



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.010.06.2022

Krzysztof Matyjaszczyk
Prezydent
Miasta Częstochowy
Urząd Miasta Częstochowa
ul. Śląska 11/13
42-217 Częstochowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/033 – Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Częstochowa, ul. Śląska 11/13, 42-217 Częstochowa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Matyjaszczyk, Prezydent Miasta, od 19 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Dostępność wsparcia dla osób niepełnosprawnych, w tym identyfikacja ich potrzeb, w szczególności w zakresie usług asystenta osoby niepełnosprawnej. Realizacja zadań wynikających z Programu, rozliczanie usług asystenckich oraz uzyskanie zakładanych efektów.
Zakres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostaną także dane statystyczne i dokumenty z wcześniejszego i późniejszego okresu, mające związek z działaniami objętymi kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art.2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Bogusława Pala, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/115/2022 z 26 maja 2022 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Dalej: UM Częstochowa, Urząd.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd diagnozował sytuację osób niepełnosprawnych na terenie gminy Częstochowa, w tym w zakresie usług asystenta osoby niepełnosprawnej. Wnioski wynikające z przeprowadzanych diagnoz wpisywały się w działania przyjmowane w dokumentach strategicznych⁴.

Do realizacji Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”⁵ – edycja 2019-2020 Urząd przystąpił w 2020 r. Zarówno przed przystąpieniem do Programu – edycja 2019-2020 jak i - edycja 2021 przeprowadzono rozeznanie potrzeb w tym zakresie, w oparciu o które opracowano wnioski do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach⁶. Opracowane i złożone wnioski spełniały wymogi wynikające z Programu i wytycznych ŚUW w Katowicach. Oświadczenia o przyjęciu środków zostały podpisane w terminach określonych przez ŚUW w Katowicach. Realizację zadań wynikających z Programów – edycja 2019-2020 i - edycja 2021 zlecono podmiotom wyłonionym w otwartych konkursach ofert, z którymi podpisano umowy. Urząd zapewnił działania monitorujące realizację umów.

Przyznane i otrzymane ze ŚUW w Katowicach środki przeznaczone zostały na pokrycie kosztów realizacji Programu oraz na koszty obsługi Programu. Sprawozdania z realizacji zadań i poniesionych wydatków Urząd składał w wymaganych terminach, a niewykorzystane środki zostały zwrócone do ŚUW w Katowicach.

Stwierdzone nieprawidłowości związane były z brakiem zapisów w umowach, z podmiotami, którym Urząd Miasta Częstochowy zlecił realizację zadania w 2020 r., zgodnych z Programem - edycja 2019-2020 oraz z przyjętym w 2020 r. sposobem przyznawania usług świadczonych przez asystentów osoby niepełnosprawnej, który nie spełniał wymogów Programu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ 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

W Mieście diagnozowana była sytuacja osób z niepełnosprawnością. Urząd posiadał raport *pt. Badanie potrzeb osób z niepełnosprawnością oraz ich opiekunów*⁸ opracowany przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Częstochowie⁹ na początku 2020 r. Raport został sporządzony w parciu o analizę danych statystycznych, wyniki badań ankietowych oraz wywiady. Zawierał m.in.: 1) diagnozę, w tym np. dane dotyczące mieszkańców z niepełnosprawnością, charakterystykę tych osób, stopień ich samodzielności, 2) badanie potrzeb osób z niepełnosprawnością

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

⁴ Zarówno „Strategia rozwiązywania problemów społecznych Miasta Częstochowy na lata 2014-2020”, jak i aktualnie obowiązująca „Strategia rozwiązywania problemów społecznych w Mieście Częstochowie do roku 2030”.

⁵ Dalej: Program.

⁶ Dalej: ŚUW w Katowicach.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej: Raport.

⁹ Dalej MOPS w Częstochowie.

i ich opiekunów korzystających ze wsparcia MOPS oraz korzystających z usług oferowanych przez częstochowskie ośrodki wsparcia, w tym np. form pomocy, z których korzystają osoby z niepełnosprawnością oraz analiza form, z których chciałyby skorzystać w przyszłości, niewystarczający stopień zaspokojenia potrzeb, 3) wsparcie dla opiekunów osób z niepełnosprawnością, w tym np. formy wsparcia, z których skorzystałby rodzic/opiekun osoby z niepełnosprawnością w celu odciążenia od sprawowanej opieki, propozycje rozwiązań mających wpływ na poprawę jakości życia osób z niepełnosprawnością i ich opiekunów, 4) wnioski wynikające z badania i powiązane z nimi rekomendacje.

W grupie najistotniejszych potrzeb osób niepełnosprawnych zaspokojonych w stopniu niewystarczającym wskazano m.in. na możliwość otrzymania wsparcia ze strony asystenta osoby niepełnosprawnej oraz na kompleksową rehabilitację leczniczą mającą na celu przywrócenie pełnej lub możliwej do osiągnięcia sprawności fizycznej i psychicznej oraz zdolności do czynnego udziału w życiu społecznym a także na pomoc wychnieniową w ramach czasowego pobytu całodobowego w ośrodku wsparcia.

Zarówno „Strategia rozwiązywania problemów społecznych Miasta Częstochowy na lata 2014-2020”, jak i aktualnie obowiązująca „Strategia rozwiązywania problemów społecznych w Mieście Częstochowie do roku 2030”, zawierały przewidziane i zaplanowane do realizacji ogólne działania dotyczące wsparcia osób z niepełnosprawnością¹⁰. Wnioski wynikające z opracowanego Raportu wpisywały się w działania określone w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Częstochowy do roku 2030¹¹.

Wnioski z przeprowadzonych diagnoz sytuacji osób z niepełnosprawnością w mieście pozwoliły na identyfikację ich problemów i potrzeb oraz stanowiły podstawę do wyznaczenia kierunków działań/zadań w ramach strategii rozwiązywania problemów społecznych. Obejmowały one działania:

- 1) zapobiegające powstawaniu niepełnosprawności, w tym dotyczące podnoszenia świadomości społecznej w zakresie przyczyn niepełnosprawności oraz wspierania i promowania działań na rzecz wczesnej interwencji w zapobieganiu rozwojowi niepełnosprawności;
- 2) służące poprawie stanu zdrowia oraz podniesieniu jakości i dostępności profilaktyki, usług medycznych, rehabilitacyjnych oraz socjalnych i opiekuńczych;
- 3) wyrównujące szanse w zakresie dostępu do edukacji oraz oferty kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej, w tym poprzez likwidację barier oraz wspieranie działań w zakresie integracji i przeciwdziałania dyskryminacji dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością;
- 4) wyrównujące szanse w dostępie do rynku pracy, w tym zwiększające zatrudnienie osób z niepełnosprawnością na otwartym rynku pracy (m.in. realizowanie szkoleń i kursów dla osób z niepełnosprawnością chcących podnieść swoje kwalifikacje zawodowe lub przekwalifikować się zawodowo, promowanie i wspieranie pracodawców w tworzeniu i przystosowaniu stanowisk pracy dla osób

¹⁰ 1) W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Częstochowy na lata 2014-2020, wyznaczono: Cel strategiczny nr 3: Senior, osoba niepełnosprawna: aktywni i bezpieczni socjalnie oraz Cele operacyjne: 3.1. Zwiększenie świadomości, społecznej w zakresie praw i uprawnień osób starszych i niepełnosprawnych, 3.2. Zwiększenie dostępu osób starszych i niepełnosprawnych do opieki medycznej i rehabilitacji, 3.3. Inkluzja osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym, 3.4. Rozwijanie zróżnicowanych form rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, 3.5. Rozwijanie wsparcia i usług pielęgnacyjnych w środowisku.

