



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

Jacek Kozłowski

KPS.410.5.1.2025

Pani

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

Minister Rodziny, Pracy

i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5

00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ¹ ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Dziemianowicz-Bąk, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Dorota Bojemska, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. 2. Marlena Małąg, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, od 15 listopada 2019 r. do 27 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznanie, analiza i zaspokojenie 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. Monitorowanie nadzoru sprawowanego przez wojewodów nad funkcjonowaniem środowiskowych domów samopomocy.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Edyta Kocięcka-Kulik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/38/2025 z 24 czerwca 2025 r. 2. Natalia Lubińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/44/2025 z 15 lipca 2025 r. 3. Sylwia Płuszevska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/37/2025 r. z 24 czerwca 2025 r. 4. Kamil Strenkowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/49/2025 r. z 1 września 2025 r.

(akta kontroli: tom 1, str. 1-8)

¹ Do 15 grudnia 2023 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej; dalej: Ministerstwo lub MRPIPS.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2022-2024 Minister ograniczyła rozpoznanie potrzeb w kwestii świadczenia osobom z zaburzeniami psychicznymi usług w ramach środowiskowych domów samopomocy⁴ oraz klubów samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi⁵ do gromadzenia danych statystycznych obejmujących pomoc udzielaną w tej formie w podziale na województwa. Dane te dotyczyły liczby tych ośrodków wsparcia, ich miejsc statutowych oraz uczestników. Uzyskiwano oraz analizowano również dane dotyczące podmiotów je prowadzących oraz powiatów, w których nie funkcjonował żaden ŚDS. Minister nie uzupełniała powyższych informacji o dane dotyczące, np. liczby osób z zaburzeniami psychicznymi oczekujących na przyjęcie do ŚDS ani czasu oczekiwania, a także możliwości przyjęcia przez inne typy placówek udzielających wsparcia osobom z niepełnosprawnością intelektualną lub chorobami neurodegeneracyjnymi, w tym osobom z zaburzeniami psychicznymi. Minister kontynuowała jedynie działania mające na celu funkcjonowanie w każdym powiecie przynajmniej jednego ŚDS. Zdaniem NIK, to na poziomie resortu powinien być skoordynowany system wszystkich form wsparcia realizowanych w ramach polityki społecznej, a w niej polityki wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, w tym funkcjonowania ŚDS. Minister wypełniała jedynie formalnie obowiązek przeprowadzania analizy skuteczności pomocy społecznej⁶ w kwestii dotyczącej ośrodków wsparcia. Na nierzetelne wykonywanie tej analizy wskazuje brak określenia celów do osiągnięcia, które mogą świadczyć o skuteczności lub braku skuteczności podejmowanych działań w kontrolowanym obszarze. Wyniki tych analiz, przeprowadzane w oparciu o ograniczone dane statystyczne, wskazywały jedynie na coroczne zwiększanie się liczby ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz ich uczestników i nie miały nawet formy pisemnej.

W latach objętych kontrolą Minister nie zlecała i nie finansowała badań, ekspertyz i analiz w obszarze ŚDS, bo nie widziała takich potrzeb. Tworzyła jednak koncepcje i określała kierunki rozwoju w obszarze pomocy społecznej.

Minister opracowując oraz finansując kolejne edycje programu „Od zależności ku samodzielności”⁷, skierowanego m.in. do osób z zaburzeniami psychicznymi, wypełniła ustawowy obowiązek wspierania programów w obszarze pomocy społecznej. Pomimo prawidłowego osiągania przez dotowane podmioty celów poszczególnych projektów, stwierdzono przypadki (cztery z 15 badanych projektów), że pracownicy Ministerstwa w sposób niezgodny z postanowieniami ogłoszeń o otwartym konkursie ofert oraz nierzetelnie realizowali ten program. Ponadto nie zatwierdzono rozliczenia rzeczowo finansowego udzielonych dotacji w wymaganym 30-dniowym terminie w przypadku 62 podmiotów (48,4%).

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

⁴ Dalej: ŚDS lub dom.

⁵ Dalej: klub samopomocy lub klub.

⁶ Art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej; Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.; dalej: uops.

⁷ Dalej: OZKS.

Minister prawidłowo rozdysponowała środki finansowe z rezerw celowych z budżetu państwa, przeznaczone na funkcjonowanie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a ich podział odbywał się na podstawie wniosków składanych przez wojewodów i zweryfikowanych w Ministerstwie. Zapotrzebowanie zgłaszane przez poszczególnych wojewodów w dużej mierze było niezaspokojone, z uwagi na ograniczone środki finansowe.

Minister sprawowała ograniczony monitoring nadzoru wykonywanego przez wojewodów nad funkcjonowaniem ŚDS. Weryfikowała jedynie prawidłowości składania corocznych sprawozdań przez urzędy wojewódzkie oraz jednostki niższego szczebla przy wykorzystaniu Centralnej Aplikacji Statystycznej⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej 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. Minister dysponowała informacjami dotyczącymi liczby ŚDS wraz z rodzajem podmiotów je prowadzących, liczby miejsc (w tym całodobowych) oraz liczby uczestników w poszczególnych województwach.

W latach 2022-2024 nastąpił wzrost liczby ŚDS funkcjonujących w kraju – z 859 do 874, tj. o 1,7%, tym samym zwiększyła się liczba miejsc statutowych w tych ośrodkach wsparcia – z 32 987 do 34 068, tj. o 3,3%. W rezultacie liczba osób z zaburzeniami psychicznymi korzystających z usług ŚDS zwiększyła się – z 36 284 do 37 690, tj. o 3,9%.

Zmalała jednak liczba ŚDS z miejscami całodobowymi – z 32 do 28, tj. o 12,5%, w tym liczba miejsc całodobowych w tych domach – ze 165 do 146, tj. o 11,5%¹⁰. W pięciu województwach, tj.: kujawsko-pomorskim, opolskim, podkarpackim, wielkopolskim, zachodniopomorskim – nie funkcjonował żaden ŚDS z miejscami całodobowymi.

Minister nie dysponowała wiedzą o przyczynach zmniejszenia się w latach objętych kontrolą liczby miejsc całodobowych w ŚDS. Dyrektor Departamentu Pomocy Społecznej¹¹ wskazała, że to do zadań wojewody należy m.in. analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej w oparciu o ocenę zasobów pomocy

⁸ Oprogramowanie przeznaczone dla jednostek organizacji pomocy społecznej, jednostek samorządu terytorialnego oraz MRPiPS. Oprogramowanie wspiera proces zbierania sprawozdań w zakresie pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, świadczeń wychowawczych, funduszu alimentacyjnego, opieki nad dzieckiem do lat trzech, karty dużej rodziny, wykonanych w oparciu o przygotowanie i rozdystrybuowane formularze. Dalej: CAS.

⁹ 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.

¹⁰ Według stanu na 31 grudnia 2024 r. najwięcej miejsc całodobowych w ŚDS było w województwach: warmińsko-mazurskim – 62 miejsca w 13 domach, śląskim – 21 miejsc w czterech domach, łódzkim – 15 miejsc w dwóch domach. Rzeczywista liczba osób korzystająca (narastająco) w 2024 r. z tych miejsc wyniosła odpowiednio: 135 osób; 18 osób, osiem osób. Natomiast najmniej miejsc całodobowych w ŚDS było w województwach: mazowieckim – trzy miejsca w jednym domu, małopolskim – cztery miejsca w jednym domu, dolnośląskim – cztery miejsca w jednym domu. Rzeczywista liczba osób korzystających (narastająco) w 2024 r. z tych miejsc wyniosła odpowiednio: jedna osoba, dziesięć osób, żadna osoba.

¹¹ Dalej: DPS.

społecznej przyjętą przez samorząd województwa, z uwzględnieniem założeń przewidzianych w strategii¹².

NIK zwraca uwagę, że Minister w ramach corocznej realizacji założeń programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”¹³, powinna wspierać rozwój bazy całodobowej umożliwiającej pobyt całodobowy z przyczyn losowych lub na czas odpoczynku opiekuna prawnego, w szczególności w tych województwach, w których występuje ich deficyt¹⁴.

W latach objętych kontrolą najwięcej domów prowadziły gminy, odpowiednio: 418¹⁵ (48,7% wszystkich domów), 419¹⁶ (48,2% wszystkich domów), 421¹⁷ (48,2% wszystkich domów).

(akta kontroli: tom 1, str. 28-54, 458, 495-496, 498)

Minister nie odnosiła danych statystycznych dotyczących ŚDS do potrzeb oraz możliwości innych typów placówek udzielających wsparcia osobom z niepełnosprawnością intelektualną lub chorobami neurodegeneracyjnymi, w tym osobom z zaburzeniami psychicznymi, np.: warsztatów terapii zajęciowej¹⁸, domów pomocy społecznej¹⁹ lub centrów opiekuńczo-mieszkalnych²⁰.

Dyrektor DPS wskazując główne cele działania tych placówek wyjaśniła, że żadna z nich nie zastąpi specjalistycznych usług, które zapewnia ŚDS²¹. W związku z powyższym rozwijanie infrastruktury ŚDS w powiązaniu z innymi formami

¹² Art. 22 pkt 11 uops.

¹³ Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia rodzin „Za życiem” (M.P. poz. 1250, ze zm.), dalej: program „Za życiem”.

¹⁴ Zgodnie z priorytetem III. Usługi wspierające i rehabilitacyjne programu „Za życiem”, w pkt 3.2. przyjęto rozwój sieci ŚDS, w tym rozwój bazy całodobowej w jednostkach już funkcjonujących, z przeznaczeniem dla osób z niepełnosprawnością sprzężoną oraz osób ze spektrum autyzmu.

¹⁵ Pozostałe prowadzone przez: inny podmiot na zlecenie gminy – 189, powiat – 129, inny podmiot na zlecenie powiatu – 123.

¹⁶ Pozostałe prowadzone przez: inny podmiot na zlecenie gminy – 195, powiat – 131, inny podmiot na zlecenie powiatu – 124.

¹⁷ Pozostałe prowadzone przez: inny podmiot na zlecenie gminy – 197, powiat – 132, inny podmiot na zlecenie powiatu – 124.

¹⁸ Dalej: WTZ. Stwarza osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia - art. 10a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2025 r., poz. 913, ze zm.); dalej: ustawa o rehabilitacji.

¹⁹ Świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających (art. 55 ust. 1 uops).

²⁰ Przeznaczone są dla dorosłych osób niepełnosprawnych ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Obok różnorodnego wsparcia (w tym w zakresie potrzeb zdrowotnych, pielęgnacyjnych, zapobiegania wtórnym powikłaniom, stymulowania i rozwijania sprawności ruchowej, kompetencji poznawczych oraz społecznych), zapewniają możliwość niezależnego / samodzielnego i godnego funkcjonowania na miarę swoich potrzeb (zgodnie z programem „Centra opiekuńczo-mieszkalne” ogłoszonym przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowy, Dz. U. z 2024 r. poz. 1848, ze zm.).

²¹ Ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, które w wyniku upośledzenia niektórych funkcji organizmu lub zdolności adaptacyjnych wymagają pomocy do życia w środowisku rodzinnym i społecznym, w szczególności w celu zwiększania zaradności i samodzielności życiowej, a także ich integracji społecznej. ŚDS świadczy usługi w ramach indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i treningów umiejętności społecznych, polegających na nauce, rozwijaniu lub podtrzymywaniu umiejętności w zakresie czynności dnia codziennego i funkcjonowania w życiu społecznym (art. 51a ust. 1 i 2 uops).

pomocy osobom z niepełnosprawnościami, w tym z zaburzeniami psychicznymi, zdaniem Dyrektora DPS, wydaje się bezzasadne.

(akta kontroli: tom 1, str. 320, 326)

NIK zwraca uwagę m.in. na fakt, że rada programowa WTZ dokonuje kompleksowej oceny realizacji indywidualnego programu rehabilitacji uczestnika WTZ. Zajmuje przy tym stanowisko w kwestii osiągniętych postępów w rehabilitacji, uzasadniające m.in.: skierowanie osoby z niepełnosprawnościami do ośrodka wsparcia²², do którego zalicza się ŚDS. Natomiast okres, na jaki skierowano osobę z zaburzeniami psychicznymi do ŚDS, można przedłużyć, w szczególności w sytuacji m.in. braku możliwości skierowania tej osoby do domu pomocy społecznej lub WTZ²³.

Zdaniem NIK, to na poziomie resortu powinien być skoordynowany system wszystkich form wsparcia realizowanych w ramach polityki społecznej, a w niej polityki wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, w tym funkcjonowania ŚDS.

1.2. W latach 2022-2024 powstało łącznie 28 nowych ŚDS²⁴. Zmniejszyła się liczba powiatów w kraju, w których nie funkcjonował żaden ŚDS – z 20 w 2022 r. do 17 w 2024 r.²⁵. Według stanu na początek 2025 r., w siedmiu województwach, tj. dolnośląskim²⁶, łódzkim²⁷, małopolskim²⁸, mazowieckim²⁹, opolskim³⁰, śląskim³¹ i wielkopolskim³², nadal w 17 powiatach nie funkcjonował żaden ŚDS.

