



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.5.3.2025

Pan
Radosław Witkowski
Prezydent Miasta Radomia
Urząd Miejski w Radomiu
ul. Kilińskiego 30
26-600 Radom

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/25/032 Zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi pomocy w formie
środowiskowych domów samopomocy**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445687, kps@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Radomiu ul. Jana Kilińskiego 30 26-600 Radom
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Witkowski , Prezydent Miasta Radomia ¹ od 19 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznanie, analiza i zaspokajanie potrzeb dotyczących świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w ramach środowiskowych domów samopomocy. 2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków finansowych na bieżące prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy. 3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad procesem funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 z wykorzystaniem dowodów i informacji sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Sprawy Społecznych i Rodziny
Kontroler	Mateusz Pastuszko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/35/2025 z 24 czerwca 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 1-7)

¹ Dalej: Prezydent.

² Prezydent złożył ślubowanie w obecności Rady Miejskiej Radomia 19 listopada 2018 r. (pierwsza kadencja) oraz 7 maja 2024 r. (druga kadencja).

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2024 Urząd Miejski w Radomiu⁵ dysponował aktualnymi danymi dotyczącymi liczby osób z zaburzeniami psychicznymi zainteresowanych uczestnictwem w środowiskowych domach samopomocy⁶. Nie prowadzono jednak analiz dotyczących świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w ramach ŚDS. Informacje na temat ten uzyskiwano przy współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Radomiu⁷. Pomimo tego, ŚDS funkcjonujące na terenie gminy Miasta Radomia⁸, prawidłowo zaspokajały potrzeby osób z zaburzeniami psychicznymi.

W obowiązywała przyjęta Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miasta Radomia na lata 2021-2025⁹, nie zawierała elementów wynikających z art. 16b ust. 2 pkt 3 c i d ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁰, tj.: sposobu realizacji poszczególnych celów strategicznych oraz mierników umożliwiających określić stopnia realizacji określonego wskaźnika. Ponadto w strategii nie określono kierunków działań wraz ze wskaźnikami ich realizacji, które miałyby na celu wyeliminowanie opisanego w niej problemu dotyczącego niewystarczającej liczby miejsc w ośrodkach wsparcia.

Środki finansowe na bieżące prowadzenie i rozwój infrastruktury ŚDS rozdysponowano i wykorzystano prawidłowo. Kwoty dotacji celowej, przekazane przez gminę podmiotom prowadzącym ŚDS, odpowiadały wysokości środków finansowych otrzymanych na ten cel od wojewody.

Nadzór nad funkcjonującymi na terenie gminy ŚDS sprawowany był nierzetelnie. Sprawozdania z działalności domu w roku budżetowym¹¹ w przypadku jednego ŚDS za dwa lata złożono po terminie, a mimo to pracownicy UM przyjęli je i nie podjęli działań mających na celu wyegzekwowanie terminowego składania tych sprawozdań. W regulaminach organizacyjnych obowiązujących w UM w kontrolowanym okresie, nie przypisano prowadzenia spraw oraz realizacji zadań wynikających z uops, do właściwości komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie tego typu spraw, co wskazywało na nierzetelne działania UM w ww. zakresie. Prezydent za każdym razem zatwierdzał dokumenty dotyczące funkcjonowania ŚDS.

W toku kontroli stwierdzono, że Prezydent zatrudnił na stanowisku p.o. kierownika ŚDS prowadzonego przez gminę, na okres niecałego miesiąca, osobę, która nie miała odpowiednich kwalifikacji zawodowych do zajmowania tego stanowiska, co było niezgodne z art. 122 ust. 1 uops.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: UM.

⁶ Dalej: ŚDS lub dom.

⁷ Dalej: MOPS.

⁸ Dalej: gmina.

⁹ Dalej: strategia.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm., dalej: uops.

¹¹ Dalej: sprawozdanie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Rozpoznanie, analiza i zaspokojenie potrzeb dotyczących świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w ramach środowiskowych domów samopomocy

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2022-2024 UM dysponował aktualną strukturą demograficzną mieszkańców zainteresowanych uczestnictwem w ŚDS. Informacje te uzyskiwano z trzech domów, funkcjonujących na terenie gminy. Liczba osób zainteresowanych¹³ uczestnictwem w zajęciach w poszczególnych domach wynosiła: 14 osób w 2022 r. oraz po siedem osób w latach 2023-2024 – w ŚDS typu A i B; odpowiednio dziewięć, osiem i dziewięć osób – w ŚDS typu B; odpowiednio: dziewięć, osiem oraz cztery – w ŚDS typ D.

(akta kontroli tom I str. 497-498, 603-605)

W latach 2022-2024 wydano łącznie 188 decyzji o skierowaniu do ŚDS – 72 w 2022 r., 61 w 2023 r. oraz 55 w 2024 r.¹⁴. Średni czas oczekiwania osób z zaburzeniami psychicznymi na przyjęcie do domu od chwili wydania decyzji administracyjnej przyznającej usługi wynosił w 2022 r. – dwa dni, w 2023 r. – cztery dni oraz w 2024 r. – jeden dzień¹⁵. Natomiast średni czas oczekiwania osoby z zaburzeniami psychicznymi od złożenia wniosku / podania do przyjęcia do ŚDS funkcjonującego na terenie gminy wynosił 103 dni¹⁶ (najkrótszy czas oczekiwania – cztery dni, a najdłuższy – 399 dni).

(akta kontroli tom I str. 12, 15, tom III str. 285-288)

W latach objętych kontrolą pracownicy Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej UM¹⁷ oraz MOPS informowali osoby zainteresowane usługami świadczonymi w ramach ŚDS o typach domów funkcjonujących na terenie gminy, a także pomagali w kontakcie z pracownikami konkretnych ośrodków wsparcia. W przypadku wolnego miejsca w którymś z domów, jego kierownik przekazywał dokumentację osoby zainteresowanej do MOPS, celem wydania decyzji administracyjnej, kierującej do domu.

(akta kontroli str. tom I str. 13-14, tom. II str. 16)

1.2. UM nie prowadził analiz dotyczących zapotrzebowania na usługi świadczone osobom z zaburzeniami psychicznymi w ramach ŚDS. W tym zakresie gmina

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ W domach prowadzono listy osób oczekujących po weryfikacji spełniania warunków do uczestnictwa przez potencjalnego kandydata, ubiegającego się o przyznanie usług poprzez wypełnienie kwestionariusza, złożenie podania oraz przekazanie niezbędnych dokumentów.

¹⁴ Z tego odpowiednio: sześć, 18 i pięć decyzji administracyjnych wydano dla osób z terenu innej gminy niż właściwa ze względu na miejsce zamieszkania.

¹⁵ Przy uwzględnieniu nowych wniosków, przyznających pobyt po raz pierwszy. Wnioski przyznające pobyt na kolejny okres (przedłużenie pobytu) rozpatrywano w sposób gwarantujący kontynuację pobytu bez konieczności przerwy.