2) W „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w Mieście Częstochowie do roku 2030” wyznaczono: Cel strategiczny 2. Tworzenie warunków do zwiększenia zatrudnienia oraz wspieranie grup zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym oraz Cel operacyjny 2.3. Aktywizowanie osób starszych oraz rozwijanie form rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niepełnosprawnością, w ramach których wyznaczono kierunki działań wynikające z wniosków wynikających z przeprowadzonej diagnozy.

¹¹ Dostępna pod adresem mailowym: <https://bip.czestochowa.pl/uchwala/1172442/uchwala-nr-765-liv-2022>

niepełnosprawnych stosownie do potrzeb i możliwości, wspieranie osób z niepełnosprawnością w podejmowaniu własnej działalności gospodarczej), zapewniające im pomoc w przystosowaniu się do funkcjonowania na rynku pracy oraz wspierające przedsięwzięcia z obszaru ekonomii społecznej;

5) integracyjne i zapewniające wsparcie w miejscu zamieszkania, w tym poprzez system pomocy społecznej (m.in. rozwój sieci i oferty ośrodków wsparcia, promowanie rodzinnych form wsparcia) poprawę funkcjonowania w środowisku (m.in. likwidowanie barier ograniczających udział osób starszych i z niepełnosprawnością w życiu społecznym) oraz planowanie i rozwój infrastruktury miasta z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnością;

6) zakładające rozwój partnerstwa lokalnego na rzecz osób z niepełnosprawnością, w tym zwiększenie roli organizacji pozarządowych w realizacji usług świadczonych na rzecz osób z niepełnosprawnością oraz poszerzenie dostępu do informacji i poradnictwa.

W wykazie potrzeb z zakresu pomocy społecznej ujmowanych w sprawozdaniach z działalności MOPS za 2019 r. i 2020 r. jednym z zadań było promowanie i rozwój pomocy dla osób niepełnosprawnych finansowanej z Funduszu Solidarnościowego realizowanej w formach programów: Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej, Opieka wychnieniowa i Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 305-340,409-410)

Na podstawie danych pochodzących z Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności łączna liczba mieszkańców gminy z wydanymi orzeczeniami o niepełnosprawności wyniosła: w 2019 r. – 6 833, w 2020 r. – 5 312 i w 2021 r. – 5 582.

Liczba niepełnosprawnych mieszkańców gminy:

- z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wyniosła: w 2019 r. – 2 130 osób, w 2020 r. – 1 730 osób (w tym 143 objętych usługami asystenta), w 2021 r. – 1 859 osób (w tym 160 objętych usługami asystenta),

- z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wyniosła: w 2019 r. – 3 406 osób, w 2020 r. – 2 724 osób (w tym 32 objętych usługami asystenta), w 2021 r. – 2 786 osób (w tym 61 objętych usługami asystenta).

Szacunkowo ok 50% osób niepełnosprawnych o znacznym stopniu niepełnosprawności i 20% osób o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, które wymagały opieki w formie usług asystenta nie było objętych tymi usługami. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki osób, którym odmówiono przyznania opieki asystenta, oczekujących na rozpatrzenie wniosku w sprawie przyznania usług asystenta czy też osób, które zrezygnowały z usług asystenta.

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 wyniosła: w 2019 r. – 604 dzieci, w 2020 r. – 595 dzieci, w 2021 r. – 575 dzieci (w tym 19 objętych usługami asystenta).

Szacunkowo ok 50% z tych dzieci, które wymagały opieki w formie usług asystenta nie było objętych tymi usługami. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki osób, którym odmówiono przyznania opieki asystenta, oczekujących na rozpatrzenie wniosku w sprawie przyznania usług asystenta czy też osób, które zrezygnowały z usług asystenta.

(akta kontroli str. 21-23)

1.2. W okresie objętym kontrolą, poza usługami asystenckimi osoby niepełnosprawne mogły korzystać z innych form pomocy takich jak m.in.: warsztaty terapii zajęciowej,

zajęcia klubowe, turnusy rehabilitacyjne, usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, ośrodki wsparcia oraz ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, domy pomocy społecznej, mieszkania chronione, dzienne domy pomocy.

Liczba osób niepełnosprawnych korzystających z ww. form pomocy wyniosła: w 2019 r. – 3 398 osób, w 2020 r. – 2 547 osób i w 2021 r. – 3 337 osób, w tym m.in.: w warsztatach terapii zajęciowej uczestniczyło odpowiednio: 30, 60 i 60 osób; w turnusach rehabilitacyjnych odpowiednio: 417 osób (w tym: 98 dzieci), 394 osób (w tym: 95 dzieci), 1 007 osób (w tym: 100 dzieci); w zajęciach klubowych po 15 uczestników w 2020 r. i 2021 r., z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych skorzystało odpowiednio: 531, 589 i 532 osób.

W ośrodkach wsparcia oraz ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi przebywało, odpowiednio: 210, 180 i 191 osób niepełnosprawnych; w domach pomocy społecznej odpowiednio: 471, 460 i 460 osób niepełnosprawnych; w mieszkaniach chronionych, odpowiednio: dziewięć, 10 i 11 osób niepełnosprawnych; dziennych domach pomocy, odpowiednio: 98, 94 i 99 osób niepełnosprawnych.

W ramach innych form pomocy gmina realizowała program rządowy *Opieka wytchnieniowa*, a także program *Aktywny samorząd* w ramach którego osoby niepełnosprawne otrzymywały dofinansowanie m.in. do zakupu wózków elektrycznych, sprzętu elektronicznego, dostosowania samochodu do swoich potrzeb. Nowymi formami wsparcia dla osób niepełnosprawnych realizowanymi w gminie była pomoc w ramach programów *Opieka wytchnieniowa* oraz *Pomoc osobom niepełnosprawnym poszkodowanym w wyniku żywiołu lub sytuacji kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi* który umożliwiał przyznanie wsparcia osobom, które ze względu na COVID-19 utraciły możliwość korzystania z opieki w placówkach rehabilitacyjnych. Ponadto w grudniu 2021 r. został uruchomiony Środowiskowy Dom Samopomocy typu D dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi.