(akta kontroli: tom 1, str. 13-14)

Minister w dalszym ciągu dążyła do tego, aby przynajmniej jeden ŚDS funkcjonował w każdym powiecie (likwidacja tzw. „białych plam”). W tym celu, w pismach³³ kierowanych do wojewodów, w kwestii zebrania informacji dotyczących potrzeb finansowych ŚDS na lata 2022-2024, wskazano m.in.

²² Potrzebę skierowania do ośrodka wsparcia, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, ze względu na brak postępów w rehabilitacji i złe rokowania co do możliwości osiągnięcia postępów uzasadniających podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na rynku pracy po odbyciu dalszej rehabilitacji w warsztacie lub przedłużenie uczestnictwa w terapii ze względu na okresowy brak możliwości skierowania osoby z niepełnosprawnościami do ośrodka wsparcia – zgodnie z art. 10a ust. 5 pkt 2-3c ustawy o rehabilitacji.

²³ § 7 ust. 8 rozporządzenia w sprawie ŚDS.

²⁴ W 2022 r. rozpoczęło działalność dziewięć ŚDS w województwach: lubelskim (jeden), łódzkim (jeden), mazowieckim (dwa), pomorskim (jeden), wielkopolskim (trzy), zachodniopomorskim (jeden). W 2023 r. rozpoczęło działalność 11 ŚDS w województwach: kujawsko-pomorskim (jeden), lubelskim (jeden), lubuskim (jeden), łódzkim (jeden), małopolskim (trzy), pomorskim (dwa), śląskim (jeden), świętokrzyskim (jeden). W 2024 r. rozpoczęło działalność osiem ŚDS w województwach: łódzkim (jeden), mazowieckim (jeden), podkarpackim (jeden), pomorskim (jeden), śląskim (dwa), świętokrzyskim (jeden), wielkopolskim (jeden).

²⁵ W 2022 r. rozpoczął działalność ŚDS w powiecie sejneńskim (województwo mazowieckie), a w 2023 r. rozpoczęły działalność dwa ŚDS w powiecie wschowskim (województwo lubuskie) i w powiecie nowodworskim (województwo pomorskie).

²⁶ W pięciu powiatach, tj.: karkonoskim, lubińskim, lwóweckim, polkowickim, ząbkowickim.

²⁷ W dwóch powiatach, tj.: m. Skierniewice, skierniewickim.

²⁸ W powiecie tatrzańskim.

²⁹ W dwóch powiatach, tj.: szydłowieckim, zwoleniskim.

³⁰ W powiecie opolskim.

³¹ W czterech powiatach, tj.: m. Piekary Śląskie, m. Siemianowice Śląskie, m. Żory, rybnickim.

³² W dwóch powiatach, tj.: chodzieskim, czarnkowsko-trzcianeckim.

³³ Sygnatura pism: DPS.V.5102.77.2021.MZ z 16 grudnia 2021 r., DPS-V.4102.62.2022.DS z 14 października 2022 r., DPS-V.4102.56.2023.DS z 31 października 2023 r.

wytyczne, którymi należało się kierować przy wyborze wniosków obejmujących to zapotrzebowanie. Wytyczne obejmowały m.in. tworzenie:

- ŚDS, bez względu na ich zasięg (gminny lub powiatowy) w powiatach, na terenie których jak dotąd nie funkcjonuje żaden dom (likwidacja tzw. „białych plam”);
- ŚDS dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi lub miejsc w nowych bądź istniejących domach w związku z możliwością przyjęcia osób ze spektrum autyzmu bądź niepełnosprawnościami sprzężonymi;
- domów lub klubów samopomocy (w tym filie istniejących ŚDS), na terenach gmin lub powiatów, gdzie w populacji mieszkańców znaczący udział mają osoby z zaburzeniami psychicznymi, a obecna infrastruktura nie zabezpiecza ich potrzeb.

Wskazano, aby przy weryfikacji wniosków brać pod uwagę planowany proces deinstytucjonalizacji, który ma na celu rozwój małych, kameralnych form świadczenia usług, ponieważ nie jest korzystne tworzenie dużych form wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

Minister nie dysponowała jednak informacjami o liczbie ŚDS w podziale na typy domów³⁴, pomimo że w wytycznych kierowanych do wojewodów wskazano na pierwszeństwo w wyborze wniosków o zapotrzebowanie środków finansowych na tworzenie nowych ŚDS dla osób ze spektrum autyzmu i niepełnosprawnościami sprzężonymi, tj. typ D. Jednocześnie Minister nie określiła wskaźnika (procentowego bądź liczbowego) odpowiadającego znaczącemu udziałowi osób z zaburzeniami psychicznymi w populacji mieszkańców na terenach gmin lub powiatów, gdzie obecna infrastruktura nie zabezpiecza ich potrzeb. Minister nie określiła również maksymalnej liczby uczestników, dla których powinny świadczyć usługi małe, kameralne formy wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (zgodne z planowanym procesem deinstytucjonalizacji).

Dyrektor DPS wyjaśniła, że prowadzona w MRPiPS sprawozdawczość resortowa o charakterze ogólnym i przekrojowym dotyczy danych statystycznych zbiorczych. Danymi szczegółowymi, zwłaszcza takimi, które w trakcie roku zmieniają się, jak np. typy domów, dysponują wojewodowie. Odnosząc się do braku określenia wskaźnika (procentowego czy liczbowego) odpowiadającego znaczącemu udziałowi osób z zaburzeniami psychicznymi w populacji mieszkańców na terenach gmin lub powiatów, gdzie obecna infrastruktura nie zabezpiecza ich potrzeb Dyrektor DPS wskazała na fakt, że analizy wniosków jednostek samorządowych w tej kwestii dokonują właściwi wojewodowie. Natomiast niezdefiniowanie małych, kameralnych ośrodków wyjaśniła powołując się na § 5 rozporządzenia w sprawie ŚDS, w którym wskazano minimalną i maksymalną liczbę miejsc w tych ośrodkach wsparcia (od 15 miejsc do 60 miejsc), co uznano za wielkości optymalne. Jednocześnie przy tworzeniu ŚDS

³⁴ Wyróżnia się cztery typy domów.: typ A – dla osób przewlekłe psychicznie chorych, typ B – dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, typ C – dla osób wykazujących inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych, typ D – dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi (§ 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy; Dz. U. z 2020 r. poz. 249; dalej: rozporządzenie w sprawie ŚDS).

jednostka samorządu terytorialnego powinna mieć na uwadze, że bieżące funkcjonowanie ośrodka wsparcia finansowane jest w pełni z budżetu państwa w ramach comiesięcznych dotacji celowych opartych na iloczynie liczby osób z aktualną decyzją o skierowaniu do ŚDS (nie wyższej jednak niż statutowa liczba miejsc w domu) oraz średniej miesięcznej wojewódzkiej kwoty dotacji na jednego uczestnika. W związku z powyższym określenie zbyt małej liczby miejsc statutowych w ośrodku może skutkować niską dotacją miesięczną, która nie pozwoli na pokrycie kosztów bieżącego utrzymania ŚDS.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że w przedmiotowych wytycznych kierowanych do wojewodów, zalecano tworzenie domów typu D, ale bez gromadzenia danych dotyczących liczby ŚDS w podziale na poszczególne ich typy, ponieważ jest to nowy typ domu, który wprowadzono rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 maja 2019 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie środowiskowych domów samopomocy³⁵. Dostęp do tego typu ŚDS należy również poszerzać z uwagi na fakt, że Minister zobligowana jest do takiego działania pkt. 3.2 programu „Za życiem”. Podsekretarz Stanu odnosząc się do braku określenia wskaźnika udziału osób z zaburzeniami psychicznymi w populacji mieszkańców na terenach gmin lub powiatów wskazała, że diagnoza potrzeb dokonywana jest na poziomie samorządów, w oparciu o założenia opracowanej gminnej lub powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Na tej podstawie samorząd może wystąpić do właściwego wojewody z wnioskiem o utworzenie ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi na swoim terenie. Ponadto wyjaśniła, że w opinii resortu przyjęta liczba miejsc w ŚDS od 15 do 60 miejsc statutowych jest optymalna, z punktu widzenia zarówno zapewnienia form kameralnych, jak i możliwości utrzymania placówki.

(akta kontroli, tom 1, str. 116, 132-141, 151-152, 154-156, 356-357)

Zdaniem NIK, brak informacji o rozmieszczeniu poszczególnych typów domów na terenie kraju (w tym w szczególności typu D), a także niewprowadzenie definicji stosowanych wyrażeń: „znaczny udział osób z zaburzeniami psychicznymi w populacji mieszkańców na terenach gmin lub powiatów” oraz „małe, kameralne formy wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi” może mieć wpływ na niejednolite postępowanie wojewodów, a w konsekwencji rozwoju infrastruktury w sposób niekontrolowany lub nieadekwatny do faktycznego zapotrzebowania.

1.3. W latach objętych kontrolą Minister nie wydawała odrębnych wytycznych wojewodom dotyczących organizacji opieki nad osobami z zaburzeniami psychicznymi w powiatach, na terenie których nie utworzono ŚDS.

Dyrektor DPS wskazała, że jeżeli na terenie danego powiatu nie funkcjonują ŚDS, to inną formą wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi są specjalistyczne usługi opiekuńcze, których realizacja należy do zadań gminy zleconych z zakresu administracji rządowej³⁶.

(akta kontroli: tom 1, str. 156-157)

³⁵ Dz. U. poz. 967.

³⁶ Art. 18 ust. 1 pkt 3 uops.

W latach 2022-2024 współpraca z Ministrem Zdrowia, w odniesieniu do zagadnień związanych z funkcjonowaniem ŚDS, ograniczała się do realizacji formalnych obowiązków. Pracownicy Ministerstwa brali udział w opracowaniu raportu (wkładu) z wykonania Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego za lata 2021-2022³⁷ oraz za lata 2023-2024³⁸.

Działania podejmowane przez ministra ds. zabezpieczenia społecznego wpisujące się w określone dla niego cele główne NPOZP 2017-2022³⁹ oraz NPOZP 2023-2030⁴⁰ dotyczyły m.in. realizacji OZKS (opis programu zawarto w pkt. 1.9. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), rozwoju sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi⁴¹, czy rozwój mieszkań chronionych⁴².

W latach objętych kontrolą Minister nie uzyskiwała ani nie dysponowała medycznymi danymi statystycznymi osób z zaburzeniami psychicznymi, dotyczącymi liczby osób kwalifikujących się do objęcia pomocą w ramach ŚDS. Dyrektor DPS wyjaśniła, że nie wystąpiły ku temu uzasadnione przesłanki.

(akta kontroli, tom 1, str. 327, 459, 463-478)

W latach 2022-2024 najwięcej osób, u których zdiagnozowano najczęstsze zaburzenia psychiczne⁴³ zamieszkiwało województwa: mazowieckie (wzrost

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2017-2022 (Dz. U. poz. 458); dalej: NPOZP 2017-2022.

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 października 2023 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2023-2030 (Dz. U. poz. 2480); dalej: NPOZP 2023-2030.

³⁹ Zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej opieki adekwatnej do ich potrzeb.

⁴⁰ Zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi, w tym osobom uzależnionym oraz doświadczającym kryzysu psychicznego, wszechstronnej i kompleksowej opieki i wsparcia adekwatnych do ich potrzeb.

⁴¹ W latach 2022-2024 w ramach rezerwy celowej budżetu państwa utworzono odpowiednio: dziewięć, dziesięć i dziewięć domów; dwie, jedną i żadnej filii funkcjonujących ŚDS; jeden, dwa i dwa kluby samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi – łącznie: 424, 471 i 459 nowych miejsc. W związku z art. 51c ust. 5 uops zwiększono dotacje ogółem dla: 8607, 9055 i 9458 uczestników (w tym: 812; 879 i 981 ze spektrum autyzmu oraz 7795, 8176 i 8477 z niepełnosprawnościami sprzężonymi). W poszczególnych latach objętych kontrolą na realizację działania 3.2. programu „Za życiem” wydatkowano łącznie: 59 049,1 tys. zł, 30 518,1 tys. zł i 28 090,7 tys. zł (finansowane z rezerw celowych budżetu państwa poz. 25 lub poz. 33, jak i w ramach środków znajdujących się budżetach wojewodów).

⁴² W latach 2022-2023 w ramach działania 4.4. programu „Za życiem” utworzono odpowiednio: 42 i 33 mieszkania chronione (28 i 23 wspieranych oraz 14 i dziesięć treningowych) dla 124 i 79 osób z niepełnosprawnościami, na co wydatkowano łącznie 10 452,2 tys. zł i 8104,5 tys. zł (finansowane z rezerw celowych budżetu państwa poz. 33). W ramach środków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, wydatkowano w 2022 r. 704,0 tys. zł na utworzenie pięciu mieszkań chronionych (trzech wspieranych i dwóch treningowych) dla dziewięciu osób z niepełnosprawnościami. W 2024 r. z uwagi na brak wprowadzenia zmian w programie „Za życiem”, dotyczących dostosowania brzmienia działania 4.4. do stanu prawnego uops, rozdysponowanie środków finansowych na ten cel nie było możliwe.

