



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.008.03.2022

Pan
Krzysztof Jaworski
Burmistrz Trzcianki
ul. gen. Władysława Sikorskiego 7
64-980 Trzcianka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/007- Funkcjonowanie Centrów Usług Społecznych w województwie wielkopolskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Trzcianki ¹ , 64-980 Trzcianka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jaworski, Burmistrz Trzcianki od 28 listopada 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Tworzenie i organizacja centrów usług społecznych, w tym wydatkowanie środków finansowych związanych z tym procesem.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
Kontroler	Klaudia Dziamska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/181/2022 z 4 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Urząd albo UM.

² Dalej: Burmistrz.

³ Badaniami kontrolnymi zostały objęte również zdarzenia i dokumenty sprzed tego okresu, które miały związek z przedmiotem kontroli.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie co do zasady prawidłowo wykonywano zadania związane z utworzeniem i organizacją Centrum Usług Społecznych⁶.

Powstało ono poprzez przekształcenie Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Trzciance⁷, zgodnie z trybem określonym w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centra usług społecznych⁸ i rozpoczęło działalność 5 stycznia 2021 r. Do CUS przekazane zostały wszystkie zadania, w tym usługi społeczne, realizowane dotychczas przez MGOPS oraz nierealizowane przez ten podmiot zadania z zakresu usług społecznych określonych w ww. ustawie. Gmina Trzcianka⁹ na utworzenie i funkcjonowanie Centrum, uzyskała dofinansowanie w kwocie 3 124 090,0 zł w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój¹⁰, na realizację projektu „Czas na CUS - utworzenie Centrum Usług Społecznych w Trzciance”¹¹.

Zapewniono, aby statut Centrum spełniał wymagania określone w ustawie o CUS. Burmistrz udzielił Dyrektor CUS¹² stosownych upoważnień, umożliwiających kierowanie jednostką, a także realizowanie ustawowych i statutowych zadań. W Urzędzie nie monitorowano jednak spełnienia przez Dyrektora wymogu ukończenia szkolenia z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych, przed upływem dwuletniego okresu przejściowego od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do 1 stycznia 2022 r. De facto nie zweryfikowano też spełnienia przez ww. osobę wymogu niekaralności w rozumieniu art. 25 ust. 2 pkt 5 ustawy o CUS, poprzestając na treści dokumentu sprzed ponad 30 lat, co nie sprzyjało prawidłowej realizacji zamierzeń racjonalnego ustawodawcy.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej CUS albo Centrum.

⁷ Dalej: MGOPS albo Ośrodek.

⁸ Dz. U. poz. 1818, dalej: ustawa o CUS albo ustawa.

⁹ Dalej: Gmina.

¹⁰ Dalej: POWER.

¹¹ Dalej: Projekt.

¹² Dalej: Dyrektor.

III Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Utworzenie i organizacja CUS oraz wydatkowanie środków finansowych w związku z jego utworzeniem i rozwojem

Opis stanu faktycznego

1. Rada Miejska Trzcianki¹³ 17 grudnia 2020 r. podjęła uchwałę w sprawie utworzenia Centrum oraz nadania mu statutu¹⁴. Stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o CUS, ta nowa jednostka budżetowa powstała przez przekształcenie MGOPS w Centrum. Zgodnie z art. 10 pkt 1 ustawy, CUS przekazano do realizacji wszystkie zadania dotychczas realizowane przez MGOPS oraz dotychczas przez Ośrodek niewykonywane. CUS powierzono zadania z zakresu polityki prorodzinnej, dotychczas realizowane przez Referat Spraw Społecznych Urzędu¹⁵, oraz prowadzenie Dziennego Domu Senior+.

Wojewoda Wielkopolski, rozstrzygnięciem nadzorczym¹⁶ orzekł o nieważności § 5 ww. uchwały, dotyczącego jej wejścia w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Wojewoda stwierdził, że uchwała ta nie jest aktem prawa miejscowego i nie podlega publikacji w tym dzienniku urzędowym. W związku z tym, Urząd przygotował projekt zmiany przedmiotowej uchwały, a ponadto, Rada Miejska 4 lutego 2021 r.¹⁷, w celu usunięcia rozbieżności postanowień dotyczących daty utworzenia CUS, zmieniła tę datę z 1 stycznia 2021 r. na dzień faktycznego rozpoczęcia działalności Centrum, tj. 5 stycznia 2021 r.

W uzasadnieniu uchwały w sprawie utworzenia CUS przywołano fakt uzyskania dofinansowania w kwocie 3 124 090,0 zł w ramach konkursu „Wsparcie tworzenia centrów usług społecznych i rozwój dostarczanych przez nie usług” na finansowanie Projektu.