(akta kontroli str. 21-23,399-400,406-407)

1.3 Urząd przystąpił do realizacji Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* w 2020 r., a realizację przyjętej w tym zakresie uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Częstochowy¹². Program ten realizowany był również w 2021 r. Zadania realizowane przez Urząd w tym zakresie polegały na:

- procedowaniu dokumentów dot. wnioskowania o przyznanie środków, oświadczenia o przyjęciu środków, umowy z wojewodą śląskim na realizację Programu,
- ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na realizację Programu, rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert, procedowaniu i zawieraniu umów z organizacjami realizującymi zadanie oraz aneksów do nich,
- przyjmowaniu środków na realizację zadania i przekazywaniu do organizacji pozarządowych,
- prowadzeniu nadzoru nad prawidłowością realizacji Programu poprzez stały kontakt z MOPS w Częstochowie i organizacjami pozarządowymi wykonującymi zadanie i rozstrzygnięciu zgłaszanych wątpliwości i pytań,
- wykonywaniu działań związanych z przekazywaniem informacji o realizacji przez miasto Programu i nadzór nad wykonywaniem tego obowiązku przez organizacje pozarządowe,

¹² Uchwała Rady Miasta Częstochowy nr 320.XXIV.2020 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie przystąpienia Gminy Miasta Częstochowy do realizacji Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2019-2020.

- przygotowywaniu wzorów plakatów i treści na stronę internetową w związku z koniecznością wypełnienia obowiązku informacyjnego (w 2021 r.) w porozumieniu z Wojewodą;
- rozliczaniu środków wydatkowanych na realizację programu, przekazywanie rozliczeń do Wojewody.

(akta kontroli str. 3,570-573)

Diagnozę potrzeb mających na celu oszacowanie zapotrzebowania na usługi asystenckie przeprowadzał Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Częstochowie¹³ we współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi na terenie miasta działalność na rzecz osób z niepełnosprawnością.

Jak podała Naczelnik Wydziału MOPS w październiku 2019 r. przesłał do organizacji pozarządowych działających na rzecz osób z niepełnosprawnością informację o planowanym uruchomieniu przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nowego programu, dzięki któremu osoby niepełnosprawne będą mogły mieć zapewnione wsparcie w wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym. Po zapoznaniu się z zasadami powyższego programu, organizacje miały zgłosić do MOPS zainteresowanie ewentualną realizacją bądź uczestnictwem. Otrzymana informacja zwrotna stanowiła przesłankę do przystąpienia Miasta Częstochowa do realizacji programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2019-2020”. Projekt uchwały w tej sprawie został zaopiniowany pozytywnie przez Powiatową Społeczną Radę do spraw Osób Niepełnosprawnych, a następnie przyjęty przez Radę Miasta Częstochowy. Uzyskane od organizacji pozarządowych dane były również podstawą do sporządzenia wniosku do Wojewody o środki finansowe z Funduszu Solidarnościowego, niezbędne do rozpoczęcia realizacji zadania.

W złożonych wyjaśnieniach Naczelnik zaznaczyła, że rozpoczęcie na terenie Gminy realizacji programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” zbiegło się w czasie z początkiem pandemii, co z uwagi na zalecane ograniczanie bezpośrednich kontaktów interpersonalnych, niekorzystnie wpływało zarówno na bezpośrednią realizację, jak również utrudniało oszacowanie zarówno potrzeb osób z niepełnosprawnością, a także ich zainteresowania uczestnictwem w programie.

Na przełomie 2019 i 2020 roku MOPS w Częstochowie przeprowadził ankietowe badanie potrzeb osób z niepełnosprawnością, w którym wzięło udział ogółem 361 osób, w tym osoby niepełnosprawne i opiekunowie osób niepełnosprawnych. Wyniki badania przedstawiono w raporcie pt. Badanie potrzeb osób z niepełnosprawnością oraz ich opiekunów. Z odpowiedzi respondentów w zakresie stopnia zaspokojenia usługi wsparcia ze strony asystenta osoby z niepełnosprawnością wynikało, że są w pełni usatysfakcjonowani aktualnym stanem usługi.

Złożenie wniosku o środki finansowe na 2021 rok poprzedzone było analizą wyników ankiety, jak również kolejną prośbą skierowaną do organizacji pozarządowych, dotyczącą pomocy w oszacowaniu realnego zainteresowania usługami asystenckim a uzyskane od organizacji pozarządowych dane były podstawą do sporządzenia wniosków do Wojewody o środki finansowe z Funduszu Solidarnościowego.

W opracowanych przez MOPS w Częstochowie propozycjach zaplanowana liczba osób do objęcia usługami świadczonymi przez asystenta wyniosła¹⁴: w 2020 r. – 90 osób (55 osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, 35 osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności) przy planowanej liczbie godzin usług asystentów – 35 100, a w 2021 r. – 230 osób (162 osoby ze znacznym stopniem

¹³ Dalej: MOPS w Częstochowie.

¹⁴ Propozycja MOPS z dnia 17 października 2019 r. i propozycja MOPS z 15 grudnia 2020 r.

niepełnosprawności, 48 osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i 20 dzieci w wieku do 16. roku życia) przy planowanej liczbie godzin usług asystentów – 120 060.

Łączna kwota środków finansowych szacowana na realizację Programu wyniosła:

- w 2020 r. – 1 085 098 zł, z tego: koszty godzin usług asystenckich – 1 053 000 zł, koszty obsługi Programu – 5 398 zł (0,5%) i koszty zakupu biletów komunikacji publicznej dla asystentów oraz ubezpieczenia asystentów – 26 700 zł,

- w 2021 r. – 5 090 004 zł, z tego: koszty realizacji usługi asystenta – 4 990 200 zł, (w tym: koszt godzin usług asystenckich – 4 665 600 zł, koszt zakupu środków ochrony osobistej dla asystentów – 42 900 zł, koszt zakupu biletów komunikacji publicznej dla asystentów – 57 000 zł, koszt ubezpieczenia OC lub NNW dla asystentów – 16 500 zł, koszt dojazdu własnym środkiem transportu – 84 000 zł, koszt zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe/społeczne dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu – 124 200 zł), koszty obsługi Programu – 99 804 zł (2,0%).

(akta kontroli str. 182-183,201-210,305-340,570-572,556-559)

Informacje o uzyskanym wsparciu finansowym na realizację Programu zostały umieszczone na stronie internetowej Urzędu Miasta Częstochowy, BIP Urzędu Miasta Częstochowy, portalu polityki społecznej miasta Częstochowy, na tablicach informacyjnych w siedzibie Urzędu Miasta Częstochowy, w lokalnych mediach, stronach internetowych MOPS oraz w lokalach organizacji pozarządowych, wyłonionych w otwartym konkursie ofert.