¹⁶ Obliczona dla dni oczekiwania na przyjęcie we wszystkich trzech ŚDS funkcjonujących na terenie gminy. W ŚDS typu A i B średnia wynosiła – 191 dni, w tym najkrótszy czas oczekiwania wynosił 63 dni, a najdłuższy 399 dni; w ŚDS typu B średnia wynosiła – 94 dni, w tym najkrótszy czas oczekiwania wynosił 13 dni, a najdłuższy 289 dni; w ŚDS typu D średnia wynosiła – 25 dni, w tym najkrótszy czas oczekiwania wynosił 63 dni, a najdłuższy 71 dni.

¹⁷ Dalej: WZiPS.

korzystała z informacji gromadzonych przez MOPS. Dyrektor WZiPS wyjaśnił, że corocznie na potrzeby opracowania oceny zasobów pomocy społecznej, MOPS zbierał dane w zakresie: liczby miejsc w placówkach ogółem, liczby osób korzystających i oczekujących, liczby wniosków o skierowane, kadry domów oraz rocznych kosztów prowadzenia tych ośrodków.

(akta kontroli tom I str. 11, tom IV str. 470-473)

W latach 2022-2024 mieszkańcy gminy zgłaszali zapotrzebowanie na usługi świadczone w ramach ŚDS. Zgłoszenia przyjmowały formę rozmów z pracownikami konkretnych ośrodków wsparcia oraz podań o przyjęcie do danego domu. Na skutek zwiększonego zainteresowania usługami świadczonymi w ramach ŚDS typu D, zgłaszanych przez rodziny osób z zaburzeniami psychicznymi, Prezydent wystąpił¹⁸ do Wojewody z wnioskiem o zwiększenie miejsc w tym domu. Od grudnia 2022 r. liczba miejsc uległa zwiększeniu z siedmiu do 14. Analizy zapotrzebowania na inne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, w tym z zaburzeniami psychicznymi, np.: kluby samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, warsztaty terapii zajęciowej, domy pomocy społecznej, centra opiekuńczo-mieszkalne, dokonywano przez monitorowanie danych przekazywanych przez kierowników / dyrektorów poszczególnych placówek. Gmina dysponowała informacjami na temat zmian lub rezygnacji z tych placówek przez osoby z zaburzeniami psychicznymi. Osoby lub ich opiekunowie składali oświadczenia do kierowników / dyrektorów poszczególnych placówek, które następnie przekazywano do MOPS, celem wydania decyzji administracyjnych. Jako przyczyny zmiany bądź rezygnacji z usług świadczonych w ramach ŚDS, wskazywano najczęściej: sytuację osobistą, zmianę miejsca zamieszkania, chęć uczestnictwa w innej placówce lub podjęcie zatrudnienia.

(akta kontroli tom. I str. 498-499, tom III str. 18-69, 284)

1.3. W latach objętych kontrolą Gmina przyjęła Strategię¹⁹. Dokument zawierał diagnozę wybranych problemów społecznych, w tym dotyczących niepełnosprawności i długotrwałej choroby oraz zawarto w nim m.in. informacje o funkcjonowaniu dziennych ośrodków wsparcia na terenie gminy. Zawarto w nim również prognozę zmian dotyczącą poprawy jakości życia osób starszych i z niepełnosprawnościami. W strategii zastosowano analizę SWOT²⁰. W aspekcie niepełnosprawności i długotrwałej choroby, jako mocne strony wskazano funkcjonowanie ŚDS, natomiast jako słabe strony – niewystarczającą liczbę ośrodków wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami. Jako jeden z celów strategicznych wskazano poprawę jakości życia osób długotrwale chorych oraz z niepełnosprawnościami, jednak nie odniesiono się do problemu niewystarczającej liczby miejsc w ośrodkach wsparcia. Nie określono również kierunków działań wraz ze wskaźnikami ich realizacji, które miałyby na celu

¹⁸ 14 stycznia 2022 r.

¹⁹ Uchwała nr LXXX/644/2021 Rady Miejskiej w Radomiu z 20 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miasta Radomia na lata 2021-2025.

²⁰ Analiza SWOT, określająca mocne i słabe strony, a także szanse i zagrożenia wybranych problemów społecznych.

wyeliminowanie m.in. określonego problemu. Strategia zawierała jedynie ogólne postanowienie dotyczące sposobu jej realizacji, nie odnoszące się do każdego ze wskazanych celów strategicznych projektowanych zmian. Nie wskazano konkretnych jednostek organizacyjnych gminy, w tym osób odpowiedzialnych za koordynację i realizację poszczególnych celów wraz z okresem ich realizacji. Ponadto strategia zawierała wskaźniki realizacji działań, które nie miały mierników umożliwiających określenie stopnia ich realizacji. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 316-406)

1.4. W latach 2022-2024 gmina corocznie przygotowywała ocenę zasobów społecznych na dany rok. Oceny te zawierały analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Dane dotyczące ŚDS, obejmowały liczbę miejsc ogółem, liczbę osób korzystających, liczbę osób oczekujących²¹, liczbę osób zatrudnionych²² oraz roczny koszt bieżącego prowadzenia każdego z domów. W poszczególnych latach dane te dla wszystkich funkcjonujących na terenie gminy ŚDS wynosiły odpowiednio:

- 104 miejsca ogółem 119 osób, żadna osoba nie oczekiwała, 35 osób oraz 2489,9 tys. zł;
- 104 miejsca ogółem, 118 osób, żadna osoba nie oczekiwała, 41 osób oraz 2992,3 tys. zł;
- 104 miejsca ogółem, 115 osób, żadna osoba nie oczekiwała, 41 osób oraz 3329,5 tys. zł

Powyższe wskazuje na spadek liczby osób korzystających z ŚDS przy jednoczesnym wzroście kosztów związanych w utrzymaniem domu (o 3,4%). Prezydent przedstawiał co roku oceny – do 30 kwietnia Radzie Miejskiej w Radomiu, a do 30 czerwca Sejmikowi Województwa Mazowieckiego²³.

(akta kontroli tom I str. 407-449, 502-553)

Z innych dokumentów o charakterze strategicznym przyjęto Gminne Programy Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2018-2022²⁴. W latach 2023-2024 w gminie nie funkcjonował lokalny program ochrony zdrowia, którego realizacja wynikała z Narodowego Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2023-2030. Dyrektor WZiPS wyjaśnił, że w latach 2023-2024 nie obowiązywał w gminie lokalny program ochrony zdrowia psychicznego, ze względu na długotrwałą pracę nad Gminnym Programem Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2025-2030. Na przedłużające się prace miało wpływ m.in. wejście w życie Narodowego Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2023-2030²⁵, czy powołanie zespołu do programu na lata 2024-2030²⁶, a także analiza uwag i propozycji do ostatecznego

²¹ Według stanu na 31 grudnia danego roku.

²² Według stanu na 31 grudnia danego roku.

²³ Odpowiednio: 18 kwietnia 2023 r., 10 kwietnia 2023 r., 15 kwietnia 2025 r.

²⁴ Przyjęty Uchwała nr 580/2017 Rady Gminy Miejskiej w Radomiu z 27 listopada 2017 r.

²⁵ 15 listopada 2023 r.