⁴³ Przyjęto 12 najczęściej diagnozowanych zaburzeń psychicznych w latach 2022-2024 wśród dorosłych mieszkańców Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie informacji pozyskanych z Ministerstwa Zdrowia, które opracowano z wykorzystaniem ogólnodostępnych Map Potrzeb Zdrowotnych (<https://basiw.mz.gov.pl/mapy-informacje/mapa-2022-2026/analizy/opieka-psychiatryczna-i-leczenie-uzaleznien/opieka-psychiatryczna-i-leczenie-uzaleznien-dorosli/>). Takich jak: zaburzenia lękowe (ICD10: F40-F45, F48); zaburzenia nastroju (ICD10: F30-F34, F38-F39); uzależnienia (ICD10: F10-F19, F63); zaburzenia organiczne (ICD10: F00-F07, F09); schizofrenia (ICD10: F20-F21, F25); zaburzenia psychiczne nieokreślone inaczej (ICD10: F99); niepełnosprawność intelektualna (ICD10: F70-F73, F78-F79); zaburzenia osobowości i zachowania dorosłych (ICD10: F60-F62, F68-F69); psychozy inne niż schizofrenia (ICD10: F22-F24, F28-F29); zespoły behawioralne związane z zaburzeniami fizjologicznymi i czynnikami fizycznymi (ICD10: F51-F55, F59); zaburzenia

z 218,1 tys. osób do 250,5 tys. osób), śląskie (wzrost z 195,6 tys. osób do 226,2 tys. osób), wielkopolskie (wzrost z 161,2 tys. osób do 179,6 tys. osób), małopolskie (wzrost z 135,7 tys. osób do 156,6 tys. osób) oraz dolnośląskie (wzrost z 123,7 tys. osób do 147,4 tys. osób).

(akta kontroli: tom 1, str. 507, 511-528)

Zdaniem NIK, dysponowanie przez Minister medycznymi danymi statystycznymi dotyczącymi osób z zaburzeniami psychicznymi jest istotne, ponieważ corocznie w Ministerstwie opracowywane są wytyczne, którymi powinni kierować się wojewodowie przy wyborze wniosków dotyczących potrzeb finansowych ŚDS. A te również powinny uwzględniać liczby osób kwalifikujących się do objęcia wsparciem tego typu. NIK zaznacza, że we wskazanych powyżej województwach, w których zamieszkiwało najwięcej osób z zaburzeniami psychicznymi, występował co najmniej jeden powiat, w którym nie funkcjonował żaden ŚDS, według stanu na początek 2025 r.

1.4. Minister nie dysponowała informacjami na temat regionów, które wymagają większego wsparcia finansowego na rzecz utworzenia nowych ŚDS lub uruchomienia w nich nowych miejsc, np. biorąc pod uwagę czynniki demograficzne na terenie powiatów/województw względem adekwatnej liczby funkcjonujących ŚDS na ich terenie.

Dyrektor DPS wyjaśniła, że identyfikacja potrzeb dotyczących liczby lub lokalizacji nowych ŚDS, lub uruchomienia nowych miejsc jest ustawowym zadaniem wojewody, dlatego też Minister nie przeprowadzała analiz w tej kwestii. Dodała, że w ocenie resortu oszacowanie ile miejsc w ŚDS powinno przypadać na 10,0 tys. lub 100,0 tys. mieszkańców nie jest zasadne – liczba osób z zaburzeniami psychicznymi zamieszkujących na danym terenie jest zróżnicowana, a potrzeby w tej kwestii mają zwykle charakter dynamiczny. Uprzednia docelowa sieć ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi zakładała tworzenie tych placówek w stosunku do liczby mieszkańców. Jednakże potrzeby w tym zakresie były bardzo zróżnicowane regionalnie i podział na liczbę mieszkańców nie odpowiadał rzeczywistym potrzebom.

(akta kontroli: tom 1, str. 320, 326-327)

1.5. W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie tworzone lub wdrażano koncepcje, wraz z określeniem kierunków rozwoju, w obszarze pomocy społecznej, obejmującej świadczenie pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi. Efektem tych prac było m.in. przyjęcie oraz realizowanie:

- polityki publicznej pn. Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)⁴⁴;

rozwój psychologiczny (F80-F84, F88-F89); zaburzenia zachowania i emocji rozpoczynające się zwykle w dzieciństwie i wieku młodzieńczym (F90-F95, F98). Wyszczególnione zaburzenia psychiczne zdiagnozowano w 2022 r. łącznie u 1170,7 tys. osób, a w 2024 r. łącznie u 1940,6 tys. osób.

⁴⁴ Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (Dz. U. poz. 797); dalej: SRUS.

- dokumentu strategicznego pn. „Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030⁴⁵.

Cele SRUS dotyczące osób z zaburzeniami psychicznymi objęły m.in.: utworzenie systemu koordynacji oraz standaryzacji usług społecznych, a także rozwój usług społecznych, ograniczający konieczność korzystania z opieki całodobowej. Natomiast rekomendacje w zakresie rozwoju usług społecznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i osób w kryzysie psychicznym dotyczyły m.in. rozwoju dziennych form pobytu typu ŚDS oraz monitorowania zapotrzebowania na pobyt w ŚDS wśród uczniów szkolnictwa specjalnego. W SRUS określono m.in.: wskaźnik nr:

- 16 – odsetek gmin, w których uruchomiono specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi, którego oczekiwaną wartość do 31 grudnia 2025 r. zaplanowano na poziomie 65% (przy wartości bazowej na poziomie 50,9%);
- 17 – odsetek gmin, w których zabezpieczonoienne formy pobytu i wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, którego oczekiwaną wartość do 31 grudnia 2025 r. zaplanowano na poziomie 30% (brak danych dla wartości bazowej).

Na 30 czerwca 2025 r. uzyskano wartość wskaźnika nr 16 na poziomie 52,5%. Dyrektor Generalny wskazał, że istnieje ryzyko nieosiągnięcia tego wskaźnika do 31 grudnia 2025 r. Wskazał również, że ostateczne dane za 2025 r. będą dostępne w marcu 2026 r. Nie odniósł się jednak do aktualnej wartości wskaźnika nr 17.

Dyrektor Generalny wskazał również, że w odniesieniu do wszelkich priorytetów i działań dotyczących pomocy społecznej, a uwzględnionych w SRUS, kluczowe są prace podjęte w ramach zespołu ds. reformy systemu pomocy społecznej⁴⁶. Do zadań tego zespołu należała analiza adekwatności istniejących rozwiązań w ramach systemu pomocy społecznej oraz dokumentów strategicznych, w tym dotyczących ŚDS, a prace poszczególnych grup roboczych tego zespołu w dużej mierze odpowiadały obszarom objętym SRUS. Planowano również przygotowanie rekomendacji do zmian w SRUS. Do 20 października 2025 r. przygotowanie rekomendacji zmian SRUS nie było jeszcze przedmiotem prac zespołu ds. reformy systemu pomocy społecznej.

(akta kontroli: tom 1, str. 16, 24-25, 160, 164, 338-339)

W celu monitorowania realizacji działań SRUS, w ramach każdego z celów strategicznych powołano zespół ds. realizacji SRUS⁴⁷. Skład tego zespołu był jednak niepełny⁴⁸. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto

⁴⁵ Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030 (M.P. poz. 767); dalej: SON.

⁴⁶ Zarządzenie nr 24 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw reformy systemu pomocy społecznej (Dz. Urz. MRPiPS poz. 24); dalej: zarządzenie w sprawie zespołu ds. reformy.

⁴⁷ Zarządzenie nr 43 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 29 grudnia 2022 r. sprawie powołania Zespołu do spraw realizacji Strategii rozwoju usług społecznych (Dz. Urz. MRiPS poz. 44); dalej: zarządzenie w sprawie zespołu SRUS.

⁴⁸ Poza niepowołaniem pięciu pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Ministerstwa, w zespole ds. realizacji SRUS nie było również przedstawiciela ministra właściwego ds. finansów publicznych, ponieważ Ministerstwo Finansów nie wyznaczyło pracownika do pełnienia tej funkcji.

w 2024 r. Przewodniczący zespołu nie zwołał posiedzeń tego zespołu. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Również w niepełnym składzie działał zespół ds. reformy systemu pomocy społecznej. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 1, str. 414-415)

W SON określono działanie I.3.6. Poprawa funkcjonowania środowiskowych domów samopomocy, w ramach którego zaplanowano dążenie do zmniejszenia średniej liczby uczestników jednego ŚDS, w tym przez zmniejszenie maksymalnej liczby uczestników jednego ŚDS oraz zlikwidowania dolnego limitu uczestników. Działanie przewiduje podniesienie kompetencji personelu pracującego w ŚDS, zapewnienie specjalistycznych szkoleń, superwizji kadry oraz stworzenie wielodyscyplinarnych zespołów w ramach ŚDS (obejmujących m.in. obszar komunikacji AAC⁴⁹, edukacji psychoseksualnej, pogłębionej pracy psychologicznej, edukacji prawnej). Wdrażanie działania przyjęto na lata 2021-2025.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że maksymalną oraz minimalną wielkość ŚDS określają przepisy rozporządzenia w sprawie ŚDS. Podmioty prowadzące bądź zlecające prowadzenie domów samodzielnie definiują optymalny model tych ośrodków, w tym ich wielkość, dostosowując je do zapotrzebowania na tego typu usługi. Podkreślił przy tym, że decyzja o tworzeniu ŚDS świadczących usługi dla małej liczby uczestników może oznaczać problemy z jego utrzymaniem się, gdyż dotacja przekazywana przez wojewodę będzie zbyt niska. Jednocześnie wskazał, że nie podejmowano szczególnych działań mających na celu: podniesienie kompetencji personelu pracującego w ŚDS, zapewnienie specjalistycznych szkoleń, superwizji kadry oraz tworzenia wielodyscyplinarnych zespołów w ramach tych ośrodków wsparcia.

Realizacja celów i działań ujętych w SON podlegała stałemu monitoringowi przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych⁵⁰, który określił wzór i terminy corocznych sprawozdań. Minister co roku dokonywał podziału środków z rezerwy celowej budżetu państwa na zadania związane z rozwojem ŚDS i klubów samopomocy, zgodnie z priorytetami wskazanymi na dany rok (przytoczonymi w pkt 1.3. niniejszego wstąpienia pokontrolnego). Pełnomocnik analizował uzyskane informacje, zauważając progres w podejmowanych działaniach przez Minister, które były uwarunkowane ograniczonymi środkami finansowymi.

(akta kontroli: tom 1, str. 161, 164-169, 334-335;
tom 2, str. 741 – pliki nr: 33-35, 747 – pliki nr:209-215)

1.6. W okresie objętym kontrolą Minister nie zlecała przeprowadzenia badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej, obejmujących swoim zakresem pomoc udzielaną w ramach ŚDS.

Dyrektor DPS wyjaśniła, że powodem niezlecenia takich badań, ekspertyz i analiz był brak środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Ponadto nie było

⁴⁹ System wsparcia osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, wymagających wspomagających i alternatywnych metod komunikacji.

⁵⁰ Dalej: Pełnomocnik.

sygnałów wskazujących na problemy związane z realizacją tego zadania, które uzasadniałyby konieczność zlecenia przedmiotowych badań.

Ówczesna Minister 27 lipca 2017 r. zawarła z Instytutem Pracy i Spraw Społecznych porozumienie o współpracy na czas nieokreślony. Zakres prac badawczych i analitycznych, które mogły być zleczone obejmował m.in.: obszar zabezpieczenia społecznego, a także pomocy społecznej oraz zatrudnienia socjalnego, w szczególności: standardów jakości usług pomocy i integracji społecznej, usług reintegracji społecznej zawodowej oraz monitorowania nowatorskiej działalności pomocy i integracji społecznej, w szczególności: analiz efektywności pomocy społecznej poprzez ocenę jej zasobów, skuteczności prowadzonych ocen zasobów pomocy społecznej. Na podstawie wskazanego porozumienia o współpracy zawarto łącznie pięć umów o dzieło z: 7 lutego 2018 r., 12 lutego 2018 r., 11 marca 2019 r., 5 marca 2020 r. oraz 5 sierpnia 2022 r.⁵¹ w przedmiotach: okresowego obliczenia minimum socjalnego i minimum egzystencji dla Polski (trzy umowy za lata: 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020), weryfikacji wartości koszyków progów inwestycji socjalnej; przygotowania informacji o realizacji ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych⁵² w latach 2020-2022.

(akta kontroli: tom 1, str. 16-17, 157, 175, 177-178, 294-295, 379, 384-413;
tom 2, str. 760 – pliki nr: 596-600)

1.7. W latach objętych kontrolą Minister nierzetelnie dokonywała analizy skuteczności pomocy społecznej, w tym w szczególności ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Opis zawarto w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, tom: 1, str. 17)

1.8. Minister wspierając nowe formy i metody działania, odnoszące się do osób z zaburzeniami psychicznymi, zainicjowała zmiany legislacyjne, które

⁵¹ Wynagrodzenie w wysokości odpowiednio: 74,9 tys. zł, 28,3 tys. zł, 73,0 tys. zł (pomniejszono o karę umowną w wysokości 0,6 tys. zł – za opóźnienie w wykonaniu IV etapu umowy), 80,4 tys. zł oraz 85,5 tys. zł, w tym: 30,8 tys. zł, 21,5 tys. zł, 30,8 tys. zł, 36,8 tys. zł oraz 42,4 tys. zł z tytułu przeniesienia autorskich praw majątkowych.