(akta kontroli str. 26-27,30-31,341-345)

W kwestii najczęściej występujących trudności w realizacji zadań związanych z usługami asystenckimi realizowanymi w ramach Programu oraz prawidłowości funkcjonowania systemu usług asystenta Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił: *W trakcie realizacji programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” na terenie Miasta Częstochowy podstawowy problem stanowił brak ciągłości realizacji programu. Program na charakter jednoroczny, co po ogłoszeniu kolejnych jego edycji wymaga podejmowania szeregu czynności prawnych oraz organizacyjnych, które wpływają na powstawanie przerw pomiędzy zakończeniem realizacji zadania w jednym roku, a rozpoczęciem w roku kolejnym. Brak pewności, co do realizacji programu w roku następnym oraz przerwy w jego realizacji są okolicznościami ocenianymi negatywnie, zwłaszcza przez osoby z niepełnosprawnością. Ponadto utrudnia to rekrutację asystentów, gdyż osoby te po zakończeniu pracy w danym roku, nie mają zapewnionej kontynuacji zatrudnienia w roku kolejnym, co powoduje, że część asystentów jest zmuszona do podjęcia innego zatrudnienia. Sytuacja ta negatywnie wpływa na system usług asystenckich, gdyż uniemożliwia pełne wykorzystanie doświadczenia i kompetencji osób, które były już asystentami i - w przypadku ciągłości realizacji programu - byłyby zainteresowane kontynuacją świadczenia usług.*

Innym problemem, który zaistniał w trakcie realizacji programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” w roku 2021 na terenie Częstochowy, były przypadki ubiegania się o usługę asystencką dla dzieci w wieku kilkunastu miesięcy. Ponieważ wzbudziło to wątpliwości oraz z uwagi na brak szczegółowych zapisów w programie, dotyczących dolnej granicy wieku beneficjentów, problem ten został zgłoszony przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Częstochowie, który dokonuje kwalifikacji uczestników programu, do Wojewody, a następnie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Problem ten nie został jednak rozwiązany i nadal nie ma w tym zakresie jednoznacznych rozstrzygnięć prawnych.

System usług asystenckich, realizowanych w oparciu o zapisy programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” oraz „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” funkcjonują raczej prawidłowo, ale istniejący dualizm programowy powinien zostać zlikwidowany i zastąpiony jednym rozwiązaniem prawnym, najlepiej o charakterze systemowym. Umożliwiłoby to dotarcie z pomocą do osób z niepełnosprawnością mieszkających na terenie całego kraju, co wpłynęłoby na poprawę sytuacji tych osób. Obecnie program jest realizowany na podstawie ogłaszanych naborów, a udział w nim jest dobrowolny, co powoduje brak dostępu do usług dla osób mieszkających na terenie gmin, które nie przystąpiły do realizacji Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” i jednocześnie żadna z organizacji pozarządowych, realizujących drugi z programów, nie zaplanowała wsparcia dla tej grupy osób. Rozwiązaniem tego problemu byłoby wprowadzenie stałego rozwiązania systemowego.

(akta kontroli str.394-398)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OBSZAR

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

2.1. Przystąpienie do realizacji usług asystenta osoby niepełnosprawnej

Opis stanu
faktycznego

Na realizację Programu – edycja 2019-2020 i – edycja 2021 Urząd złożył wnioski do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Wnioski złożono w wymaganych terminach¹⁵, na formularzach określonych w Programie i podpisane przez osobę uprawnioną, tj. Zastępcę Prezydenta Miasta Częstochowy¹⁶. Złożone pierwotnie wnioski zostały skorygowane¹⁷.

W 2020 r. zaplanowana liczba osób do objęcia usługami świadczonymi przez asystenta nie zmieniała się i miała wynosić 90 osób (55 osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i 35 osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności).

W 2021 r. łączna zaplanowana liczba osób do objęcia usługami świadczonymi przez asystenta nie zmieniała się i miała wynosić 230 osób. Uwzględniono jednak bieżące zapotrzebowanie osób niepełnosprawnych na usługi asystenckie i zmianie uległa planowana liczba w poszczególnych grupach tych osób. Pierwotnie planowana liczba osób: z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności wyniosła 162, a po korekcie – 210, z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – 48, a po korekcie – 30. Natomiast liczba dzieci w wieku do 16. roku życia pozostała niezmienna i wyniosła 20 dzieci.

Kwota środków finansowych zaplanowana na realizację Programu wyniosła:

¹⁵ Wnioski do Programu zostały złożone w terminach do 22 października 2019 r. w ramach edycji 2019-2020 i do 31 grudnia 2021 r. w ramach – edycji 2021.

¹⁶ Na podstawie upoważnień Prezydenta Miasta Częstochowy nr: BDG.0052.2.166.2015 z dnia 17 lutego 2014 r., BDG.0052.2.1187.2019 z dnia 11 grudnia 2019 r., BDG.0052.2.721.2020 z dnia 18 grudnia 2020 r.

¹⁷ W 2019 r. korekty dotyczyły zmniejszenia liczby planowanych godzin usług asystenckich i kosztów z tym związanych oraz obniżenia kosztów obsługi Programu i kwot zaplanowanych na zakup biletów komunikacji publicznej dla asystentów. Natomiast w 2020 r. korekcie uległa planowana liczba osób do objęcia usługami świadczonymi przez asystenta w poszczególnych grupach, tj. w planowanej liczbie osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, planowanej liczbie osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności i planowanej liczbie dzieci do 16. roku życia spełniających zapisy działu V Programu.

- w 2020 r. – 1 085 098 zł, z tego: koszty godzin usług asystenckich – 1 053 000 zł, koszty obsługi Programu – 5 398 zł (0,5%) i koszty zakupu biletów komunikacji publicznej dla asystentów oraz ubezpieczenia asystentów – 26 700 zł,

- w 2021 r. – 5 267 178 zł, z tego: koszty realizacji usługi asystenta – 5 163 900 zł, (w tym: koszt godzin usług asystenckich – 4 824 000 zł, koszt zakupu środków ochrony osobistej dla asystentów – 39 600 zł, koszt zakupu biletów komunikacji publicznej dla asystentów – 66 000 zł, koszt ubezpieczenia OC lub NNW dla asystentów – 16 500 zł, koszt dojazdu własnym środkiem transportu – 85 800 zł, koszt zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe/społeczne dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu – 132 000 zł), koszty obsługi Programu – 103 278 zł (2,0%).

Zgodnie z wymogiem Programu, do wniosku na 2021 r. dołączono informację o Programie oraz kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania.

(akta kontroli str. 24-31,35-73,92-136,196-197,281-283)

Oświadczenia o przyjęciu lub rezygnacji ze środków finansowych zostały podpisane w terminach wyznaczonych przez Wojewodę Śląskiego¹⁸:

- 26 listopada 2019 r. podpisano dwa oświadczenia: jedno o rezygnacji ze środków finansowych w 2019 r. na kwotę 83 469,11 zł, a drugie o przyjęciu środków finansowych w 2020 r. w wysokości 1 001 629,38 zł.