²⁶ Zarządzeniem nr 4994/2023 Prezydenta Miasta Radomia z 22 listopada 2023 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Gminnego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2024 – 2030 dla Gminy Miasta Radomia.

kształtu dokumentu. W gminie obowiązywał Obywatelski Program Promocji Zdrowia Psychicznego Dzieci i Młodzieży w Radomiu²⁷. Gmina w ramach świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w ŚDS zaplanowała: kontynuację prowadzenia i utrzymania istniejących ŚDS bądź ich rozwój, utrzymanie wymaganych standardów w funkcjonujących domach, udział w rządowych programach „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” i „Opieka wytchnieniowa” oraz realizację zadań określonych w gminnym programie ochrony zdrowia psychicznego.

(akta kontroli tom I str. 450-493, tom III str. 288, tom IV str. 442)

1.5. W latach 2022-2024 na terenie gminy funkcjonowały trzy ŚDS:

- typu B, przeznaczony dla 40 osób z niepełnosprawnością intelektualną;
- typu D, przeznaczony dla 14 osób z spektrum autyzmu lub z niepełnosprawnościami sprzężonymi.;
- typu A i B, przeznaczony dla 50 osób przewlekłe psychicznie chorych oraz osób z niepełnosprawnością intelektualną.

W latach objętych kontrolą liczba miejsc statutowych w tych domach nie uległa zmianie. Na terenie gminy nie funkcjonował ŚDS świadczący usługi całodobowe.

(akta kontroli tom I str. 11-12)

W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba osób skierowanych do ŚDS funkcjonujących na terenie gminy wynosiła: 66 osób (w tym sześć z innej gminy) w 2022 r., 43 osoby (w tym 18 z innej gminy) w 2023 r. oraz 50 osób (w tym pięć z innej gminy) w 2024 r.

Według stanu na koniec każdego roku objętego kontrolą: 20, siedem oraz siedem osób opuściło domy. Głównymi przyczynami opuszczania ŚDS przez uczestników były m.in.: samodzielne rezygnacje, zgon czy niedostosowanie się do regulaminu domu²⁸.

Na terenie gminy nie funkcjonował żaden klub samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

(akta kontroli tom I str. 12-13)

1.6. W latach 2022-2024 na terenie gminy proces rozpatrywania wniosków o skierowanie do domu na pobyt dzienny rozpoczynał się od złożenia przez osobę zainteresowaną wniosku do ŚDS z prośbą o przyjęcie do domu. Następnie ŚDS weryfikował i kwalifikował osobę z zaburzeniami psychicznymi do przyjęcia, po czym przekazywał wniosek wraz z dokumentami do MOPS. Pracownicy MOPS przeprowadzali wywiad środowiskowy oraz wydawali decyzję administracyjną kierującą do ŚDS. W latach 2022-2024 wpłynęło odpowiednio: 80, 54 i 95 wniosków o przyjęcie do ŚDS. Wszystkie rozpatrzono pozytywnie. Nie było przypadków złożenia odwołania od wydanych decyzji administracyjnej w sprawie skierowania do ŚDS. Analiza 15 wniosków złożonych w latach objętych

²⁷ Przyjęty uchwałą nr XCVII/926/2023 Rady Miejskiej w Radomiu z 29 maja 2023 r. w sprawie przyjęcia Obywatelskiego Programu Promocji Zdrowia Psychicznego Dzieci i Młodzieży w Radomiu.

²⁸ Np.: poprzez agresywne zachowanie uczestnika.

kontrolą²⁹ wraz z wydanymi na ich podstawie decyzjami administracyjnymi wykazała, że rozstrzygnięcia wynikające z decyzji odpowiadały wparciu, o które wnioskowały zainteresowane osoby. Decyzje wydawano terminowo oraz na czas określony (w przypadku osób nowoprzyjętych – na trzy miesiące).

(akta kontroli tom I str. 12, tom IV str. 6-76)

W latach 2022-2024 gmina zawierała porozumienia z innymi gminami w sprawie skierowania osoby z zaburzeniami psychicznymi do domu prowadzonego przez inną gminę / powiat niż właściwa ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby. Porozumienia zawarto z ośmioma gminami³⁰. Liczba uczestników ŚDS zamieszkających poza gminą wynosiła: 16 osób w 2022 r., 21 osób w 2023 r. oraz 20 osób w 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 554-572, tom IV str. 99-105)

Od 31 stycznia 2022 r. do 21 lutego 2022 r. w ŚDS typu A i B, prowadzonym przez gminę, zatrudniono na stanowisku p.o. kierownika ŚDS osobę bez odpowiednich kwalifikacji zawodowych do zajmowania tego stanowiska. Opis zawarto z sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom IV str. 1-6)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent w okresie od 31 stycznia 2022 r. do 21 lutego 2022 r. zatrudnił na stanowisku p.o. kierownika ŚDS typu A i B osobę, która nie miała specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej. Stanowiło to naruszenie art. 122 ust. 1 uops. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że osoba ta była zatrudniona na bardzo krótki okres, a w tym okresie istniał wakat na tym stanowisku i trwała procedura naboru na nowego kierownika. Natychmiastowe wyznaczenie osoby pełniącej obowiązki było niezbędne do zapewnienia ciągłości funkcjonowania domu. Ponadto osoba ta wcześniej pełniła funkcję zastępcy kierownika domu, była więc najlepszym kandydatem ze względu na znajomość struktury i specyfiki tego ŚDS.

NIK odrzuca złożone wyjaśnienia. Krótki okres zatrudnienia osoby p.o. kierownika ŚDS, związany z zapewnieniem ciągłości funkcjonowania domu, nie zwalnia z obowiązku spełniania przez wybranego kandydata pełnych kompetencji do zajmowanego tego stanowiska. Osoba, która kieruje jednostką organizacyjną pomocy społecznej jest zobowiązana posiadać co najmniej 3-letni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej.

(akta kontroli tom III str.283-284, tom IV str. 1-6)

2. Obowiązująca w kontrolowanym okresie strategia, nie zawierała sposobu realizacji strategii oraz mierników umożliwiających określenie stopnia realizacji wskaźników działań, wynikających z art. 16b ust. 2 pkt 3 c i d uops. Zawierała jedynie ogólne zapisy dotyczące sposobu realizacji strategii, nie odnoszące się do każdego ze wskazanych celów strategicznych. Z informacji zawartej w strategii wynika, że

²⁹ Po pięć wniosków wraz z wydanymi na ich podstawie decyzjami administracyjnymi z każdego z ŚDS funkcjonującego na terenie gminy.

³⁰ Gminy: Jastrzębia, Zakrzew, Wierzbica, Przytyk, Kowala, Jedlnia-Letnisko, Skaryszew oraz Jedlińsk.

została ona opracowana przez MOPS, który zgodnie z art. 110 ust. 4 uops, koordynuje jej realizację. Natomiast zgodnie z § 58 pkt 7 (od 5 października 2021 r.), § 56 pkt 8 (od 30 września 2022 r.), § 52 pkt 8 (od 12 czerwca 2024 r.), § 54 pkt 8 (od 20 sierpnia 2024 r.) regulaminu organizacyjnego UM³¹, nadzór nad MOPS sprawuje WZiPS.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, że proces tworzenia strategii opierał się na współpracy z przedstawicielami UM, powiatowego urzędu pracy, placówek oświaty oraz ochrony zdrowia, policji oraz organizacji pozarządowych, a każda z tych instytucji miała możliwość przedstawienia zasobów oraz problemów społecznych zdiagnozowanych w swoim obszarze. Zgromadzona w tym zakresie dokumentacja nie pozwoliła na precyzyjne określenie planowanych działań.