⁵² Dz. U. poz. 1818, ze zm.

od listopada 2023 r. weszły w życie⁵³. Wprowadziły one nowe, zinstytucjonalizowane formy pomocy, tj.:

- mieszkania wspomagane i treningowe w miejsce dotychczasowych mieszkań chronionych⁵⁴;
- świadczenia usługi wsparcia krótkoterminowego przez domy pomocy społecznej w formie pobytu całodobowego lub w formie dziennej⁵⁵;
- świadczenia usług sąsiedzkich, jako formy świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania⁵⁶.

(akta kontroli: tom 1, str. 21-22)

1.9. W latach objętych kontrolą Minister co roku ogłaszała otwarty konkurs ofert na finansowe wsparcie realizacji projektów w ramach OZKS⁵⁷. Brały w nim udział jednostki samorządu terytorialnego⁵⁸, a także organizacje pozarządowe⁵⁹. Celem głównym programu było umożliwienie osobom z zaburzeniami psychicznymi przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, w jakiej się znalazły, której własnym staraniem, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, nie są w stanie samodzielnie pokonać⁶⁰.

OZKS finansowano ze środków budżetowych w części 44 – Zabezpieczenie społeczne, w ramach której Minister dysponowała coroczną kwotą w wysokości 3000,0 tys. zł. W latach 2022-2024 wydatkowano na poszczególne edycje OZKS odpowiednio: 2939,5 tys. zł (98,0%), 2950,2 tys. zł (98,3%), 2969,3 tys. zł (99,0%).

Z OZKS – edycje 2022-2024 skorzystało łącznie 130 podmiotów⁶¹, w tym 39 podmiotów zrealizowało projekty dotowane w łącznej wysokości 2671,6 tys. zł⁶², w których wzięły udział osoby z zaburzeniami psychicznymi (co najmniej 385 uczestników ŚDS), członkowie ich rodzin lub opiekunowie prawni oraz pracownicy podmiotów realizujących te projekty.

Badaniem NIK dotyczącym prawidłowości realizacji OZKS – edycje 2022-2024 objęto próbę 15 ofert konkursowych oraz zrealizowanych na ich podstawie projektów⁶³ (łączna kwota dotacji w ramach zawartych umów wynosiła

⁵³ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1693).

⁵⁴ Art. 53 uops.

⁵⁵ Art. 55a-55c uops.

⁵⁶ Art. 50 ust. 1a uops.

⁵⁷ Na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 7a uops.

⁵⁸ Realizujące zadania wynikające z uops poprzez organizację na obszarze swojego działania oparcia społecznego dla osób, które z powodu występujących u nich zaburzeń psychicznych mają trudności w życiu codziennym.

⁵⁹ O których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2025 r. poz. 1338) oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1–3 tej ustawy – prowadzące działalność na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnością intelektualną i ich rodzin.

⁶⁰ Wyznaczono następujące moduły: I. Wsparcie rodzin z osobą z zaburzeniami psychicznymi, II. Samopomoc, III. Umożliwienie osobom z zaburzeniami psychicznymi zdobywania kompetencji niezbędnych do samodzielnego życia, IV. Integracja i innowacyjność.

⁶¹ W tym m.in. w 2022 r. udzielono dotacji 16 stowarzyszeniom, ośmiu fundacjom oraz czterem kościelnym osobom prawnym; 2023 r. udzielono dotacji 15 stowarzyszeniom, czterem fundacjom oraz pięciu kościelnym osobom prawnym; 2024 r. udzielono dotacji 17 stowarzyszeniom, dziewięciu fundacjom oraz trzem kościelnym osobom prawnym.

⁶² W tym: w 2022 r. – 799,0 tys. zł (11 projektów), w 2023 r. – 980 5 tys. zł (15 projektów), w 2024 r. – 892,1 tys. zł (13 projektów).

⁶³ Umowy nr: DPS-IV/14/OZKS/2022, DPS-IV/15/OZKS/2022, DPS-IV/20/OZKS/2022, DPS-IV/26/OZKS/2022, DPS-IV/30/OZKS/2022, DPS-IV/5/OZKS/2023, DPS-IV/8/OZKS/2023, DPS-

1185 6 tys. zł, tj. 13,2% wartości wszystkich umów zawartych w ramach edycji 2022-2024). W oparciu o przeprowadzone badanie ustalono, że w czterech z 15 dotowanych projektów pracownicy Ministerstwa działali niezgodnie z postanowieniami ogłoszeń o otwartym konkursie ofert na finansowe wsparcie projektów realizowanych w ramach OZKS – edycja 2022 i 2024 oraz nierzetelnie prowadzili ten program. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, tom 1, str. 18-21, 23, 158, 320, 361-378;
tom 2, str. 627-733, 754 – plik nr 422)

Wszystkie 15 sprawozdań merytoryczno-finansowych z wykonania zadania publicznego złożono: na właściwych formularzach⁶⁴, we właściwej formie (w wersji papierowej lub elektronicznej) oraz w umownym terminie (do 30 dni od zakończenia realizacji zadania publicznego). Na podstawie informacji zawartych w tych sprawozdaniach stwierdzono, że osiągnięto zakładane cele oraz efekty realizowanych zadań publicznych, określonych w dotowanych ofertach konkursowych. W latach 2022-2024 w ramach OZKS – edycji 2022-2024, zatwierdzono łącznie 66 sprawozdań ze 128 sprawozdań (51,6%) w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁵. Pozostałe 62 sprawozdania (48,4%) zatwierdzono z przekroczeniem ustawowego terminu. Opis zawarto w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 1, str. 179-190)

1.10. W latach 2022-2024 Minister, oprócz standardów usług wyszczególnionych w § 18 rozporządzenia w sprawie ŚDS, nie opracowała innych zasad lub wytycznych dotyczących jakości usług świadczonych w ramach ośrodków wsparcia.

(akta kontroli: tom 1, str. 22)

1.11. W latach 2022-2024 Minister nie analizowała możliwości optymalizowania wielkości ŚDS ze względu na koszty utrzymania domu i ze względu na efekty, które osiągają jego uczestnicy.

Dyrektor DPS wyjaśniła, że optymalne oraz bardziej opłacalne zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i społecznego są domy gminne, ponieważ najskuteczniejsza pomoc, to ta udzielana bezpośrednio w najbliższym środowisku osoby wymagającej wsparcia. Wskazała, że domy powiatowe są zazwyczaj droższe, ponieważ bardzo często organizują swoim uczestnikom usługi transportowe. Z uwagi na fakt, że gminy nie zawsze są zainteresowane realizacją tego zadania (np. z uwagi na problemy finansowe dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych) ważne jest, aby zadanie to mógł realizować także powiat.

IV/13/OZKS/2023, DPS-IV/36/OZKS/2023, DPS-IV/41/OZKS/2023, DPS-IV/19/OZKS/2024, DPS-IV/23/OZKS/2024, DPS-IV/24/OZKS/2024, DPS-IV/35/OZKS/2024, DPS-IV/41/OZKS/2024.

⁶⁴ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw pożytku publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057); dalej: rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu ds. pożytku publicznego.

⁶⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483; dalej: ufp.

Znaczenie ma również opinia właściwego wojewody, znającego uwarunkowania na danym terenie.

(akta kontroli, tom 1, str. 23, 320, 327)

W latach 2022-2024 Minister nie analizowała ewentualnych zmian wskaźnika zatrudnienia w ŚDS.

Dyrektor DPS wyjaśniła, że tę kwestię analizowano względem osób ze spektrum autyzmu oraz z niepełnosprawnością sprzężoną. W 2019 r.⁶⁶ wprowadzono nowy typ domu – D – dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi, określając przy tym minimalny standard oraz minimalną liczbę miejsc, które oferują domy tego typu, a także zdefiniowano wielkości wskaźnika zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego w przypadku uczestników z takimi dysfunkcjami. Dyrektor DPS wskazała również, że wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego określono w wymiarze nie mniejszym niż jeden etat na trzech uczestników, co oznacza, że możliwy jest także wskaźnik jeden etat na jednego uczestnika. Dodatkowo w MRPiPS organizowano spotkania z przedstawicielami środowiska związanego z ŚDS, podczas których omawiano zagadnienia związane z funkcjonowaniem tych placówek oraz ewentualnymi zmianami, jakie powinny być wprowadzone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, dotyczącymi ich funkcjonowania. Środowisko nie sygnalizowało jednak potrzeby zmiany w zakresie tych wskaźników.

(akta kontroli: tom 1, str. 328)

1.12. W latach 2022-2024 nastąpił wzrost liczby klubów samopomocy funkcjonujących w kraju – z 37 do 39, tj. o 5,4%, tym samym zwiększyła się liczba miejsc statutowych w tych ośrodkach wsparcia – z 684 do 784, tj. o 14,6%. W rezultacie liczba osób z zaburzeniami psychicznymi, korzystająca z usług klubów samopomocy, zwiększyła się z 1339 do 1447, tj. o 8,1%. W latach objętych kontrolą najwięcej klubów prowadziły podmioty na zlecenie gmin, odpowiednio: 16⁶⁷ (44,4% wszystkich klubów samopomocy), 19⁶⁸ (50,0% wszystkich klubów samopomocy), 18⁶⁹ (46,2% wszystkich klubów samopomocy). W trzech województwach, tj.: lubuskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim, nie funkcjonował natomiast żaden klub samopomocy.

W latach 2022-2024 Minister nie wydawała wytycznych/priorytetów dotyczących organizacji lub zakresu usług świadczonych w klubach.

Dyrektor DPS wskazała, że zakres usług świadczonych w klubach samopomocy ustala właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej klub samopomocy, w uzgodnieniu z wojewodą⁷⁰, a gmina, realizując zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, kieruje się ustaleniami przekazanymi przez wojewodę⁷¹ i wyjaśniła, że ustawodawca nie przewidział dla ministra właściwego

⁶⁶ Nowelizacją rozporządzenia w sprawie ŚDS z 16 maja 2019 r.

⁶⁷ Pozostałe prowadzone były przez: gminę – 13, powiat – trzy, inny podmiot na zlecenie powiatu – cztery.

⁶⁸ Pozostałe prowadzone były przez: gminę – 12, powiat – trzy, inny podmiot na zlecenie powiatu – cztery.

⁶⁹ Pozostałe prowadzone były przez: gminę – 13, powiat – trzy, inny podmiot na zlecenie powiatu – pięć.

⁷⁰ Art. 51a ust. 4 uops.

⁷¹ Art. 110 ust. 2 uops.

ds. zabezpieczenia społecznego kompetencji do opracowania wytycznych w tej kwestii.

(akta kontroli: tom 1, str. 56-58)

Analiza informacji uzyskanych ze wszystkich 39 klubów funkcjonujących na terenie kraju, według stanu na koniec 2024 r., wykazała różnice w ich funkcjonowaniu oraz zakresie świadczonych usług. Dotyczyło to m.in.:

- statutowej liczby miejsc w jednym klubie oraz liczby zatrudnionych pracowników klubu w stosunku do liczby jego uczestników⁷²;
- sposobu funkcjonowania klubu, w tym liczby godzin prowadzonych zajęć⁷³;
- zakresu usług świadczonych przez klub⁷⁴.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że oferta klubu powinna być dostosowywana do aktualnie występujących potrzeb osób na danym terenie. W MRPiPS nie przeprowadzano analiz w co do przyjęcia zasad obligujących kluby samopomocy do świadczenia usług na określonym poziomie jakości. Wskazała, że elastyczność w wyborze form, metod i zakresu świadczonych usług w klubach

⁷² Przykładowo: (1) w klubie w Łodzi statutowa liczba uczestników wynosiła 40 osób, a zatrudniano siedmiu pracowników, w tym czterech zajmujących się czynnościami wspierająco-aktywizującymi: jeden pracownik socjalny, jeden opiekun oraz dwóch instruktorów terapii zajęciowej, na pracownika przypadało średnio dziesięciu uczestników; (2) w klubie w Wieliczce statutowa liczba uczestników wynosiła 40 osób, a zatrudniano 13 pracowników zajmujących się czynnościami wspierająco-aktywizującymi: pięciu opiekunów oraz ośmiu specjalistów, na pracownika przypadało średnio trzech uczestników; (3) w klubie w Warszawie statutowa liczba uczestników wynosiła 70 osób, a zatrudniano sześciu pracowników, w tym cztery osoby zajmujące się czynnościami wspierająco-aktywizującymi: dwóch kierowników sekcji oraz dwóch pracowników sekcji, na pracownika przypadało średnio 18 uczestników; (4) w klubie w Chojnicach statutowa liczba uczestników wynosiła osiem osób, a zatrudniano dwóch pracowników, w tym jedną osobę zajmującą się czynnościami wspierająco-aktywizującymi: terapeutę zajęciowego, na pracownika przypadało średnio ośmiu uczestników.

⁷³ Przykładowo: (1) klub we Włocławku prowadził zajęcia dwa razy w tygodniu (poniedziałki oraz środy) w godz. 15-19 (osiem godzin tygodniowo); (2) klub w Lublinie prowadził zajęcia od poniedziałku do piątku w godz. 15-20 (25 godzin tygodniowo); (3) klub w Witoni prowadził zajęcia od poniedziałku do piątku w godz. 7:30-15:30 (40 godzin tygodniowo); (4) klub w Skarżysku Kamiennej prowadził zajęcia od poniedziałku do czwartku w godz. 15-16:30 (sześć godzin tygodniowo).