- 1 kwietnia 2021 r. podpisano oświadczenie o przyjęciu środków finansowych na 2021 r. w kwocie 2 640 321, 00 zł

(akta kontroli str. 198-200, 258-259,287-292,300-302)

Urząd podpisał z Wojewodą Śląskim umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych na finansowanie zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”¹⁹:

1) w dniu 11 lutego 2020 r.²⁰ na realizację Programu – edycja 2019-2020 na kwotę 1 001 629,38 zł, z tego: 996 646,15 zł na realizację zadania, 4 983,23 zł na pokrycie kosztów związanych z obsługą Programu (0,5% kosztów realizacji zadania), zadanie miało być realizowane w okresie 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.,

2) w dniu 24 maja 2021 r.²¹ na realizację Programu - edycja 2021 na kwotę 2 640 321,00 zł, z tego: 2 588 550,00 zł na realizację zadania, 51 771,00 zł na pokrycie kosztów związanych z obsługą Programu (2% kosztów realizacji zadania), zadanie miało być realizowane w okresie od 1 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

Umowy te nie były aneksowane.

(akta kontroli str. 260-280)

¹⁸ Pisma Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego: nr PSI.946.6.2019 z dnia 21 listopada 2019 r., w którym wyznaczony został termin 26 listopada 2019 r. i nr PSXI.946.19.2..2021 z dnia 31 marca 2021 r., w którym wyznaczono termin do 9 kwietnia 2021 r.

¹⁹ Umowy: nr PSI.946.7.8.2019 z dnia 11 lutego 2020 r. i nr PSXI.AOON.946.1.9.2021 z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, zwanego dalej „Funduszem Solidarnościowym” na finansowanie zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2019-2020 i – edycja 2021, zwanego dalej Programem.

²⁰ Umowy: nr PSI.946.7.8.2019.

²¹ Umowa Nr CRU/1043/PS/1402/21 pod tytułem Pomoc dzieciom do 16 roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby, a także osobom niepełnosprawnym ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności zamieszkałym na terenie miasta Częstochowy, w wykonywaniu codziennych czynności oraz w funkcjonowaniu w życiu społecznym poprzez skorzystanie z usługi Asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej, zmienioną Anekssem nr 1 z dnia 22 października 2021 r. Zmiana umowy związana była ze zwiększeniem minimalnej liczby osób planowanych do objęcia wsparciem z 25 osób do 35, w ramach tej samej liczby godzin, zmniejszono o połowę kwotę 7 000,00 zł przyznaną na zakup biletów komunikacji publicznej/prywatnej jednorazowych lub miesięcznych i przeznaczono 3 500,00 zł na koszty dojazdu własnym/inym środkiem transportu np. taksówka asystentów w związku z wyjazdami, które dotyczą realizacji usług asystenckich.

2.2. Zlecenie usług organizacjom pozarządowym

Na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej w ramach *Programu Asystent Osobisty Osoby Niepełnosprawnej* - edycja 2019-2020 i – edycja 2021 Urząd ogłosił otwarty konkurs ofert. Zgodnie z wymogiem art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ogłoszenia zawierały: opis zadania publicznego, wysokość środków przeznaczonych na realizację zadania²², zasady przyznawania środków oraz warunki realizacji zadania, termin realizacji zadania²³. Określony został również limit godzin wsparcia asystenta, który w 2020 r. wynosił 30 godzin miesięcznie, natomiast w 2021 r. limit ten został ograniczony w stosunku do limitu podanego w Programie i wynosił 45 godzin miesięcznie (zamiast 60 godzin). Ograniczenie miesięcznej liczby godzin wsparcia asystenta w 2021 r. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, *Program zakładał realizację do 60 godzin usług asystenta przypadających na jednego uczestnika Programu, co nie wykluczało możliwości przyznania mniejszej liczby godzin.*

Pierwszy wniosek o przyznanie środków zakładał objęcie wsparciem 230 osób z niepełnosprawnością, a w związku z przyznaniem mniejszej kwoty od wnioskowanej zmniejszono liczbę osób do 173. Zawarcie w ogłoszeniu informacji o przypadających 45 godzinach na jednego uczestnika wynikało z przyjętego założenia, że w ramach przyznanych środków lepiej objąć wsparciem większą liczbę uczestników, przyznając mniej godzin niż ograniczyć liczbę osób, którym można zapewnić usługę asystenta. W rzeczywistości z pomocy asystenckiej skorzystało 240 osób, co odpowiadało zapotrzebowaniu zgłaszanemu przez organizacje działające na rzecz osób z niepełnosprawnością.

Przy wnioskowaniu o przyznanie środków na realizację programu przyjęto, iż maksymalnie dla 1 osoby z niepełnosprawnością do 16 r.ż. przewiduje się 30 godzin wsparcia asystenta w miesiącu, a dla dorosłej osoby z niepełnosprawnością średnio 45 godzin, mając na względzie zarówno indywidualne potrzeby beneficjentów, jak i ograniczenia wynikające bezpośrednio z Programu (pkt V, ppkt. 12-13):

„12. Limit godzin usług asystenta na 1 dziecko niepełnosprawne z ww. wskazaniami, a w przypadku opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych legitymujących się znacznym stopniem niepełnosprawności, którego rodzice lub osoby spokrewnione pobierają świadczenie pielęgnacyjne (tj. zrezygnowali ze świadczenia pracy) wynosi nie więcej niż 30 godzin miesięcznie.

13. Limit godzin usług asystenta przypadających na 1 uczestnika Programu, w tym na 1 dziecko niepełnosprawne, dotyczy także osób niepełnosprawnych, które korzystają z usług asystenta w ramach innych programów/projektów, tj. łączna liczba godzin usług asystenta dla wszystkich programów/projektów nie może wynosić więcej niż 60 godzin miesięcznie”.

Realizacja programu w czasie pandemii zweryfikowała przyjęte założenia i pomimo zwiększenia liczby osób, którym przyznano usługę, nie udało się wykorzystać wszystkich środków.

Podane w ogłoszeniach konkursowych koszty realizacji zadania obejmowały m.in. koszty obsługi Programu, które zgodnie z zapisami w Programie – edycja 2019-2020 i – edycja 2021 były zadaniem Prezydenta.

Jak wyjaśniła Naczelnik, przyjęte w ogłoszeniu założenie wynikało z pisma Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego²⁴ zawierającego wytyczne do Programu, zgodnie z którymi:

²² Na 2020 r. kwota 1 001 629,38 zł, na 2021 r. kwota 2 627 378,25 zł.

²³ W 2020 r. został wyznaczony od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., natomiast w 2021 r. od 24 maja 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

²⁴ Pismo nr PSI.946.6.2019 z dnia 4 listopada 2019 r.

w przypadku realizacji zadania przez organizację pozarządową możliwe jest przekazanie jej środków przeznaczonych na obsługę Programu”.

(akta kontroli str. 93-99,134-143, 562-565,567-569,570-571,573-574)

Wyboru podmiotów do realizacji usług asystenta dokonywała powołana komisja konkursowa²⁵, która po zaopiniowaniu złożonych ofert wyłoniła podmioty do realizacji zadania. Z wybranymi podmiotami podpisano umowy:

Na realizację Programu – edycja 2019-2020 z: 1) Fundacją Oczami Brata²⁶, 2) Stowarzyszeniem Pomocy Osobom z Autyzmem²⁷, 3) Polskim Stowarzyszeniem na Recz Osób z Niepełnosprawnością Koło w Częstochowie²⁸,

Na realizację Programu – edycja 2021 z: 1) Stowarzyszeniem YAVA²⁹, 2) Fundacją Oczami Brata³⁰, 3) Spółdzielnią Socjalną „Jasne że zmiana”³¹, 4) Polskim Stowarzyszeniem na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Częstochowie³².

W zawartych umowach określono m.in. sposób: wykonania zadania, finansowania zadania, dokonywania przesunięć w zakresie ponoszonych wydatków, obowiązków i uprawnień informacyjnych, sposób kontroli zadania, obowiązków sprawozdawczych, zwrotu środków finansowych, rozwiązania i odstąpienia od umowy.

W umowach zawartych w 2020 r. brak było zapisu zobowiązującego podmioty do zapewnienia odpowiednio wykształconej i przygotowanej kadry, który wynikał z Programu – edycja 2019-2020, co zostało opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*

(akta kontroli str. 399-400, 403-404,580-669)

Urząd przedkładał do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego roczne Sprawozdania z realizacji Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2019-2020 i – edycja 2021 w terminach wyznaczonych w zawartych umowach, tj. do 30 stycznia następnego roku po roku zakończenia zadania³³. Podstawą do ich opracowania były sprawozdania składane przez podmioty, którym zlecono realizację zadań, po zakończeniu ich realizacji.

Liczba osób z niepełnosprawnością objętych wsparciem wyniosła: w 2020 r. – 175 osób³⁴ (z tego: liczba osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności – 143 osoby, a z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – 32 osoby), natomiast w 2021 r. liczba ta wyniosła 240 osób (z tego: liczba osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności – 160 osób, z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – 61 osób, a liczba dzieci w wieku do 16. roku życia – 19 dzieci). Łączna liczba osób z niepełnosprawnością, które skorzystały z usług asystenta była wyższa od zadeklarowanych liczb osób podanych

²⁵ Zarządzeniami nr: 737.2020 z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie powołania komisji konkursowej opiniującej oferty złożone w ramach otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych Gminy Miasta Częstochowy, z zakresu pomocy społecznej, realizowanych przez Referat Pomocy Społecznej i 1301.2020 z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie powołania komisji konkursowej opiniującej oferty złożone w ramach otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych Gminy Miasta Częstochowy, będących w zakresie zadań Referatu Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej.

²⁶ Umowa nr CRU/578/PS/819/20 z dnia 23 kwietnia 2020 r. na kwotę 557 172 zł - aneksowana 24 kwietnia 2020 r.

²⁷ Umowa nr CRU/351/PS/444/20 z dnia 27 lutego 2020 r. ma kwotę 203 940 zł - aneksowana 2 lipca 2020 r.

²⁸ Umowa nr CRU/384/PS/441/20 z dnia 26 lutego 2020 r. na kwotę 203 940 zł – aneksowana 23 kwietnia 2020 r.

²⁹ Umowa nr CRU/1042/PS/1401/21 z dnia 29 lipca 2021 r. na kwotę 803 984,40 zł – aneksowana dwukrotnie dnia 11 sierpnia 2021 r. i 30 grudnia 2021 r.

³⁰ Umowa nr CRU/1043/PS/1402/21 z dnia 29 lipca 2021 r. na kwotę 297 618,70 zł - aneksowana 22 października 2021 r.

³¹ Umowa nr CRU/1046/PS/1405/21 z dnia 29 lipca 2021 r. na kwotę 952 592,24 zł - aneksowana trzykrotnie: 17 sierpnia 2021 r., 22 listopada 2021 r. i 30 grudnia 2021 r.

³² Umowa nr CRU/1048/PS/1407/21 z dnia 29 lipca 2021 r. na kwotę 212 197,70 zł.

³³ Sprawozdanie za 2020 r. złożono 15 stycznia 2021 r. (skorygowane 20 stycznia 2021 r. i 29 stycznia 2021 r.), a sprawozdanie za 2021 r. złożono 11 stycznia 2022 r. (skorygowane 23 lutego 2022 r.).

we wnioskach złożonych do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. We wnioskach liczba ta wynosiła w 2020 r. – 90 osób niepełnosprawnych, a w 2021 r. 230 takich osób.

Urząd spełnił wymóg Programu- edycja 2021 , zgodnie z którym co najmniej 70% uczestników stanowić będą osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją i w 2021 r. wsparciem takim objął 74,6% osób.

Liczba zrealizowanych godzin wsparcia w ramach usług asystenta wyniosła: w 2020 r. – 30 859,5 (87,9%), a w 2021 r. – 31 888 (26,6%). Mniejsze od planowanych wykorzystanie liczby godzin związane było ze stanem pandemii oraz przeciągającym się procesem związanym z podpisaniem umowy. Jak wyjaśniła Naczelnik: *stan pandemii był bardzo trudnym czasem zarówno dla osób z niepełnosprawnością, jak i dla pozostałej części populacji, w tym osób zatrudnionych w charakterze asystentów. W roku 2020, w okresie największego wzrostu zachorowań, niektórzy uczestnicy programu poprosili o zmniejszenie liczby godzin wsparcia z obawy przed możliwością zakażenia się. Z informacji uzyskanych od organizacji pozarządowych, które realizowały zadania wynika, że prośby te były przekazywane drogą telefoniczną lub przez asystenta. W związku z faktem, że prośby w powyższej sprawie nie miały formy pisemnej, organizacje nie są w stanie podać szczegółowych danych o liczbie uczestników wnioskujących o zmniejszenie liczby godzin ze względu na pandemię, jednakże z informacji podanych przez NGO wynika, że były to pojedyncze przypadki. W 2021 roku wsparciem planowano objąć 173 osoby z niepełnosprawnością, a w rzeczywistości objęto 240 osoby, nie udało się natomiast wykorzystać wszystkich zaplanowanych godzin. Osoby z niepełnosprawnością nie wykorzystywały możliwości godzinowych z obawy przed ryzykiem związanym z mobilnością i/lub kontaktami z innymi osobami. Strach o własne zdrowie oraz świadomość, że są osobami z grupy podwyższonego ryzyka, powodowały korzystanie z usług asystenckich w ograniczonym zakresie.*

Jednocześnie należy podkreślić, że działania podejmowane w celu dotarcia z informacją o realizacji programu do jak największej liczby osób z niepełnosprawnością przyczyniły się do większej niż początkowo zakładano liczby uczestników programu.