Dyrektor WZiPS wyjaśniła, że strategię poddawano monitoringowi, który polegał na systematycznym (raz do roku) zbieraniu, analizie i interpretacji danych w celu skutecznej realizacji aktualnie przyjętych problemów społecznych. Wykonanie uchwały w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Miasta Radomia na lata 2021-2025 powierzono Prezydentowi, nie zaś wyłącznie WZiPS. Dyrektor WZiPS podkreśliła, że ustawa o pomocy społecznej nakłada na gminę obowiązek opracowania i realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, nie określając wymogów merytorycznych czy formalnych tego dokumentu.

Zdaniem NIK, jeżeli strategia nie pozwala na precyzyjne określenie dalszych działań, to nie można stwierdzić, czy działania wskazane w strategii rozwiązywania problemów społecznych odpowiadały zidentyfikowanym potrzebom. Ponadto, żeby odpowiedzieć na pytanie, czy założony w strategii cel został zrealizowany, do każdego celu wskazać należy sposób jego realizacji oraz określić mierniki. Przyjęte mierniki powinny umożliwiać rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu, odnosić się do rezultatu jaki miał być osiągnięty, mierzyć to, na co jednostka ma wpływ, bazować na wiarygodnych i w miarę dostępnych informacjach³². Wykonanie celów i zadań należy obserwować i kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, które są kluczowym narzędziem do monitorowania ich osiągnięcia³³.

(akta kontroli tom I str. 316-406, tom III str. 278-279, tom IV str. 463-464)

³¹ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 2570/2021 Prezydenta Miasta Radomia z 18 czerwca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Radomiu, zmienionym Zarządzeniem Nr 2874/2021 Prezydenta Miasta Radomia z 5 października 2021 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Radomiu, wprowadzonym Zarządzeniem Nr 3915/2022 Prezydenta Miasta Radomia z 30 września 2022 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Radomiu, wprowadzonym Zarządzeniem Nr 5237/2024 Prezydenta Miasta Radomia z 9 lutego 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Radomiu, wprowadzonym Zarządzeniem Nr 123/2024 Prezydenta Miasta Radomia z 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Radomiu, wprowadzonym Zarządzeniem Nr 291/2024 Prezydenta Miasta Radomia z 20 sierpnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Radomiu, dalej: regulamin.

³² Załącznik do komunikatu nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

³³ Por. pkt 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84), dalej: komunikat MF.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2022-2024 potrzeby osób z zaburzeniami psychicznymi były zaspakajane przez trzy funkcjonujące na terenie gminy ŚDS. Jednak pracownicy UM nie prowadzili analiz dotyczących świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w ramach ŚDS, korzystając w tym zakresie z danych zbieranych przez MOPS. UM dysponował aktualną strukturą demograficzną mieszkańców, w tym zainteresowanych uczestnictwem w ŚDS. Strategia nie zawierała wszystkich elementów wynikających z uops, tj.: sposób realizacji poszczególnych celów strategicznych oraz mierników umożliwiających określić stopnia realizacji określonego wskaźnika, co było niezgodne z art. 16b ust. 2 pkt 3 c i d uops. W kontrolowanym okresie Prezydent zatrudnił osobę na stanowisku p.o. kierownika ŚDS, która nie miała odpowiednich kwalifikacji zawodowych.

OBSZAR

2. Rozdysponowanie i wykorzystanie środków finansowych na bieżące prowadzenie i rozwój infrastruktury środowiskowych domów samopomocy

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2022-2024 z trzech funkcjonujących na terenie gminy ŚDS, w dwóch przypadkach (typu B oraz typu D) gmina zleciła prowadzenie domu organizacji pozarządowej. Domy te prowadzono na podstawie zawartych umów³⁴ ze Stowarzyszeniem na Rzecz Osób Niepełnosprawnych „RAZEM”³⁵.

(akta kontroli tom I str. 499-500, tom II str. 10)

Zlecenie przez gminę prowadzenia ŚDS przez organizację pozarządową nastąpiło na podstawie przyjętej procedury obejmującej:

- zarządzenia Prezydenta w sprawie ogłoszenia konkursu ofert na wsparcie lub powierzenie wykonania zadania publicznego³⁶,
- zarządzenia Prezydenta w sprawie powołania komisji konkursowej w celu zaopiniowania ofert składanych w ramach otwartego konkursu ofert³⁷,

³⁴ Dom typu B prowadzono na podstawie: umowy nr ZS-III.8124.14.1.2020 zawartej 19 września 2020 r. na okres od 21 września 2020 r. do 31 grudnia 2024 r. Dom typu D prowadzono na podstawie umowy nr ZS-III.81.8124.16.1.2021 zawartej 19 listopada 2021 r. na okres od 15 listopada 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. oraz umowy nr ZS-III.8124.6.1.2024 zawartej 16 stycznia 2024 r. na okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. Dalej: stowarzyszenie.

³⁵ Dalej: Stowarzyszenie.

³⁶ Zarządzenie Nr 5022/2023 Prezydenta Miasta Radomia z 30 listopada 2023 r. w sprawie otwartego konkursu ofert Nr KZP/ZS/III/19/2023 na powierzenie prowadzenia zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej polegającego na prowadzeniu na terenie miasta Radomia Środowiskowego Domu Samopomocy (typ D) w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. oraz Zarządzenie Nr 546/2024 Prezydenta Miasta Radomia z 26 listopada 2024 r. w sprawie otwartego konkursu ofert Nr KZP/ZS/III/22/2024 na powierzenie prowadzenia zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej polegającego na prowadzeniu na terenie miasta Radomia Środowiskowego Domu Samopomocy (typ B) w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2029 r.

³⁷ Zarządzenie Nr 5084/2023 Prezydenta Miasta Radomia z 18 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu zaopiniowania ofert składanych w ramach otwartego konkursu ofert Nr KZP/ZS/III/19/2023 ogłoszonego przez Prezydenta Miasta Radomia na powierzenie prowadzenia zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej polegającego na prowadzeniu na terenie miasta Radomia Środowiskowego Domu Samopomocy (typ D) w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. oraz Zarządzenie Nr 611/2024 Prezydenta Miasta Radomia z 12 grudnia 2024 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu zaopiniowania ofert składanych w ramach otwartego konkursu ofert Nr KZP/ZS/III/22/2024 ogłoszonego przez Prezydenta Miasta Radomia na powierzenie prowadzenia zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej polegającego na prowadzeniu na terenie miasta Radomia Środowiskowego Domu Samopomocy (typ D) w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2029 r.

- rozpatrzenie ofert złożonych w ramach otwartego konkursu przez komisję konkursową (komisja sporządzała protokół wraz z załącznikami – oświadczenia członków komisji, wykaz ofert, karty oceny),
- zarządzenia Prezydenta w sprawie rozstrzygnięcia konkursu ofert³⁸,
- umowy o realizację zadania publicznego z wybranymi podmiotami³⁹.

W latach 2022-2024 przeprowadzono dwa postępowania w sprawie zlecenia prowadzenia ŚDS podmiotom spoza sektora finansów publicznych⁴⁰. Badanie tych postępowań wykazało, że:

- stowarzyszenie, któremu zlecono prowadzenia ŚDS prowadził działalność pożytku publicznego, a cel statutowy stowarzyszenia obejmował działalność na rzecz osób z niepełnosprawnościami⁴¹;
- stowarzyszenie wyłoniono w otwartym konkursie ofert⁴²;
- ogłoszenie o otwartym konkursie ofert, zawierało wszystkie informacje zgodne z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴³, a także zamieszczono je w miejscach wynikających z tej ustawy, z terminem do składania ofert konkursowych nie krótszym niż 21 dni od ukazania się ostatniego ogłoszenia. Zostało

³⁸ Zarządzenie Nr 5121/2023 Prezydenta Miasta Radomia z 28 grudnia 2023 r. w sprawie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert Nr KZP/ZS/III/19/2023 na powierzenie prowadzenia zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej polegającego na prowadzeniu na terenie miasta Radomia Środowiskowego Domu Samopomocy (typ D) w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. oraz Zarządzenie Nr 642/2024 Prezydenta Miasta Radomia z 23 grudnia 2024 r. w sprawie rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert Nr KZP/ZS/III/22/2024 na powierzenie prowadzenia zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej polegającego na prowadzeniu na terenie miasta Radomia Środowiskowego Domu Samopomocy (typ B) w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2029 r.

³⁹ Umowa ZS-III.8124.6.1.2024 z 16 stycznia 2024 r. „Prowadzenie na terenie miasta Radomia Środowiskowego Domu Samopomocy (typ D) w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.” oraz umowa ZS-III.8124.4.1.2025 z 10 stycznia 2024 r. „Prowadzenie na terenie miasta Radomia Środowiskowego Domu Samopomocy (typ B) w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2029 r.”

⁴⁰ Konkurs nr KZP/ZS/III/22/2024 na prowadzenie ŚDS typu B w na okres od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2029 r. oraz konkurs nr KZP/ZS/III/19/2023 na prowadzenie ŚDS typu D na okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.

⁴¹ § 8 ust. 1 statutu Stowarzyszenia na Rzecz Osób Niepełnosprawnych „RAZEM”.

⁴² Zarządzenie nr 546/2024 Prezydenta z 26 listopada 2024 r. w sprawie otwartego konkursu ofert nr KZP/ZS/III/22/2024 na powierzenie wykonania zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej polegającego na prowadzeniu na terenie miasta Radomia ŚDS (typ B) w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2029 r. oraz zarządzenie nr 5022/2023 Prezydenta z 30 listopada 2023 r. w sprawie otwartego konkursu ofert nr KZP/ZS/III/19/2023 na powierzenie wykonania zadania publicznego z zakresu pomocy społecznej polegającego na prowadzeniu na terenie miasta Radomia ŚDS (typ D) w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r.

⁴³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1338, dalej: uodpp.

opublikowane oraz zawierało niezbędne informacje wynikające z art. 15 ust. 2h tej ustawy.

- powołano komisję konkursową⁴⁴, w której skład wchodził przedstawiciel UM oraz podmiotów mogących prowadzić działalność pożytku publicznego, a komisja ta dokonała oceny złożonych oferty konkursowych;
- złożone oferty konkursowe zawierały informacje wynikające z art. 14 ust. 1 uodpp;
- niezwłocznie zawarto pisemne umowy ze Stowarzyszeniem na czas krótszy niż pięć lat⁴⁵.

(akta kontroli tom II str. 3-4, 69-206)

2.2. W 2022 r. gmina wnioskowała do wojewody o środki z rezerwy celowej na zwiększenie liczby miejsc statutowych z siedmiu do 14 w domu typu D oraz o zapotrzebowanie na środki na rozwój ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, tj. o środki inwestycyjne, remontowe i wyposażenie ŚDS typu B⁴⁶. Wniosek złożono na podstawie pisma skierowanego do UM, dotyczącego potrzeb finansowych w zakresie rozwoju sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz realizacji działania 3.2 kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”⁴⁷. Gmina wnioskowała łącznie o środki finansowe w wysokości 228,6 tys. zł, w tym 70,6 tys. zł na zwiększenie liczby miejsc⁴⁸ oraz 158,0 tys. zł na inwestycje, remonty i wyposażenie⁴⁹. Powyższe kwoty wynikały z faktycznego zapotrzebowania, w oparciu o informacje uzyskane od Stowarzyszenia prowadzącego te ŚDS (duże zainteresowanie miejscami w domu, potrzeba prac remontowych i doposażenia domu) oraz informacji uzyskanych z Miejskiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Radomiu (rejestr wydanych orzeczeń w latach 2008-2021). Gmina zgodnie z decyzją wojewody⁵⁰ otrzymała środki finansowe z rezerwy celowej⁵¹ w wysokości 17,7 tys. zł (7,7% kwoty wnioskowanej). Przyczyną nieotrzymania środków finansowych w pełnej wysokości była trwająca od grudnia 2022 r. procedura naboru nowych uczestników, Gmina nie otrzymała środków z rezerwy celowej na środki inwestycyjne, remontowe i wyposażenie ŚDS typu B, ponieważ dom osiągnął wcześniej wymagane standardy,

⁴⁴ Zarządzenie nr 611/2024 Prezydenta z 12 grudnia 2024 r. oraz zarządzenie nr 5084/2023 Prezydenta z 18 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej w celu zaopiniowania ofert składanych w ramach otwartego konkursu ofert KZP/ZS/III/22/2024 oraz KZP/ZS/III/19/2023.

⁴⁵ Zawarte: 10 stycznia 2025 r. (nr ZS-III.8124.4.1.2025), 16 stycznia 2024 r. (nr ZS-III.8124.6.1.2024).

⁴⁶ Wniosek nr ZS-III.8124.04.2021/2022 z 14 stycznia 2022 r.

⁴⁷ Ustanowione uchwałą nr 160 Rady Ministrów z 20 grudnia 2016 r. w sprawie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. poz. 1250).

⁴⁸ 54,3 tys. zł – środki na bieżącą działalność w 2022 r. oraz 16,3 tys. zł – środki na zwiększenie dotacji w oparciu o art. 51c ust. 5 uops.

⁴⁹ Inwestycje obejmowały: zakup i instalację barierek zewnętrznych zabezpieczających okna oraz monitoring, ułożenie glazury w sali rehabilitacyjnej; remonty obejmowały: wymianę drzwi, malowanie i szpachlowanie pomieszczeń, wymianę sanitariatów, naprawę schodów przeciwpożarowych, wymianę części nawierzchni chodnika; wyposażenie obejmowało: meble do pracowni, meble kuchenne oraz drobny sprzęt do pracowni.

⁵⁰ WPS-I.946.4.37.2022.HMS z 3 czerwca 2022 r.

⁵¹ Zgodnie z umową nr 8/ŚDS z 15 czerwca 2022 r.

a przyznane środki finansowe mogły być przeznaczone wyłącznie na ich osiągnięcie, a nie na poprawę tego standardu⁵².