⁷⁴ Przykładowo: (1) klub w Lublinie świadczył następujące usługi: aktywizację i integrację społeczną, codzienne czytanie i dyskusja, zajęcia ruchowe, zajęcia muzyczne, zajęcia komputerowe, rozwiązywanie krzyżówek i łamigłówek, cykliczne imprezy okolicznościowe; (2) klub w Krakowie świadczył następujące usługi: warsztaty kulinarne, warsztaty poetycko-kulturowe, warsztaty taneczne, warsztaty plastyczne, warsztaty z hortiterapii, warsztaty umiejętności korzystania z nowoczesnych technologii, doradztwo i pomoc psychologiczna, praca socjalna, działania integracyjne, trening usamodzielniania; (3) klub w Świdniku świadczył następujące usługi: trening funkcjonowania w codziennym życiu, w tym: trening dbałości o wygląd zewnętrzny, trening nauki higieny, trening kulinarny, trening umiejętności praktycznych, nauka gospodarowania własnymi środkami finansowymi, trening umiejętności interpersonalnych i rozwiązywania problemów; udział w spotkaniach okolicznościowych, rozmowy wspierające, wyjścia do instytucji kultury, wycieczki rowerowe, spacer, wyjścia na basen, wycieczki krajoznawcze, trening umiejętności spędzania czasu wolnego, rozwijanie zainteresowań: literaturą, audycjami radiowymi, telewizyjnymi, Internetem, udział w spotkaniach towarzyskich i kulturalnych, arteterapia, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych oraz wizyt lekarskich, terapia ruchowa, zajęcia sportowe, turystyka i rekreacja, relaksacja, aktywizacja zawodowa; (4) klub w Chojnicach świadczył następujące usługi: aktywizację poznawczą, wsparcie emocjonalne, warsztaty usprawniające funkcje poznawcze, zajęcia ruchowe, spotkania integracyjne, grupy wsparcia dla opiekunów, pomoc: psychologiczną, psychiatryczną oraz socjalną.

samopomocy pozwala dostosować ofertę do osób, które uczestniczą w zajęciach tych placówek.

(akta kontroli: tom 1, str. 352-354, 356; tom 2, str. 734-739)

NIK przyjmuje, że osoby korzystające z takich ośrodków wsparcia mają różne potrzeby. Na podstawie wskazanych przykładów różnic w funkcjonowaniu klubów oraz zakresie świadczonych przez nie usług, NIK zwraca uwagę, że względem ŚDS Minister określił w drodze rozporządzenia w sprawie ŚDS zasady obligujące te ośrodki wsparcia do świadczenia usług na określonym poziomie jakości⁷⁵. A zgodnie z art. 51a ust. 1 uops – zarówno ŚDS, jak i klub samopomocy, to ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, których wspólnym celem jest w szczególności zwiększanie zaradności i samodzielności życiowej, a także integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi. Minister powinien więc określić – podobnie jak w przypadku ŚDS - tematykę zajęć w zależności od potrzeb uczestników i możliwości kadrowych klubu. Powinien również określić ramy czasowe prowadzenia takich zajęć i wymagania kadrowe, żeby zajęcia te przyniosły efekty.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W aktualnym składzie zespołu ds. realizacji SRUS nie było pięciu, spośród 40, obligatoryjnych członków. Na podstawie listy osób wchodzących w skład zespołu ds. realizacji SRUS stwierdzono, że nie było:
 - sekretarza – pracownika Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej⁷⁶ wskazanego przez Dyrektora DIS;
 - po jednym przedstawicielu następujących komórek organizacyjnych Ministerstwa: Departamentu Funduszy, Departamentu Polityki Rodzinnej, Departamentu Polityki Senioralnej, Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania.

Stanowiło to naruszenie § 3 pkt 3, pkt 4 lit. d, f, g i p zarządzenia w sprawie zespołu SRUS.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że funkcję sekretarza podczas poszczególnych posiedzeń pełnili wyznaczeni pracownicy DPS (Wydziału Współpracy Międzynarodowej i Strategii). Natomiast Departament Funduszy oraz Departament Polityki Rodzinnej przekazały informację, że nie zgłaszają swego przedstawiciela, a Departament Polityki Senioralnej oraz Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania nie znajdują się już w kompetencji Ministerstwa.

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że skład zespołu ds. realizacji SRUS był obligatoryjny i nie było funkcji rotacyjnych, a przekazany 7 października 2025 r. wykaz jego członków nie zawierał informacji o wyznaczonym sekretarzu. Ponadto zarządzenie powołujące ten zespół weszło w życie 30 grudnia 2022 r., a Departament Polityki Senioralnej oraz Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania nie znajdują się

⁷⁵ Określono m.in.: dokumentację dotyczącą funkcjonowania domu; kategorie osób, dla których domu są przeznaczone; liczbę miejsc w ŚDS w jednym budynku oraz zatrudnienia pracowników domu względem liczby jego uczestników; sposobu funkcjonowania domu, w tym liczby godzin prowadzonych zajęć; minimalnego zakresu usług świadczonych przez domu, standard obiektu, w którym dom świadczy usługi.

⁷⁶ Dalej: DIS.

w kompetencji Ministerstwa dopiero od 1 lipca 2024 r. NIK wskazuje również, że Minister nie opracowała oraz nie przyjęła zmiany zarządzenia w sprawie zespołu SRUS w związku ze zmianą struktury organizacyjnej Ministerstwa. Tymczasem, zgodnie z § 5 regulaminu organizacyjnego MRPiPS, od 24 stycznia 2024 r. w jego strukturze organizacyjnej wyodrębniono oddzielnie Departament Pomocy Społecznej oraz Departament Integracji Społecznej. Ponadto nie powołano Biura Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Demograficznej, Departamentu Polityki Senioralnej oraz Biura Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. NIK wskazuje, że w związku ze zmianą struktury organizacyjnej MRPiPS, Minister powinna podjąć inicjatywę zmiany zarządzenia w sprawie zespołu SRUS, tak aby możliwe było powołanie wszystkich obligatoryjnych członków tego zespołu.

(akta kontroli: tom 1, str. 333-334, 336, 342-346, 414, 416, 419-428, 500-505)

2. Minister, jako przewodnicząca zespołu ds. realizacji SRUS, w 2024 r. nie zwołała ani jednego posiedzenia zespołu⁷⁷. W 2024 r. nie zachowano więc wymaganej częstotliwości spotkań zespołu, który powinien się spotykać nie rzadziej niż dwa razy w roku.

Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 1-2 zarządzenia w sprawie zespołu SRUS. Podsekretarz Stanu nie wskazała przyczyn niezwołania spotkań w 2024 r., wskazując jedynie, że termin posiedzeń wyznaczał przewodniczący, tj. minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego lub wskazany przez niego członek kierownictwa MRPiPS.

NIK wskazuje, że w przekazanym 7 października 2025 r. wykazie członków zespołu ds. realizacji SRUS funkcję przewodniczącego sprawowała Podsekretarz Stanu. Podkreślenia wymaga również fakt, że w protokole nr 3/06/2025 z trzeciego posiedzenia zespołu ds. realizacji SRUS, które odbyło się 10 czerwca 2025 r. wskazano, że Podsekretarz Stanu otwierając spotkanie „wyraziła żal z powodu braku spotkań w 2024 r.”.

(akta kontroli: tom 1, str. 333-334, 336, 342-346, 414, 416, 419-428, 500-505)

3. Minister nie wyznaczyła pięciu, spośród co najmniej 11 obligatoryjnych członków do obecnego składu zespołu ds. reformy pomocy społecznej. Na podstawie listy osób wchodzących w skład zespołu ds. reformy systemu pomocy społecznej stwierdzono, że nie wyznaczono:

- sekretarza – pracownika DPS wskazanego przez Dyrektora DPS;
- trzech przedstawicieli DPS wskazanych przez zastępcę przewodniczącego;
- przedstawiciela Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

Stanowiło to naruszenie § 3 ust. 1 zarządzenia w sprawie powołania zespołu ds. reformy systemu pomocy społecznej, a także było działaniem nierzetelnym uniemożliwiającym prowadzenie prac tego zespołu w pełnym składzie.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że dotychczasowego sekretarza z początkiem lutego 2025 r. powołano na stanowisko Zastępcy Dyrektora Departamentu

⁷⁷ Posiedzenia odbyły się natomiast: 27 kwietnia 2023 r., 7 grudnia 2023 r., 10 czerwca 2025 r. (do dnia zakończenia kontroli NIK – 20 października 2025 r.).

Ekonomii Społecznej, a aktualne kwestie administracyjno-techniczne w zastępstwie sprawowali pracownicy DPS (Wydziału ds. Organizacyjnych i Obsługi Obywateli). Natomiast trzech przedstawicieli DPS wyznaczano rotacyjnie, ponieważ zdaniem Podsekretarza Stanu, wskazywanie osób na stałe znacznie utrudniłoby realizację innych obligatoryjnych zadań DPS. Ponadto wskazała, że przedstawiciel Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych brał udział w pracach zespołu ds. reformy systemu pomocy społecznej w charakterze konsultacyjnym, dotyczącym zagadnień związanych z osobami niepełnosprawnymi.

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że skład zespołu ds. reformy systemu pomocy społecznej był obligatoryjny. Nie wprowadzono funkcji rotacyjnych, a przekazany 7 października 2025 r. wykaz jego członków nie zawierał informacji o wyznaczonym sekretarzu, trzech przedstawicielach DPS, czy przedstawicieli Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Pomimo że nie wskazano imiennie przedstawicieli poszczególnych komórek organizacyjnych MRPiPS, to nie można uznać, że przedstawiciele ci mogli być rotacyjni. Przede wszystkim należy mieć na względzie zadania tego zespołu, do których należało m.in. dokonanie analizy i skuteczności istniejących rozwiązań w ramach systemu pomocy społecznej w Polsce czy dostępności świadczeń, usług oraz innych form wsparcia. Efektem prac zespołu ds. reformy systemu pomocy społecznej miało być opracowanie propozycji rozwiązań systemowych oraz prawnych, reformujących system pomocy społecznej. Dowodzi to, że skład tego zespołu powinien być stały, aby było możliwe wykonanie ustalonych zadań. Dodatkowo NIK wskazuje, że tak jak w przypadku zespołu ds. realizacji SRUS, Minister również mogła podjąć inicjatywę nowelizującą zarządzenie w sprawie zespołu ds. reformy.

(akta kontroli: tom 1, str. 334, 337-338, 347-351, 415-417, 429-454;
tom 2, str. 627-652, 665-683, 696-719)

4. W latach 2022-2024 Minister nierzetelnie dokonywała analizy skuteczności pomocy społecznej, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 4 uops, w szczególności udzielanej w postaci wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi w ramach ŚDS oraz klubów samopomocy.

Minister do analizy skuteczności pomocy społecznej nie określiła celów do osiągnięcia, które powinny świadczyć o skuteczności lub braku skuteczności podejmowanych działań w obszarze pomocy społecznej. Analizę dotyczącą efektów wsparcia osób z zaburzeniami psychicznymi, prowadzonego w ramach ŚDS, ograniczano do gromadzenia danych statystycznych, obejmujących liczbę istniejących domów, liczbę miejsc w tych ośrodkach oraz liczbę osób korzystających z tej formy wsparcia. Analizę tę uzupełniano o liczbę corocznie uruchamianych placówek oraz funkcjonujących w ich ramach miejsc, a także o informację o występowaniu tzw. „białych plam”. Przedmiotowych analiz nie sporządzano w formie pisemnej.

Dyrektor DPS wyjaśniła, że analizę skuteczności pomocy społecznej dokonywano w oparciu o dane statystyczne sprawozdań resortowych, prowadzonych w ramach statystyk publicznych, które koncentrowały się na obserwacji dynamiki formy wsparcia w postaci ŚDS. Corocznie stwierdzano systematyczne zwiększanie się liczby placówek, miejsc i liczby osób objętych wsparciem, co świadczy o skuteczności podejmowanych działań. Taki

sposób analizy uznano za wystarczający z punktu widzenia przyjętego głównego celu dla ŚDS, którym jest poszerzanie dostępności tej formy wsparcia poprzez rozwijanie stosownej infrastruktury. W tym kontekście, za skuteczne uznano działania, które prowadziły do zwiększenia liczby jednostek oraz liczby osób z nich korzystających. Taki sposób oceny odpowiadał przyjętemu rozumieniu skuteczności – jako stopnia osiągnięcia zakładanego celu. Dyrektor DPS dodała, że zapotrzebowania zgłaszane co roku przez wojewodów na zadania związane z rozwojem sieci ośrodków wsparcia, kilkukrotnie przekraczały środki zaplanowane na ten cel w budżecie państwa, więc można stwierdzić, że pomoc świadczona w tej formie nie jest jeszcze wystarczająca.

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień, NIK wskazuje, że analiza skuteczności jest związana z celowością, gdyż skuteczne jest takie działanie, które w określonym stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel⁷⁸. Należy również podkreślić, że aby móc jednoznacznie stwierdzić czy zrealizowano przyjęty cel, to należy określić wskaźniki wraz ze stosownymi miernikami. Natomiast przyjęte mierniki powinny umożliwić rzetelne oraz obiektywne określenie stopnia realizacji celu; odniesienie się do rezultatu, jaki miał być osiągnięty; mierzenie tylko tego na co jednostka ma wpływ; bazowanie na wiarygodnych oraz w miarę dostępnych informacjach⁷⁹. Wykonanie celów oraz zadań należało zatem kontrolować za pomocą wyznaczonych mierników, przy zapewnieniu odpowiedniego systemu monitorowania realizacji określonego celu oraz zadań przez dotowane podmioty⁸⁰. NIK podziela zdanie Dyrektora DPS, dotyczące niewystarczającej, ze względu na ograniczenia budżetowe, pomocy udzielanej na rozwój sieci ośrodków wsparcia. Świadczy o tym chociażby fakt, że na koniec 2024 r. liczba osób korzystających z tej formy wsparcia (37 690) była wyższa, niż liczba miejsc (34 068) przez nie prowadzonych. Jednocześnie na początku 2025 r. nadal w 17 powiatach w kraju nie było żadnego ŚDS. A Minister dążąc do likwidacji tzw. „białych plam”, ograniczała się do przekazywania wojewodom corocznych wytycznych, którymi należało się kierować przy wyborze wniosków obejmujących zapotrzebowanie na infrastrukturę ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi – bez podejmowania innych, bardziej efektywnych działań.

(akta kontroli: tom 1, str. 17, 318-319, 323-324)

5. Pracownicy Ministerstwa, w przypadku czterech, z 15 badanych projektów, nierzetelnie prowadzili czynności związane z realizacją OZKS – edycja 2022 i 2024, tj.:
 - zawarto umowę nr DPS-IV/15/OZKS/2022 bez uprzedniego złożenia przez oferenta oświadczenia o przyjęciu kwoty dotacji, co było niezgodnie z pkt. 3 ppkt. 1 w rozdziale VIII (termin i warunki

⁷⁸ J. Zieleniewski, Organizacja i zarządzanie, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969 r., str. 225.

⁷⁹ 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).

⁸⁰ Por. pkt 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych; Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

dofinansowania)⁸¹ ogłoszenia o otwartym konkursie ofert na finansowe wsparcie projektów realizowanych w ramach OZKS – edycja 2022;

- oceniono pozytywnie pod względem formalnym oraz skierowano do oceny merytorycznej, a następnie zawarto umowy nr DPS-IV/14/OZKS/2022 oraz nr DPS-IV/19/OZKS/2024, pomimo że oferenci nie uzupełnili w formularzu ofert konkursowych tabeli w pkt 6 – dodatkowe informacje dotyczące rezultatów realizacji zadania publicznego, co było niezgodnie z pkt. 1 w rozdziale V (wymagana dokumentacja)⁸² ogłoszeń o otwartym konkursie ofert na finansowe wsparcie projektów realizowanych w ramach OZKS – edycja 2022 i 2024;
- 30 grudnia 2022 r. zawarto aneks z do umowy nr DPS-IV14/OZKS/2022, pomimo że oferent w ogóle nie złożył pisemnej prośby o aneksowanie umowy, w terminie określonym w ogłoszeniu, ani szczegółowego uzasadnienia dla wprowadzenia zmian do zawartej umowy, co było niezgodne z pkt. 6-7 w rozdziale VIII (termin i warunki dofinansowania)⁸³ ogłoszenia o otwartym konkursie ofert na finansowe wsparcie projektów realizowanych w ramach OZKS – edycja 2022;
- 29 stycznia 2024 r. rozliczono bez podjęcia jakichkolwiek działań wyjaśniających sprawozdanie merytoryczno-finansowe z wykonania zadania publicznego, złożone w MRPiPS 6 grudnia 2023 r., na podstawie umowy nr DPS-IV/5/OZKS/2023, w którym wskazano, że podsumowanie oraz rozliczenie projektu w formie zorganizowanego spotkania nastąpiło zgodnie z terminem realizacji, planowanym w ofercie konkursowej, tj. 11-15 grudnia 2023 r. Było to działanie nierzetelne.

Zastępca Dyrektora DPS wyjaśniła, że w sytuacji, gdy podmiot niezwłocznie przekazał podpisaną umowę, to oświadczenie o przyjęciu dotacji nie było już wymagane. Wypełnienie pkt. 6 oferty konkursowej również nie było wymagane, więc jeśli podmiot nie uzupełnił ww. punktu, komisja nie kwalifikowała tego jako błąd formalny. Natomiast odnosząc się do zawartego aneksu wyjaśniła, że mając na uwadze prawidłową realizację zadania publicznego oraz szybkie działanie, podmiot przekazał prośbę o możliwość zawarcia aneksu w rozmowie telefonicznej. Następnie niezwłocznie przekazał aneks wraz z proponowanymi zmianami, które pracownicy Ministerstwa sprawdzili pod kątem formalnym i merytorycznym, a następnie przekazali dokumentację do podpisu. W odniesieniu do przedstawionego sprawozdania z merytoryczno-

⁸¹ W przypadku przyznania przez Ministra dotacji oferent zobowiązany jest niezwłocznie od dnia ukazania się wyników konkursu na stronie internetowej MRPiPS, dostarczyć wszystkie niezbędne dokumenty potrzebne do zawarcia umowy, m.in. oświadczenie o przyjęciu kwoty dotacji.

⁸² Należało złożyć kompletny i prawidłowo wypełniony formularz oferty konkursowej.

⁸³ W wyjątkowych sytuacjach, jeśli jest konieczne wprowadzenie zmian do umowy, może być zawarty z podmiotem aneks do umowy. Aneks wymaga formy pisemnej oraz szczegółowego uzasadnienia wprowadzenia zmian do umowy, które zostanie rozpatrzone przez DPS pod kątem zasadności i poprawności. Prośbę o aneksowanie umowy podmioty powinny zgłaszać odpowiednio wcześniej – tak aby podpisane już przez organizację aneksy do umowy (na wzorze aneksu przekazanym przez pracowników Ministerstwa) – zostały złożone do kancelarii ogólnej MRPiPS nie później niż do 30 listopada 2022 r.

finansowego wykonania zadania publicznego wskazała, że ostatni wydatek finansowy dotowany podmiot poniósł 14 listopada 2023 r., a wskazane w nim spotkanie miało charakter podsumowujący projekt bez ponoszenia kosztów finansowych.

NIK odrzuca złożone wyjaśnienia. Przede wszystkim, zgodnie z pkt. 3 ppkt. 1 w rozdziale VIII ogłoszenia o otwartym konkursie ofert dla OZKS – edycja 2022, oferent był zobowiązany do niezwłocznego dostarczenia wszystkich niezbędnych dokumentów potrzebnych do zawarcia umowy, w tym oświadczenia o przyjęciu kwoty dotacji. Ponadto zarówno ogłoszenie o otwartym konkursie ofert dla OZKS – edycja 2022, jaki i edycja 2024, nie zawierały informacji o nieobligatoryjnych do wypełnienia punktach oferty konkursowej, które oferenci mogli pozostawić puste. Prawidłowo wypełniona i kompletna oferta stanowiła wymóg formalny (pkt. 1 w rozdziale V tych ogłoszeń). W ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert dla OZKS – edycja 2022, określono również konkretny termin na podpisanie ewentualnego aneksu do zawartej umowy, tj.: nie później niż do 30 listopada 2022 r. W związku z faktem, że zgodę na zawarcie aneksu uzyskano telefonicznie, to w dyspozycji Ministerstwa nie znajduje się szczegółowe uzasadnienie wprowadzenia zmian do umowy, a także potwierdzenie dochowania tego terminu. Natomiast w przypadku czwartego działania pracownicy DPS nie podejmowali czynności z należytą starannością, co świadczy o nierzetelnym działaniu związanym z rozliczaniem dotowanych projektów, ponieważ nie zweryfikowano czy spotkanie w ogóle się odbyło.

(akta kontroli, tom 1, str. 179-190, 292-294, 307-308)

6. W latach 2022-2024 Dyrektor DPS/DIS oraz Zastępca Dyrektor DPS/DIS zatwierdziły 62 sprawozdania merytoryczno-finansowe z wykonania zadania publicznego (48,4%), złożone w ramach OZKS – edycje 2022-2024, z przekroczeniem terminu wynoszącym od jednego dnia do 160 dni, co stanowiło naruszenie terminu określonego w art. 152 ust. 2 ufp. Zgodnie ze wskazanym przepisem prawa – zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia.

Dyrektor DPS wyjaśniła, że przedłużenie terminu zatwierdzenia rozliczenia dotacji było spowodowane koniecznością składania korekt do tych sprawozdań.

NIK zwraca uwagę, że termin zatwierdzenia rozliczenia dotacji w sposób jednoznaczny określono w art. 152 ust. 2 ufp, a zadaniem organu jest każdorazowe dochowanie tego terminu. Ustawodawca nie przewidział przerwania biegu 30-dniowego terminu rozliczenia dotacji w żadnym przypadku, jak również nie odnosił go do kompletności rozliczenia przedstawionego przez dotowany podmiot. Podkreślenia wymaga fakt, że

tożsame nieprawidłowości stwierdzano również w wystąpieniach pokontrolnych przekazywanych dotychczas do Ministerstwa⁸⁴.

(akta kontroli: tom 1, str. 320, 325)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2022-2024 Minister dysponowała danymi statystycznymi dla poszczególnych województw, dotyczącymi liczby ŚDS oraz klubów samopomocy wraz z rodzajem podmiotów je prowadzących, liczby miejsc (w tym całodobowych) oraz liczby uczestników. Jednak wskazanych informacji nie odnosiła do faktycznego zapotrzebowania na usługi w ramach tych ośrodków wsparcia. Dysponowanie tymi danymi statystycznymi wypełniało formalny obowiązek prowadzenia analiz skuteczności pomocy społecznej, które prowadzono nierzetelnie w stosunku do ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Minister wypełniła ustawowy obowiązek wspierania programów w obszarze pomocy społecznej ogłaszając coroczne edycje OZKS, w ramach, których łącznie – 39, ze 130, jednostek samorządu terytorialnego lub organizacji pozarządowych zrealizowało projekty skierowane m.in. do osób z zaburzeniami psychicznymi. W przypadku czterech projektów, z 15 zbadanych, pracownicy ministerstwa realizowali ten program nierzetelnie oraz niezgodnie z postanowieniami ogłoszeń o otwartym konkursie ofert. Natomiast w przypadku 62, ze 128 podmiotów, upoważnieni pracownicy Ministerstwa, przekroczyli określony w art. 152 ust. 2 ufp 30-dniowy termin rozliczenia rzeczowo-finansowego udzielonych dotacji w ramach OZKS – edycje 2022-2024.

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 środki finansowe niezbędne dla funkcjonowania ŚDS, przeznaczone dla poszczególnych województw, planowano corocznie w budżetach wojewodów⁸⁵. W Ministerstwie nie opracowano zasad/wytucznych podziału środków dotacji celowych z przeznaczeniem na ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi pomiędzy województwa. Środki finansowe dzielono na podstawie wniosków składanych przez wojewodów i zweryfikowanych w Ministerstwie. Podział tych środków finansowych nie uwzględniał jednak liczby osób z zaburzeniami psychicznymi oczekujących na przyjęcie do ŚDS (po otrzymaniu decyzji administracyjnej kierującej do ośrodka wsparcia) ani różnego czasu oczekiwania na przyjęcie do ŚDS w poszczególnych

⁸⁴ M.in. sporządzonych po kontrolach: I/21/001 Realizacja konkursu „Po pierwsze rodzina!” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe (z 28 lutego 2022 r.); P/24/034 Program aktywizacyjny dla cudzoziemców „Razem Możemy Więcej” (z 20 września 2024 r.) P/24/095 Finansowanie kościołów i innych związków wyznaniowych oraz niektórych związanych z nimi podmiotów przez wybrane jednostki publiczne (z 3 grudnia 2024 r.)

⁸⁵ Poziom dotacji celowej na działalność ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi wynosił w: 2022 r. – 250,0% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, tj. 1940,00 zł – według ustawy budżetowej na 2022 r. oraz 265,0% ww. kryterium, tj. 2056,40 zł – zgodnie z podwyższeniem dotacji ze środków rezerwy celowej budżetu państwa od października do grudnia 2022 r.; 2023 r. – 250,0% ww. kryterium, tj. 1940,00 zł – według ustawy budżetowej na 2023 r. oraz 290,0% ww. kryterium, tj. 2250,40 zł – zgodnie z podwyższeniem dotacji ze środków rezerwy celowej budżetu państwa w I i II półroczu 2023 r., 2024 r. – 290,0% ww. kryterium, tj. 2250,40 zł – według ustawy budżetowej na 2024 r. oraz 320,0% ww. kryterium, tj. 2483,20 zł – zgodnie z podwyższeniem dotacji ze środków rezerwy celowej budżetu państwa od sierpnia do grudnia 2024 r.

województwach, ponieważ Minister w latach objętych kontrolą nie monitorowała tej kwestii.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w Ministerstwie nie ma danych dotyczących liczby osób oczekujących na przyjęcie do ŚDS ani czasu oczekiwania, ponieważ tych danych nie obejmuje sprawozdawczość resortowa.

(akta kontroli: tom 1, str. 115-131, 329-331)

W latach objętych kontrolą Minister corocznie zwracała się do wojewodów z prośbą o przekazanie zapotrzebowania na środki z rezerwy celowej budżetu państwa na rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Wówczas wojewodowie zwracali się do samorządów z informacją o możliwość ubiegania się o sfinansowanie zadań związanych z rozwojem sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, przekazując również ustalone przez Ministra wytyczne. Następnie wojewodowie, po analizie zasadności złożonych wniosków z poszczególnych samorządów, przedstawiali Minister zbiorcze zapotrzebowanie na środki z rezerwy celowej wraz z opisem zadań. Zapotrzebowania miały każdorazowo postać list rankingowych według zadań priorytetowych. W latach 2022-2024 wszyscy wojewodowie otrzymywali niższe środki finansowe niż zgłoszone zapotrzebowanie. Dla przykładu kwoty rozdysponowane w ramach rezerwy celowej poz. 25 na rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi kształtował się na następującym poziomie w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania: od 6,7% (województwo opolskie) do 90,3% (województwo lubuskie) w 2022 r.; od 6,5% (województwo opolskie) do 77,9% (województwo śląskie) w 2023 r.; od 13,6% (województwo warmińsko-mazurskie) do 72,5% (województwo podlaskie) w 2024 r. Główną przyczyną przyznania poszczególnym wojewodom środków finansowych w niższej kwocie niż zgłoszone zapotrzebowanie były ograniczenia finansowe.

(akta kontroli: tom 1, str. 460-461)

2.2. W latach objętych kontrolą środki finansowe zaplanowane w budżetach wojewodów, według ustawy budżetowej, z przeznaczeniem na ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi wyniosły⁸⁶ odpowiednio: 785,8 tys. zł, 810,2 tys. zł, 963,2 tys. zł⁸⁷. Natomiast plan po zmianach w budżetach wojewodów dotyczący tych ośrodków wsparcia wynosił odpowiednio: 871 177,8 tys. zł, 1 004 928,9 tys. zł, 1 133 393,0 tys. zł⁸⁸. W trakcie roku budżetowego zwiększano je środkami finansowymi z rezerwy celowej budżetu państwa przyznanych wojewodom z przeznaczeniem na ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, odpowiednio w:

- 2022 r. – 77 667,2 tys. zł, z tego 51 849,5 tys. zł na prowadzenie i bieżące utrzymanie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz

⁸⁶ Kwoty środków finansowych zaplanowane do wydatkowania w budżetach wojewodów w części 85, dział 852 – Pomoc społeczna, rozdział 85203 – Ośrodki wsparcia.

⁸⁷ Z tego: wydatki bieżące odpowiednio: 785,7 tys. zł, 810,1 tys. zł, 963,1 tys. zł oraz wydatki majątkowe odpowiednio: 134,0 tys. zł, 134,0 tys. zł, 134,0 tys. zł.

⁸⁸ Z tego: wydatki bieżące odpowiednio: 848 770,2 tys. zł, 984 669,1 tys. zł, 1 120 041,8 tys. zł oraz wydatki majątkowe odpowiednio: 22 407,6 tys. zł, 20 259,8 tys. zł, 13 351,1 tys. zł.

25 717,6 tys. zł na wydatki majątkowe – rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia;

- 2023 r. – 185 318,5 tys. zł, z tego 165 553,8 tys. zł na prowadzenie i bieżące utrzymanie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz 19 764,7 tys. zł na rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia;
- 2024 r. – 95 577,6 tys. zł, z tego 82 808,1 tys. zł na prowadzenie i bieżące utrzymanie ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz 12 769,5 tys. zł na rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia.

Zwiększenia planu wydatków na finansowanie rozwoju sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym m.in. standaryzację oraz ich doposażenie, dokonywano na podstawie wniosków wojewodów składanych do MRPIPS, których złożono w:

- 2022 r. – 332 wnioski o łącznej wysokości 86 223,6 tys. zł, z czego pozytywnie rozpatrzono 158 wniosków o łącznej wysokości 36 973,2 tys. zł;
- 2023 r. – 381 wniosków o łącznej wysokości 92 771,3 tys. zł, z czego pozytywnie rozpatrzono 119 wniosków o łącznej wysokości 30 518,1 tys. zł;
- 2024 r. – 439 wniosków o łącznej wysokości 121 207,1 tys. zł, z czego pozytywnie rozpatrzono 152 wnioski o łącznej wysokości 28 090,7 tys. zł.

W latach 2022-2024 rozpatrzono negatywnie oraz odrzucono łącznie 724 wnioski, o łącznej wysokości 204 620,0 tys. zł.

W latach objętych kontrolą Minister niezwłocznie po dokonaniu podziału środków występowała do Ministra Finansów o podział rezerwy celowej, tak aby umożliwić jak najszybsze przekazywanie środków finansowych jednostkom samorządu terytorialnego.

Wydatki budżetu państwa wykonane przez wojewodów na realizację zadania związanego z ośrodkami wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi w latach 2022-2024 wyniosły odpowiednio: 862 508,9 tys. zł (99,0% planu po zmianach), 999 827,6 tys. zł (99,5% planu po zmianach), 1 121 216,0 tys. zł (98,9% planu po zmianach), z tego na:

- wydatki bieżące odpowiednio: 845 360,2 tys. zł, 979 730,1 tys. zł, 1 109 281,7 tys. zł;
- wydatki majątkowe odpowiednio: 17 148,7 tys. zł, 20 097,5 tys. zł, 11 934,4 tys. zł.

(akta kontroli: tom 1, str. 479-494; tom 2, str. 747 – pliki nr: 206-209, 754 – pliki nr: 437-592)

2.3. Za lata objęte kontrolą Minister dysponowała wiedzą o wysokości środków finansowych niewykorzystanych w danym roku budżetowym na bieżące prowadzenie i rozwój infrastruktury ŚDS. Informacje uzyskiwano z otrzymanych do opiniowania sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej na dany rok, przekazywanych w kwietniu kolejnego roku budżetowego.

(akta kontroli: tom 1, str. 322, 330-331)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2022-2024 Minister prawidłowo rozdysponowała do wykorzystania przez poszczególnych wojewodów środki finansowe z rezerw celowych

z budżetu państwa, przeznaczonych na ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Podział tych środków finansowych nie uwzględniał jednak liczby osób oczekujących na przyjęcie do ŚDS ani różnego czasu oczekiwania na przyjęcie do ŚDS w poszczególnych województwach. W latach objętych kontrolą zapotrzebowanie zgłaszane przez poszczególnych wojewodów w dużej mierze było niezaspokojone, z uwagi na ograniczone środki finansowe.

OBSZAR

3. Monitorowanie nadzoru sprawowanego przez wojewodów nad funkcjonowaniem środowiskowych samopomocy

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2022-2024 pracownicy Ministerstwa analizowali dane zawarte w sprawozdaniu rocznym MRiPS-06⁸⁹, dotyczące m.in.: liczby jednostek, liczby miejsc oraz liczby osób korzystających z form wsparcia w ośrodkach pomocy społecznej oraz domach pomocy społecznej, prowadzonych przez gminy lub inne podmioty na zlecenie gminy. Dane wykazywane w sprawozdaniach ŚDS, ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie, były przekazywane do właściwych urzędów wojewódzkich, które następnie przekazywały dane zbiorcze do Ministerstwa w sprawozdaniu MRiPS-06. Narzędziem wspierającym proces zbierania danych w tym zakresie była CAS.

W CAS wyszczególniono sześć obszarów, do których pracownicy Ministerstwa mieli dostęp tj.: monitoring efektywności, sprawozdania resortowe, sprawozdania jednorazowe, zbiory centralne, ocena zasobów pomocy społecznej oraz zgłoszenia agresji wobec pracowników socjalnych. Aplikacja ta umożliwiała dostęp do archiwum sprawozdań złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Archiwum sprawozdań MRiPS-06 prowadzone było od 2021 r. po scaleniu danych zawartych w sprawozdaniach MRiPS-03-R⁹⁰ oraz MRiPS-05⁹¹. W Ministerstwie dokonywano weryfikacji poprawności złożonych sprawozdań MRiPS-06 za pomocą funkcji dostępnych w CAS, m.in.: sprawdzania reguł oraz porównania danych liczbowych ze wszystkich poprawnie złożonych sprawozdań⁹². Pracownicy DPS telefonicznie oraz e-mailowo udzielali wskazówek oraz wyjaśnień w przypadku niejasności dotyczących sprawozdań resortowych.

MRPiPS sporządziło terminowo zbiorcze sprawozdania roczne MRiPS-06 za lata 2022-2024, zawierające dane na poziomie ogólnopolskim, odpowiednio 14

⁸⁹ Wybrane jednostki organizacyjne pomocy społecznej i inne jednostki pomocy społecznej oraz zatrudnienie w systemie pomocy społecznej.

⁹⁰ Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach.

⁹¹ Wybrane informacje o domach pomocy społecznej o zasięgu gminnym, powiatowym i regionalnym oraz o placówkach całodobowej opieki prowadzonych w ramach działalności gospodarczej i statutowej.

⁹² Wygenerowanych w plikach Excel lub HTML. Ministerstwo miało podgląd do każdej wersji złożonego sprawozdania (od pierwotnej do ostatecznej).

czerwca, 13 czerwca oraz 23 czerwca roku następnego po okresie sprawozdawczym⁹³.

(akta kontroli: tom 1, str. 300-302; tom 2, str. 571, 573-626)

3.2. W latach objętych kontrolą w MRPiPS nie było dokumentacji dotyczącej monitorowania nadzoru wojewodów nad spełnianiem standardów dotyczących jakości usług świadczonych przez ŚDS. Tym samym Minister nie dysponowała wiedzą, ile ŚDS nie spełniało standardu świadczonych usług⁹⁴. Dyrektor DPS wyjaśniła, że termin dostosowania ŚDS do wymaganych standardów upłynął z 31 grudnia 2022 r.⁹⁵, więc proces standaryzacji należy uznać za zakończony. Jednocześnie to wojewodowe w toku przeprowadzanych kontroli nadzorują spełnianie tych standardów.

Pracownicy DPS na bieżąco udzielali wyjaśnień wydziałom polityki społecznej urzędów wojewódzkich w związku z kierowanymi cyklicznie pytaniami, dotyczącymi interpretacji przepisów prawa w zakresie standardu określonego dla domów. Od kwietnia 2025 r. odbyło się 19 cotygodniowych spotkań w formie online z przedstawicielami urzędów wojewódzkich, na których omawiano zagadnienia dotyczące pomocy społecznej. Ze spotkań online nie sporządzano protokołów, ani notatek służbowych.

(akta kontroli: tom 1, str. 193, 302, 455, 457, tom 2, str. 537-546)

3.3. W latach 2022-2024 Biuro Kontroli i Audytu zaplanowało oraz przeprowadziło dwie kontrole w dwóch podmiotach. Kontrole dotyczyły prawidłowości realizacji zadania publicznego, w tym m.in. wydatkowania środków finansowych w ramach OZKS – edycja 2021⁹⁶. W jednym z podmiotów stwierdzono niewypełnianie obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 35a ufp oraz wydanych do niej (na podstawie art. 35d ufp) przepisów wykonawczych, polegające na braku na materiałach informacyjnych: barw RP, informacji o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania z budżetu państwa, nazwy zadania, wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania. Innymi uchybieniami stwierdzonymi w obydwu podmiotach były: błędy w dokumentacji finansowo-księgowej oraz rozliczeniach realizacji zadania publicznego. W obu przypadkach podmioty poinformowały MRPiPS o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli: tom 1, str. 59-87, 297, 302-303)

W latach objętych kontrolą obszar udzielania wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi nie był przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego.

(akta kontroli: tom 1, str. 298, 302-303)

⁹³ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na 2022 r., (Dz. U. poz. 2303, ze zm.), rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 października 2022 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2023 r. (Dz. U. poz. 2453, ze zm.) i rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2024 (Dz. U. poz. 2747, ze zm.).

⁹⁴ Określonego w § 18 rozporządzenia w sprawie ŚDS.

⁹⁵ § 26 rozporządzenia w sprawie ŚDS.

⁹⁶ Wystąpienia pokontrolne nr: BKA-I.084.3.2.2022.ET, BKA-I.084.3.1.2022.ET.