(akta kontroli str.361-378,548-549,552)

W trakcie realizacji Programu do Urzędu nie wpłynęły skargi ani zażalenia dotyczące prowadzonych usług asystenckich.

(akta kontroli str. 399-405)

W latach 2020-2021 Urząd nie przeprowadzał kontroli prawidłowości wykonania zadań realizowanych w ramach Programu. Również Urząd nie był kontrolowany w tym zakresie przez inne organy takie jak Wojewoda czy Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

(akta kontroli str. 399-405,548-549, 552)

Monitoring realizacji umów zawartych z podmiotami prowadził MOPS w Częstochowie, który polegał m.in. na: analizowaniu składanych przez podmioty realizujące umowy raz w miesiącu Kart zgłoszeń i Kart realizacji usług asystenckich; weryfikowaniu danych liczbowych i merytorycznych przedstawianych w składanych sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 399-400,401-402,672-675)

2.3. Przyznawania usług świadczonych przez asystentów osoby niepełnosprawnej

Opis stanu faktycznego

Kwalifikacji osób z niepełnosprawnością do udziału w Programie – edycja 2020 r. dokonywały podmioty, z którymi podpisano umowy na realizację usług asystenckich.

Zgodnie z przyjętymi w umowach regulacjami³⁵ podmioty na podstawie Karty zgłoszenia do Programu Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej³⁶ przyznawały osobom z niepełnosprawnością usługi świadczone przez asystentów, a następnie przekazywały kopię Karty zgłoszenia do MOPS w Częstochowie. Czynności te jednak nie były zgodne z zapisami Programu – edycja 2019-2020, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 412-448,580-617)

Kwalifikacji osób z niepełnosprawnością do udziału w Programie – edycja 2021 r. na podstawie Karty zgłoszenia, zgodnie z zapisami w umowach z podmiotami realizującymi wykonanie usług asystenta dokonywał MOPS w Częstochowie³⁷, do czynności tych upoważniono dwóch pracowników: kierownika i inspektora Sekcji Pomocy Osobom z Niepełnosprawnością MOPS w Częstochowie³⁸. Kopie Kart zgłoszeń wraz z dokumentacją były przekazywane do podmiotów realizujących usługi. Jak wyjaśniła Naczelnik: *zasady przyznawania usług asystenckich wynikały z zapisów programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” na dany rok, gdyż adresaci usług oraz liczba godzin wsparcia zostały określone w dokumencie dotyczącym edycji na dany rok. Rodzaj i zakres usług świadczonych na rzecz osób z niepełnosprawnością uzależniony był od zasad ujętych w Programie oraz od sytuacji indywidualnej osoby z niepełnosprawnością (rodzaj, stopień niepełnosprawności oraz sytuacja osobista). W wyjaśnieniach podała, że o zakwalifikowaniu do uczestnictwa w Programie decydował fakt spełniania przez osobę zgłaszającą się kryteriów uczestnictwa, wynikających z ogólnych zasad programu. Usługi zostały przyznane wszystkim osobom spełniającym powyższe kryteria, które złożyły karty zgłoszenia do programu, a kwalifikacja następowała według kolejności zgłoszeń.*

(akta kontroli str. 449-547,548-551,554-555,)

2.4. Wydatkowanie i rozliczenie środków na usługi świadczone przez asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej

Opis stanu faktycznego

Wysokość środków otrzymanych ze Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w latach 2020-2021 wyniosła:

w 2020 r. – 1 001 629,38 zł (z tego: na realizację Programu – 996 646,15 zł, na obsługę Programu – 4 983,23 zł), a w 2021 r. – 2 640 321,00 zł (z tego: na realizację Programu – 2 588 550 zł, na obsługę Programu – 51 771,00 zł).

Łączna kwota wykorzystanych środków w kolejnych latach to:

w 2020 r. – 910 529,45 zł, z tego: 906 005,37 zł przeznaczono na godziny usług asystenta, a 4 524,08 zł na koszty obsługi Programu,

w 2021 r. – 1 233 280,79 zł, z tego: 1 211 654,84 zł stanowiły koszty realizacji Programu (w tym: godziny usług asystenta - 1 184 437,05 zł, koszt zakupu środków ochrony osobistej dla asystentów – 14 987,42 zł, koszt zakupu biletów komunikacji publicznej dla asystentów – 1 083,50 zł, koszt ubezpieczenia OC lub NNW dla asystentów – 1 681,72 zł, koszt dojazdu własnym środkiem transportu – 6 875,13 zł, koszt zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe lub

³⁵ §2 pkt 8 i 10 Zleceniodawca może przyznać usługę asystenta na podstawie Karty zgłoszenia do Programu Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej i jest zobowiązany do przekazywania Kart zgłoszenia do MOPS w Częstochowie, za każdy miesiąc, w terminie do dnia 10 następnego miesiąca.

³⁶ Dalej: Karta zgłoszenia.

³⁷ §2 10 MOPS w Częstochowie nadzorujący realizację w imieniu Zleceniodawcy kwalifikuje do przyznania pomocy w formie korzystania z usługi Asystenta osobistego na podstawie Karty zgłoszenia do Programu.

³⁸ Upoważnienia: z dnia 24 czerwca 2021 r. dla Kierownika Sekcji Pomocy Osobom z Niepełnosprawnością MOPS w Częstochowie i z dnia 30 czerwca 2021 r. dla inspektora Sekcji Pomocy Osobom z Niepełnosprawnością MOPS w Częstochowie.

społeczne dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu – 2 590,02 zł), koszty obsługi Programu – 21 625,95 zł (2,0%).

Na konto Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego łącznie zwrócono:

- w 2020 r. kwotę 91 190,51 zł (w tym: niewykorzystana dotacja w kwocie 91 099,93 zł³⁹ oraz kwota odsetek od niewykorzystanych środków na realizację zadania w wysokości – 90,58 zł),

- w 2021 r. kwotę 1 407 147,57 zł (w tym: niewykorzystana dotacja w kwocie 1 407 040,21 zł⁴⁰ oraz kwota odsetek od niewykorzystanych środków na realizację zadania i obsługę Programu w wysokości – 107,36 zł⁴¹).

Zwrotu środków z 2020 r. w wysokości 13 149,05 zł dokonano w terminie wynikającym z umowy, tj. do 15 stycznia 2020 r., pozostała kwota 78 041,46 zł wraz z odsetkami została zwrócona po terminie i wynikała z opóźnionej wpłaty dokonanej przez Stowarzyszenie Pomocy Osobom z Autyzmem. Zwrotu środków z 2021 r. dokonano terminowo.