(akta kontroli tom II str. 5, 18-68)

Gmina otrzymała od wojewody środki finansowe dla działających na jej terenie ŚDS w następującej wysokości:

1. ŚDS typu A i B:

- w 2022 r. – 1224,3 tys. zł (188,9 tys. zł na bieżące utrzymanie, powiększone o 35,4 tys. zł z kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”⁵³);
- w 2023 r. – 1392,8 tys. zł (1350,3 tys. zł na bieżące utrzymanie, powiększone o 42,5 tys. zł z programu „Za życiem”);
- w 2024 r. – 1474,7 tys. zł (1408,4 tys. zł na bieżące utrzymanie, powiększone o 66,3 tys. zł z programu „Za życiem”).

2. ŚDS typu D:

- w 2022 r. – 216,2 tys. zł (147,4 tys. zł na bieżące utrzymanie, powiększone o 44,8 tys. zł z programu „Za życiem” oraz 24,0 tys. zł dotacja w rezerwy celowej związana z uruchomieniem nowych miejsc, z której dokonano zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 17,0 tys. zł);
- w 2023 r. – 411,6 tys. zł (271,6 tys. zł na bieżące utrzymanie, powiększone o 66,5 tys. zł z programu „Za życiem” oraz 43,5 tys. zł dotacji z rezerwy celowej na bieżące utrzymanie, powiększone o 30,0 tys. zł z programu „Za życiem”);
- w 2024 r. – 521,8 tys. zł (378,0 tys. zł na bieżące utrzymanie, powiększone o 66,2 tys. zł z programu „Za życiem” oraz 16,3 tys. zł z dotacji z rezerwy celowej na bieżące utrzymanie, powiększone o 52,1 tys. zł z programu „Za życiem”).

3. ŚDS typu B:

- w 2022 r. – 1088,5 tys. zł (949,2 tys. zł na bieżące utrzymanie, powiększone o 139,3 tys. zł z programu „Za życiem”);
- w 2023 r. – 1229,6 tys. zł (927,3 tys. zł na bieżące utrzymanie, powiększone o 67,3 tys. zł z programu „Za życiem” oraz 148,4 tys. zł z dotacji z rezerwy celowej na bieżące utrzymanie, powiększone o 86,6 tys. zł z programu „Za życiem”);
- w 2024 r. – 1287,3 tys. zł (1080,2 tys. zł na bieżące utrzymanie, powiększone o 89,8 tys. zł z programu „Za życiem” oraz 46,5 tys. zł z dotacji z rezerwy celowej na bieżące utrzymanie, powiększone o 70,8 tys. zł z programu „Za życiem”).

(akta kontroli tom. II str. 6-15, tom III str. 268-275)

W 2022 r oraz 2024 r. wystąpiła różnica w kwotach wynikających z decyzji wojewody, a otrzymanych przez ŚDS, która wynosiła odpowiednio 1,5 tys. zł oraz 1,4 zł. Przyczyną rozbieżności było w pierwszym przypadku niepełne

⁵² Korekta wycofująca wniosek w części dotyczącej środków inwestycyjnych.

⁵³ Wprowadzonego uchwałą Rady Ministrów z 20 grudnia 2016 r., M.P. poz.1250, dalej: „Za życiem”.

wykorzystanie miejsc statutowych⁵⁴, natomiast w drugim – wynikało z zaokrągleń wysokości planu budżetu do pełnych złotych⁵⁵.

Kwoty dotacji celowej przekazane przez gminę podmiotom prowadzącym ŚDS odpowiadały wysokości środków finansowych otrzymanych na ten cel od wojewody.

(akta kontroli tom III str. 290-446, tom IV str. 106-108)

2.3. Gmina zawierała pisemne umowy dotyczące prowadzenia ŚDS, wyłączenie ze Stowarzyszeniem. W latach 2022-2024 zawarto jedną umowę nr ZS-III.8124.6.1.2024 z 16 stycznia 2024 r. na prowadzenie ŚDS typu D od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. W latach objętych kontrolą obowiązywały jeszcze dwie umowy zawarte z tym Stowarzyszeniem, tj.: umowa nr ZS-III.8124.14.1.2020 z 19 września 2020 r. na prowadzenie ŚDS typu B od 21 września 2020 r. do 31 grudnia 2024 r. oraz umowa nr ZS-III.8124.16.1.2021 z 19 listopada 2021 r. na prowadzenie ŚDS typu D od 15 listopada 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. Analiza ww. umów wykazała, że gmina zabezpieczyła w niej prawidłowe wydatkowanie środków publicznych zobowiązując stowarzyszenie do:

- prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej;
- przechowywania dokumentacji przez pięć lat;
- poinformowania, że zadanie publiczne jest finansowane ze środków gminy;
- poddania się kontroli prowadzonej przez upoważnione przez Gminę osoby, dotyczącej prawidłowości wykonania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji celowej;
- realizacji obowiązków sprawozdawczych, tj. fakultatywnego sprawozdania częściowego z wykonania zadania publicznego oraz obligatoryjnego sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego;
- zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji celowej.

(akta kontroli tom II str. 128-135, tom VI str. 183-190, 449-455)

W zawartych umowach nie było postanowień o sposobie wydatkowania środków finansowych na wydatki / zakupy inwestycyjne, tj. wydatkowania środków finansowych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁶ lub z zachowaniem zasady konkurencyjności. Jednak zawierały one postanowienia o stosowaniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

(akta kontroli tom II str. 128-135, tom VI str. 96-97, 183-190, 449-455)

W dwóch zawartych ze stowarzyszeniem umowach⁵⁷ nie było postanowień dotyczących warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie tych zadań publicznych lub zamówień publicznych, z uwzględnieniem minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6

⁵⁴ Dotyczyło ŚDS typu D.

⁵⁵ Dotyczyło wszystkich trzech ŚDS funkcjonujących na terenie gminy.

⁵⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm., dalej: pzp.

⁵⁷ Umowa nr ZS-III.8124.14.1.2020 zawarta 19 września 2020 r. oraz umowa nr ZS-III.8124.16.1.2021 zawarta 19 listopada 2021 r.

ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁵⁸. Postanowienia te zostały ujęte w zawartych w dniu 27 stycznia 2023 r. aneksach do umów⁵⁹ ze stowarzyszeniem.

(akta kontroli tom VI str. 183-190, 449-455)

ŚDS typu A i B, jako jedyny z trzech funkcjonujących na terenie gminy, stanowił jednostkę organizacyjną gminy. Za wnioskowanie o przyznanie dotacji celowej na prowadzenie i rozwój infrastruktury przedmiotowego ŚDS, a także prawidłowe wykorzystanie i rozliczenie otrzymanych środków finansowych odpowiadał kierownik ŚDS, działający w imieniu i z upoważnienia Prezydenta. Kierownik ŚDS współpracował z Miejskim Centrum Usług Wspólnych w Radomiu, które odpowiadało m.in. za zapewnienie obsługi finansowo-księgowej tego domu.