3.4. W latach 2022-2024 do MRPiPS wpłynął jeden wniosek i 14 skarg⁹⁷, dotyczących udzielania wsparcia osobom z zaburzeniami psychicznymi w ramach ŚDS. Skargi dotyczyły głównie nieprawidłowości w funkcjonowaniu domów. Ministerstwo rozpatrzyło dwie skargi oraz wniosek, a w przypadku pozostałych 12 skarg przekazało je zgodnie z właściwością do rozpatrzenia organom do tego uprawnionym lub wskazało skarżącemu właściwy organ. W przypadku trzech z 12 skarg przekazanie nastąpiło z naruszeniem ustawowego siedmiodniowego terminu od wpłynięcia tych spraw. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Natomiast w przypadku innych dwóch spraw, spośród 12 dotyczących skarg, nie uznano ich jako skargi w rozumieniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom 1, str. 194, 196-279, 283-286)

W jednej interpelacji z 2023 r.⁹⁸ oraz w sześciu interpelacjach z 2024 r.⁹⁹ zwracano uwagę na kwestie m.in. wysokich kosztów zapewnienia usługi transportowej osobom z zaburzeniami psychicznymi, uczestniczącym w zajęciach prowadzonych przez ŚDS. Z uwagi na ograniczone środki finansowe, np. ŚDS w Chromcu nie świadczył usług transportowych we wszystkie dni robocze lub ograniczył trasę przewozową. Wskazywano również, że wielu rodziców/opiekunów prawnych nie ma możliwości dowożenia osób z zaburzeniami psychicznymi do ŚDS. Podnoszono również wysoki koszt organizacji takiego transportu, sięgający od 7,0% do nawet 20,0% całości budżetu ŚDS. Na przykład PŚDS w Głogowie dysponuje własnym środkiem transportu, umożliwiając mieszkańcom okolicznych gmin wiejskich dostęp do świadczonych usług, a codzienne dowożenie na terapię 18 uczestników (przy liczbie miejsc wynoszącej 60), pokonując dzienną trasę ok. 230-250 km, w 2023 r. wygenerowało roczny koszt paliwa w wysokości prawie 32,8 tys. zł. Choć zadanie to ma charakter fakultatywny, to w interpelacjach wskazywano, że przede wszystkim w gminach wiejskich (często pozbawionych komunikacji miejskiej), realizacja tego zadania jest wręcz konieczna. W dwóch interpelacjach¹⁰⁰, zwrócono się z zapytaniem, czy usługi transportowe mogą być finansowane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹⁰¹. W odpowiedziach udzielonych na przywołane siedem interpelacji, powoływano się m.in. na § 20 rozporządzenia w sprawie ŚDS¹⁰², wskazując, że usługa transportowa nie jest wymagany standardem w ośrodkach wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a raczej dodatkową formą wsparcia uczestników. W sytuacji, gdy ŚDS nie świadczy tego rodzaju usług, dowóz uczestników, dla

⁹⁷ W: 2022 r. – pięć skarg, 2023 r. – pięć skarg, 2024 r. – cztery skargi i wniosek. Dokumentację zewidencjonowano zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt (jrwa). Sprawy o sygnaturach: 052 – uznano za sygnały od obywateli (w tym listy i inne wystąpienia) rozpatrywane bezpośrednio przez MRPiPS; 053 – uznano za sygnały od obywateli (w tym listy i inne wystąpienia) przekazane do załatwienia według właściwości.

⁹⁸ Nr 293 z 19 grudnia 2023 r.

⁹⁹ Nr: 1282 z 1 lutego 2024 r., 1359 z 6 lutego 2024 r., 1437 z 12 lutego 2024 r., 1633 z 19 lutego 2024 r., 2531 z 10 kwietnia 2024 r., 4333 z 12 sierpnia 2024 r.

¹⁰⁰ Nr: 1633 z 19 lutego 2024 r., 4333 z 12 sierpnia 2024 r.

¹⁰¹ Dalej: PFRON.

¹⁰² Dom może dodatkowo zapewniać, w szczególności uczestnikom z zaburzeniami zachowań lub niepełnosprawnością fizyczną, usługi transportowe polegające na dowożeniu na zajęcia z miejsca zamieszkania lub z innego miejsca uzgodnionego z kierownikiem domu i odwożeniu po zajęciach.

których jest on niezbędny, może zapewnić gmina lub powiat prowadzący tę jednostkę lub zlecający jej prowadzenie. W takim przypadku gmina lub powiat pokrywają koszty transportu w ramach zadań własnych. W związku z całkowitym finansowaniem zadania z budżetu państwa oraz znaczącym zwiększeniem kwoty dotacji w ostatnich latach, jeżeli dana jednostka nie organizuje transportu dla uczestników we własnym zakresie, samorząd powinien przejąć to zadanie i zapewniać transport mieszkańcom ze swojego terenu. Natomiast odnosząc się do świadczenia usług transporotowych w ŚDS przy wsparciu środków pochodzących z PFRON, Podsekretarz Stanu wskazała, że kwestia ta będzie analizowana¹⁰³. W odpowiedzi udzielonej 22 maja 2024 r. na interpelację poselską przez Podsekretarza Stanu¹⁰⁴ przekazano, że odpowiadając na postulaty związane z poszerzeniem możliwości świadczenia usług transporotowych w ŚDS, w Ministerstwie planowano podjęcie prac mających na celu umożliwienie wsparcia ŚDS względem usług transportowych.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że zagadnienia związane z umożliwieniem wsparcia finansowego ŚDS były przedmiotem rozważań i konsultacji wewnętrznych DPS, w rezultacie których nie znaleziono uzasadnienia dla finansowania usług transportowych w ramach PFRON. Nie wskazała jednak terminu dokonania tych rozważań i konsultacji. Zaznaczyła również, że w kwestie dotyczące dowozu uczestników do ŚDS powinny być przede wszystkim angażowani opiekunowie i rodziny uczestników tych ośrodków wsparcia, a organizacja transportu w dużej mierze powinna opierać się na inicjatywach podejmowanych poza działalnością samego ośrodka wsparcia. Wskazała również, że obecnie uczestnictwo w zajęciach w domu jest bezpłatne. W związku z powyższym partycypacja opiekunów czy rodziny w organizacji i zapewnieniu usług transportowych jest możliwa oraz pożądana. Podsekretarz Stanu zwróciła również uwagę, że PFRON realizuje Program wyrównywania różnic między regionami III¹⁰⁵, w tym m.in. obszar D (likwidacja barier transportowych), w ramach którego adresatami pomocy mogą być:

- placówki służące rehabilitacji osób niepełnosprawnych prowadzone przez: organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego¹⁰⁶;
- jednostki prowadzące warsztaty terapii zajęciowej;
- gminy, które dowożą osoby z niepełnosprawnościami do znajdujących się poza ich terenem placówek służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli: tom 1, str. 312-316)

W latach 2022-2024, w ramach placówek służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych prowadzonych przez: organizacje pozarządowe, jednostki

¹⁰³ Znak: BN-II.059.1.458.2024 z 9 października 2024 r.

¹⁰⁴ Na interpelację nr 2531 z 10 kwietnia 2024 r.

¹⁰⁵ Uruchomiony oraz realizowany na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o rehabilitacji.

¹⁰⁶ Placówki działające co najmniej rok, licząc od daty złożenia wniosku, w której udzielane jest wsparcie osobom z niepełnosprawnościami świadczone w sposób ciągły (tzn. co najmniej 5 dni w tygodniu, przez co najmniej 10 miesięcy w roku) prowadzoną przez: organizację pozarządową, jednostkę samorządu terytorialnego.

samorządu terytorialnego, ze wsparcia skorzystało łącznie 159 domów¹⁰⁷, którym wypłacono łącznie 26 432,6 tys. zł¹⁰⁸.

(akta kontroli: tom 1, str. 529, 533, 536)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2022-2024 pracownicy Ministerstwa przekazali do właściwego organu trzy skargi¹⁰⁹ (z 12), z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 14 dni, dzień, dwa dni (średnio sześć dni). Stanowiło to naruszenie art. 231 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹⁰, zgodnie z którym obowiązek ten jest niezwłoczny i należy go zrealizować nie później niż w terminie siedmiu dni od otrzymania skargi.

Dyrektor DPS wyjaśniła, że trzy skargi przekazano zgodnie z właściwością do odpowiedniego organu po wymaganym siedmiodniowym terminie z powodu natłoku spraw i obowiązków pracowników DPS.

(akta kontroli: tom 1, str. 193-235, 273-279, 284-286, 295, 300, 495, 497)

2. W latach 2022-2024 w Ministerstwie nie uznano dwóch pism¹¹¹, spośród 12, dotyczących tożsamyh kwestii, jako skarg w rozumieniu art. 227 kpa. Sprawy te przekazano do rozpatrzenia właściwym organom lub wskazano skarżącemu właściwy organ – na podstawie art. 22 ust. 1 i 8 oraz art. 110 ust. 2 uops, ponieważ:

- sprawa z 23 października 2023 r. została zatytułowana „prośba o interwencję w sprawie”, więc DPS przekazał ją według właściwości do załatwienia przez organ;
- sprawa z 5 grudnia 2023 r. nie wskazywała nazwy jednostki, ani danych osoby, której dotyczyła opisana sytuacja. Zawierała natomiast prośbę o udzielenie informacji na temat właściwości poszczególnych organów w tego typu sprawach. Z uwagi na powyższe Ministerstwo udzieliło informacji na temat właściwego organu, jednocześnie przekazując tę informację do wskazanego organu.

NIK odrzuca złożone wyjaśnienia. Mimo, że ustawodawca nie definiuje pojęcia skargi w kpa, to skarga stanowi przejaw niezadowolenia na działalność właściwych organów lub ich pracowników. W art. 227 kpa ustawodawca nie ograniczył przedmiotu skargi, stąd wystarczające jest, aby osoba wnosząca skargę wskazała jedynie przedmiot swojego niezadowolenia i podmiot, którego jej zdaniem błędne lub nieprawidłowe działania są powodem złożenia skargi. Natomiast zgodnie z art. 222 kpa, to na organie, do którego wpływa pismo, spoczywa obowiązek ustalenia, co ono zawiera, tj. skargę, wniosek, itp. I tak, pomimo, że sprawę z 23

¹⁰⁷ Na podstawie danych pozyskanych z PFRON, odpowiednio: 60 domów, 48 domów, 51 domów. Dla porównania ze wsparcia skorzystały również: jednostki prowadzące WTZ, odpowiednio: 74 w łącznej wysokości 13 156,6 tys. zł, 70 w łącznej wysokości 15 356,6 tys. zł, 76 w łącznej wysokości 15 898,5 tys. zł oraz gminy, które dowożą osoby z niepełnosprawnościami do znajdujących się poza ich terenem placówek służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych, odpowiednio: 76 w łącznej wysokości 12 066,1 tys. zł, 80 w łącznej wysokości 14 340,0 tys. zł, 65 w łącznej wysokości 13 006,6 tys. zł.

¹⁰⁸ Odpowiednio: 8961,8 tys. zł, 7874,4 tys. zł, 9596,3 tys. zł.

¹⁰⁹ Znak spraw: DPS-V.051.9.2022.DS, DPS-V.051.16.2022.DS, DPS-V.053.87.2024.DW.

¹¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm., dalej: kpa.

¹¹¹ Znak spraw: DPS-V.052.198.2023.DW, DPS-V.053.50.2023.DS.

października 2023 r. zatytułowano „prośba o interwencję w sprawie”, to z jej treści wynika, że naruszono zasadę równości, a także dopuszczono się do dyskryminowania uczestników korzystających z usług transportowych realizowanych przez ŚDS. Zatem należało uznać pismo jako skargę, przekazując do odpowiedniego organu w ustawowym terminie oraz zgodnie z właściwością określoną w art. 229 pkt 2 kpa. Z kolei w sprawie z 5 grudnia 2023 r. osoba wnosząca pismo wskazała na zaniedbania czy nienależyte wykonywanie zadań, niemniej nie określając organu, który dopuścił się tych naruszeń. W sytuacji, gdy z treści skargi nie można należycie ustalić ich przedmiotu, organ powinien wezwać wnoszącego skargę do złożenia, w terminie siedmiu dni od otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania¹¹². Zdaniem NIK, Ministerstwo powinno więc przyjąć wskazane pismo jako skargę, a w przypadku stwierdzenia jej niekompletności (poprzez brak oznaczenia podmiotu, który dopuścił się zaniedbań) wezwać skarżącego do złożenia dodatkowych wyjaśnień lub uzupełnień. Po prawidłowym uzupełnieniu skargi, w przypadku stwierdzenia, że nie jest to właściwość Ministra, pracownicy MRPiPS powinni przekazać ją przekazać do organu właściwego w tych kwestiach.

(akta kontroli: tom 1, str. 239-272, 284-286, 295, 300, 321, 328, 495, 497-498)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2022-2024 monitorowanie przez Minister nadzoru sprawowanego przez wojewodów nad funkcjonowaniem ŚDS ograniczało się do weryfikacji prawidłowości składania corocznych sprawozdań przez urzędy wojewódzkie oraz jednostki niższego szczebla, przy wykorzystaniu CAS. Zbiorcze sprawozdania MRIPS-06 za lata objęte kontrolą pracownicy Ministerstwa sporządzali terminowo. Natomiast prawidłowość realizacji zadania publicznego obejmującego wsparciem osoby z zaburzeniami psychicznymi ograniczono do przeprowadzenia przez pracowników Ministerstwa dwóch kontroli OZKS – edycja 2021. W przypadku trzech, z 12 skarg, przekazanie do właściwego organu przez pracowników Ministerstwa nastąpiło z naruszeniem art. 231 § 1 kpa – średnio o sześć dni. W przypadku innych trzech spraw, spośród 12 dotyczących skarg, nie uznano ich jako skarg w rozumieniu kpa.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Uaktualnienie składu zespołu do spraw realizacji Strategii rozwoju usług społecznych oraz zespołu do spraw reformy systemu pomocy społecznej w aktach normatywnych MRPiPS.
2. Przeprowadzenie analizy skuteczności pomocy społecznej, w tym w kwestii ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w oparciu o mierzalne wskaźniki wraz z określonymi dla nich miernikami.
3. Opracowanie mechanizmów umożliwiających właściwą identyfikację skarg składanych do MRPiPS.

¹¹² § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków; Dz. U. Nr 5 poz. 46.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 12 listopada 2025 r.

Wiceprezes

Najwyższa Izba Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/