(akta kontroli str. 135-170)

Burmistrz wyjaśnił, że głównym powodem przekształcenia Ośrodka w CUS była możliwość wzięcia przez Gminę udziału w pilotażu rozwiązań przewidzianych w ustawie o CUS w ramach POWER, priorytet 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym. Wśród motywów powołania CUS, Burmistrz wskazał:

- założenie, że będzie to jednostka w której będą realizowane wszystkie projekty społeczne, łącznie z tymi dotychczas prowadzonymi przez Referat spraw społecznych,
- polepszenie jakości i zwiększenie dostępności do usług społecznych,
- możliwość finansowania usług społecznych nierealizowanych przez MGOPS, tzw. „zasada jednego okienka.”

Burmistrz dodał, że nie rozpatrywano współpracy z inną gminą w ramach porozumienia, o którym mowa w art. 11 ustawy.

(akta kontroli str. 354-355)

W strukturze organizacyjnej Urzędu do 31 maja 2021 r. funkcjonował Referat spraw społecznych¹⁸. Do jego zadań należały sprawy w zakresie: dodatków

¹³ Dalej: Rada Miejska.

¹⁴ Nr XXXII/308/20 w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Centrum Usług Społecznych w Trzciance poprzez przekształcenie Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Trzciance w Centrum Usług Społecznych w Trzciance oraz nadania jej statutu, dalej: uchwała w sprawie utworzenia CUS.

¹⁵ Dalej: Referat.

¹⁶ Z 18 stycznia 2021 r. nr KN-I.4131.1.31.2021.7.

¹⁷ Uchwała Nr XXXIV/331/21 zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia CUS.

¹⁸ Zarządzenie Burmistrza Nr 43/20 z 29 kwietnia 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi.

mieszkańcowych, zryczałtowanego dodatku energetycznego, karty dużej rodziny, świadczeń i dodatków rodzinnych, zasiłków opiekuńczych, funduszu alimentacyjnego, opieki zdrowotnej i społecznej. W nowej strukturze organizacyjnej Urzędu, od 1 czerwca 2021 r.¹⁹, nie przewidziano już Referatu. Zadania z zakresu polityki prorodzinnej nie zostały przydzielone innemu referatowi w Urzędzie, a ich realizacja została powierzona CUS.

(akta kontroli str. 36-134, 147)

Burmistrz wyjaśnił, że *usługi społeczne nierealizowane wcześniej przez MGOPS, określone zostały po rozeznaniu potrzeb i opracowaniu diagnozy potrzeb oraz potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych*. Podkreślił, że *udział w pilotażowym projekcie i bardzo dobry, bieżący kontakt z instytucją wdrażającą tj. Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej, pozwalały na dostosowywanie do zdiagnozowanych potrzeb. Potwierdzało to, że diagnoza stanowiła podstawę podejmowanych działań przez CUS - a nie tylko zadania i usługi społeczne (wynikające z wcześniejszych analiz) określone w samym wniosku o dofinansowanie ze środków POWER, które stanowiły jedynie założenia wstępne Projektu*. Burmistrz dodał, że *Projekt, mający formę pilotażu jest elastyczny i podatny na zmiany*.

Zdaniem Burmistrza, jedyną trudnością było prowadzenie księgowości MGOPS w pierwszych dniach stycznia, *co było związane z nieopublikowaniem, mimo próśb kierowanych do Urzędu Wojewódzkiego, uchwały o utworzeniu CUS w terminie pozwalającym na jej wejście w życie z dniem 1 stycznia. Ostatecznie uchwała weszła w życie 5 stycznia 2021 r.*

(akta kontroli str. 354, 356)

Na potrzeby przekształcenia Ośrodka w Centrum Dyrektorowi CUS²⁰ i wyznaczonym pracownikom, udzielono stosownych upoważnień, które zapewniły ciągłość usług świadczonych przez MGOPS. W § 1 ust. 4 uchwały w sprawie utworzenia CUS postanowiono, że mienie Ośrodka staje się mieniem Centrum.

(akta kontroli str. 171-234)

Przy tworzeniu CUS Gmina korzystała ze wsparcia merytorycznego Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej²¹. Pracownicy CUS brali udział w regularnych spotkaniach on-line w ramach forum CUS-ów, organizatorów usług społecznych oraz organizatorów społeczności lokalnej.