Jak wyjaśniła Naczelnik niewykorzystanie środków w pełnej wysokości związane było m.in. z nie wykonaniem pełnej puli godzin, co skutkowało obniżeniem kosztów wynagrodzenia asystentów. Powyższe spowodowane było pandemią, a w 2021 r. dodatkowym powodem był krótki czas realizacji zadania związany z późnym zawarciem umowy na realizację Programu.

(akta kontroli str.25,355-360,556-557,560-561)

W kwestii zapewnienia środków z dotacji przeznaczonych na zadania z zakresu usług asystenckich Zastępca Prezydenta wyjaśnił: *Środki finansowe przeznaczone na realizację programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” oraz innych programów i zadań z zakresu usług asystenckich są na poziomie zbliżonym do istniejących potrzeb i w związku z tym na terenie Gminy Miasta Częstochowa nie było konieczności ograniczania zakresu pomocy.*

(akta kontroli str. 394-395,397)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W umowach z 2020 r., zawartych z pociotami na realizację zadania brak było zapisu zobowiązującego te podmioty do zapewnienia odpowiednio wykształconej i przygotowanej kadry, czym naruszono wymóg Programu – edycja 2019-2020 (dział VI ust. 3), zgodnie z którym umowa taka powinna zawierać zobowiązanie do zapewniania wykształconej i przygotowanej kadry.

Naczelnik Wydziału wyjaśniła, że spełnienie tego wymogu zostało zapisane w ogłoszeniach konkursowych, a przyjęte oferty złożone przez podmioty zawierały opis kadry, której kwalifikacje były jednym z kluczowych kryteriów oceny oferty, dokonywanej przez komisje konkursowe. Ponadto w zawartych umowach podmioty zostały zobowiązane do wykonywania zadania publicznego według zasad Programu, a oferty stanowiły integralną część zawartych umów.

(akta kontroli str. 399-400, 403-404,580-616)

2. Zgodnie z zapisami Programu – edycja 2019-2020 usługę asystenta przyznaje Gmina na podstawie Karty zgłoszenia do Programu (dział V, ust. 5).

Wymóg ten został naruszony w 2020 r. podczas kwalifikacji osób z niepełnosprawnościami do wsparcia usługami asystenta. Kwalifikacji tych

³⁹ Kwoty zwrotu niewykorzystanych środków: na realizację zadania – 90 640,78 zł i na obsługę Programu – 459,15 zł.

⁴⁰ Kwoty zwrotu niewykorzystanych środków: na realizację zadania – 1 407 147,57 zł i na obsługę Programu – 30 145,05 zł.

⁴¹ Kwoty zwrotu odsetek bankowych od niewykorzystanych środków na realizację zadania – 105,03 zł i na obsługę Programu – 2,33 zł

osób dokonywały podmioty, z którymi Urząd podpisał umowy na realizację zadań wynikających z Programu.

Według Zastępcy Prezydenta: w roku 2020 Gmina Miasto Częstochowa po raz pierwszy realizowała Program „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”, działając w przekonaniu, że integralną częścią usługi asystenta jest jej przyznanie i realizacja przez wykwalifikowaną kadrę Zleceniobiorcy.

W wyjaśnieniach dotyczących programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” przesłanych Miastu przez Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, jednoznacznie wskazano, że: „przyznawanie beneficjentom usług asystenckich następować ma wyłącznie w oparciu o „Kartę zgłoszenia do Programu”, o której mowa w pkt. V. 5-7 Programu. Brak jest podstaw do wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie”. Biorąc pod uwagę, że w programie przewidziano możliwość zlecenia realizacji usług asystenta organizacjom pozarządowym, przy jednoczesnym zobowiązaniu Jednostki samorządowej do koordynacji, nadzoru, kontroli zadań oraz sposobu wykorzystania środków, kwalifikacji osób z niepełnosprawnością do udziału w Programie dokonywały organizacje pozarządowe, gdyż dzięki przyznawaniu usług przez Zleceniobiorcę, zapewniono wynikający z Programu obowiązek umożliwienia osobie niepełnosprawnej samodzielnego wyboru osoby, która będzie świadczyć usługi asystenta. Jednocześnie w umowie przewidziano zobowiązanie dla Zleceniobiorców do comiesięcznego przedkładania w MOPS „Kartę zgłoszenia do Programu” i „Kartę realizacji usług asystenckich”, a dla Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Częstochowie – do prowadzenia monitoringu realizacji zadania, co umożliwiło nadzorowanie prawidłowości kwalifikacji, w przeciwnym razie taka usługa byłaby zakwestionowana. Wszystkie osoby zakwalifikowane do usługi asystenckiej spełniały wymagania określone Programem.

(akta kontroli str. 580-669,570-571,573)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd diagnozował sytuację osób niepełnosprawnych na terenie gminy Częstochowa, w tym, w zakresie usług asystenta osoby niepełnosprawnej. Wnioski wynikające z przeprowadzanych diagnoz wpisywały się w działania przyjmowane w dokumentach strategicznych

Do realizacji Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2019-2020 Urząd przystąpił w 2020 r. Zarówno przed przystąpieniem do Programu – edycja 2019-2020 jak i - edycja 2021 przeprowadzono rozeznanie potrzeb w tym zakresie, w oparciu o które opracowano wnioski do ŚUW w Katowicach. Opracowane i złożone wnioski spełniały wymogi wynikające z Programu i wytycznych ŚUW w Katowicach. Oświadczenia o przyjęciu środków zostały podpisane w terminach określonych przez ŚUW w Katowicach. Realizację zadań wynikających z Programów – edycja 2019-2020 i - edycja 2021 zlecono podmiotom wyłonionym w otwartych konkursach ofert, z którymi podpisano umowy. Urząd zapewnił działania monitorujące realizację umów. Przyznane i otrzymane z ŚUW w Katowicach środki przeznaczone zostały na pokrycie kosztów realizacji Programu oraz na koszty obsługi Programu. Sprawozdania z realizacji zadań i poniesionych wydatków Urząd składał w wymaganych terminach, a niewykorzystane środki zostały zwrócone do ŚUW w Katowicach.

Stwierdzone nieprawidłowości związane były: pierwsza - z brakiem zapisów w umowach z podmiotami, którym Urząd Miasta Częstochowy zlecił realizację zadania w 2020, dotyczących wymogów zgodnych z Programem - edycja 2019-2020 r., a druga - z przyjętym w 2020 r. sposobem przyznawania usług świadczonych przez asystentów osoby niepełnosprawnej, który nie spełniał wymogów Programu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze zmianą uwarunkowań organizacyjnych Najwyższa Izba Kontroli, odstępuje od sformułowania uwag i wniosków, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. 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.

Katowice, dnia 15 września 2022 r.

Kontroler
Bogusława Pala
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....