(akta kontroli tom II str. 8)

W latach objętych kontrolą gmina sprawdzała, czy przekazane dotacje celowe wykorzystano we właściwej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem. Dokonywano tego na podstawie sprawozdań merytoryczno-finansowych przedkładanych przez kierowników ŚDS (prowadzonych przez stowarzyszenie) w terminie 30 dni od daty otrzymania wezwania od WZiPS, zlecającego w imieniu Prezydenta prowadzenie tych ŚDS, zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowach. W przypadku ŚDS prowadzonego przez gminę, wykorzystanie środków we właściwej wysokości potwierdzono na podstawie złożonych przez dom sprawozdań Rb-28.

(akta kontroli tom II str. 8, tom IV str. 128-406)

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez pracowników UM⁶⁰ ŚDS typu B stwierdzono wykorzystanie dotacji celowej w wysokości 1,3 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem. Kwota ta wraz z odsetkami⁶¹ została zwrócona.

(akta kontroli tom II str. 11, tom IV str. 428-432)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2022-2024 w Gminie prawidłowo rozdysponowano dotacje przeznaczone na bieżące prowadzenie i rozwój infrastruktury ŚDS. Konkursy ofert na zlecenia prowadzenia ŚDS podmiotom spoza sektora finansów publicznych prowadzono zgodnie z uodpp. W postanowieniach umów, dotyczących zlecenia prowadzenia ŚDS, prawidłowo zabezpieczono interes publiczny. Wnioskowanie o środki finansowe z rezerwy celowej oparto na rzetelnych danych oraz wynikało z faktycznego zapotrzebowania. UM

⁵⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1411, ze zm., dalej: ustawa o dostępności.

⁵⁹ Aneks nr 11 do umowy ZS.III.8124.14.1.2020 i aneks nr 8 do umowy ZS.III.8124.16.2021.

⁶⁰ Od 10 marca 2025 r. do 6 czerwca 2025 r.

⁶¹ W wysokości 0,2 tys. zł.

prawidłowo rozliczał przekazane dotacje celowe na prowadzenie i rozwój infrastruktury ŚDS.

3. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad procesem funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy.

3.1. W latach 2022-2024 Prezydent zatwierdzał dokumenty dotyczące funkcjonowania ŚDS, tj. regulamin organizacyjny, program działalności domu i plan pracy domu na każdy rok. Zatwierdzanie tych dokumentów za każdym razem poprzedzało uzgadnianie ich treści z wojewodą.

(akta kontroli to II str. 219-490)

Gmina dysponowała również statutami wszystkich trzech ŚDS funkcjonujących na jej terenie.

(akta kontroli tom III str. str. 1-26)

W latach 2022-2024 do UM kierownicy ŚDS funkcjonujących na terenie gminy składali sporządzone sprawozdania. Poza dwoma sprawozdaniami za lata 2023 i 2024, złożonymi przez ŚDS typu B odpowiednio: 21 lutego 2024 r., 10 kwietnia 2025 r., pozostałe złożono do UM w określonym terminie, tj. do 15 lutego następnego roku. Pracownicy UM nie podjęli żadnych działań zmierzających do wyegzekwowania terminowego składania ww. sprawozdań. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 490-585)

Analiza sprawozdań, dokonywana przez pracowników UM nie była dokumentowana. Do żadnego z nich nie zgłoszono ewentualnych uwag. Sprawozdania nie zawierały informacji o wprowadzeniu usprawnień lub o przyczynach braku ich realizacji.

(akta kontroli tom II str. 490-585, tom III str. 257, tom IV str. 97, 464-465)

3.2. W latach 2022-2024 kontrolę funkcjonujących ŚDS na terenie gminy określały następujące wewnętrzne dokumenty: ogólne zasady i zakres sprawowania nadzoru nad działalnością miejskich jednostek organizacyjnych gminy⁶²; procedura dokonywania czynności kontrolnych przez pracowników samodzielnych stanowisk ds. nadzoru nad placówkami (MOPS)⁶³; regulamin przeprowadzania kontroli miejskich jednostek organizacyjnych przez Biuro Kontroli UM⁶⁴;

⁶² Załącznik do zarządzenia nr 2424/2017 Prezydenta Miasta Radomia z 26 lipca 2017 r. w sprawie zmiany załącznika do zarządzenia nr 1673/2016 Prezydenta Miasta Radomia z 26 września 2016 r. w sprawie określenia zasad i zakresu sprawowania nadzoru nad działalnością miejskich jednostek organizacyjnych gminy.

⁶³ Załącznik do zarządzenia nr 60/2022 Dyrektora MOPS z 30 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia procedury kontroli zewnętrznej dla pracowników samodzielnych stanowisk do spraw nadzoru nad placówkami.

⁶⁴ Załącznik do zarządzenia nr 4254/2013 Prezydenta Miasta Radomia z 18 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu przeprowadzania kontroli miejskich jednostek organizacyjnych przez Biuro Kontroli Urzędu Miejskiego w Radomiu.

- regulamin kontroli i oceny realizacji zadań publicznych zleconych przez gminę organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 uodpp⁶⁵;
- umowy zawierane przez gminę ze stowarzyszeniem⁶⁶.

(akta kontroli tom III str. 27-103)

W latach 2022-2024 gmina przeprowadziła dwie kontrole ŚDS funkcjonujących na jej terenie:

- kontrola przeprowadzona 18 grudnia 2023 r. oraz 3-4 stycznia 2024 r. w ŚDS typu A i B, dotyczyła bieżącego funkcjonowania ośrodka wsparcia, wybranych aspektów prowadzonej dokumentacji uczestników oraz jakości świadczonych usług. Kontrolę przeprowadzili pracownicy MOPS. Zalecenia pokontrolne dotyczyły: potwierdzania przez uczestników faktu zapoznania się z indywidualnymi planami postępowania wspierająco-aktywizującego, terminowego opracowywania tych planów, podpisywania kart zgłoszeń przez uczestnika oraz osobę wypełniającą, podejmowania działań mających na celu zwiększenie frekwencji na zajęciach oraz dopilnowanie szybkiego zatwierdzenia planu pracy na 2024 r. Kierownik ŚDS poinformował gminę o wzmocnieniu mechanizmów kontroli w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości;
- kontrola przeprowadzona od 20 grudnia 2023 r. do 29 lutego 2024 r. w ŚDS typu D, dotyczyła kontroli i oceny prowadzenia domu w 2022 r. na podstawie umowy zawartej ze Stowarzyszeniem wraz z aneksami. Kontrolę przeprowadzili upoważnieni przez Prezydenta pracownicy Biura Kontroli UM. Zalecenia pokontrolne dotyczyły: kwalifikowania wydatków w ramach realizowanych zadań zgodnie z zasadami określonymi w umowie, potwierdzania przed wypłatą wynagrodzenia liczby godzin wykonywania zlecenia, przestrzegania art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁷, w przypadku realizacji zadań zleconych przez gminę ustalenie osób odpowiedzialnych za sprawdzanie i zatwierdzanie dokumentów księgowych, opisywania dokumentów księgowych na odwrocie kart, potwierdzenia odbioru gotówki przez osobę, na rzecz której dokonywano tych wypłat na odwrocie dokumentu źródłowego. Zalecenia sformułowane w ramach kontroli zostały zrealizowane.

(akta kontroli tom II str. 214-216, tom III str. 104-207)

W 2022 r. pracownicy Biura Kontroli UM przeprowadzili również postępowanie wyjaśniające w związku z ustaleniami wynikającymi z wewnętrznego protokołu, sporządzonego przez głównego księgowego ŚDS typu A i B, w celu przygotowania zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

⁶⁵ Załącznik do zarządzenia nr 512/2019 Prezydenta z 14 maja 2019 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli i oceny realizacji zadań zleconych przez Gminę Miasta Radomia organizacją pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 3 uodpp.

⁶⁶ W przypadku domów prowadzonych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych, prowadzone na zlecenie gminy.

⁶⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

Natomiast wojewoda przeprowadził w latach 2022-2023 kompleksową kontrolę dotyczącą organizacji i funkcjonowania ŚDS typu B oraz ŚDS typu D.

(akta kontroli tom II str. 214)

3.3. W latach 2022-2024 w UM obowiązywał regulamin w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w UM⁶⁸. Na podstawie Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków, stwierdzono, że ww. okresie nie wpłynęły żadne skargi lub wnioski dotyczące funkcjonowania ŚDS na terenie gminy.

(akta kontroli tom III str. 207-253)

W regulaminie organizacyjnym UM nie przypisano do właściwości WZiPS prowadzenia spraw oraz realizacji zadań wynikających z uops⁶⁹. Prowadzenie tych spraw przez WZiPS wynikało wyłącznie z zarządzenia nr 361/2024 Prezydenta Miasta Radomia z 18 września 2024 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej wraz z etatyzacją WZiPS⁷⁰. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 116-315)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2022-2024 w regulaminie organizacyjnym UM, nadanym przez Prezydenta, w zadaniach WZiPS nie ujęto prowadzenia spraw oraz realizacji zadań wynikających z uops i aktów wykonawczych do ustawy m.in. w zakresie ŚDS, mimo, że faktycznie WZiPS zadania te realizował. Niewprowadzenie w regulaminie organizacyjnym ww. regulacji, w zadaniach realizowanych przez WZiPS, było działaniem nierzetelnym.

Prezydent wyjaśnił, że zgodnie z § 53 pkt 8 regulaminu organizacyjnego⁷¹ WZiPS sprawuje nadzór nad MOPS. A głównym przedmiotem działalności MOPS jest realizacja zadań wynikających z uops.

NIK zauważyła, że WZiPS prowadził sprawy i realizował zadania z zakresu uops i aktów wykonawczych do tej ustawy⁷² np. współpracował przy opracowaniu strategii czy przyjmował i analizował sprawozdania z działalności ŚDS. Dysponował również Referatem ds. pomocy społecznej, do którego zadań należało m.in. współpraca z organizacjami i podmiotami wymienionymi w uops. Zadanie ujęte w regulaminie organizacyjnym UM, dotyczące nadzoru nad MOPS nie jest jednoznaczne z realizacją innych zadań z zakresu uops, które nie były realizowane przez MOPS. Regulamin organizacyjny powinien w szczególności zawierać podział zadań i kompetencji przypisanych do poszczególnych jednostek organizacyjnych UM, w tym we właściwości WZiPS powinno znajdować się prowadzenie spraw i realizacja zadań wynikających z uops, która jest kluczowym aktem prawnym regulującym m.in. kwestie ŚDS. Należy również wskazać, że

⁶⁸ Załącznika nr 1 do zarządzenia nr 1 2720/2021 Prezydenta Miasta Radomia z 9 sierpnia 2021 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w UM.

⁶⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.

⁷⁰ Dotyczyło współpracy z organizacjami i podmiotami wymienionymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawie o pomocy społecznej i ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁷¹ Będącym załącznikiem do Zarządzenia Prezydenta nr 1285/2025 z dnia 14 lipca 2025 r. ze zm.

⁷² M.in. w zakresie rozporządzenia w sprawie ŚDS.

zgodnie z rozdział II, część A, ust. 3 komunikatu MF, m.in. struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres tych zadań, a także uprawnień i odpowiedzialność jednostek (podległych) lub poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

(akta kontroli tom I str. 116-315, tom IV str. 435)

2. Pracownicy WZiPS, w sytuacji niezłożenia przez ŚDS typu B sprawozdań za 2023 oraz 2024 w terminie do 15 lutego następnego roku, nie podjęli działań zmierzających do wyegzekwowania tych sprawozdań, co było działaniem nierzetelnym. Sprawozdania złożono odpowiednio: 21 lutego 2024 r. i 10 kwietnia 2025 r. (sześć i 55 dni po terminie), a mimo to zostały one przyjęte przez UM, bez jakichkolwiek informacji bądź uwag skierowanych do ww. domu.

Dyrektor WZiPS wyjaśniła, że powodem tego było wcześniejsze uzgadnianie treści dokumentów pomiędzy kierownikiem ŚDS a wojewodą. Dodała, że sprawozdanie za 2024 r. było pierwszy raz składane za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej⁷³, a nie jak w latach poprzednich w formie papierowej.

Zdaniem NIK, uzgadnianie treści sprawozdania z wojewodą, składane już po terminie na złożenie ww. sprawozdania, jak i forma jego przekazywania (tj. przez CAS) nie zwalniało WZiPS od monitorowania terminowości przekazywania sprawozdań. W razie niedotrzymania przez kierownika ŚDS terminu na przekazanie sprawozdań, WZiPS był zobowiązany, w ramach prowadzonego nadzoru nad funkcjonowaniem ŚDS, do podejmowania działań zmierzających do wyegzekwowania terminowego ich składania.

(akta kontroli tom II str. 490-505, 519-539, tom IV str. 442-443)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2022-2024 UM nierzetelnie sprawował nadzór nad procesem funkcjonowania ŚDS. Sprawozdania z działalności domu w roku budżetowym 2023 i 2024, w przypadku jednego ŚDS, nie zostały złożone w terminie, a UM nie podejmował żadnych działań zmierzających do egzekwowania ich złożenia. W regulaminie organizacyjnym nie przypisano prowadzenia spraw oraz realizacji zadań wynikających uops i aktów wykonawczych do tej ustawy do właściwości konkretnej komórki organizacyjnej tj. WZiPS, mimo, że zadania związane m.in. z przyjmowaniem sprawozdań z działalności ŚDS, realizowane były przez tę komórkę. Prezydent za każdym razem zatwierdzał dokumenty dotyczące funkcjonowania ŚDS, po uprzednim uzgadnianiu ich treści z wojewodą. Pracownicy UM prawidłowo przeprowadzali kontrole funkcjonujących na terenie gminy ŚDS.

IV. Wnioski

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

⁷³ Dalej: CAS.

1. Umieszczenie w regulaminie organizacyjnym, w zadaniach będących we właściwości Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Miejskiego w Radomiu, informacji na temat prowadzenia spraw oraz realizacji zadań wynikających ustawy o pomocy społecznej i aktów wykonawczych do tej ustawy.
2. Zwiększenie mechanizmów nadzoru nad procesem funkcjonowaniem ŚDS działających na terenie gminy, w szczególności w kwestii przekazywanych sprawozdań z działalności domu w roku budżetowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

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. 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 14 listopada 2025 r.

Kontroler

Mateusz Pastuszko

specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Pracy,

Spraw Społecznych i Rodziny

p.o. Dyrektor

Konrad Kostępski

/podpisano elektronicznie/