(akta kontroli str. 363-378)

2. Na podstawie art. 12 ustawy o CUS, Rada Miejska Trzcianki nadała statut CUS, w którym postanowiono, że działalnością Centrum kieruje jednoosobowo Dyrektor ponoszący odpowiedzialność za całokształt pracy Centrum, reprezentujący je na zewnątrz i wykonujący wszelkie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Organizację i zasady funkcjonowania Centrum określał regulamin organizacyjny nadany przez Dyrektora.

(akta kontroli str. 147-155)

3. Burmistrz na stanowisko Dyrektora powołał osobę spełniającą w dniu powołania ustawowe wymagania, o których mowa w art. 25 ust. 2 pkt 1 – 3 i 5 w zw. z art. 78 pkt 1 ustawy o CUS. Dyrektor²² posiadała, m.in. co najmniej trzyletni staż pracy w pomocy społecznej oraz ukończyła specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej.

¹⁹ Zarządzenie Burmistrza Nr 105/21 z 31 maja 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi.

²⁰ Dalej: Dyrektor.

²¹ Dalej: ROPS.

²² Upřednio Kierownik Ośrodka.

W Urzędzie nie monitorowano jednak spełnienia przez Dyrektora wymogu ukończenia szkolenia z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych przed upływem dwuletniego okresu przejściowego od dnia wejścia w życie ustawy, o czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

De facto nie zweryfikowano ponadto spełnienia przez Dyrektora wymogu niekaralności w rozumieniu art. 25 ust. 2 pkt 5 ustawy o CUS. W czasie kontroli NIK dostarczono kopię zapytania o karalność z 12 czerwca 1990 r., tj. sprzed 32 lat. Burmistrz wyjaśnił, że *ciągłość umowy o pracę z kierownikiem MGOPS, a obecnie Dyrektorem CUS została zachowana, wobec czego zapytanie o karalność z 1990 r. (rozpoczęcia stosunku pracy) jest tożsame z okresem rozpoczęcia zatrudnienia w instytucji pomocy społecznej, która uległa przekształceniu. Stosunek pracy był w tym okresie wiążący, a w jego trakcie nie powzięto wiedzy o zmianach w zakresie karalności.*

Dostrzegając, że z przepisów ustawy o CUS nie wynika wprost zobowiązanie do ponownej weryfikacji ww. niekaralności w czasie trwania stosunku pracy, NIK wskazuje, że w przedmiotowym przypadku nastąpiła istotna zmiana warunków pracy, a zamierzeniem racjonalnego ustawodawcy, jednoznacznie formułującego wymóg niekaralności, nie było akceptowanie sytuacji, w której faktyczna weryfikacja tego wymogu nastąpiła przed ponad 30 laty.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o CUS, Burmistrz upoważnił Dyrektora Centrum do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości Gminy.

(akta kontroli str. 256-267)

4. Gmina nie poniosła kosztów związanych z przekształceniem MGOPS w CUS i ich nie szacowała. Burmistrz wyjaśnił, że *przekształcenie instytucji pomocy społecznej sensu stricto nie wymagało konieczności utworzenia kalkulacji kosztów związanych z samą czynnością, gdyż nie rodziła ona konsekwencji finansowych. Samo przekształcenie, ze względu na uwarunkowanie jego realizacji otrzymaniem dofinansowania z Programu POWER, nie niesie, w pierwszych 36 miesiącach realizacji Projektu, kosztów dla Gminy. Poziom dofinansowania wynosił 100% nakładów wartości Projektu, a wszystkie koszty określone wnioskiem o dofinansowanie są kwalifikowane. Burmistrz dodał, że koszty adaptacji budynku po byłym Trzcieńskim Domu Kultury na nową siedzibę CUS, nie wynikały bezpośrednio z faktu przekształcenia MGOPS w CUS, a z decyzji o przeniesieniu zadań z zakresu pomocy społecznej do nowego budynku. Powyższe było rezultatem szeregu innych, niezwiązanych z dokonaniem aktu przekształcenia, faktów tj. przede wszystkim budową Centrum Integracji Społecznej, połączeniem działalności Trzcieńskiego Domu Kultury i Biblioteki Publicznej, możliwości decyzji o utworzeniu Dziennego Domu Senior+, zamiarem przeniesienia referatu spraw społecznych do struktur MGOPS.*

(akta kontroli str. 359, 360-361)

5. Gmina na utworzenie CUS przekazała kwotę 15 824,18 zł, która została wykorzystana na wykonanie remontu pomieszczeń poddasza budynku po byłym Trzcieńskim Domu Kultury w celu przystosowania ich na potrzeby Centrum.

