjonująca lub niezgodna z zasadami Programu. W ocenie Kierownik Ośrodka, brak negatywnych komunikatów co do pracy asystentów oraz podtrzymywanie chęci udziału w kolejnych edycjach Programu jest oznaką że usługi asystenckie były realizowane na wysokim poziomie. MGOPS nie dokumentował jednak prowadzonych działań kontrolnych.

(akta kontroli tom II str. 382-386)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 2020 r. liczba osób objętych usługami świadczonymi przez asystenta była niezgodna z liczbą wynikającą ze złożonego wniosku, stanowiącego załącznik nr 2 do umowy nr 28/AON/2019 w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego na finansowanie zadania oraz nie została aneksowana.

We wniosku na realizację Programu w roku 2020 przewidziano, że wsparciem zostanie objętych 10 osób niepełnosprawnych, w tym dwie osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności i osiem osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Ostatecznie wsparciem objęto dziewięć osób niepełnosprawnych, w tym osiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności i jedną osobę o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Zgodnie z § 2 ust. 1 umowy, Gmina Łochów zobowiązana była do wykonywania umowy zgodnie

<sup>27</sup> Sprawozdanie za 2020 r. zostało przekazane 13 stycznia 2021 r., zaś za 2021 r. – 14 stycznia 2022 r.

<sup>28</sup> Zgodnie z treścią pisma Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego nr WN-II.946.1.231.2021 z 30 grudnia 2021 r.

z Programem oraz wnioskiem złożonym Wojewodzie. Natomiast zgodnie z § 11 ust. 1, wszelkie zmiany umowy wymagały formy pisemnej.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik MGOPS, wynikało to z faktu, iż nie udało się zrekrutować osób niepełnosprawnych zgodnie ze złożonym wnioskiem. Natomiast aneks do umowy nie został zawarty ponieważ w Programie – edycja 2019-2020 nie zostały określone warunki dot. regulowania zmian, w tym aneksowania umowy. Ponadto MGOPS sporządzał i przekazywał Wojewodzie Mazowieckiemu sprawozdania rzeczowe i finansowe z realizacji Programu. Zostały one zatwierdzone przez Wojewodę, co było tożsame z akceptacją sytuacji związanej z inną niż zaplanowana liczbą osób uczestniczących w Programie.

W ocenie NIK brak inicjatywy ze strony Wojewody Mazowieckiego nie mógł stanowić podstawy do odstąpienia przez MGOPS od postanowień umowy w zakresie jej realizacji zgodnie z wnioskiem oraz dokonywania niezbędnych zmian w formie pisemnej.

(akta kontroli tom I str. 204, 207, 240-250, 252; tom II str. 44-47, 373-386)

Zgodnie z postanowieniami Programu – edycja 2021, w przypadku gdy usługa asystenta będzie świadczona na rzecz dzieci niepełnosprawnych do 16. roku życia 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 współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, wymagane było także zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta. W przypadku jednego z dwojga dzieci, korzystających z usług wykonywanych przez asystenta osobistego, nie przedstawiono zaświadczenia psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik MGOPS, wynikało to z przeoczenia spowodowanego zmianami organizacyjnymi.

(akta kontroli tom II str. 42-43, 373-380)

2. W czterech z 12 przypadków na podstawie zapisów w kartach realizacji usług asystenckich w 2021 r. nie można jednoznacznie stwierdzić zgodności zakresów usług świadczonych przez asystentów z zakresami wskazanymi w kartach zgłoszenia do Programu. Wynikało to z nazbyt ogólnych zapisów dotyczących rodzaju świadczonych usług, które były umieszczane przez asystentów. W kartach realizacji usług asystenckich w kolumnie rodzaj usługi, nie wykazywano zakresu czynności wykonywanych w danym dniu udzielania wsparcia przez asystenta, wskazując jedynie „w miejscu zamieszkania”, „zrealizowano godziny usług asystenta”, „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”, co było niezgodne z wzorem wypełniania kart i wskazuje na nierzetelne wypełnianie przez asystentów wymaganej dokumentacji.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik MGOPS, wynikało to z niedopilnowania prawidłowego uzupełniania kart realizacji usług. Asystenci sugerowali się zapisem z karty realizacji usług „Należy wskazać również miejsce realizacji usług asystenta, np. w miejscu zamieszkania, wyjazd do innej miejscowości”, nie zwracając uwagi na słowo „również”.

(akta kontroli tom II str. 48-59, 373-380)

3. W 2020 i 2021 r. wydatki na realizację Programu nie były ponoszone z wyodrębnionego rachunku bankowego wskazanego w § 3 ust. 8 umowy nr 28/AON/2019 w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego na finansowanie zadania, która została zawarta z Wojewodą Mazowieckim 18 grudnia 2019 r. oraz § 3 ust. 5 umowy nr 30/2021/AOON w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu



Solidarnościowego na realizację zadania, która została zawarta z Wojewodą Mazowieckim 10 maja 2021 r., co było niezgodne z § 3 ust. 10 umowy nr 28/AON/2019 oraz § 3 ust. 7 umowy nr 30/2021/AOON, zgodnie z którymi wydatki w ramach realizacji Programu powinny być ponoszone za pośrednictwem wyodrębnionego rachunku bankowego określonego w umowach.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik MGOPS, wydatki były ponoszone z wyodrębnionego rachunku należącego do Ośrodka, zaś w umowie z Wojewodą Mazowieckim wskazano wyodrębniony rachunek należący do Gminy Łochów służący do zaksięgowania wpływu środków z Funduszu Solidarnościowego. Niezwłocznie po zaksięgowaniu wpływu środków były one przekazywane na wyodrębniony rachunek MGOPS. Ponadto, w 2022 r. funkcjonuje jedno konto zarówno do wpływu dotacji jak i do ponoszenia wydatków związanych z Programem.

Dodatkowo, z rachunku bankowego wyodrębnionego do obsługi Programu ponoszono w 2020 r. również wydatki niezwiązane z realizacją Programu<sup>29</sup>. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik MGOPS, wynikało to z omyłki. Środki te były niezwłocznie zwracane na rachunek.

(akta kontroli tom II str. 202-230, 240-250, 306-315, 373-381)

#### OCENA CZĄSTKOWA

MGOPS realizował w latach 2020-2021 zadania w ramach Programu, jednakże nadzór nad świadczonymi usługami był niewystarczający. Liczba oraz stopień niepełnosprawności osób objętych usługami świadczonymi przez asystenta w 2020 r. były niezgodne z liczbami wynikającymi ze złożonego wniosku, stanowiącego załącznik nr 2 do umowy nr 28/AON/2019. Wydatki były ponoszone z innego wyodrębnionego rachunku bankowego, niż wskazany w umowach z Wojewodą Mazowieckim. W 2021 r. w 33% przypadków karty realizacji usług asystenckich były uzupełniane w sposób nierzetelny, niepozwalający na weryfikację rodzaju udzielanego wsparcia. Ponadto w przypadku jednego z dwójki dzieci objętych Programem brak było zaświadczenia psychologa co do przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta.

Usługi były świadczone przez asystentów posiadających wystarczające kwalifikacje, na rzecz podopiecznych, którzy spełniali kryteria udziału w Programie. Zrealizowane wydatki były racjonalne i niezbędne dla realizacji zadania. Sprawozdawczość w ramach Programu była prowadzona rzetelnie oraz terminowo.

## 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. Kontynuowanie prac mających na celu opracowanie i przyjęcie gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.
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 realizacją Programu, w szczególności w zakresie dotrzymywania postanowień wynikających z zawartych umów oraz prowadzenia wymaganej dokumentacji.

<sup>29</sup> Dotyczy następujących wypłat: wypłata w ramach programu Dobry start w dniu 31 sierpnia 2020 r. (300 zł), wypłaty dwóch zasiłków celowych z 16 października 2020 r. (800 zł) i dwie wypłaty w ramach dożywiania osób starszych z 14 i 15 grudnia 2020 r. (600 zł).

## 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 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, 29 czerwca 2022 r.

Kontroler  
Tomasz Gołaś  
Główny specjalista kp.

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