Dnia 5 stycznia 2021 r. sporządzono protokół zdawczo-odbiorczy nieodpłatnego przekazania środków trwałych MGOPS wraz z wyposażeniem. Wartość ewidencyjną składników oszacowano na łącznie 320,5 tys. zł, w tym: obiekty inżynierii lądowej i wodnej - 4,5 tys. zł; maszyny urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania - 28,8 tys. zł; specjalistyczne maszyny, urządzenia i aparaty - 4,9 tys. zł; środki transportu 0,8 tys. zł, narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie - 7,6 tys. zł; wartości niematerialne i prawne 14,6 tys. zł; wyposażenie - 259,3 tys. zł. Wartość składników netto wynosiła 3,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 147, 379-406)

6. Zagadnienia dotyczące tworzenia i organizacji CUS oraz wydatkowania środków na ten cel nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej, zewnętrznej ani audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 350)

7. Rada Miejska Trzcianki nie skorzystała z przysługującego jej prawa realizacji własnych zadań gminy o charakterze fakultatywnym tj. przyjęcia w drodze uchwały programu usług społecznych, o którym mowa w art. 4 ustawy o CUS.

(akta kontroli str. 352-353)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie monitorowano spełnienia przez Dyrektora wymogu ukończenia szkolenia z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych, o którym mowa w art. 25 ust. 2 pkt 4 ustawy, przed upływem dwuletniego okresu przejściowego od dnia wejścia w życie tej ustawy, określonego w jej art. 78 pkt 1, tj. przed 1 stycznia 2022 r. Dyrektor nie ukończyła tego szkolenia w określonym terminie i zgłosiła się na nie dopiero 16 listopada 2022 r., czyli już w trakcie kontroli NIK. W myśl art. 25 ust. 1 ustawy o CUS dyrektor centrum jest powoływany i odwoływany przez burmistrza gminy, która je utworzyła i w tym kontekście, organ ten jest zobligowany do zapewnienia, przy pomocy Urzędu²³, aby osoba piastująca to stanowisko – nie tylko w momencie powołania, ale i później – spełniała wszystkie ustawowe wymogi.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że *nie nawiązywał nowego stosunku pracy z Dyrektorem CUS ponieważ nowa jednostka budżetowa powstała w wyniku przekształcenia istniejącego MGOPS, zachowując trwałość zatrudnienia funkcjonującego kierownika jednostki. Dyrektor była zatrudniona na bazie przepisów obowiązujących w latach minionych, natomiast utworzenie CUS przez Radę Miejską Trzcianki, nie wywoływało konieczności dokonania powołania nowego dyrektora, a tym samym dokonywania ponownej weryfikacji kwalifikacji. W tych samych wyjaśnieniach, Burmistrz jednocześnie – słusznie – stwierdził, że ustawodawca w okresie przejściowym dopuścił zatrudnienie osób niespełniających warunku ukończenia szkolenia z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych.*

NIK wskazuje, że treść art. 78 pkt 1 ustawy²⁴ nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i wynika z niej, że regulacja ta dotyczy wszystkich osób zajmujących przedmiotowe stanowisko, bez względu na ich uprzednią podstawę zatrudnienia i pełnioną funkcję. Przemawia za tym również brzmienie uzasadnienia projektu ustawy o CUS, gdzie wprost podano „[...] W art. [ówczesnym] 79 projektu ustawy przewidziano okres przejściowy w zakresie niektórych wymogów, jakie muszą spełniać dyrektor centrum, organizator usług społecznych, koordynator indywidualnych planów usług społecznych i organizator społeczności lokalnej. W okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy do osób zatrudnionych na ww. stanowiskach nie będzie miał zastosowania wymóg odbycia określonych szkoleń. Wynika to z faktu, iż szkolenia te będą mogły zostać zorganizowane dopiero po wejściu w życie ustawy i rozporządzenia Rady Ministrów, które określi minima programowe i wymiar zajęć dydaktycznych realizowanych w ramach tych szkoleń oraz wymagania dotyczące kadry dydaktycznej prowadzącej szkolenia.”²⁵

²³ Zgodnie z art. 33 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) burmistrz wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (miasta).

²⁴ W okresie dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy dyrektorem centrum usług społecznych może być osoba, która nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 25 ust. 2 pkt 4.

²⁵ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3040>

III. Uwagi i wnioski

- Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie, aby osoba zatrudniona na stanowisku Dyrektora CUS spełniła warunek ukończenia szkolenia z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych.
- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 31 stycznia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Klaudia Dziamska
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

z up. Artur Piglas
p.o. Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis