



KPS.430.011.2021
Nr ewid. 155/2021/P/21/044/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**ZAPEWNIENIE
DZIENNEJ OPIEKI OSOBOM STARSZYM
W RAMACH REALIZACJI PROGRAMU „SENIOR+”**

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Zapewnienie dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji Programu „Senior+”

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 14.12.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Polityka senioralna na szczeblu krajowym i lokalnym	20
5.1.1. Założenia Programu „Senior+”	21
5.1.2. Zgodność Programu „Senior+” z krajowymi strategiami	26
5.1.3. Gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych	26
5.1.4. Formy pomocy	31
5.1.5. Lokalne Programy pomocy społecznej	34
5.2. Rozwój placówek wsparcia dziennego w ramach Programu „Senior+”	38
5.2.1. Aplikowanie o środki finansowe w ramach Programu	38
5.2.2. Ocena ofert oraz zawieranie umów	42
5.2.3. Realizacja zadań w zakresie tworzenia placówek „Senior+”	48
5.2.4. Sprawozdawczość z realizacji Programu „Senior+”	50
5.2.5. Kontrola realizacji zadań określonych umową o dofinansowanie	52
5.3. Funkcjonowanie placówek „Senior+”	54
5.3.1. Forma organizacyjna placówek	55
5.3.2. Kadra kierownicza w placówkach	56
5.3.3. Minimalne standardy placówek	58
5.3.4. Zakres udzielanej pomocy	60
5.3.5. Zasady ponoszenia odpłatności	63
5.3.6. Funkcjonowanie placówek w okresie epidemii Covid-19	64
6. ZAŁĄCZNIKI	67
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	67
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	74
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	80
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	81
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	82
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	85

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Program „Senior+” lub Program	Program przyjęty uchwałą Nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 228). Powołana Uchwała Nr 34 wygaśa dnia 31 grudnia 2020 r.
Polityka senioralna	Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705) jest to ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się. Celem polityki senioralnej jest wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych (Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020. Załącznik do uchwały Nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r., M.P. z 2014 r. poz. 118, wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.).
Osoba starsza, senior	Według ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705), osoba starsza to osoba, która ukończyła 60. rok życia (art. 4 pkt 1). Taką samą definicję przyjęła Światowa Organizacja Zdrowia (WHO). Wyróżniono trzy etapy starości: od 60. do 75. roku życia – wiek podeszły (tzw. wczesna starość); od 75. do 90. roku życia – wiek starczy (tzw. późna starość), 90 lat i powyżej – wiek sędziwy (tzw. długowieczność).
Aktywność społeczna	Wszystkie unormowane społecznie działania jednostek, wykonywane w ramach określonych ról społecznych; cechą aktywności społecznej jest czynny stan jednostki, przejawiający się w oddziaływaniu na otoczenie przyrodnicze i społeczne; tak szeroko rozumiana aktywność społeczna jednostki wyraża się w pracy zawodowej, zdobywaniu wiedzy, twórczości, zabawie, uczestnictwie w różnych grupach społecznych (Słownik PWN).
Ustawa o pomocy społecznej	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2021 r., poz. 2268, ze zm.).
Rozporządzenie w sprawie inwestycji	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
Minister	Minister Rodziny i Polityki Społecznej lub Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w okresie przed 5 października 2020 r.
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
GOPS	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Program „Senior+” był efektywnym narzędziem zwiększania aktywnego uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym w ramach polityki senioralnej realizowanej przez samorządy?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania związane z opracowywaniem Programu „Senior+” poprzedzone były analizami w zakresie potrzeb osób starszych i znajdowały odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych?
2. Czy minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego i wojewodowie zgodnie z zapisami Programu „Senior+” realizowali zadania związane z udzielaniem i rozliczaniem dotacji, a także sprawowali nadzór i kontrolę nad nim?
3. Czy Program „Senior+” był skutecznym narzędziem polityki senioralnej realizowanej przez samorządy?
4. Czy jednostki samorządu terytorialnego wykonały dotowane zadania, uzyskały zakładane efekty oraz przestrzegały zasad wykorzystania środków określonych w Programie „Senior+” i w umowach?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, cztery urzędy wojewódzkie, dziewięć urzędów gmin i osiem ośrodków pomocy społecznej.

Okres objęty kontrolą 2018–2020

Według stanu na koniec 2020 r. w Polsce liczba osób w wieku poprodukcyjnym wynosiła 8,5 mln i stanowiła 22,3% ogółu populacji. Prognozy GUS szacują, że do 2050 r. udział ludności w wieku 65 lat i więcej w stosunku do populacji ogółem wzrośnie do 32,7%.

Systematyczny wzrost liczby seniorów stanowi wyzwanie zarówno dla organów państwa, jak i dla jednostek samorządu terytorialnego. W tym znaczeniu istotną rolę odgrywa diagnoza nie tylko na szczeblu ogólnopolskim, ale przede wszystkim na poziomie lokalnym. Działania w obszarze wsparcia seniorów powinny być wskazane w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych poprzez określenie nie tylko zakresu podejmowanych działań, ale i wskazanie metody oceny realizacji tych działań oraz precyzyjnych ram finansowanych.

Długofalowym celem polityki społecznej wobec osób starszych jest stworzenie warunków do aktywnego starzenia się, tak aby zapewnić seniorom pełny udział w życiu społecznym. Jedną z form wsparcia oferowaną seniorom w gminach jest umożliwienie im pobytu w dziennych domach pomocy oraz klubach samopomocy. Dzięki temu osoby starsze mogą podejmować różnego rodzaju aktywności, a w przypadku dziennych domów – mimo utraty pewnej samodzielności mogą w dalszym ciągu funkcjonować w swoim środowisku. Wspieranie osoby starszej w jej środowisku zamieszkania to działanie sprzyjające utrzymaniu odpowiedniej jakości życia, ale i opóźniające potrzebę korzystania z instytucjonalnej pomocy (np. domów pomocy społecznej). Możliwość korzystania z usług świadczonych w dziennym domu pomocy czy uczestnictwa w klubie samopomocy poszerza katalog form wsparcia oferowanego najstarszym mieszkańcom gminy. Utworzenie i prowadzenie placówek tego typu nie ma charakteru obowiązkowego. W celu wsparcia finansowego jednostek samorządowych w 2015 r. przyjęto program rządowy – Program „Senior+”.

Program realizowany był od 14 kwietnia 2015 r. tj. od wejścia w życie uchwały nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020¹. Zgodnie z § 2 Uchwały wykonawcą Programu był minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego we współpracy z wojewodami. Program realizowany był w ramach dwóch modułów:

Moduł 1 – jednorazowe wsparcie finansowe na utworzenie lub wyposażenie placówki w wysokości do 80% całkowitego kosztu realizacji zadania, które nie mogło być wyższe niż 300 tys. zł w przypadku Dziennego Domu „Senior+” oraz 150 tys. zł w przypadku Klubu „Senior+”, z tym że wysokość środków finansowych z budżetu państwa przeznaczonych w ramach powyżej wskazanej kwoty na przebudowę lub remont pomieszczeń lub budynku nie mogła być wyższa niż 250 tys. zł w przypadku Dziennego Domu „Senior+” oraz 125 tys. zł w przypadku Klubu „Senior+”. Natomiast jednorazowa kwota dotacji przeznaczona na wyposażenie Dziennego Domu „Senior+” nie mogła być wyższa niż 80 tys. zł, a w przypadku Klubu „Senior+” – 25 tys. zł.

¹ M.P. poz. 341. Zmiana nazwy na Program „Senior+” nastąpiła od 2017 r. (M.P. poz. 1254, obecnie t.j. M.P. 2018 r. poz. 228). Wcześniejsza nazwa Programu to „Senior-WIGOR”.

WPROWADZENIE

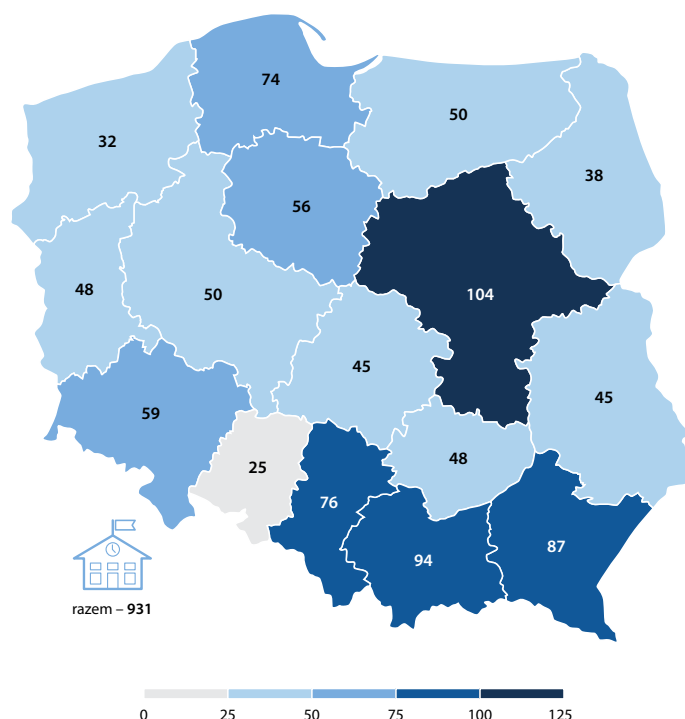
Moduł 2 – zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek. Dofinansowaniu z budżetu państwa w każdym roku kalendarzowym, w trybie konkursowym mogły podlegać działania związane z bieżącym utrzymaniem placówki. Miesięczna kwota dofinansowania na działalność bieżącą placówek uruchomionych w ramach Programu mogła wynosić na utrzymanie jednego miejsca nie więcej niż 300 zł w Dziennym Domu „Senior+” oraz nie więcej niż 200 zł w Klubie „Senior+”, przy czym dotacja nie mogła stanowić więcej niż 40% całkowitego kosztu realizacji zadania.

Program zakładał dwa źródła finansowania na utworzenie i wyposażenie placówki tj. dotację z Programu oraz środki własne jednostki samorządu uczestniczącej w Programie, zaś na funkcjonowanie placówki mogły być przeznaczone dodatkowo środki pochodzące z odpłatności ponoszonej przez uczestników.

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w gminach ogółem funkcjonowało 479 dziennych domów pomocy, zapewniających 20 065 miejsc oraz 452 kluby samopomocy² zapewniające 11 459 miejsc³. Rozmieszczenie domów i klubów przedstawia poniższa mapa.

Infografika nr 1

Rozmieszczenie dziennych domów pomocy oraz klubów samopomocy w poszczególnych województwach



Źródło: opracowanie NIK na podstawie sprawozdania MRPiPS-03 za 2020 rok.

Najwięcej dziennych domów pomocy oraz klubów samopomocy funkcjonowało w województwach: mazowieckim, małopolskim, podkarpackim, śląskim i pomorskim.

² Inne niż dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

³ Zgodnie ze sprawozdaniem MRPiPS-03 za 2020 r. jednostki organizacyjne o zasięgu gminnym (lokalnym), wykazane w dziale 6A sprawozdania.

2. OCENA OGÓLNA

Program „Senior+” stanowił istotne wsparcie finansowe dla jednostek samorządowych w tworzeniu ośrodków wsparcia dla najstarszych mieszkańców gmin, jednocześnie przyczyniając się do zwiększania aktywności społecznej seniorów w życiu społecznym. Utworzone Dienne Domy „Senior+” oraz Kluby „Senior+” poszerzyły ofertę usług z obszaru pomocy społecznej kierowanych do osób starszych. Niewątpliwym atutem placówek „Senior+” było stworzenie bezpiecznego, przyjaznego seniorom miejsca. O ich atrakcyjności świadczy to, że w latach 2018–2020 liczba osób korzystających z nich wzrosła ponad dwukrotnie, a dynamika zmian znacznie przekraczała zmiany w pozostałych formach wsparcia.

Przyjęte w Programie wskaźniki w zakresie liczby utworzonych placówek oraz liczby osób korzystających zostały zrealizowane. **Wskaźniki realizacji nie uwzględniały jednak liczby miejsc w placówkach, co uniemożliwia dokonanie oceny, w jakim stopniu został zrealizowany cel strategiczny Programu w tym zakresie (celem strategicznym Programu było m.in. zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie liczby miejsc w placówkach).** W ocenie NIK, narzędzia oceniające skuteczność realizacji celu strategicznego powinny być ściśle z tym celem powiązane.

W latach 2018-2020 na realizację Programu przeznaczono 240 mln zł. Wykorzystanie środków przewidzianych na realizację Programu wyniosło 178 mln zł (74%), mimo iż Minister ogłaszał dodatkowe nabory ofert – w 2018 r. dwa, a w 2019 i w 2020 r. po jednym. Niepełne wykorzystanie środków związane było z niewielkim zainteresowaniem samorządów Programem ale także i rezygnacjami z uzyskanego dofinansowania. Uwzględniając powyższe, jako **nierzetelne należy ocenić działania podejmowane przez Ministra w związku z zaplanowaną na 2018 r. rewizją Programu,** szczególnie z uwagi na zbyt krótki czas na zgłoszenie uwag oraz zbyt późno podejmowane działania. Ograniczyło to możliwość dostosowania Programu do zmieniających się uwarunkowań, szczególnie w zakresie wzrostu kosztów (koszty tworzenia placówek „Senior+” były o 15% wyższe w stosunku do kosztów pierwotnie planowanych przez gminy).

Cele i założenia Programu „Senior+” korelowały z celami i założeniami innych programów rządowych realizowanych przez Ministerstwo na rzecz osób starszych, tj.: *Programu Rządowego na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 oraz Programu Rządowego Opieka 75+.*

Systemy wsparcia osób starszych powinny być opracowywane na podstawie diagnozy lokalnej sytuacji, a narzędziem do kształtowania polityki gmin wobec tej grupy osób powinny być strategie rozwiązywania problemów społecznych. W praktyce zamierzenia zapisane w strategiach miały charakter deklaracyjny. Nie określano ram finansowych planowanych działań, nie ustalano systemu wskaźników, umożliwiających ocenę postępów w realizacji długofalowych założeń. **Objęte kontrolą samorządy nie tworzyły lub tworzyły w niewielkim stopniu własne systemy pomocy, alternatywne wobec domów pomocy społecznej, mimo iż ustawa o pomocy społecznej przewiduje możliwość tworzenia zróżnicowanych form organizacyjnych.** W jednostkach objętych kontrolą nie funkcjonowały, np. mieszkania chronione, czy też rodzinne domy pomocy.

Nieprawidłowości ujawniono w 19 z 22 jednostek kontrolowanych. Dotyczyły one głównie braku rozliczenia z realizacji inwestycji finansowanej ze środków budżetu państwa, o którym mowa w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji, jak i niewzywania przez służby wojewody do ich złożenia.

Program „Senior+”
efektywnym narzędziem
kształtowania polityki
senioralnej

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zgodność Programu ze Strategią Rozwoju Kapitału Ludzkiego i innymi rządowymi programami

1. Politykę publiczną wobec osób starszych w Polsce określał dokument pn.: *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*. Zawarto w nim katalog działań w obszarze polityki senioralnej rozumianej, jako ogół działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, w okresie całego życia człowieka, prowadzących do zapewnienia warunków wydłużenia aktywności, zarówno zawodowej jak i społecznej oraz samodzielnego zdrowego, bezpiecznego i niezależnego życia osób starszych⁴. Cel polityki senioralnej zdefiniowano, jako *wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych*. Program wpisuje się również w aktualnie wyznaczającą kierunki polityki senioralnej *Politykę społeczną wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo–Uczestnictwo–Solidarność*⁵.

Program wieloletni „Senior+” pozostawał w zgodności ze *Strategią Rozwoju Kapitału Ludzkiego*⁶. W celu szczegółowym 2 założono wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych. Uwzględniono w nim m.in. działania związane ze stworzeniem rozwoju „srebrnej gospodarki”⁷, wspieranie aktywności społecznej osób starszych, zwiększanie dostępności oraz podniesienie jakości usług społecznych adresowanych do osób starszych, rozwój systemu usług adresowanych do osób niesamodzielnych i ich rodzin⁸.

Cele i założenia Programu „Senior+” korelowały również z celami i założeniami innych programów rządowych realizowanych przez Ministerstwo na rzecz osób starszych, tj.: *Programu Rządowego na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020*⁹ oraz *Programu Rządowego Opieka 75+*¹⁰. [str. 26]

Brak wskaźnika liczby miejsc w placówkach „Senior+”

2. Celem strategicznym Programu było zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie liczby miejsc w placówkach „Senior+” przy dofinansowaniu działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”. Jako wskaźniki monitorowania realizacji celu przy-

⁴ Osoba starsza (zamiennie „senior”) to osoba, która ukończyła 60. rok życia. Definicja ta jest zgodna z przyjętą przez Pierwsze Światowe Zgromadzenie na temat Starzenia się Społeczeństw ONA w 1982 r.

⁵ Uchwała nr 161 Rady Ministrów z 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO-UCZESTNICTWO-SOLIDARNOŚĆ (dalej: Polityka społeczna wobec osób starszych), M.P. poz. 1169.

⁶ Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, M.P. poz. 640.

⁷ System wytwarzania, dystrybucji i konsumpcji dóbr i usług ukierunkowanych na wykorzystanie potencjału nabywczego osób starszych i starzejących się oraz zaspokajający ich potrzeby konsumpcyjne, bytowe oraz zdrowotne.

⁸ W diagnozie Strategii zwrócono uwagę na dynamicznie rosnącą liczbę osób w podeszłym wieku oraz konieczność procesu rozwoju m.in. nowych sektorów usług i aktywności społecznej seniorów.

⁹ Celem Programu była poprawa jakości i poziomu życia osób starszych oraz zagospodarowanie ich potencjału poprzez umożliwienie im aktywności społecznej.

¹⁰ Celem strategicznym Programu była poprawa dostępności do usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych w małych gminach, osobom w wieku powyżej 75 lat.

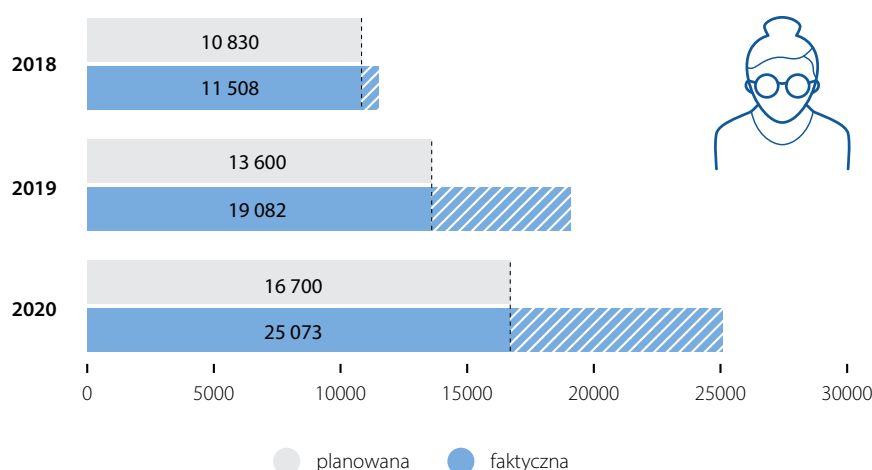
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

jęto liczbę nowych Dziennych Domów „Senior+”, liczbę nowych Klubów „Senior+” oraz liczbę seniorów korzystających z placówek typu „Senior+”. Utworzone w ramach Programu placówki według stanu na 31.12.2020 r. dysponowały 23 142 miejscami. Przywołane wyżej wskaźniki nie uwzględniały jednak liczby miejsc w placówkach „Senior+”, co uniemożliwia dokonanie oceny, w jakim stopniu został zrealizowany cel strategiczny Programu w tym zakresie. Wprowadzenie oddzielnego wskaźnika odnoszącego się do liczby miejsc jest istotne z uwagi na dużą rozbieżność w liczbie miejsc w poszczególnych placówkach, która wahała się od siedmiu do 150.

Wskaźniki w zakresie liczby utworzonych placówek „Senior+” oraz liczby osób korzystających zostały zrealizowane. W ramach Programu „Senior+” do końca 2020 utworzono 971 ośrodków wsparcia „Senior+”, z tego 309 Dziennych Domów „Senior+” oraz 662 Klubów „Senior+”. Ze wsparcia w tych placówkach w 2018 r. skorzystało 11 508 seniorów, o 678 więcej niż planowano, 19 082 seniorów w 2019 r., o 5482 więcej niż planowano oraz 25 073 seniorów w 2020 r., o 8373 więcej niż planowano.

Infografika nr 2

Planowana oraz faktyczna liczba seniorów korzystających z placówek „Senior+” w latach 2018–2020



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MPiPS.

W punkcie Programu (VIII. Wskaźniki Programu) założono, iż z placówek „Senior+” skorzysta łącznie 51 020 seniorów. Liczba ta stanowi sumę osób korzystających w poszczególnych latach. W ocenie NIK, ostateczna liczba seniorów objętych wsparciem powinna być równoznaczna z liczbą osób, które faktycznie skorzystały z tych placówek. Natomiast zsumowanie prowadzi do znacznego zawyżenia liczby osób objętych wsparciem (narastająco skorzystało ze wsparcia 25 073 seniorów, natomiast sumując poszczególne lata otrzymujemy liczbę znacznie większą, która przekracza planowane 51 020 osób). [str. 21–22]

3. Minister zgodnie z Programem „Senior+” realizował zadania wynikające z Programu, tj. planował środki przeznaczone na realizację, ogłaszał konkursy, dokonywał podziału środków pomiędzy poszczególnych beneficjentów. Jednak nie określił kryteriów merytorycznych ocen ofert składanych w ramach modułu 2. Zgodnie z Programem „Senior+” do zadań Ministra należał m.in. wybór beneficjentów spośród ofert zakwalifikowanych

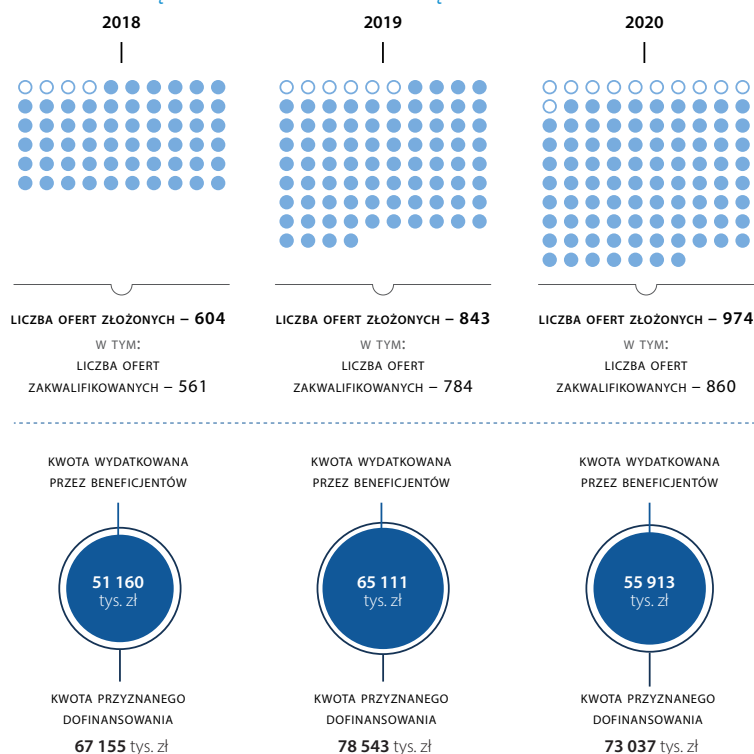
przez wojewodów w module 1. Ze względu na ograniczone zainteresowanie samorządów Programem oraz ze względu na to, że kwota, na jaką składano oferty, była znacznie niższa niż przewidziana kwota dofinansowania, to działania Ministra w tym zakresie ograniczały się do zatwierdzenia wyborów dokonanych przez wojewodów. W tej sytuacji jako nierzetelne należy ocenić działania podejmowane przez Ministra w związku z zaplanowaną na 2018 r. rewizją Programu (zbyt krótki czas na zgłoszenie uwag oraz zbyt późno podejmowane działania). Również wysokość dofinansowania w ramach modułu 1 i modułu 2 została zmieniona tylko raz w trakcie realizacji Programu (w 2016 r.). [str.38–47]

Niewielkie zainteresowanie Programem

4. W latach 2018–2020 na realizację Programu przeznaczono 240 mln zł. Wykorzystanie środków przewidzianych na realizację Programu wyniosło 178 mln zł (74%). Ze względu na dość niskie zainteresowanie samorządów aplikowaniem o środki w ramach Programu, w latach 2018–2020 Minister ogłaszał dodatkowe nabory ofert – w 2018 r. dwa dodatkowe nabory, a w 2019 r. i w 2020 r. po jednym. Mimo podejmowanych zarówno przez Ministra, jak i poszczególnych wojewodów działań promujących założenia Programu, jednostki samorządowe w niewielkim stopniu były zainteresowane aplikowaniem o środki na tworzenie Dziennych Domów „Senior+” oraz Klubów „Senior+”. Najczęstszą przyczyną nieskładania ofert w ramach Programu był brak środków własnych koniecznych do zabezpieczenia wkładu własnego. Liczbę ofert złożonych oraz ostatecznie zakwalifikowanych do dofinansowania w latach 2018–2020 wraz z kwotą dofinansowania przyznaną i ostatecznie wykorzystaną przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 3

Liczba ofert złożonych oraz ofert zakwalifikowanych wraz z przyznaną kwotą dofinansowania i kwotą ostatecznie dofinansowaną



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRIPS.

W latach 2018–2020 łącznie zostało złożonych 2421 ofert, z których do dofinansowania zakwalifikowano 2205 (91%).

Zakwalifikowane oferty zostały dofinansowane łącznie na kwotę 219 mln zł. W wyniku realizacji Programu w latach 2018–2020 wykorzystano kwotę 172 mln zł (79%). [str. 38–42]

Niepełne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu związane było także z rezygnacjami z dofinansowania jednostek samorządowych. W latach 2018–2020 z przyznanej dotacji łącznie zrezygnowały 204 podmioty, co stanowiło ok. dziewięciu procent ogółu złożonych ofert. Najczęstszymi przyczynami rezygnacji były problemy z wyłonieniem wykonawcy w ramach realizowanego zamówienia publicznego, wzrost cen materiałów budowlanych oraz usług, czy też uzyskanie dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020, które to było o wiele korzystniejsze dla gmin. Jedną z przyczyn rezygnacji z dotacji w ramach Programu był również krótki termin na utworzenie i wyposażenie placówki „Senior+”. Zgodnie z postanowieniami Programu zadanie to powinno być zrealizowane do końca danego roku (w tym poniesione wszelkie wydatki). W przypadku wyłonienia wykonawcy okres przebudowy czy remontu placówki przypadał na miesiące wrzesień-grudzień, a co za tym idzie ostateczny termin zakończenia robót budowlanych w dużej mierze zależał od pogody. [str. 38]

Niepełne wykorzystanie środków

5. W ramach modułu 1 wysokość dotacji uzależniona była od rodzaju tworzonej placówki. W przypadku Dziennego Domu „Senior+” maksymalna wysokość dofinansowania wynosiła 300 tys. zł, w przypadku Klubu „Senior+” – 150 tys. zł. Jednocześnie, postanowienia Programu nie określały minimalnej liczby miejsc w tych placówkach. W rezultacie dofinansowanie do jednego tworzonego miejsca w przypadku Dziennego Domu wynosiło od 1334 zł do 20 tys. zł, a w przypadku Klubów od 833 zł do 15 tys. zł.

Brak powiązania finansowania z liczbą tworzonych miejsc

Również postanowienia Programu „Senior+” na lata 2021–2025 nie wskazywały minimalnej liczby miejsc, jaka musi być utworzona czy maksymalnej kwoty dotacji przypadającej na jedno tworzone miejsce w placówce „Senior+”¹¹.

Ponadto dofinansowanie przyznawane było na konkretną placówkę. W przypadku większego zainteresowania seniorów, jednostka samorządowa nie mogła skorzystać z dofinansowania na utworzenie dodatkowych miejsc w placówce, ponieważ Program nie przewidywał takiej możliwości. Gmina nie mogła skorzystać także z dofinansowania na funkcjonowanie miejsc, jeżeli dodatkowe miejsca utworzyła z własnych środków – w takim przypadku Minister przyznał dofinansowanie gminom wyłącznie do wysokości odpowiadającej miejscom utworzonym z udziałem środków z Programu. [str. 46–47]

Dodatkowe miejsca w już funkcjonujących placówkach – bez dofinansowania

6. W 2018 r. nie przeprowadzono rewizji Programu, mimo że została ona założona w treści Programu. Wnioski z przeprowadzonej ewaluacji miały zostać wykorzystane do modyfikacji założeń Programu w zakresie

Brak rewizji Programu

¹¹ Uchwała nr 191 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021–2025 (M.P. 2021 r. poz. 10).

ram finansowych oraz rozwiązań logistyczno-organizacyjnych dla nowo tworzonych i funkcjonujących placówek „Senior+”. Działania MRiPS w tym zakresie były ograniczone i spóźnione. Zaproszenie do konsultacji zostało skierowane do wojewodów, Rady do spraw Polityki Senioralnej oraz zostało zamieszczone na stronach internetowych. Informacja o trwającej rewizji Programu „Senior+” i możliwości zgłaszania uwag została zamieszczona na stronie internetowej w dniu 10 lipca 2018 r. z terminem zgłaszania propozycji zmian do 12 lipca 2018 r. Termin, jaki został wyznaczony na ewentualne zgłaszanie propozycji zmian w Programie (od 2 do 10 dni), okres urlopowy, w którym zostały konsultacje przeprowadzone oraz brak bezpośredniego zaproszenia do konsultacji beneficjentów Programu, a więc jednostek samorządowych świadczy w ocenie NIK, o nierzetelnych działaniach Ministerstwa, poprzedzających rewizję Programu.

W wyniku zatem, zbyt późno podjętych działań przewidzianych w Programie, wnioski z konsultacji przeprowadzonej w 2018 r. zostały wykorzystane jedynie do opracowania programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021–2025, a nie Programu, którego miała dotyczyć rewizja. [str. 22–24]

Minister monitorował realizację Programu

7. Na podstawie pkt IV.3.2.3 Programu „Senior+”, Minister monitorował realizację Programu m.in. w zakresie: dostępności ośrodka wsparcia „Senior+” (w tym dni i godzin otwarcia), liczby miejsc utworzonych i dostępnych dla bezpośrednich uczestników zadania, zachowania standardów lokalowych i kadrowych, aktywności oferowanych dla bezpośrednich uczestników Programu „Senior+”, zgodności zasad rekrutacji uczestników projektu z ustawą o pomocy społecznej.

Minister monitorował ośrodki wsparcia „Senior+” w postaci wizyt monitoringowych¹². Pracownicy ministerstwa w 2018 r. zaplanowali i przeprowadzili 13 wizyt monitoringowych (5% spośród 257 ośrodków wsparcia „Senior+”); w 2019 r. zaplanowali i przeprowadzili 13 wizyt monitoringowych (4,7% spośród 278 ośrodków); w 2020 r. zaplanowali i przeprowadzili 17 wizyt monitoringowych (8,7% ze 195 ośrodków). W 2020 r. ze względu na pandemię COVID-19 odbyły się dwie wizyty monitoringowe, pozostałe 15 wizyt odbyło się w formie „e-monitoring”. Pracownicy ministerstwa, podczas wizyt monitoringowych stwierdzili m.in. następujące nieprawidłowości: niedostosowanie Dziennych Domów „Senior+” do potrzeb osób niepełnosprawnych; brak skierowań seniorów do ośrodków na podstawie decyzji administracyjnej lub błędne decyzje; niską frekwencję (na przykład na 15 dostępnych miejsc w zajęciach uczestniczyło czterech seniorów); rekrutację seniorów do ośrodka na podstawie deklaracji uczestnictwa w zajęciach, a nie decyzji administracyjnej; brak gorącego posiłku; braku zatrudnienia kierownika placówki „Senior+”.

¹² W latach 2018–2020 monitoring prowadzony był zgodnie z Programem monitoringu realizacji zadań wynikających z programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020. Zakres przedmiotowy wizyt monitoringowych został określony w karcie monitoringu, stanowiącej załącznik do Programu. Sprawozdania z realizacji monitoringu zamieszczono w rozdziale – Wizyty monitoringowe dofinansowanych zadań publicznych – sprawozdań z realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020.

Trwałość efektów realizowanych działań oceniana była na podstawie sprawozdań rocznych z realizacji Programu „Senior+”. Żaden z ośrodków wsparcia „Senior+” utworzonych w ramach Programu nie zakończył działalności przed upływem trzyletniego okresu trwałości. [str. 54]

8. Minister zlecił badanie ewaluacyjne Programu: Instytutowi Rozwoju Służb Społecznych (2016 r.) – „Badanie ewaluacyjne z realizacji Programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015–2020 Edycja 2015; Instytutowi Pracy i Spraw Socjalnych (2020 r.) – „Badanie ewaluacyjne z realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020. Edycje 2016–2019”. Na podstawie badania ewaluacyjnego z 2016 r. z dniem 1 stycznia 2017 r. wprowadzono zmiany do Programu¹³, a wyniki badania ewaluacyjnego z 2020 r. wykorzystano przy opracowaniu Programu „Senior+” na lata 2021–2025. Wprowadzono m.in. następujące zmiany:

- podwyższono dofinansowanie z 300 zł do 400 zł za miesiąc na jednego seniora w ramach kosztów funkcjonowania Dziennego Domu „Senior+”, przy jednoczesnym zmniejszeniu wymaganego minimalnego wkładu własnego dla tego zadania z 60% do 50%;
- zwiększono kwotę maksymalną przeznaczoną na utworzenie Dziennego Domu „Senior+” z 300 tys. zł do 400 tys. zł;
- pozostawiono dofinansowanie w wysokości 200 zł na miesiąc na jednego seniora w ramach kosztów funkcjonowania Klubu „Senior+”, przy jednoczesnym zmniejszeniu wymaganego minimalnego wkładu własnego dla tego zadania z 60% do 50%;
- zwiększono kwotę maksymalną przeznaczoną na utworzenie Klubu „Senior+” ze 150 tys. zł do 200 tys. zł;
- zmieniono określony w Programie minimalny standard placówek;
- ustalono minimalną liczbę godzin, podczas których Klub „Senior+” będzie świadczył usługi.

W uzasadnieniu do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021–2025, Ministerstwo wskazało na zwiększenie kwoty maksymalnej przeznaczonej na utworzenie Dziennego Domu „Senior+” i Klubu „Senior+” podnosząc, że przyczyni się to do urealnienia stawek i zwiększenia zainteresowania samorządów udziałem w Programie. [str. 24–25]

Funkcjonowanie utworzonych i wyposażonych placówek „Senior+” było w znacznej mierze uzależnione od środków budżetowych, co stanowi bardzo poważne zagrożenie, co do ich funkcjonowania w przyszłości. Ponad 60% samorządów badanych podczas ewaluacji Programu zadeklarowało, że nie jest przygotowana do finansowania – ze środków własnych – działania Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+” w dłuższym okresie¹⁴, a zaledwie ok. 1/3 zadeklarowało, że działania są lub będą kontynuowane

Ewaluacja Programu

¹³ Wprowadzono m.in.: nową formę placówki – Klub „Senior+” z kwotą dofinansowania 150 tys. zł, z czego 25 tys. zł na jego wyposażenie; zwiększono koszty utworzenia i wyposażenia Dziennego Domu „Senior+” do 300 tys. zł; przekazano część zadań służbom wojewody, m.in. w zakresie: podpisywania umów z beneficjentami, przekazywania środków beneficjentom, analizy sprawozdań z realizacji Programu, rozliczenia dotacji.

¹⁴ Program wieloletni „Senior+” na lata 2021–2025, pkt III. OCENA SYTUACJI DEMOGRAFICZNEJ ORAZ REZULTATY REALIZACJI PROGRAMU WIELOLETNIEGO „SENIOR+” NA LATA 2015–2020.

Brak ram finansowych
w strategiach
rozwiązywania
problemów społecznych

po upływie trzech lat po zakończeniu obowiązkowego okresu trwałości¹⁵. Przy obecnym poziomie kosztów związanych z utworzeniem i wyposażeniem placówek „Senior+”, ich ponoszenie ma uzasadnienie tylko wtedy, jeżeli ich funkcjonowanie będzie możliwe w okresie dłuższym, niż wynikającym z obowiązkowego okresu trwałości.

9. Polityka gmin w zakresie tworzenia własnych systemów wsparcia dla seniorów, w tym dostępnych form, powinna wynikać ze strategii rozwiązywania problemów społecznych, które powinny bazować na diagnozie sytuacji osób starszych. Tymczasem formułowane były one zazwyczaj w sposób nadmiernie uogólniony, hasłowy (deklaratywny), nieuwzględniający wszystkich elementów, do których zobowiązuje ustawa o pomocy społecznej. Nie określały w szczególności ram finansowych – prognoz dochodów i wydatków. Strategie sporadycznie zawierały opisy sposobu monitoringu i ewaluacji wdrażanych działań, co w zasadzie wykluczało ich koordynację, mimo iż obowiązek taki wynikał ze wskazanej ustawy. Spośród 17 gmin, w których kontrole odbyły się w urzędach gmin lub ośrodkach pomocy społecznej, jedynie na terenie siedmiu z nich przyjęto lokalne programy skierowane do osób starszych.

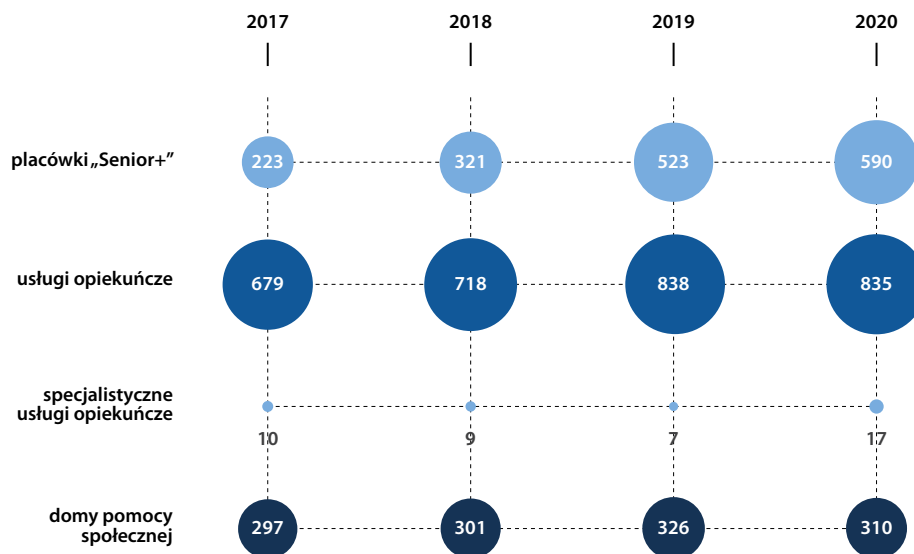
Spośród dziewięciu gmin, w siedmiu z nich w dokumentach strategicznych wskazano na potrzebę tworzenia ośrodków wsparcia (jako dziennych domów lub klubów samopomocy) skierowanych do osób starszych z terenu gminy, w tym tylko w jednej gminie przewidziano możliwość aplikowania o środki z Programu „Senior+”. W pozostałych przypadkach wskazywano ogólnie na możliwość pozyskania środków unijnych lub środków z budżetu państwa w ramach programów rządowych. Ponadto w siedmiu na osiem gmin, funkcjonowanie placówek „Senior+” zostało przewidziane w strategiach rozwiązywania problemów społecznych jako mocne strony wsparcia seniorów.

Rosnącej liczbie osób starszych, które mogą wymagać wsparcia, nie towarzyszył rozwój innych form opieki, przewidzianych w art. 52–53 ustawy o pomocy społecznej, jakkolwiek są one tańsze niż pobyt w DPS. Pomoc środowiskowa w mniejszych gminach ograniczała się głównie do świadczenia usług opiekuńczych, a liczba osób korzystających z nich wzrosła z 679 w 2017 r. do 835 w 2020 r. Wskazać jednak należy, że koszty budowy całego systemu, jego utrzymania i dostosowania do obowiązujących standardów, wymagałyby znacznie wyższych nakładów. Gminy nie były skłonne lub nie były w stanie ich ponosić wyłącznie z własnych środków. W jednostkach objętych kontrolą, liczba pensjonariuszy DPS w latach 2017–2020 nieznacznie wzrosła (z 293 do 310), co częściowo wynikało z utworzenia placówek wsparcia dziennego „Senior+”. Liczba osób ubiegających się o korzystanie z tego typu placówek wzrosła z 186 w 2017 r. do 556 w 2020 r., a liczba osób korzystających z 223 do 590. [str.26–31]

¹⁵ Raport końcowy *Badanie ewaluacyjne z realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020. Edycje 2016–2019*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Rok 2020.

Infografika nr 4

Liczba seniorów korzystających z poszczególnych form pomocy świadczonych w gminach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

10. Koszty tworzenia placówek „Senior+” wzrosły o 15% w stosunku do kosztów planowanych przez gminy. Łączny koszt tworzenia placówek w dziewięciu gminach poddanych kontroli w ofertach wyniósł 4319 tys. zł, w tym udział dotacji w kwocie 2660 tys. zł (62%). Ostatecznie na utworzenie placówek gminy wydatkowały łącznie kwotę 4979 tys. zł, w tym z dotacji – 2557 tys. zł (dotacja stanowiła 51% kosztów ogółem). [str. 48–49]

Wzrost kosztów finansowany ze środków gmin

11. Kontrolą NIK objęto łącznie 50 umów o wartości 13 925 tys. zł realizowanych przez 17 gmin. Nieprawidłowości związane z realizacją umów stwierdzono w siedmiu z nich (41%) i dotyczyły one:

Nieprawidłowości w realizacji Programu przez gminy

- naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁶ przy udzielaniu zamówienia publicznego dotyczącego utworzenia placówki „Senior+” (w jednym przypadku);
- dowody księgowe wykazane w sprawozdaniu z realizacji zadania nie zawierały trwałego opisu wraz z informacją z jakich środków poniesiono wydatki oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów lub usług (w jednym przypadku);
- niezłożenia lub złożenia po terminie rozliczenia z realizacji inwestycji finansowanej z budżetu państwa, o którym mowa w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji (w czterech przypadkach).

[str. 48–51]

12. Ponadto kontrolą w czterech urzędach wojewódzkich NIK objęto 111 spraw związanych z udzieleniem dotacji w ramach Programu. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

Nieprawidłowości w realizacji Programu przez urzędy wojewódzkie

- nierzetelnego weryfikowania sprawozdań z realizacji zadania, przez co nie wezwano beneficjentów do zwrotu w sumie 66 592 zł (w przypadku sześciu spraw);

¹⁶ Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (D. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dalej: pzp.

- niewzywania beneficjentów do złożenia rozliczenia z realizacji inwestycji finansowanej z budżetu państwa, o którym mowa w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji (w 47 sprawach);
- niedochowania terminu przekazania środków beneficjentom (w siedmiu sprawach);
- niestosowania przyjętego w urzędzie jednakowego dla wszystkich oferentów trybu dokonywania poprawek i wyjaśnień lub nierzetelnego dokumentowania wzywania oferentów do dokonania korekty oferty (dotyczyło dwóch urzędów wojewódzkich). [str. 43–52]

Kontrola realizacji Programu przez Ministra

13. W latach 2018–2020 Biuro Kontroli i Audytu Ministerstwa przeprowadziło dwie kontrole realizacji Programu „Senior+”, tj. w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie (dalej: MUW) oraz Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu w zakresie prawidłowości przeprowadzania naborów i oceny ofert w ramach programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020 za okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2019 r. Nieprawidłowości dotyczyły: braku w czterech ofertach załącznika – programu inwestycji; niezłożenia deklaracji bezstronności przez dwóch ekspertów dokonujących oceny formalnej i merytorycznej ofert w edycji 2018 przy rozpatrywaniu dwóch ofert; braku procedur określających sposób dokonywania przez MUW poprawek i wyjaśnień, rodzaju i zakresu uchybień; braku w 21 ofertach na kartach ocen formalnych i merytorycznych, dat i podpisów osób dokonujących oceny złożonych ofert.

Zgodnie z pkt IV.3.1.10 Programu „Senior+”, Minister składał Radzie Ministrów w terminie do dnia 30 września każdego roku sprawozdania z realizacji Programu „Senior+” za poprzedni rok budżetowy, tj. za 2018 r. i 2019 r. Sprawozdania roczne edycja 2018 i edycja 2019 były opracowane na podstawie sprawozdań wojewodów. W sprawozdaniach za lata 2018–2019 Minister rekomendował kontynuację Programu „Senior+”. [str. 53–54]

Nadzór wojewodów nad realizacją Programu

14. Do zadań wojewody należała kontrola i nadzór nad realizacją Programu w województwie. Analogicznym obowiązkiem organów wykonawczych jednostek samorządowych było poddanie się kontroli zgodnie z zawartą umową. W latach 2018–2020 pracownicy trzech urzędów wojewódzkich zrealizowali łącznie 52 kontrole. W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie nie przeprowadzano kontroli realizacji umów zawartych w ramach Programu „Senior+” tłumacząc ten fakt w głównej mierze brakami kadrowymi. Najwięcej kontroli zrealizowanych zostało przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie – 43 kontrole (82,7% wszystkich kontroli). Kontrole prowadzone były przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej (odpowiedzialnego merytorycznie za realizację Programu) oraz pracowników Wydziału Kontroli.

Kontrole dotyczyły prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji na utworzenie i wyposażenie placówek „Senior+”, jak i dofinansowania ich bieżącego funkcjonowania. Spośród 52 postępowań kontrolnych prowadzonych przez urzędy wojewódzkie, w 27 z nich stwierdzono nieprawidłowości (52%). [str. 52–53]

15. Utworzenie placówek „Senior+” stanowiło istotne rozszerzenie oferty kierowanej do seniorów z terenu danej gminy. Spośród ośmiu Dziennych Domów „Senior+”, w których przeprowadzono kontrolę, wszystkie oferowały usługi socjalne, edukacyjne, kulturalno-oświatowe, sportowo-rekreacyjne, aktywności ruchowej lub kinezyterapii, aktywizujące społecznie (m.in. poprzez wolontariat międzypokoleniowy) i terapii zajęciowej. W latach 2018–2019 zaplanowane zajęcia realizowane były zgodnie ze złożonymi ofertami. W 2020 r. z uwagi na epidemię COVID-19 wielu zajęć, szczególnie kulturalno-oświatowych czy aktywizujących społecznie nie udało się zrealizować. Jednak w okresie czasowego zawieszenia zajęć w placówkach „Senior+” czy ograniczonego działania tych placówek, świadczone alternatywne formy wsparcia poprzez kontakt telefoniczny z podopiecznymi placówek, dostarczanie zadań do samodzielnego wykonania, jak i dostarczanie posiłków. [str. 60]

Realizacja Programu
w trakcie epidemii
COVID-19

16. Zgodnie z art. 111a ustawy o pomocy społecznej osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, będącymi w strukturze ośrodka pomocy społecznej, obowiązane są spełnić ustawowe wymagania dla kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Spośród ośmiu ośrodków pomocy społecznej w strukturach których funkcjonowały placówki „Senior+”, jedynie w dwóch z nich (25%) zostały zatrudnione osoby na stanowisku kierownika ośrodka wsparcia „Senior+”, które jednocześnie spełniały wymogi ustawowe odnośnie kwalifikacji. W jednym przypadku osoba zatrudniona na stanowisku kierownika nie posiadała ustawowych kwalifikacji. W przypadku innej placówki „Senior+”, zatrudniono koordynatora, który mimo to spełniał wymogi formalne do kierowania jednostką organizacyjną pomocy społecznej. W pozostałych dwóch przypadkach nie zatrudniono kierowników placówek „Senior+”, określając w dokumentach statutowych, że funkcję kierownika ośrodka wsparcia pełni kierownik OPS. [str. 56–58]

Trudności
z pozyskiwaniem
kluczowej kadry

17. Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy w drodze uchwały ustala szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. W trzech gminach, rady gmin podjęły uchwały, w których wskazano, że uczestnictwo w placówkach „Senior+” jest nieodpłatne dla uczestników. NIK stwierdziła, że organ stanowiący gminy, na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, nie posiada kompetencji do uchwalenia jakichkolwiek zwolnień od opłat za pobyt w ośrodku wsparcia. Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady powiatu lub rady gminy do przyjęcia określonych unormowań, wskazał zakres przysługującego uprawnienia. Natomiast organ stanowiący gminy podejmując akt prawa miejscowego ma obowiązek ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, a więc precyzyjnie określić wszystkie przewidziane w normie upoważniającej elementy. Uprawnienia rady powiatu lub rady gminy w tym zakresie powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny – nie można dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wprowadzać kompetencji na zasadzie analogii¹⁷. [str. 63–64]

Ustalanie warunków
odpłatności

¹⁷ Por. uzasadnienie wyroku WSA w Olsztynie z 10 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 398/18 (LEX nr 2523526); uzasadnienie wyroku WSA w Opolu z dnia 27 września 2018 r. II SA/Op 258/18 (LEX nr 2562242).

Brak środków na finansowanie placówek

18. Wśród gmin poddanych kontroli, koszty bieżącego funkcjonowania placówek „Senior+” w latach 2018–2020 wyniosły 8890 tys. zł, w tym pokryte z dotacji – 2626 tys. zł (29%). Wyniki badań ewaluacyjnych wskazują, że tylko część samorządów jest przygotowana do finansowania działania domów i klubów w dłuższym okresie, ze środków własnych. Jednocześnie, wsparcie w placówkach „Senior+” było coraz chętniej wybieraną formą pomocy przez samych seniorów (z tej formy pomocy korzystało od 223 osób w 2017 r. do 590 seniorów w 2020 r.). [str. 50]

Niewykazywanie placówek w sprawozdawczości

19. Formy wsparcia, w tym jednostki organizacyjne pomocy społecznej wykazywane są w sprawozdaniu MRPiPS-03 (w dziale 6A i 6B). Dzielne domy „Senior+” powinny być wykazywane przez gminę w dziennych domach pomocy, natomiast Kluby „Senior+” – w klubach samopomocy. Spośród 17 jednostek samorządowych, w pięciu z nich placówki „Senior+” nie zostały wykazane w sprawozdaniu MRPiPS-03, a co za tym idzie krajowa statystyka dotycząca m.in. ośrodków wsparcia dla seniorów jest niepełna. [str. 34]

4. WNIOSKI

1. Objęcia dofinansowaniem w ramach Programu „Senior+” na lata 2021–2025 dodatkowych miejsc w funkcjonującej już placówce „Senior+”, utworzonych przez jednostkę samorządową wyłącznie ze środków własnych, w przypadku niepełnego rozdysponowania środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu w danym roku.
 2. Ujednolicenia wysokości dofinansowania przyznawanego w ramach Programu „Senior+” na lata 2021–2025 na tworzenie placówek „Senior+”, które byłoby zależne od liczby miejsc w placówce.
- Minister Rodziny i Polityki Społecznej**
1. Rzetelną weryfikację sprawozdań MRPiPS-03 w zakresie wykazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego dziennych domów pomocy oraz klubów samopomocy.
 2. Przeprowadzanie kontroli wykonania zadań w ramach Programu w jednostkach samorządowych w związku z nadzorem pełnionym przez wojewodę nad prawidłową realizacją umowy przez samorządy.
 3. Rozliczanie inwestycji dofinansowanych ze środków budżetu państwa zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji w związku z licznymi stwierdzonymi w toku kontroli przypadkami niezłożenia rozliczeń przez samorządy, jak i nie wzywaniem do ich złożenia przez służby wojewody.
 4. Rzetelne stosowanie przyjętych procedur związanych z wzywaniem oferentów do korekty błędów w ofertach, zgodnie z przyjętym trybem.
- Wojewodowie**
1. Uwzględnianie przez gminy w strategiach rozwiązywania problemów społecznych możliwości tworzenia także innych form wsparcia (w szczególności rodzinnych domów pomocy).
 2. Precyzyjne określanie w strategiach rozwiązywania problemów społecznych ram finansowych projektowanych działań oraz wskaźników ich realizacji, zgodnie z art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c i d ustawy o pomocy społecznej.
 3. Prawidłowe wypełnianie sprawozdań MRPiPS-03, uwzględniające Dienne Domy „Senior+” oraz Kluby „Senior+” jako ośrodki wsparcia.
 4. Właściwy dobór kadry kierującej placówkami „Senior+”, spełniającej wymagania ustawowe wskazane w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.
 5. Sporządzanie rozliczanie inwestycji dofinansowanych ze środków budżetu państwa i przekazywanie rozliczenia wojewodzie, zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji.
- Jednostki samorządu terytorialnego**

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Polityka senioralna na szczeblu krajowym i lokalnym

Program „Senior+” stanowił efektywne narzędzie zwiększania aktywnego uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym w ramach polityki senioralnej realizowanej przez samorządy. Uzasadnieniem do wprowadzenia Programu „Senior+” były postępujące zmiany demograficzne w Polsce. Celem strategicznym Programu było zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie liczby miejsc w placówkach „Senior+” przy dofinansowaniu działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”. Wskaźniki w zakresie liczby utworzonych placówek oraz liczby osób korzystających zostały zrealizowane. W ramach Programu „Senior+” do końca 2020 r. utworzono 971 ośrodków wsparcia „Senior+”, z tego 309 Dziennych Domów „Senior+” oraz 662 Klubów „Senior+”. Ze wsparcia w tych placówkach w 2018 r. skorzystało 11 508 seniorów, o 678 więcej niż planowano, 19 082 seniorów w 2019 r., o 5482 więcej niż planowano oraz 25 073 seniorów w 2020 r., o 8373 więcej niż planowano. Utworzone w ramach Programu placówki dysponowały 23 142 miejscami¹⁸. Wskaźniki realizacji nie uwzględniały jednak liczby miejsc w placówkach, co uniemożliwia dokonanie oceny, w jakim stopniu został zrealizowany cel strategiczny Programu w tym zakresie (celem strategicznym Programu było m.in. zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie liczby miejsc w placówkach).

Gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych formułowane były zazwyczaj w sposób nadmiernie uogólniony, hasłowy (deklaratywny), nieuwzględniający wszystkich elementów, do których zobowiązuje ustawa o pomocy społecznej. Nie określały w szczególności ram finansowych – prognoz dochodów i wydatków. Strategie sporadycznie zawierały opisy sposobu monitoringu i ewaluacji wdrażanych działań, co w zasadzie wykluczało ich koordynację, mimo iż obowiązek taki wynikał ze wskazanej ustawy. Spośród 17 gmin, w których kontrole odbyły się w urzędach gmin lub ośrodkach pomocy społecznej, jedynie na terenie siedmiu z nich przyjęto lokalne programy skierowane do osób starszych.

Spośród dziewięciu gmin, w siedmiu z nich w dokumentach strategicznych wskazano na potrzebę tworzenia ośrodków wsparcia (jako dziennych domów lub klubów samopomocy) skierowanych do osób starszych z terenu gminy, w tym tylko w jednej gminie przewidziano możliwość aplikowania o środki z Programu „Senior+”. W pozostałych przypadkach wskazywano ogólnie na możliwość pozyskania środków unijnych lub środków z budżetu państwa. Ponadto, w siedmiu na osiem gmin, funkcjonowanie placówek „Senior+” zostało przewidziane w strategiach rozwiązywania problemów społecznych jako mocne strony wsparcia seniorów.

¹⁸ wWedług stanu na 31.12.2020 r.

5.1.1. Założenia Programu „Senior+”

Uzasadnieniem wprowadzenia Programu były postępujące zmiany w strukturze demograficznej kraju związane ze starzeniem się społeczeństwa¹⁹ oraz towarzyszące im zjawiska samotności i wykluczenia społecznego przy niewystarczającej infrastrukturze ośrodków wsparcia dziennej opieki środowiskowej nad seniorami.

Celem strategicznym Programu, zarówno w latach 2015–2020 jak i w latach 2021–2025, było i jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie miejsc w placówkach „Senior+” przy dofinansowaniu działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”.

W szczególności celem Programu jest zapewnienie wsparcia seniorom (osobom nieaktywnym zawodowo w wieku 60+) przez umożliwienie im korzystania z oferty na rzecz społecznej aktywizacji, w tym oferty prozdrowotnej, obejmującej także usługi w zakresie aktywności ruchowej lub kinezyterapii, a także oferty edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjnej i opiekuńczej, w zależności od potrzeb stwierdzonych w środowisku lokalnym. W ramach Programu udostępniania jest seniorom infrastruktura pozwalająca na aktywne spędzanie wolnego czasu, a także na zaktywizowanie i zaangażowanie seniorów w działania samopomocowe i na rzecz środowiska lokalnego.

Zgodnie ze wskaźnikami Programu „Senior+” w Polsce w latach 2015–2020 zaplanowano ogółem utworzenie 973 ośrodków wsparcia „Senior+”, z tego 323 Dziennych Domów „Senior+” oraz 650 Klubów „Senior+”, z których miało korzystać 51 020 seniorów, w tym:

- w 2018 r. planowano utworzenie 310 ośrodków wsparcia „Senior+”, w tym 60 Dziennych Domów „Senior+” oraz 250 Klubów „Senior+”, z których miało korzystać 10 830 seniorów. Utworzono 257 ośrodków wsparcia „Senior+”, tj. 82% wg planu, w tym 65 Dziennych Domów „Senior+” oraz 192 Kluby „Senior+”. W 2018 r. z ośrodków wsparcia „Senior+” skorzystało 11 508 seniorów (o 678 osób przekroczono wartość planowaną w Programie);
- w 2019 r. planowano utworzenie 250 ośrodków wsparcia „Senior+”, w tym 50 Dziennych Domów „Senior+” oraz 200 Klubów „Senior+”, z których miało korzystać 13 600 seniorów. Utworzono 278 ośrodków wsparcia „Senior+”, tj. 12% więcej, w tym 58 Dziennych Domów „Senior+” oraz 220 Kluby „Senior+”. W 2019 r. z ośrodków wsparcia „Senior+” skorzystało 19 082 seniorów (o 2382 osób przekroczono wartość planowaną w Programie);
- w 2020 r. planowano utworzenie 195 ośrodków wsparcia „Senior+”, w tym 45 Dziennych Domów „Senior+” oraz 150 Klubów „Senior+”, z których miało korzystać 16 700 seniorów. Utworzono 195 ośrodków wsparcia „Senior+”, w tym 27 Dziennych Domów „Senior+” oraz 168 Klubów „Senior+”. W 2020 r. z placówek „Senior+” skorzystało 25 073 seniorów (o 8373 osób więcej niż planowano w Programie).

Program „Senior+”
odpowiadał
na postępujące zmiany
demograficzne w Polsce

Wskaźniki przyjęte
w Programie

¹⁹ W 2014 r. udział osób 60+ w społeczeństwie wynosił 22%, prognozy GUS na 2024 r. przewidywały regularny wzrost tego udziału do poziomu 27%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W treści Programu założono, że ze wsparcia placówek „Senior+” przez cały okres obowiązywania Programu skorzysta 51 020 seniorów. Liczba ta wynikała z zsumowania liczby osób korzystających z placówek w poszczególnych latach trwania Programu. Tak przyjęta suma wynikała z założenia MRiPS dotyczącego dużej rotacji seniorów w ośrodkach, korzystających z tych samych miejsc. Takie założenie prowadzi do znacznego zawyżenia liczby seniorów objętych wsparciem, wprost wskazując na krótkotrwałą i doraźny charakter pomocy w placówkach „Senior+”.

Brak wskaźnika dotyczącego liczby miejsc w placówkach „Senior+”

Wskaźniki, jakie przyjęto do oceny stopnia realizacji Programu, dotyczyły: liczby nowych Dziennych Domów „Senior+”, liczby nowych Klubów „Senior+” oraz liczby seniorów korzystających z placówek typu „Senior+”. Nie przyjęto natomiast wskaźnika liczby miejsc w placówkach „Senior+”, odnoszącego się do celu, jakim było zwiększanie liczby miejsc w tych placówkach. O ile wskaźniki dotyczące liczby nowych placówek „Senior+” oraz liczby osób z nich korzystających pozwalają na ocenę realizacji celu strategicznego w zakresie zwiększenia aktywności społecznej seniorów oraz rozbudowy infrastruktury ośrodków wsparcia, o tyle brak wskaźnika dotyczącego liczby miejsc w tych ośrodkach uniemożliwia ocenę realizacji celu, dotyczącego zwiększania liczby miejsc w placówkach „Senior+”. Wskaźniki są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie wykonania przyjętych celów²⁰.

Wprowadzenie oddzielnego wskaźnika odnoszącego się do liczby miejsc w placówkach „Senior+” jest istotne z uwagi na dużą rozbieżność w liczbie miejsc w poszczególnych placówkach, która wahała się od siedmiu do 150. Również samo sformułowanie – przyjęte w ramach celu strategicznego Programu – „zwiększanie liczby miejsc” wskazuje na konieczność przyjęcia wartości bazowej w postaci liczby miejsc, jak i odpowiedniej wartości docelowej, przewidywanej w wyniku realizacji Programu.

Nie zrealizowano założonej w 2018 r. rewizji Programu

W 2018 r. nie przeprowadzono rewizji Programu na podstawie doświadczeń z jego realizacji w latach 2015–2017, jak zostało to założone w pkt I Programu. Wnioski z przeprowadzonej ewaluacji miały zostać wykorzystane do modyfikacji założeń Programu w kolejnych latach jego obowiązywania w zakresie ram finansowych oraz rozwiązań logistyczno-organizacyjnych. Działania MRiPS w tym zakresie ograniczyły się do skierowania zaproszeń do konsultacji do wojewodów, Rady do spraw Polityki Senioralnej oraz zamieszczenia informacji na stronach internetowych²¹. Informacja o trwającej rewizji Programu „Senior+” i możliwości zgłaszania uwag została zamieszczona na stronie internetowej w dniu 10 lipca 2018 r. z terminem zgłaszania propozycji zmian do 12 lipca 2018 r. Łącznie zostało zgłoszonych 98 uwag, co do treści Programu – dwie uwagi zostały zgłoszone przez organizację kościelną, pozostałe przez urzędy wojewódzkie. Termin, jaki został wyznaczony na ewentualne zgłaszanie propozycji zmian w Programie (od 2 do 10 dni), okres urlopowy, w którym

²⁰ 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).

²¹ www.mrips.gov.pl oraz www.senior.gov.pl

zostały konsultacje przeprowadzone oraz brak bezpośredniego zaproszenia do konsultacji beneficjentów Programu, a więc jednostek samorządowych świadczy w ocenie NIK, o nierzetelnych działaniach MRiPS, poprzedzających rewizję Programu.

Wykładnia językowa użytego w tym miejscu słowa „rewizja” oznacza – zgodnie z definicją przyjętą w Słowniku Języka Polskiego PWN²² – ponowną ocenę jakichś poglądów, teorii naukowych, aktów prawnych itp. poprzedzającą dokonanie w nich zmian, jak i sam proces wprowadzania zmian. Oznacza to, że czynność taka ma charakter etapowy. Nie można jej zatem wyłącznie sprowadzić do czynności związanych ze zbieraniem informacji o funkcjonowaniu danego przedsięwzięcia i jego oceny. Po przeprowadzeniu takiego badania (ewaluacji) w ramach rewizji należy przejść do etapu modyfikacji przedsięwzięcia, którego ocena dotyczy, tj. jego usprawnienia poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian.

Istotą zatem przewidzianych w Programie działań, określonych jako rewizja, było nie tylko przeprowadzenie konsultacji w zakresie przyjętych w nim założeń na bazie doświadczeń jego dotychczasowego funkcjonowania, ale także wykorzystanie wniosków jakie powstały w wyniku przeprowadzonych konsultacji w celu usprawnienia Programu obowiązującego jeszcze przez okres ponad dwóch lat, aby w ten sposób zoptymalizować jego oddziaływanie.

Minister podniósł, że rewizja Programu prowadzona była na bieżąco od 2016 r. i w oparciu o nią dokonano 1 stycznia 2017 r. zmian w Programie. Jednak bieżąca analiza Programu dokonana przez Ministerstwo oraz jej skutki w postaci modyfikacji Programu nie mają związku z rewizją, o której mowa w Programie. Program przewidywał bowiem wyraźnie przeprowadzenie działań w tym zakresie dopiero w 2018 r.

Minister powołał się również na przeprowadzone w lipcu 2018 r. działania, polegające na skierowaniu zaproszeń do konsultacji Programu m.in. do wojewodów, Rady do spraw Polityki Senioralnej oraz poinformowaniu o tych działaniach jednostek samorządu terytorialnego. Jednak brak bezpośredniego zaproszenia do konsultacji beneficjentów Programu, a więc jednostek samorządu terytorialnego zaciążył na wyniku przeprowadzonych konsultacji (zamieszczono w tym zakresie na stronach internetowych Ministerstwa w dniu 10 lipca 2018 r. ogólne zaproszenie do udziału w konsultacjach).

Ministerstwo rozpoczęło realizację rewizji w okresie wakacyjnym, co również mogło mieć wpływ, na zakres konsultacji. Okres, w którym podjęto się przeprowadzenia rewizji Programu – druga połowa 2018 r. – budzi dodatkowe wątpliwości, gdy weźmie się pod uwagę, że celem przeprowadzenia tej procedury miały być ustalenia dotyczące ewaluacji, które powinny być wykorzystane w kolejnych latach obowiązywania Programu. Uzasadnione było zatem oczekiwanie – z punktu widzenia kryterium rzetelności – podjęcia procesu rewizji jak najwcześniej w 2018 r. po to aby móc wykorzystać wyniki przeprowadzonych konsultacji do reformy Programu wchodzącego właśnie w drugi etap realizacji.

²² Zob.: <https://sjp.pwn.pl/sjp/rewizja;2574203.html>.

W wyniku propozycji nadesłanych przez wojewodów oraz organizację kościelną sporządzono zestawienie zawierające zgłaszane uwagi. Brak było jednak jakichkolwiek dokumentów wskazujących, że materiał ten stał się podstawą do analizy zasadności czy możliwości wprowadzenia zaproponowanych zmian w Programie. Nie sporządzono również oddzielnego dokumentu, zawierającego ocenę dotychczas realizowanego Programu w odniesieniu, m.in. do uwag zgłoszonych przez urzędy wojewódzkie. W konsekwencji ograniczenia działań Ministerstwa w 2018 r. tylko do konsultacji w przedmiocie funkcjonowania Programu nie doszło m.in. do wprowadzenia zmian kwot dofinansowania. Przeprowadzenie zmian w tym zakresie uzasadniały wnioski z ewaluacji przeprowadzonej w 2020 r. Tymczasem od 2017 r. do końca obowiązywania Programu nie uległa zmianie kwota dofinansowania podczas gdy wzrosło zarówno minimalne wynagrodzenie za pracę (z 2000 zł w 2017 r. do 2600 zł w 2020 r.), przeciętne wynagrodzenie w gospodarce (z 4272 zł w 2017 r. do 5167 zł w 2020 r.) czy wskaźnik ceny produkcji montażyowo-budowlanej (wzrost cen I kwartału w stosunku do IV kwartału roku poprzedniego wyniósł w 2018 r. – 0,5%, w 2019 r. – 0,5%, w 2019 r. – 0,7%, w 2020 r. – 0,7%). Konieczność podwyższenia kwot dofinansowania była również zgłoszona przez urzędy wojewódzkie – spośród 98 uwag, pięć z nich odniosło się do zbyt niskiego dofinansowania. W wyniku zatem zbyt późno podjętych działań przewidzianych w Programie wnioski z konsultacji przeprowadzonej w 2018 r. zostały wykorzystane jedynie do opracowania Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021–2025, a nie Programu, którego miała dotyczyć rewizja.

W Programie „Senior-WIGOR” celem strategicznym było wsparcie w tworzeniu Dziennych Domów tych jednostek samorządowych, które charakteryzowały się niskimi dochodami lub wysokim odsetkiem seniorów w populacji ogólnej. Z końcem 2016 r. istotnym zmianom uległy cel strategiczny. Odstąpiono od dofinansowania przede wszystkim jednostek samorządowych o niskich dochodach lub charakteryzujących się wysokim odsetkiem seniorów w ogólnej populacji, a z dofinansowania mogły korzystać wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Było to związane z ograniczonym zainteresowaniem samorządów uzyskaniem dofinansowania w ramach modułu 1 Programu. Zmniejszono również ogólną kwotę przeznaczaną na Program, a także ograniczono założoną w montażu finansowym liczbę placówek mających powstać w ramach Programu. W uzasadnieniu do uchwały wprowadzającej Program w 2015 r. założono utworzenie 1245 placówek. Po zmianach liczba ta została zmniejszona do 973, a środki na realizację Programu, z 370 mln zł do 340 mln zł. Mimo zmniejszenia środków, corocznie pozostawała pula środków nierozdysponowana ze względu na niewystarczające zainteresowanie samorządów Programem i to pomimo ogłaszania dodatkowych naborów.

Minister zlecił badanie ewaluacyjne Programu: Instytutowi Rozwoju Służb Społecznych (2016 r.) – „Badanie ewaluacyjne z realizacji Programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015–2020 Edycja 2015; Instytutowi Pracy i Spraw Socjalnych (2020 r.) – „Badanie ewaluacyjne z realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020. Edycje 2016–2019”.

Na podstawie badania ewaluacyjnego z 2016 r. z dniem 1 stycznia 2017 r. wprowadzono zmiany do Programu²³, a wyniki badania ewaluacyjnego z 2020 r. wykorzystano przy opracowaniu Programu „Senior+” na lata 2021–2025. Wprowadzono m.in. następujące zmiany:

- podwyższono dofinansowanie z 300 zł do 400 zł za miesiąc na jednego seniora w ramach kosztów funkcjonowania Dziennego Domu „Senior+”, przy jednoczesnym zmniejszeniu wymaganego minimalnego wkładu własnego dla tego zadania z 60% do 50%;
- zwiększono kwotę maksymalną przeznaczoną na utworzenie Dziennego Domu „Senior+” z 300 tys. zł do 400 tys. zł;
- pozostawiono dofinansowanie w wysokości 200 zł na miesiąc na jednego seniora w ramach kosztów funkcjonowania Klubu „Senior+”, przy jednoczesnym zmniejszeniu wymaganego minimalnego wkładu własnego dla tego zadania z 60% do 50%;
- zwiększono kwotę maksymalną przeznaczoną na utworzenie Klubu „Senior+” ze 150 tys. zł do 200 tys. zł;
- zmieniono określony w Programie minimalny standard placówek;
- ustalono minimalną liczbę godzin, podczas których Klub „Senior+” będzie świadczył usługi.

W uzasadnieniu do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021–2025, Ministerstwo wskazało na zwiększenie kwoty maksymalnej przeznaczonej na utworzenie Dziennego Domu „Senior+” i Klubu „Senior+” podnosząc, że przyczyni się to do urealnienia stawek i zwiększenia zainteresowania samorządów udziałem w Programie.

W badaniu wskazano również, że funkcjonowanie utworzonych i wyposażonych placówek „Senior+” było w znacznej mierze uzależnione od środków budżetowych, co stanowi bardzo poważne zagrożenie, co do ich funkcjonowania w przyszłości. Ponad 60% samorządów badanych podczas ewaluacji Programu zadeklarowała, że nie jest przygotowana do finansowania – ze środków własnych – działania Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+” w dłuższym okresie²⁴, a zaledwie ok. 1/3 zadeklarowało, że działania są lub będą kontynuowane po upływie trzech lat po zakończeniu obowiązkowego okresu trwałości²⁵.

²³ Wprowadzono m.in.: nową formę placówki – Klub „Senior+” z kwotą dofinansowania 150 tys. zł, z czego 25 tys. zł na jego wyposażenie; zwiększono koszty utworzenia i wyposażenia Dziennego Domu „Senior+” do 300 tys. zł; przekazano część zadań służbom wojewody, m.in. w zakresie: podpisywania umów z beneficjentami, przekazywania środków beneficjentom, analizy sprawozdań z realizacji Programu, rozliczenia dotacji.

²⁴ Program wieloletni „Senior+” na lata 2021–2025, pkt III. OCENA SYTUACJI DEMOGRAFICZNEJ ORAZ REZULTATY REALIZACJI PROGRAMU WIELOLETNIEGO „SENIOR+” NA LATA 2015–2020.

²⁵ Raport końcowy *Badanie ewaluacyjne z realizacji programu wieloletniego ‘Senior+’ na lata 2015–2020. Edycje 2016–2019*. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Rok 2020.

5.1.2. Zgodność Programu „Senior+” z krajowymi strategiami

Program pozostawał w zgodności z celami określonymi w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego²⁶, w której wyodrębniono cel szczegółowy dedykowany sytuacji osób starszych tj. cel szczegółowy 2 – wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych. Uwzględniono w nim m.in. działania związane ze stworzeniem rozwoju „srebrnej gospodarki”²⁷, wspieranie aktywności społecznej osób starszych, zwiększanie dostępności oraz podniesienie jakości usług społecznych adresowanych do osób starszych, rozwój systemu usług adresowanych do osób niesamodzielnych i ich rodzin²⁸.

Cele i założenia Programu „Senior+” były zgodne z celami i założeniami innych programów rządowych realizowanych przez Ministerstwo na rzecz osób starszych, tj.: *Programu Rządowego na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020* (dalej: *Program ASOS*) oraz *Programu Rządowego Opieka 75+*. Program wpisywał się również w *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020* oraz aktualnie wyznaczającej kierunek polityki społecznej (senioralnej) w Polsce *Politykę społeczną wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo–Uczestnictwo–Solidarność*.

Program uzupełniał działania przyjęte w Programie Rządowym ASOS, którego celem była poprawa jakości i poziomu życia osób starszych oraz zagospodarowanie ich potencjału poprzez umożliwienie im aktywności społecznej²⁹. Stanowił również uzupełnienie programu Rządowego Opieka 75+, którego celem strategicznym była poprawa dostępności do usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych w małych gminach³⁰, osobom w wieku powyżej 75 lat.

5.1.3. Gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych

Brak ram finansowych
w strategiach
rozwiązywania
problemów społecznych

Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznej ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej³¹. Strategia powinna zawierać w szczególności diagnozę sytuacji społecznej oraz

²⁶ Organem sprawującym bezpośredni nadzór nad realizacją Strategii był Prezes Rady Ministrów oraz Rada Ministrów, w szczególności m.in. minister właściwy do spraw pracy, zabezpieczenia społecznego i rodziny – koordynator strategii odpowiedzialny za wdrożenie i monitorowanie procesu realizacji strategii.

²⁷ System wytwarzania, dystrybucji i konsumpcji dóbr i usług ukierunkowanych na wykorzystanie potencjału nabywczego osób starszych i starzejących się oraz zaspokajający ich potrzeby konsumpcyjne, bytowe oraz zdrowotne.

²⁸ W diagnozie Strategii zwrócono uwagę na dynamicznie rosnącą liczbę osób w podeszłym wieku oraz konieczność procesu rozwoju m.in. nowych sektorów usług i aktywności społecznej seniorów.

²⁹ Cel główny Programu ASOS był realizowany poprzez cele szczegółowe: zwiększenie różnorodności i poprawę jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych; tworzenie warunków do integracji wewnątrz – i międzypokoleniowej osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej; rozwój zróżnicowanych form aktywności społecznej; zwiększenie dostępności, podniesienie jakości usług społecznych oraz wspieranie działań na rzecz samopomocy i samorealizacji.

³⁰ Program adresowany był do gmin: miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich do 60 tys. mieszkańców, które realizowały usługi opiekuńcze samodzielnie.

³¹ Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

prognozę zmian. Ponadto powinna określać cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki działań, sposób realizacji strategii oraz jej ramy finansowe, a także wskaźniki realizacji działań³².

Spośród 17 skontrolowanych przez NIK strategii, w przypadku 12 (71%) stwierdzono brak wskazania ram finansowych³³. W dokumentach tych wskazywano wyłącznie źródła finansowania, określając czy dane działania będą finansowane z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządowej. Mimo, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia ram finansowych, to nie można uznać podania źródeł finansowania za spełnienie wymogu ustawowego. W opracowaniach tematycznych podkreśla się, że obowiązek określenia ram finansowych wskazuje na konieczność zapewnienia strategiom rozwiązywania problemów społecznych środków na realizację przyjętych w niej działań. Dlatego też ramy finansowe powinny określać, co najmniej maksymalne kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań przewidzianych w Strategii³⁴.

Ponadto we wszystkich poddanych badaniu strategiach wskaźniki realizacji działań ograniczały się do podania, jakiego rodzaju dane będą brane pod uwagę przy ocenie realizacji działań przyjętych w strategii (np. liczba osób korzystających z pomocy, liczba osób korzystających z usług). Nie określono natomiast wartości odniesienia ani wartości docelowych, co uniemożliwiało ocenę realizacji i zaawansowania poszczególnych działań przyjętych w strategiach. Brak wartości przyjętych wskaźników uniemożliwiał również ocenę czy określony cel jest realizowany w sposób prawidłowy. Doprecyzowanie wskaźników jest o tyle istotne, bowiem są kluczowym narzędziem pozwalającym na monitorowanie wykonania przyjętych celów³⁵.

Sytuacja demograficzna w objętych kontrolą gminach odzwierciedla sytuację demograficzną kraju wskazując na ogólną tendencję wzrostu liczby osób starszych w stosunku do ogółu. W latach 2017–2020 liczba mieszkańców gmin objętych kontrolą zmniejszyła się o 2,3%, a odsetek osób w wieku powyżej 60 roku życia wzrósł o 7%. Odsetek osób starszych w ogólnej liczbie mieszkańców wzrósł natomiast we wskazanym okresie o 2,2 punktu procentowego (z 23,26% w 2017 r. do 25,48% w 2020 r.). Stały wzrost liczby seniorów miał miejsce na terenie wszystkich skontrolowanych gmin. Tendencję tę ilustrują dane w poniższej tabeli.

Brak doprecyzowanych wskaźników realizacji działań w strategiach

³² Art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

³³ Zgodnie z art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej.

³⁴ Makuch Marta, Moroń Dorota „Ramy finansowe gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych – prawo i praktyka” (opublikowano: Samorząd Terytorialny 2015/1-2/133-143).

³⁵ Por. pkt 6 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

Sytuacja demograficzna w gminach objętych kontrolą

Lp.	Wyszczególnienie	stan na koniec			
		2017	2018	2019	2020
1	2	3	4	5	6
1.	Liczba mieszkań gminy ogółem	321 654	319 891	317 680	314 220
1.1.	Liczba mieszkań gminy 60–69 lat, w tym:	42 692	43 664	44 112	43 648
1.1.1.	– objętych opieką	1 180	1 225	1 237	1 144
1.2.	Liczba mieszkań gminy 70–79 lat, w tym:	20 302	21 582	22 659	23 334
1.2.1.	– objętych opieką	468	597	636	601
1.3.	Liczba mieszkań gminy pow. 80 lat w tym:	11 807	12 112	12 418	13 066
1.3.1.	– objętych opieką	511	674	750	709
1.4.	Liczba osób starszych, które nie korzystają z form pomocy wynikających z ustawy	112 939	114 161	114 715	114 732
1.5.	Liczba osób w wieku pow. 60 lat w stosunku do ogółu ludności	23,26%	24,18%	24,93%	25,48%

Źródło: opracowanie własne NIK.

We wszystkich 17 strategiach rozwiązywania problemów społecznych, których treść została poddana szczegółowej analizie, odniesiono się do zmian demograficznych w danej gminie oraz systematycznego wzrostu liczby osób w wieku poprodukcyjnym. We wszystkich też strategiach dostrzeżona została potrzeba rozwijania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, jak i innych działań aktywizujących seniorów, wzmacniających ich poczucie bezpieczeństwa i przeciwdziałających wykluczeniu i poczuciu osamotnienia.

Przykłady

OPS w Sianowie: W Strategii wyszczególniono potrzeby dotyczące pobudzenia aktywności osób starszych, ich integracji, nawiązywania stałych relacji z otoczeniem, zmniejszania poczucia samotności i wykluczenia. W celu zaspokojenia tych potrzeb seniorzy wymagali szczególnych działań w obszarze ich aktywizacji oraz zapewnienia im uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym, m.in. poprzez utworzenie domu seniora oraz zaproponowanie szeregu zajęć o charakterze towarzyskim, sportowym i artystycznym. W ww. strategii określono cele, których realizacja miała doprowadzić do rozwiązania zidentyfikowanych problemów osób starszych, w tym m.in.:

- przeciwdziałanie i łagodzenie negatywnych skutków marginalizacji tej grupy społecznej,
- podniesienie bezpieczeństwa społecznego i socjalnego osób starszych,
- zapewnienie im wszechstronnego wsparcia,
- aktywizację społeczną seniorów,
- wzmocnienie miejsca osób starszych w środowiskach lokalnych.

Aby działania w strategii zostały zaprojektowane rzetelnie i w sposób odpowiadający rzeczywistym potrzebom niezbędna jest diagnoza. Tylko w nielicznych gminach diagnoza została sporządzona w formie odrębnego dokumentu, obok diagnozy stanowiącej element strategii.

Przykłady

UG w Pilawie: W roku 2020 sporządzono, jako odrębny, dokument pn. „Diagnoza potrzeb i oczekiwań mieszkańców Miasta i Gminy Pilawa w wieku 60+”³⁶, który był raportem z przeprowadzonych badań w celu zdiagnozowania potrzeb i oczekiwań mieszkańców powyżej 60. roku życia oraz stopnia ich zaspokojenia. W dokumencie tym wskazano także rekomendowane rozwiązania w zakresie polityki senioralnej na terenie Miasta i Gminy. Badanie zostało przeprowadzone przez pracowników Ośrodka. Diagnoza składała się z kilku bloków tematycznych: uczestnictwo w życiu społecznym osób powyżej 60. roku życia, potrzeby i oczekiwania mieszkańców Miasta i Gminy Pilawa w wieku 60+ w obszarze zdrowia, kultury oraz edukacji. W ramach badania zapytano badanych także o potrzebę powstania instytucji oraz instrumentów wsparcia seniorów na terenie Miasta i Gminy Pilawa.

OPS Świętochłowice: W 2016 r. dokument pn. Diagnoza potrzeb mieszkańców Świętochłowic po 60. roku życia został opracowany na podstawie badań oraz analiz socjologicznych, których głównym celem było zdiagnozowanie problemów, potrzeb seniorów ze Świętochłowic oraz zasobów instytucjonalnych. Badania zostały przeprowadzone na przełomie 2015 i 2016 roku, na podstawie analizy danych przygotowanych przez Urząd Miasta w Świętochłowicach oraz Ośrodek Pomocy Społecznej oraz wywiadów swobodnych³⁷ i wywiadów fokusowych³⁸. Aktualizacja Diagnozy zaplanowana została na 2022 r. W Diagnozie tej wskazywano na konieczność skoncentrowania interwencji i działań na powiększającej się liczbie osób 60+ oraz zwrócono uwagę na następujące potrzeby m.in.:

- wykorzystywania nowych technologii do pomocy w sprawowaniu opieki nad osobami starszymi;
- podjęcia działań aktywizujących seniorów w ich środowisku naturalnym, aby wykorzystać potencjał społeczności lokalnej w opiece nad osobami starszymi;
- podjęcia działań w celu zapewnienia kompleksowej opieki dla osób powyżej 60. roku życia;
- zwiększenia instytucjonalnej opieki nad osobami starszymi oraz zwiększenia dostępności do wyspecjalizowanych usług medycznych;
- zorganizowania zajęć profilaktycznych oraz zwiększenia oferty prozdrowotnej skierowanej do seniorów;
- zorganizowania zajęć o charakterze rehabilitacyjnym i terapeutycznym (zajęcia ruchowe, wspieranie zdrowia psychicznego np. poprzez mnemotechniki);
- niwelowanie samotności osób starszych poprzez zajęcia w grupach rówieśniczych;
- organizacji zajęć nieodpłatnych lub za symboliczną opłatą;
- pomocy w zagospodarowaniu czasu wolnego;
- potrzeba zorganizowania stałego, bezpiecznego miejsca spotkań z ofertą zajęć dostosowanych do potrzeb osób starszych;
- stworzenia trwałego i stałego systemu wsparcia osób starszych;
- stworzenia wolontariatu dla osób starszych i na rzecz osób starszych;

³⁶ Dokument został przyjęty zarządzeniem nr 4/2020 Kierownika MGOPS w Pilawie z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Diagnozy potrzeb i oczekiwań mieszkańców Miasta i Gminy Pilawa w wieku 60+”.

³⁷ Technika badawcza stosowana m.in. w naukach społecznych i behawioralnych, należy do grupy metod jakościowych. Pytania nie są skategoryzowane, lecz badacz lub ankieter posługuje się dyspozycjami do wywiadu, czyli luźno sformułowanymi problemami, które szeroko omawia z respondentem. W wywiadzie swobodnym nie jest istotna kolejność zadawania pytań, lecz aranżowanie sytuacji zbliżonej do naturalnej rozmowy.

³⁸ Moderowana dyskusja na konkretny temat prowadzona przez zebraną w jednym miejscu grupę ludzi. W wywiadzie fokusowym najczęściej bierze udział badacz i około 5–10 osób.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- stworzenia usług transportowych dla seniorów np. w pomocy dowiezienia na umówioną wizytę do lekarza, czy na spotkania towarzyskie;
- stworzenia klubów seniora i miejsc spotkań w każdej dzielnicy.

Wskazywano również na takie zagadnienia jak:

- brak specjalistycznego, dziennego domu pomocy społecznej w sytuacji gdy zajęcia dla seniorów organizowane przez instytucje miejskie nie zaspokajały, jak podano, potrzeb osób powyżej 60. roku życia;
- dostęp do informacji o ofercie dla osób starszych i promowania ich aktywności – w tym celu stwierdzono, iż należałoby stworzyć miejski informator z ofertą usług, aby zachęcić osoby stale przebywające w domu i bierne do podjęcia aktywności;
- zwiększenie aktywności seniorów poprzez powołanie koalicji na rzecz osób starszych;
- zwiększenie aktywności osób starszych poprzez „wyłonienie liderów działających lokalnie aktywizujących osoby starsze”;
- ciągła animacja środowiska osób starszych, wyłanianie liderów, motywowanie ich do działań na rzecz rówieśników;
- wykorzystanie instytucjonalnego autorytetu instytucji, takich jak parafia czy spółdzielnia mieszkaniowa, do promocji aktywności seniorów;
- angażowanie seniorów w proces tworzenia, realizowania i oceny wsparcia seniorów;
- objęcie opieką stosunkowo samodzielnych seniorów (np. wówczas gdy wszyscy domownicy są w pracy), takie rozwiązanie umożliwiłoby rodzinie skupienie się przede wszystkim na dbaniu o potrzeby psychospołeczne seniorów.

Wnioski wynikające z diagnozy były realizowane poprzez wdrażanie projektów socjalnych, których beneficjentami były osoby powyżej 60. roku życia.

Spośród 17 strategii, w siedmiu (41%) z nich diagnozy zostały sporządzone przed 2015 r. Jednocześnie strategie, a co za tym idzie także diagnozy, nie były aktualizowane.

Zapotrzebowanie na poszerzanie oferty usług opiekuńczych oraz aktywizujących społecznie seniorów zostało wykazane w dokumentach strategicznych wszystkich gmin objętych kontrolą. W części z nich jednak problemy osób starszych przytaczane były łącznie z sytuacją osób niepełnosprawnych.

Gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych powinny określać m.in. cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki działań oraz sposób ich realizacji. Zazwyczaj jednak były one uogólnione.

Przykłady

GOPS w Kętach: Dla przyjętego w Strategii celu „Stworzenie osobom starszym warunków do aktywnego udziału w społeczności lokalnej i utrzymania samodzielności życiowej” zaplanowano działania polegające m.in. na organizowaniu dziennych form spędzania czasu i rozwoju zainteresowań ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych w środowiskach wiejskich.

Spośród dziewięciu gmin, w siedmiu z nich w dokumentach strategicznych wskazano na potrzebę tworzenia ośrodków wsparcia (jako dziennych domów lub klubów samopomocy) skierowanych do osób starszych z terenu gminy, w tym tylko w jednej gminie przewidziano możliwość aplikowania o środki z Programu „Senior+”. W pozostałych przypad-

kach wskazywano ogólnie na możliwość pozyskania środków unijnych lub środków z budżetu państwa w ramach programów rządowych. Ponadto w siedmiu na osiem gmin funkcjonowanie placówek „Senior+” zostało przewidziane w strategiach rozwiązywania problemów społecznych jako mocne strony wsparcia seniorów.

Za opracowanie i realizację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych odpowiedzialne są organy samorządu terytorialnego, natomiast ośrodki pomocy społecznej zobowiązane są do koordynacji jej działań. Niezbędnym elementem koordynacji jest monitoring realizacji strategii, jak i jej ewaluacja. Spośród 17 dokumentów strategicznych, w trzech przypadkach monitoring nie został przewidziany, zaś w jednym – mimo zaplanowanej ewaluacji strategii nie została ona sporządzona przez OPS. W pozostałych przypadkach sporządzane były roczne raporty z realizacji poszczególnych działań.

5.1.4. Formy pomocy

Seniorom na terenie gminy mogą być świadczone następujące formy pomocy:

- usługi opiekuńcze przysługujące osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona³⁹;
- osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia⁴⁰;
- w przypadku braku możliwości zapewnienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osoba wymagająca z powodu wieku lub niepełnosprawności pomocy innych osób może korzystać z usług opiekuńczych i bytowych w formie rodzinnego domu pomocy⁴¹;
- pobyt w mieszkaniu chronionym może być przyznany osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonej przez jednostkę całodobowej opieki⁴²;
- prawo do umieszczenia w DPS przysługuje osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, nie mogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych⁴³.

We wszystkich 17 gminach, w których kontrole prowadzone były w ośrodkach pomocy społecznej i urzędach gmin, świadczone pomoc w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, umieszczenia w domu pomocy

³⁹ Art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁴⁰ Jw. art. 51 ust. 1.

⁴¹ Jw. art. 52 ust. 1.

⁴² Jw. art. 53 ust. 1.

⁴³ Jw. art. 54 ust. 1.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

społecznej oraz pobytu w ośrodku wsparcia. Tylko w dwóch gminach świadczone pomoc w formie specjalistycznych usług opiekuńczych, a w jednej – w formie pobytu w mieszkaniu chronionym.

Żadna z gmin nie świadczyła pomocy w formie usług opiekuńczych i bytowych w rodzinnym domu pomocy z tego względu, że na terenie żadnej z gmin tego rodzaju placówka nie funkcjonowała. Brak świadczenia pomocy w tej formie dyrektorzy OPS uzasadniali brakiem zainteresowania ze strony seniorów tą formą pomocy jak i brakiem na terenie gminy podmiotów chcących utworzyć rodzinny dom pomocy.

Przykłady

Dyrektor MOPS w Brzesku: Z przeprowadzonej diagnozy w ramach przygotowań Strategii nie wynikała potrzeba utworzenia Rodzinnych Domów Pomocy. Do Ośrodka nie zgłaszano również potrzeb na tego typu usługi. Ponadto MOPS świadczy usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania i ta forma pomocy jest w pełni wystarczająca. Nie odnotowano też przypadku, by osoba fizyczna lub organizacja pożytku publicznego wyrażały chęć utworzenia i prowadzenia takich placówek. W związku z powyższym na obecną chwilę nie jest planowane uruchomienie tej formy wsparcia, jednak biorąc pod uwagę zmiany demograficzne oraz politykę ukierunkowaną na szeroko rozumiane wsparcie seniorów nie jest to wykluczone.

Dyrektor GOPS w Przemęcie: Gmina nie świadczyła usług kierowanych do osób starszych w formach pobytu w rodzinnym domu pomocy czy mieszkania chronionego z uwagi na brak wniosków o przyznanie takiej formy pomocy. Dyrektor zaznaczyła również, że Gmina bierze pod uwagę uruchomienie takiej pomocy w przyszłości jeśli wystąpi zapotrzebowanie na takie formy usług.

Dyrektor MOPS w Stalowej Woli: MOPS nie otrzymał żadnej propozycji od osoby fizycznej lub od organizacji, która chciałaby zająć się wykonywaniem usługi polegającej na prowadzeniu rodzinnego domu pomocy. Na terenie miasta funkcjonuje szereg usług społecznych skierowanych do osób starszych, dlatego dotychczas nie było potrzeby oferowania wsparcia w formie rodzinnego domu pomocy.

Usługi opiekuńcze główną formą wsparcia seniorów

Najwięcej osób objętych było pomocą w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W latach 2018–2020 z tej formy pomocy skorzystało od 679 osób do 835 osób. Ponadto, seniorzy chętnie korzystali z ośrodków wsparcia – z pobytu w dziennym domu pomocy lub klubie skorzystało od 321 osób w 2018 r. do 590 osób w 2020 r. Liczba osób starszych umieszczonych w domu pomocy społecznej w latach 2018–2020 pozostawała na tym samym poziomie, tj. w 2018 r. – 301 osób, w 2019 r. 326 osób i w 2020 r. – 310 osób.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 2

Dostępne formy wsparcia w gminach objętych kontrolą

Lp.	Wyszczególnienie	stan na koniec			
		2017	2018	2019	2020
Placówki wsparcia dziennego					
1.	Liczba osób starszych z terenu gminy ubiegających się o korzystanie z placówki wsparcia dziennego "Senior +"	186	271	479	556
2.	Liczba osób starszych z terenu gminy korzystających z placówki wsparcia dziennego "Senior +"	223	321	523	590
3.	Średni miesięczny koszt pobytu jednej osoby w placówce	644	1 101	906	1 017
Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania					
1.	Liczba osób starszych z terenu gminy ubiegających się o świadczenie w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania	663	706	823	834
2.	Liczba osób starszych z terenu gminy korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania	679	718	828	835
3.	Średni miesięczny koszt świadczenia usług opiekuńczych	646	585	595	706
Specjalistyczne Usługi opiekuńcze					
1.	Liczba osób starszych ubiegających się o specjalistyczne usługi opiekuńcze	10	9	7	17
2.	Liczba osób starszych z terenu gminy korzystających ze specjalistycznych usług opiekuńczych	10	9	7	17
3.	Średni miesięczny koszt świadczenia specjalistycznych usług opiekuńczych jednej starszej osobie	597	557	923	1 148
Domy Pomocy Społecznej					
1.	Liczba osób strasznych ubiegających się o korzystanie z DPS	154	177	179	145
2.	Liczba osób korzystających z DPS	293	301	326	310
3.	Średni miesięczbny koszt pobytu w DPS jednej osoby starszej	2 008	2 219	2 302	2 524
Rodzinne Domy Pomocy					
1.	Liczba osób strasznych ubiegających się o korzystanie z RDP	0	0	0	0
2.	Liczba osób korzystających z RDP	0	0	0	0
3.	Średni miesięczbny koszt pobytu w RDP jednej osoby starszej	0	0	0	0
Mieszkania chronione					
1.	Liczba osób strasznych ubiegających się o mieszkania chronione	0	1	0	0
2.	Liczba osób korzystających z mieszkań chronionych	0	1	0	0
3.	Średni miesięczbny koszt utrzymania jednej osoby starszej w mieszkaniu chronionym	0	203	0	0

Najbardziej kosztowną formą pomocy udzielaną przez gminy seniorom było umieszczenie w domu pomocy społecznej. W latach 2018–2020 gminy łącznie wydatkowały kwotę 30 791 tys. zł⁴⁴. Na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, z których korzystało znacznie więcej osób, gminy

⁴⁴ W 2018 r. – 9416 tys. zł, w 2019 r. – 10 517 tys. zł, w 2020 r. – 10 858 tys. zł.

wydatkowały o prawie jedną trzecią mniej środków – łączna kwota wyniosła 13 411 tys. zł. Na funkcjonowanie ośrodków wsparcia „Senior+” gminy łącznie wydatkowały kwotę 8727 tys. zł.

Średni koszt wsparcia seniora w poszczególnych formach pomocy był zróżnicowany. Średni koszt pobytu osoby starszej w domu pomocy społecznej w 2020 r. wyniósł 2524 zł miesięcznie. Koszt wsparcia seniora w placówce „Senior+” wyniósł przeciętnie 1017 zł za miesiąc. Najkorzystniejszą finansowo formą pomocy były usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania – w 2020 r. gminy wydatkowały przeciętnie 706 zł miesięcznie za seniora.

Formy wsparcia, w tym jednostki organizacyjne pomocy społecznej wykazywane są w sprawozdaniu MRPiPS-03 (w dziale 6A i 6B). Dzielne domy „Senior+” powinny być wykazywane przez gminę w dziennych domach pomocy, natomiast Kluby „Senior+” – w klubach samopomocy. Spośród 17 jednostek samorządowych, w pięciu z nich placówki „Senior+” nie zostały wykazane w sprawozdaniu MRPiPS-0, a co za tym idzie krajowa statystyka dotycząca m.in. ośrodków wsparcia dla seniorów jest niepełna.

5.1.5. Lokalne Programy pomocy społecznej

Lokalne programy społeczne skierowane do seniorów tylko w 41% gmin

Przedstawiane corocznie przez organy wykonawcze gmin oceny zasobów pomocy społecznej wraz z potrzebami w zakresie pomocy społecznej stanowią podstawę do opracowania i wdrożenia w życie lokalnych programów pomocy społecznej⁴⁵. Spośród 17 gmin, w których kontrole odbyły się w urzędach gmin lub ośrodkach pomocy społecznej, jedynie na terenie siedmiu z nich przyjęto lokalne programy skierowane do osób starszych.

Przykłady

MOPS w Stalowej Woli: Uchwałą Rady Miejskiej przyjęto „Stalowowski Program Wspierania Seniorów na lata 2017–2020”. Stanowił on kontynuację i rozwinięcie działań zawartych w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Stalowa Wola na lata 2016–2022. Adresatami Programu były osoby w wieku senioralnym i do nich były adresowane działania. W ramach przyjętego Programu prowadzono m.in. szczegółową analizę sytuacji osób starszych na terenie miasta.

UG Świdwin: Realizacja projektu socjalnego pn. „Bank czasu – Senior dla Seniora” – zwiększenie wiedzy i świadomości seniorów. Głównym celem projektu było podniesienie kompetencji społecznych osób starszych, którzy zamieszkują na terenie gminy Świdwin. Cele szczegółowe:

- organizowanie wsparcia psychicznego i środowiskowego dla osób w wieku 65+;
- przełamanie samotności i izolacji osób starszych;
- zwiększenie dostępu do poradnictwa socjalnego, konsultacji specjalistów i rehabilitacji;
- przełamanie stereotypu „człowieka starego” – kreowanie wizerunku osoby w wieku podeszłym jako jednostki czynnej społecznie;
- integracja osób starszych ze środowiskiem i najbliższym otoczeniem;
- doskonalenie pracy metodą projektową.

W ramach realizowanego projektu zorganizowano sześć spotkań grupowych w świetlicach wiejskich w Lekowie i Ząbrowie, gdzie zaproszono przedstawicieli różnych instytucji w celu przeprowadzenia spotkania; min. z pracownikiem

⁴⁵ Art. 110 ust. 9–10 ustawy o pomocy społecznej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Urzędu Skarbowego w Białogardzie, spotkania integracyjno-warsztatowe prowadzone przez pedagoga-fizjoterapeutę i socjologa oraz pracownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Połczynie Zdroju. Przez pracownika socjalnego prowadzony był Punkt Pracy Socjalnej, gdzie pracownik socjalny odwiedził 24 środowisk osób starszych i niepełnosprawnych w celu rozeznania ich potrzeb i udzielania wsparcia. Spotkania przebiegały w miłej i sympatycznej atmosferze przy kawie, herbacie i słodkim poczęstunku.

Na terenie dwóch gmin przyjęto programy oferujące osobom powyżej 60. roku życia szereg zniżek i ulg, zarówno w jednostkach organizacyjnych gminy (np. na zajęcia organizowane w lokalnym ośrodku kultury), jak i u podmiotów prywatnych (np. sklepy, kina).

Karty seniora

Przykłady

Urząd Miasta w Pyskowicach: Uchwałą Rady Miejskiej przyjęto program pn. „Pyskowicki Senior 60+” gwarantujący mieszkańcom miasta, którzy ukończyli 60. rok życia, szereg ulg i zniżek w punktach usługowych czy sklepach na terenie Pyskowic celem poprawy jakości życia osób starszych. Wykaz podmiotów (partnerów programu przygotowujących ofertę wspomnianych wyżej ulg czy zniżek skierowanych do seniorów) zamieszczano na stronie internetowej miasta Pyskowice. Aby zostać partnerem Programu, należało wypełnić deklarację z propozycją oferowanych ulg całorocznych bądź okazjonalnych. Gmina ze swojej strony zapewniła promocję, umieszczając stosowne informacje na stronie internetowej Urzędu Miejskiego.

Urząd Miejski w Węgrowie: W 2015 r. Rada Miejska Węgrowa przyjęła program „Węgrowa Karta Seniora”. Głównym celem programu było wzmocnienie aktywności społecznej i poprawa jakości życia osób powyżej 60. roku życia poprzez stworzenie i rozwijanie systemu promocji, ulg i rabatów oferowanych przez jednostki organizacyjne Węgrowa oraz partnerów programu. Program miał na celu m.in. zwiększenie dostępności do dóbr kultury oraz zachęcenie do uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych i sportowych. Program oferował np. 50% zniżki do kina czy zajęć organizowanych w Węgrowskim Ośrodku Kultury, do sprzętu wodnego udostępnianego na obiekcie Zalew nad Liwcem.

Cztery gminy pozyskały środki unijne na realizację projektów skierowanych do osób w wieku poprodukcyjnym.

Projekty unijne skierowane do osób starszych w czterech gminach

Przykłady

GOPS w Kętach: Gmina Kęty realizowała w latach 2017–2018 projekt „Zakupy bez barier”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Zakładał wdrożenie innowacji społecznej, która podniesie jakość życia osób starszych, niepełnosprawnych oraz zależnych na obszarze Gminy Kęty. W założeniach programu wskazano, że z uwagi na kierunek rozwoju lokalnego rynku sprzedaży (odchodzenia od małych sklepików na rzecz placówek wielkopowierzchniowych), powstają nowe utrudnienia w funkcjonowaniu osób starszych i niepełnosprawnych. W super i hipermarketach, nastawionych na sprzedaż samoobsługową, osoby starsze i niepełnosprawne mają trudności w sprawnym poruszaniu się między regałami; nie dosięgają do wysokich półek, nie są w stanie przeczytać składu produktu, nie są w stanie nosić ciężkich koszyków, a wielokrotnie również znaleźć produktów wśród dostępnego asortymentu. Skutkuje to ich wycofywaniem się z życia społecznego, niechęcią do wychodzenia z domu, a zdarza się również, że napiętnowaniem, gdy proszą o pomoc obce osoby. Osoba starsza i niepełnosprawna chcąc zrobić zakupy, zmuszona jest zaangażować w to dodatkowe osoby ze swojego otoczenia, co jest dla niej kolejnym utrudnieniem.

Projekt skierowany był do grupy osób starszych i niepełnosprawnych, zależnych z terenu gminy Kęty wymagających wsparcia asystenckiego w życiu codziennym. Innowacja polegała na wykorzystaniu nowego narzędzia w podnoszeniu samodzielności ww. osób – ich wzmocnienia przy realizowaniu codziennych potrzeb. W ramach programu „Zakupy bez barier” przeszkolono personel placówek handlowych, w zakresie wsparcia dla osób starszych i niepełnosprawnych; zamontowano w jednym, stałym punkcie w trzech sklepach dzwonek, pod którym przeszkolony sprzedawca służył wsparciem dla zainteresowanych pomocą. Na dźwięk dzwonka w miejscu, gdzie się on znajdował, podchodził przeszkolony pracownik sklepu, który pomagał osobie starszej i niepełnosprawnej zrealizować zakupy – pokazywał osobom niewidomym, gdzie znajduje się dany produkt, sprawdzał jego skład, gramaturę, datę ważności, a osobom poruszającym się na wózku inwalidzkim, osobom mającym ograniczenia układu ruchowego lub osobom starszym z racji wieku mającym mniej siły pomagał w sięgnięciu po produkt, w noszeniu koszyka lub w prowadzeniu wózka z zakupami. Dyrektor wskazała, że placówki, które wzięły udział ww. szkoleniu, a następnie wdrożyły u siebie program (zamontowały dzwonek), otrzymały miano (certyfikat) „Sklepu przyjaznego osobom niepełnosprawnym”. Efektem wdrożenia projektu było przeszkolenie personelu trzech sklepów a następnie zamontowanie w nich dzwonek. Po okresie realizacji projektu kolejny wielkopowierzchniowy sklep w Kętach zdecydował się na zamontowanie „dzwonka”. Projekt pn. „Zakupy bez barier” decyzją Rady Innowacji Społecznych podczas IV Posiedzenia w Krakowie w dniu 24 lipca 2018 r., został wybrany do upowszechnienia w skali całego kraju.

Urząd Gminy Przemęt: Od 2019 r. realizowano projekt pn. „Gmina Przemęt wspiera swoich seniorów” współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020⁴⁶. Celem głównym tego projektu jest wzrost liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym korzystających z usług opiekuńczych na terenie gminy Przemęt, o 20 osób objętych wsparciem w ramach dziennych form usług opiekuńczych w Dziennym Domu „Senior+” w Błotnicy w terminie od 1 stycznia 2020 r. do 30 listopada 2021 r. oraz o 40 osób w ramach dziennych form usług opiekuńczych w Klubie „Senior+” w terminie od 1 grudnia 2018 r.⁴⁷ do 30 listopada 2021 r. Partnerem projektu jest Fundacja „Sztuka dla ludzi”. W ramach projektu zaplanowano dofinansowanie trzech zadań:

- 1) „Utworzenie Dziennego Domu Pomocy w Błotnicy” – zakup sprzętu specjalistycznego, m.in.: rowerków treningowych; kijów trackingowych; wałków piankowych; mat do ćwiczeń; obciążników na ręce i nogi; balkonika oraz bieżni.
- 2) „Bieżące funkcjonowanie Dziennego Domu Pomocy w Błotnicy” – usługi opiekuńcze i asystenckie; usługi poradnictwa specjalistycznego; wynagrodzenie sprzątaczk.
- 3) „Bieżące funkcjonowanie Klubu Seniora w Gminie Przemęt” – usługi opiekuńcze i asystenckie (wynagrodzenie Lidera Klubu Seniora); koszty eksploatacji pomieszczeń Klubu; usługi sprzątania, warsztaty i zakup wyposażenia do zajęć.

Urząd Gminy w Świdwinie: Realizacja projektu: „Postaw na zdrowie – senior 65+” we współpracy ze Stowarzyszeniem „AKORD”. Projekt „Postaw na zdrowie – Senior 65+” zakładał realizację działań w obszarze usług edukacyjnych, podnoszenia sprawności i aktywności fizycznej oraz rehabilitacyjnych. Uczestnikami projektu było 15 osób w wieku 65+. Formy: promocja zdrowego stylu

⁴⁶ Poddziałanie 7.2.2 Usługi społeczne i zdrowotne – projekty konkursowe.

⁴⁷ W rzeczywistości zajęcia w Klubie rozpoczęły się w marcu 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

życia (spotkanie z dietetykiem), sport dla wszystkich w edukacji zdrowotnej seniorów (kinezyterapia). Celem głównym projektu było kształtowanie aktywnych postaw życiowych oraz propagowanie zdrowego stylu życia mieszkańców z terenu powiatu świdwińskiego, ze szczególnym uwzględnieniem gminy Świdwin poprzez stworzenie kompleksowych działań wspomagających funkcjonowanie w społeczeństwie w okresie od 1 września 2017 r. do 31 października 2017 r. Projekt finansowany ze środków Starostwa Powiatowego w Świdwinie. Pomoc sąsiedzka objęła dwóch seniorów.

Innym przykładem lokalnych działań jest wprowadzenie pewnego rodzaju systemu, ułatwiającego szczególnie służbom medycznym udzielenie pierwszej pomocy.

Przykład

OPS w Puchaczów: W gminie prowadzono program pn.: „Koperta życia” – skierowany do osób przewlekle chorych, starszych, samotnych, niepełnosprawnych. Polegał on na umieszczeniu w specjalnie przygotowanych kopertach najważniejszych informacji na temat stanu zdrowia, zażywanych leków, przebytych chorób, alergii, itp. Koperta życia umożliwiała służbom ratowniczym pozyskanie szybkiej i wiarygodnej informacji o osobie potrzebującej pomocy.

Dobra praktyka

W ramach dobrych praktyk należy zwrócić uwagę na gminę Świętochłowice, gdzie w ramach realizowanego przez OPS projektu „Coby Starzikom było lepiej – kompleksowe usługi senioralne dla mieszkańców Świętochłowic” utworzone zostało Centrum Wsparcia Seniora, w którym mieszkańcy miasta w wieku 60+ oraz ich opiekunowie mogą korzystać ze wsparcia w obszarze edukacyjno-doradczym. Wsparcie świadczone jest w formie osobistej oraz telefonicznej. W ramach Centrum od poniedziałku do piątku:

- wydawane są „Koperty życia”;
- seniorzy otrzymują wsparcie emocjonalne i informacyjne zgodnie ze zgłaszanymi potrzebami, są instruowani jak otrzymać orzeczenie o stopniu niepełnosprawności (wydawane są wnioski), jak otrzymać dostęp do rehabilitacji w warunkach domowych (koordynator usług społecznych jest w stałym kontakcie z poradniami podstawowej opieki zdrowotnej oraz poradnią rehabilitacyjną), czy jakie są warunki skorzystania z pomocy finansowej OPS (w przypadku osób kwalifikujących się do otrzymania pomocy – zgłoszenie takiej informacji pracownikom socjalnym z rejonu);
- odbywają się spotkania edukacyjne dla świętochłowickich seniorów i ich opiekunów faktycznych ze Strażą Miejską, Komendą Miejską Policji, Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej, Centrum Leczenia Zimnem, Polskim Związkiem Emerytów i Rencistów, Narodowym Funduszem Zdrowia, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Szkołami Policealnymi itd.;
- na terenie Ośrodka świadczone są bezpłatne przesiewowe badanie okulistyczne w tzw. Zaćmibusie oraz przeprowadza się akcje krwiodawstwa;
- świadczony jest wolontariat.

DOBRE PRAKTYKI
– Centrum
Wsparcia Seniora
w Świętochłowicach

Ponadto na terenie ośmiu gmin realizowano inne programy rządowe, których adresatami byli seniorzy np. „Wspieraj seniora”, „Opieka 75+” czy „Opieka wytchnieniowa”.

Na terenie dziesięciu gmin nie realizowano żadnych lokalnych programów skierowanych do seniorów.

Przykład

Urząd Gminy w Wiązownicy: pełniący obowiązki Kierownik GOPS w Wiązownicy wyjaśniła, iż lokalne programy pomocy społecznej nie były opracowywane, gdyż realizowane programy oraz przyznawane świadczenia w ramach ustawy o pomocy społecznej, a także działania w powiązaniu z innymi instytucjami i organizacjami działającymi na terenie gminy, wystarczająco zaspokajały potrzeby naszych mieszkańców, w tym osób starszych.

5.2. Rozwój placówek wsparcia dziennego w ramach Programu „Senior+”

Zarówno Minister Rodziny i Polityki Społecznej, jak i wojewodowie oraz gminy na ogół prawidłowo realizowali zadania wynikające z Programu, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Minister ogłaszał otwarte konkursy ofert, zapewniając środki finansowe na ich realizację. W latach 2018–2020 Minister ogłosił siedem edycji konkursów ofert. Ogłoszenia otwartych konkursów ofert zawierały informacje dotyczące rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację, zasad przyznawania dotacji, terminów i warunków realizacji zadania, terminów składania ofert.

Zgodnie z Programem „Senior+” do zadań Ministra należał m.in. wybór beneficjentów spośród ofert zakwalifikowanych przez wojewodów w module 1. Ze względu na ograniczone zainteresowanie samorządów Programem oraz ze względu na to, że kwota, na jaką składano oferty, była znacznie niższa niż przewidziana kwota dofinansowania, to działania Ministra w tym zakresie ograniczały się do zatwierdzenia wyborów dokonanych przez wojewodów. Wojewodowie zapewnili uprawnionym jednostkom samorządu terytorialnego równy i aktualny dostęp do niezbędnych informacji dotyczących zasad Programu, a także aktywnie uczestniczyli w jego propagowaniu. Generalnie zgodnie z zapisami Programu oraz ogłoszeniami ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego o otwartych konkursach, dokonując wyboru ofert na ogół prawidłowo wykonywali zadania związane z udzielaniem dotacji i jej rozliczaniem. Stwierdzone nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły głównie niewzywania beneficjentów do złożenia rozliczenia z realizacji inwestycji finansowanej z budżetu państwa, o którym mowa w § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji (w 47 sprawach ze 111). Podmioty realizujące projekty w ramach Programu czyniły to na ogół prawidłowo. Nieprawidłowości związane z realizacją umów ujawniono w siedmiu z 17 gmin.

5.2.1. Aplikowanie o środki finansowe w ramach Programu.

Niepełne wykorzystanie
środków na realizację
Programu w latach
2015–2020

Ogólna kwota środków z budżetu państwa przewidziana na realizację Programu w latach 2015–2020 została zaplanowana w kwocie 340 mln zł. (w tym środki techniczne do 5% budżetu rocznego). W latach 2015–2020 na realizację Programu wydatkowano łącznie 234 868 tys. zł (69% środków przewidzianych na realizację Programu).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2020 na realizację Programu przeznaczono 80 mln zł corocznie. W wyniku naborów ofert ogłaszanych przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w powyższym okresie złożono łącznie 2421 ofert, z których do dofinansowania zostało wybranych 2203 ofert (91%). Wykorzystanie środków przewidzianych na realizację programu wyniosło 177 520 tys. zł (74% z 240 mln zł zaplanowanych), w tym 4323 tys. zł, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego⁴⁸.

Budżet Programu składał się z dwóch części:

- I część – dotacje stanowiące nie mniej niż 95% budżetu rocznego;
- II część – środki techniczne stanowiące nie więcej niż 5% budżetu rocznego.

Środki techniczne, które miały wynieść nie więcej niż 5% budżetu rocznego miały zostać przeznaczone na obsługę Programu, wymianę dobrych praktyk oraz monitoring i ewaluację działania Programu w latach 2015–2020. Podział środków pozostawał do dyspozycji MRiPS, z tym że do 4% środków mogło zostać przekazane do urzędów wojewódzkich w związku z realizacją części zadań w ramach Programu.

W latach 2018–2020 Minister corocznie zaplanował 4 mln zł na obsługę techniczną Programu. W tym okresie wydatki na obsługę techniczną wyniosły 1566 tys. zł (13%), z tego:

- w 2018 r. wykorzystano środki w wysokości 553 tys. zł, tj. 80,1% zapotrzebowania (691 tys. zł), w tym MRiPS wykorzystało środki w wysokości 83,5 tys. zł, tj. 55,1% zapotrzebowania (150 tys. zł);
- w 2019 r. wykorzystano środki w wysokości 553 tys. zł, tj. 83,4% zapotrzebowania (662 tys. zł), w tym MRiPS wykorzystało środki w wysokości 84,5 tys. zł, tj. 85,4% zapotrzebowania (99,3 tys. zł);
- w 2020 r. wykorzystano środki w wysokości 460 tys. zł, tj. 76,7% zapotrzebowania (600 tys. zł), w tym MRiPS wykorzystało środki w wysokości 128 tys. zł, tj. 93,4% zapotrzebowania (137,2 tys. zł).

Wykorzystanie
środków technicznych
na poziomie 13%

Tabela nr 3

Wykorzystanie środków przeznaczonych na obsługę techniczną Programu „Senior+”

	Kwoty środków (w tys. zł)		
	2018	2019	2020
Środki zaplanowane na obsługę techniczną	4000	4000	4000
Środki wydatkowane na obsługę techniczną:	553	553	460
w tym środki wydatkowane przez MRiPS	83,5	84,5	128

Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRiPS.

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2422.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W związku z realizacją Programu „Senior+” zarówno Ministerstwo jak i urzędy wojewódzkie prowadziły działania informacyjno-promocyjne, m.in.:

- informowano zainteresowanych konkursem o realizacji Programu „Senior+” za pośrednictwem stron internetowych⁴⁹ oraz w mediach społecznościowych⁵⁰, w tym poprzez publikację wykazu funkcjonujących placówek „Senior+”;
- informowano pisemnie o konkursie wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów tych jednostek samorządowych, które jeszcze nie składały ofert na utworzenie Dziennego Domu Senior+ czy Klubu „Senior+”;
- promowano programy rządowe w gminach wiejskich i małych miejscowościach, na przykład w kampanii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej „Perspektywy dla mieszkańców obszarów wiejskich” w ramach, których informowano m.in. o zasadach przyznawania środków z Programu „Senior+”;
- wojewodowie przekazywali informacje o Programie oraz możliwości składania ofert także w ramach organizowanych konferencji.

Przykładowo

MUW w Warszawie: Dla jednostek samorządowych MUW zorganizował również dwie konferencje mające na celu analizę efektów funkcjonowania Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020, wymianę doświadczeń oraz wskazanie najistotniejszych elementów związanych z jego realizacją⁵¹. Spotkania cieszyły się dużym zainteresowaniem zarówno wśród samorządów, w których znajdowały się już funkcjonujące placówki, jak również tych, w których tworzone były ośrodki w ramach modułu 1. Podczas rozmów z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego położono nacisk na aktywizację seniorów oraz oferowanie osobom starszym szerokiego rodzaju usług, m.in. edukacyjnych, socjalnych, ruchowych itp. Ponadto zwrócono uwagę na standard warunków lokalowych w szczególności na to, aby w placówkach „Senior+” nie było barier architektonicznych i funkcjonalnych, które ograniczałyby możliwość uczestnictwa w zajęciach osób niepełnosprawnych. Podkreślano też, jak ważną kwestią jest zatrudnienie odpowiednich osób do pracy z osobami 60+. Bardzo ważną kwestią jest to, żeby pracownicy ośrodków „Senior+” stworzyli takie warunki seniorom, aby osoby starsze czuły się w tych miejscach komfortowo. W spotkaniach poza przedstawicielami MUW brali również udział reprezentanci Departamentu Polityki Senioralnej MRiPS.

Zaledwie 32% gmin skorzystało z dofinansowania w ramach Programu

Mimo działań promocyjnych podejmowanych przez wojewodów, w latach 2015–2020 z dofinansowania w ramach Programu „Senior+” skorzystało zaledwie ok. 786 gmin z 2477 (32%). Często występującą przyczyną nieaplikowania przez gminy o dofinansowanie utworzenia placówki wsparcia dziennego „Senior+” w ramach Programu, był brak środków finansowych wymaganych jako wkład własny lub też utrudniony dojazd do poszczególnych wsi.

⁴⁹ https://senior.gov.pl/program_seior_plus, <https://www.gov.pl/rodzina> oraz na stronach internetowych poszczególnych urzędów wojewódzkich.

⁵⁰ https://twitter.com/MRiPS_GOV_PL, <https://www.facebook.com/mripsRP>

⁵¹ Konferencje odbyły się: dnia 28 października 2019 r. w siedzibie MUW oraz dnia 27 sierpnia 2020 r. w formie wideokonferencji ze względu na stan epidemiczny.

Przykłady

Wójt Gminy Dubicze Cerkiewne: Gmina, mimo możliwego dofinansowania z Programu „Senior+”, nie posiada własnych środków finansowych na utworzenie dziennego ośrodka wsparcia dla seniorów czy też Klubu Seniora. Ponadto osoby starsze mieszkają w różnych częściach terenu gminy i tego typu ośrodek bądź klub musiałby powstać na terenie kilku wsi, aby jak największa ilość seniorów mogła z tego skorzystać. Jeżeli sytuacja finansowa gminy ulegnie poprawie to będziemy się ubiegać o dofinansowanie z Programu „Senior +”.

Wójt Gminy Milejczyce: Gmina składała ofertę w ramach Programu „Senior+”. Jednakże brak środków finansowych na wkład własny uniemożliwiły realizację projektu utworzenia Klubu „Senior+”.

Wójt Gminy Narew: Informacje o możliwości aplikowania o środki w ramach Programu docierały do gminy. Nie skorzystaliśmy z dofinansowania ponieważ mieszkańcy Gminy zamieszkują 48 wsi oddalonych od miejscowości gminnej najdalej o około 18 km. Wielokrotnie dojazd do miejscowości gminnej jest utrudniony z powodu stanu dróg oraz ograniczonych przewozów autobusowych.

Inną przyczyną niekorzystania z dofinansowania w ramach Programu było uzyskanie dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego dla danego województwa, które to było bardziej korzystne finansowo dla jednostek samorządowych (dofinansowanie do 85% kosztów realizacji projektów).

Przykłady

Burmistrz Miasta Nałęczów: Miasto nie planuje ubiegania się o środki z Programu „Senior+”. Od 2019 r. Miasto realizuje projekt w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 pt. „Nałęczowska Akademia Seniora” oraz współrealizuje projekt pt. „Nałęczowski Klub Seniora”. Celem obu projektów jest zwiększenie dostępności do usług społecznych wśród osób powyżej 60. roku życia poprzez utworzenie i działalność Klubu Seniora. Łączna kwota dofinansowania wyniosła 1698 tys. zł (83% kosztów realizacji obu projektów).

Sekretarz Gminy Michałowo: Gmina rozważała możliwość złożenia oferty w ramach Programu. Powodem nieskorzystania z dofinansowania był fakt pozyskania środków finansowych na realizację projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 pt. „Zwiększenie dostępu do usług społecznych w Gminie Michałowo”. Projekt skierowany jest do osób starszych i niepełnosprawnych z terenu Gminy. Celem projektu jest m.in. objęcie usługami opiekuńczymi 10 osób oraz aktywizację społeczną i wsparcie psychologiczne dla 50 osób. Gmina otrzymała dofinansowanie w wysokości 84% kosztów całego projektu (508 tys. zł).

Skarbnik Gminy Wińsko: W 2020 r. Gmina otrzymała w ramach Programu dotację w kwocie 36 tys. zł na zapewnienie funkcjonowania miejsc w Dziennym Domu. W wyniku podpisanej przez gminę w dniu 14 września 2020 r. umowy na realizację projektu „Wsparcie usług opiekuńczych w Gminie Wińsko na lata 2019–2022” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego, zwrócono dotację uzyskaną w ramach Programu „Senior+”. W ramach projektu dofinansowanie miało być przeznaczone m.in. na utworzenie 10 nowych miejsc w ramach Dziennego Domu Pomocy, jak i wsparcie 15 miejsc już istniejących. Łączna wysokość dofinansowania wyniosła 1207 tys. zł (85% kosztów całego projektu).

W latach 2018–2020 Minister ogłosił siedem konkursów ofert

Do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy określenie zasad i warunków konkursu, w tym określenie wzoru oferty oraz terminu ich składania. Ponadto minister ogłasza konkurs wraz z wykazem adresów urzędów wojewódzkich.

W latach objętych kontrolą minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, zgodnie z Programem⁵² ogłosił otwarte konkursy ofert w ramach Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020:

- w ramach edycji 2018 przeprowadzono trzy nabory ofert w dniach 28 listopada 2017 r., 1 marca 2018 r. oraz 11 maja 2018 r.;
- w ramach edycji 2019 przeprowadzono dwa nabory ofert w dniach 26 listopada 2018 r. oraz 20 marca 2019 r.;
- w ramach edycji 2020 przeprowadzono dwa nabory ofert w dniach 25 listopada 2019 r. oraz 21 kwietnia 2020 r.

Dodatkowe konkursy (dwa w 2018 r. oraz po jednym w latach 2019–2020) ogłaszane były przez ministra w związku z wolnymi środkami finansowymi wynikającymi z niższej kwoty na jaką zostały złożone oferty, jak i ewentualnymi późniejszymi rezygnacjami jednostek samorządowych z przyznanej dotacji.

W latach 2018–2020 jednostki samorządowe złożyły 2421 ofert

W latach 2018–2020 w ramach łącznie siedmiu naborów złożonych zostało 2421 ofert (1073 oferty w ramach modułu 1 oraz 1348 ofert w ramach modułu 2):

- w 2018 r. złożone zostały 604 oferty, w tym 373 oferty w module 1 oraz 231 ofert w module 2;
- w 2019 r. złożone zostały 843 oferty, w tym 398 ofert w module 1 oraz 445 ofert w module 2;
- w 2020 r. złożone zostały 974 oferty, w tym 302 oferty w module 1 oraz 672 oferty w module 2;
- Zakwalifikowanych do dofinansowania przez wojewodów łącznie 2205 ofert (91% wszystkich złożonych ofert):
- w 2018 r. zakwalifikowano do dofinansowania 561 ofert – 330 w module 1 oraz 231 w module 2;
- w 2019 r. zakwalifikowano do dofinansowania 784 ofert – 342 w module 1 i 442 w module 2;
- w 2020 r. zakwalifikowano do dofinansowania 860 ofert – 258 w module 1 oraz 602 w module 2.

5.2.2. Ocena ofert oraz zawieranie umów

Zgodnie z Programem „Senior+” do zadań wojewody należy ocena złożonych ofert. We wszystkich czterech urzędach wojewódzkich, w których przeprowadzono kontrole, ocena ofert dokonywana była przez pracowników urzędu, a nie specjalnie powołanych w tym celu zewnętrznych ekspertów.

Ocena dokonywana była przez pracowników wydziałów bezpośrednio realizujących zadania związane z Programem, jak też ewentualnie do zespołów opiniujących powoływano pracowników innych komórek.

⁵² Pkt IV.3.1.2. Programu.

Przykłady

PUW w Rzeszowie: Wojewoda rokrocznie wydawała zarządzenia w sprawie powołania komisji opiniującej oferty złożone w ramach ogłoszenia o otwartym konkursie ofert – w ramach Programu Wieloletniego „Senior+”. Komisja składała się z przewodniczącego, którym była Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Urzędu oraz dziewięciu członków: m.in. radca prawny w Wydziale Prawnym i Nadzoru PUW, ekspert w Oddziale Inwestycji i Zamówień Publicznych w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym, kierownik Oddziału Koordynacji Finansowania Inwestycji w Wydziale Finansów i Budżetu, Z-ca Kierownika Oddziału Nadzoru w Pomocy Społecznej w Wydziale Polityki Społecznej PUW oraz inspektorzy wojewódzcy. Na potrzeby prac komisji nie opracowano regulaminu jej funkcjonowania.

LUW w Lublinie: Ocena pod względem formalnym i pod względem merytorycznym była dokonywana przez kilkusobowe zespoły, złożone z pracowników merytorycznych Oddziału WPS, przy czym w składzie każdego z tych zespołów uczestniczył kierownik Oddziału. *W celu dokonania ocen ofert złożonych w ramach konkursu Wojewoda Lubelski nie powoływał zespołu opiniującego, ponieważ zapisy Programu Wieloletniego ‘Senior+’ na lata 2015–2020 oraz ogłoszeń o konkursie nie nakładały na Wojewodę takiego obowiązku. Jednakże dyrektor Wydziału Polityki Społecznej, działając z upoważnienia Wojewody w każdej edycji Programu wydawał polecenia utworzenia tzw. Zespołu roboczego ds. oceny ofert. Oceną zajmowali się pracownicy oddziału do spraw pomocy instytucjonalnej Wydziału Polityki Społecznej Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie. Osoby te były wskazywane przez kierownika oddziału w uzgodnieniu z Dyrektorem Wydziału (...). Na każdym etapie dyrektor Wydziału Polityki Społecznej, działający z upoważnieniem Wojewody Lubelskiego, zapoznawał się z przebiegiem prac oceniających oferty, akceptował i podpisywał wykaz ofert odrzuconych ze względów formalnych oraz listę ofert zakwalifikowanych do dalszego postępowania konkursowego. Członkowie komisji posiadali właściwe przygotowanie do dokonywania oceny ofert (uczestniczyli w szkoleniach z zakresu realizowanego Programu, rozliczania dotacji, szkoleń wewnętrznych prowadzonych przez kierownika oddziału ds. nadzoru nad inwestycjami Wydziału Infrastruktury oraz kierownika i pracowników oddziału ds. pomocy instytucjonalnej – wcześniej przeszkolonych w zakresie sporządzania prawidłowych programów inwestycji i dokumentów do nich wymaganych).*

Osoby dokonujące oceny ofert złożonych w ramach Programu „Senior+” powinny złożyć deklarację o bezstronności w stosunku do podmiotów, których oferty oceniają⁵³. Spośród czterech urzędów wojewódzkich, w których prowadzono kontrole, w trzech z nich pracownicy dokonujący oceny ofert złożyli stosowne deklaracje. W przypadku MUW w posiadaniu urzędu znajdowały się jedynie oświadczenia członków komisji konkursowej o bezstronności i poufności złożone dla oceny edycji Programu z 2020 r. Osoby dokonujące oceny formalnej i merytorycznej ofert w edycji z 2018 r. i 2019 r. składały deklarację bezstronności w stosunku do podmiotów, których oferty zostały przez nie ocenione, jednak z powodu błędnej praktyki, która nie obejmowała zamieszczenia ich w systemie EZD (elektroniczne zarządzanie dokumentacją) nie było możliwe odszukanie tych dokumentów i przedłożenie w związku z prowadzoną kontrolą, natomiast od roku 2020 każda ze złożonych deklaracji bezstronności była zamieszczana w elektronicznym systemie.

⁵³ Zgodnie z pkt V.12 Programu.

Określenie jednakowego dla wszystkich oferentów trybu dokonywania poprawek i wyjaśnień, jak również rodzaju i zakresu uchybień podlegających poprawkom i wyjaśnieniom, leży w gestii wojewody. Spośród czterech urzędów wojewódzkich, w latach 2018–2020 w trzech z nich określono i zamieszczono na stronach internetowych tryb i zakres dokonywania poprawek i składania wyjaśnień przez oferentów. W MUW w ramach edycji 2018 i 2019 określono jednakowy dla wszystkich oferentów tryb dokonywania poprawek i wyjaśnień, jak też rodzaj i zakres uchybień, które mogą być poprawione⁵⁴. W roku 2020 nie zamieszczono na stronie internetowej trybu, argumentując w ten sposób, że nie był to wymóg obligatoryjny Programu „Senior+”.

Spośród czterech urzędów wojewódzkich, w dwóch z nich wystąpiły przypadki nie stosowania przyjętego jednakowego dla wszystkich oferentów trybu dokonywania poprawek i wyjaśnień lub też nie dokumentowania informowania oferentów o konieczności dokonania korekty oferty, jej zakresie oraz terminie.

Przykłady

PUW w Rzeszowie: Nałożony przez Wojewodę w latach 2018–2020 tryb dokonywania poprawek i wyjaśnień w punkcie siódmym stanowił, że wezwanie oferenta do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia lub poprawy oferty następowało telefonicznie lub drogą e-mailową. W Programie „Senior+” zawarto zapis, że w przypadku stwierdzenia błędów w ofercie, Wojewoda informuje oferenta o błędach i wzywa do poprawienia oferty w terminie nie dłuższym niż siedem dni kalendarzowych od dnia otrzymania wezwania pod rygorem odrzucenia oferty (rozdział V pkt 7 Programu).

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że oferentów wzywano do poprawy ofert telefonicznie lub drogą e-mailową, zgodnie z ustanowionym trybem. Termin na dokonanie korekty nie był dłuższy niż siedem dni. Często termin ten był krótszy, z uwagi na dużą ilość ofert do sprawdzenia w bardzo krótkim czasie. Z tego też powodu, gdy wezwanie następowało telefonicznie, na jego okoliczność nie sporządzano notatki służbowej.

W kontroli nie przedłożono wydruków e-mail potwierdzających wezwania oferentów do poprawienia błędów.

Zdaniem NIK okoliczność informowania oferenta o stwierdzonych błędach w ofercie oraz jego wezwanie do poprawy oferty winna być dokumentowana przez pracowników Urzędu w celach dowodowych, tak by znany był jego zakres oraz termin do udzielenia odpowiedzi, z uwagi na konsekwencje przewidziane w Programie Senior+”. Oferta może być poprawiona raz, w przypadku stwierdzenia błędów w poprawionej ofercie, oferent nie jest ponownie informowany o błędach i wzywany do poprawienia oferty, która podlega ocenie. Z kolei brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie skutkuje odrzuceniem oferty.

DUW we Wrocławiu: Niezgodnie z zarządzeniami Wojewody przekazywano informacje o błędach w ofertach. Zgodnie z postanowieniami zarządzeń Wojewody w sprawie trybu dokonywania uzupełnień braków formalnych określono m.in., że w przypadku stwierdzenia w ofercie błędów formalnych oferent zostaje poinformowany o błędzie (1) pisemnie, (2) drogą elektroniczną,

⁵⁴ Dla naboru z 2018 r.: <https://archiwum.mazowieckie.pl/archiwum.mazowieckie.pl/pl/dla-klienta/polityka-spoleczna/program-senior/senior-edycja-2018/35022%2c-Program-Senior-edycja-2018.html>. Dla naboru z 2019 r. <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/senior-edycja-2019>.

(3) faxem lub (4) za pośrednictwem platformy ePUAP – i wezwany do poprawienia oferty w wyznaczonym terminie. Analiza i wyjaśnienia pracowników DUW wskazują, że w przypadku sześciu odrzuconych ofert do wnioskodawców przesłano informacje o błędach i wezwania do poprawienia oferty. Sposób wezwania był różny – w jednych przypadkach wysyłano maila, w innych kontaktowano się telefonicznie i sporządzano notatki z rozmowy telefonicznej.

W wyjaśnieniach Wojewoda wskazał, że formę telefonicznego powiadamiania o stwierdzonych w ofercie błędach formalnych stosowano wyjątkowo z powodu bardzo krótkiego czasu na dokonanie oceny formalnej i merytorycznej ofert, co utrwalono w postaci pisemnej notatki. Ze strony formalnej tylko z powodu natężenia pracy w danym okresie nie sporządzono stosownego aneksu do przedmiotowego zarządzenia, rozszerzającego katalog form powiadamiania oferentów o błędach o formę powiadomienia telefonicznego ze sporządzeniem pisemnej adnotacji.

Złożone w ramach Programu „Senior+” oferty podlegały ocenie formalnej i merytorycznej. Do formalnych kryteriów należały:

- złożenie oferty przez podmiot uprawniony, w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie;
- złożenie oferty na odpowiednim formularzu określonym w ogłoszeniu o konkursie;
- podpisanie oferty przez osoby uprawnione do reprezentowania oferenta w sprawach majątkowych;
- kompletność oferty, w szczególności prawidłowe wypełnienie zawartych w formularzu pól i załączenie wszystkich wymaganych załączników;
- zapewnienie wymaganego finansowego wkładu własnego (minimum 20% wartości dla zadań realizowanych w ramach modułu 1 lub minimum 60% wartości dla zadań realizowanych w ramach modułu 2);
- spełnienie innych wymogów formalnych określonych w programie lub ogłoszeniu konkursowym.

Oferty niespełniające wymogów formalnych podlegają odrzuceniu. W okresie objętym kontrolą w czterech urzędach wojewódzkich łącznie odrzucono 106 ofert spośród 913 ofert złożonych (12%). Szczegółowym badaniem objęto 55 ofert odrzuconych (52% ofert odrzuconych w czterech województwach). Nie stwierdzono przypadków bezzasadnego odrzucenia ofert. We wszystkich przypadkach odrzucenie ofert następowało z przyczyn formalnych. Najczęściej oferty odrzucane były z powodu:

- złożenia oferty niekompletnej – 31 przypadków (56%);
- niezłożenie oferty w generatorze ofert – pięć przypadków (9%);
- niezłożenie oferty w wersji papierowej lub elektronicznej – cztery przypadki (7%).

Dokonując oceny ofert, w przypadku modułu 1 w Programie zostały wskazane kryteria merytoryczne, do których należały:

- racjonalność kalkulacji kosztów zadania (od 0 do 3 pkt);
- szczegółowość oferty i opis poszczególnych działań w zakresie realizacji zadania (od 0 do 3 pkt);
- standard placówki ponad określone minimum (od 0 do 2 pkt);
- zasoby rzeczowe i kadrowe (od 0 do 2 pkt).

Co do zasady, dokonując oceny merytorycznej ofert, wojewodowie obiektywnie stosowali wskazane wyżej kryteria.

Przykład

MUW w Warszawie: Zgodnie z pkt IV.2 Programu podmioty, które będą realizowały podwyższone standardy będą dodatkowo punktowane przy ocenie ofert. NIK ustaliła, że oceniając ofertę gminy Świercze (2020 r., moduł 1) przyznane zostały dodatkowe punkty, gdy oferta spełniała minimalne standardy (zgodnie z poz. 3 Kryteriów merytorycznych w Karcie oceny). Wicedyrektor WPS wyjaśniła, że w ofercie wykazano spełnienie minimalnych standardów placówki w części III.1, a w części V.3 gmina wykazała, że otoczenie budynku to plac o powierzchni 700 m², który będzie służył Seniorom. Uwzględniając, że często Kluby „Senior+” nie posiadają takiego zaplecza, przyznano 2 punkty. Jednocześnie po analizie wniosku uznano, że pewne elementy oferty nie wyczerpują w pełni opisu realizacji zadania i ze względu na brak pełnego opisu poszczególnych działań w zakresie realizacji zadania całość oferty oceniono na 8 punktów.

W żadnym spośród czterech urzędów wojewódzkich nie zostały wprowadzone kryteria formalne ustalające zasady przydzielania punktów, w tym m.in. w odniesieniu do oferentów deklarujących realizację podwyższonych standardów. Zasady przydzielania punktów każdorazowo były omawiane i na bieżąco konsultowane przez pracowników oceniających wnioski, natomiast postanowienia Programu nie nakładały obowiązku formalnego przyjęcia kryteriów przydzielania punktacji i w związku z tym przy ocenie merytorycznej kierowano się postanowieniami Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020, jak również treścią poszczególnych kryteriów. Oferty składane zarówno w ramach modułu 1, jak i modułu 2, podlegają ocenie zarówno formalnej, jak i merytorycznej. Program nie definiował kryteriów oceny merytorycznej oferty z modułu 2, tak jak to miało miejsce w przypadku modułu 1. Również minister, który w ramach ogłaszanych konkursów określał zasady i warunki, nie dokonał doprecyzowania tych kryteriów w ogłoszeniach o konkursie. Ramowy wzór karty oceny ofert dla modułu 2, stanowiący załącznik do ogłoszenia, także był niespójny z treścią Programu, bowiem nie zawierał elementów dotyczących oceny merytorycznej, a kończył się jedynie na ocenie formalnej.

Według MRiPS ramowy wzór oferty w module 2 nie zawierał oceny merytorycznej, ponieważ była ona dokonywana podczas oceny w ramach modułu 1, a jednostki samorządu terytorialnego już na poziomie modułu 1 Programu musiały określić standardy lokalowe oraz kadrowe ośrodka wsparcia, opisać szczegółowo zakres realizowanego zadania, a następnie utrzymać jego trwałość. W związku z powyższym, dokonywanie po raz drugi takiej oceny na tym etapie nie miałoby większego znaczenia dla oceny projektu. Postanowienie należy rozumieć całościowo, w kontekście wszystkich punktów rozdziału V Programu, nie tylko w zakresie pkt 10, określającego kryteria merytoryczne dla modułu 1 konkursu, ale przede wszystkim w odniesieniu do pkt 15 oraz pkt 16, gdzie określony został mechanizm przyznawania dotacji w ramach modułu II w przypadku otrzymania pozytywnej oceny formalnej. NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Jednostki samorządowe składały oddzielne oferty w ramach modułu 1 oraz modułu 2, które powinny podlegać oddzielnej ocenie

zarówno formalnej, jak i merytorycznej. Również postanowienia Programu w pkt V.15 i V.16 wskazywały, że w module 2 Minister dokonuje wyboru ofert na podstawie ocen ofert dokonanych przez wojewodów, a w przypadku ofert o równej liczbie punktów uwzględnia liczbę placówek funkcjonujących na terenie danego województwa.

Szczegółowe badanie dokumentacji 112 spraw, realizowanych przez cztery urzędy wojewódzkie w latach 2018–2020 nie wykazało istotnych nieprawidłowości. Merytorycznie rozpatrywane były wyłącznie oferty spełniające wymogi formalne. Co do zasady oceny ofert dokonywano według wzoru kart stanowiących załączniki do ogłoszenia. Stosowane zasady oceny były jednoznaczne, przejrzyste i jednolite dla wszystkich oferentów, a przyjęte zasady i kryteria oceny merytorycznej i formalnej stanowiły jedyną podstawę udzielenia dotacji. Dokonując oceny merytorycznej oferty brano pod uwagę racjonalność kalkulacji kosztów, szczegółowość oferty i opis poszczególnych działań w zakresie realizacji zadania, podwyższony standard placówki oraz zasoby rzeczowe i kadrowe. Sposób przydzielenia punktów według ww. kryteriów był taki sam dla wszystkich oferentów.

We wszystkich przypadkach w ofertach i sprawozdaniach był podawany planowany i zrealizowany koszt jednostkowy usług lub produktów. Nie występowały rozbieżności ocen ekspertów przy ocenie tego kryterium. Koszty realizacji zadania były kwalifikowalne, tj. zgodne z ogłoszeniem.

Po dokonaniu oceny ofert, wojewodowie przekazywali zestawienia ofert zakwalifikowanych do Programu w terminie i na zasadach określonych każdorazowo w ogłoszeniu konkursowym. W 2018 r. oraz w 2019 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski przekazał zestawienia ofert z opóźnieniem jedno lub dwudniowym – nie miały one jednak wpływu na ogłoszenie wyników konkursu przez Ministra w terminie wskazanym w ogłoszeniu.

W celu wyboru ofert Minister nie powoływał komisji konkursowej. Rekomendowaną listę ofert do dofinansowania przedstawiał Ministrowi Departament Polityki Senioralnej. Minister dokonywał akceptacji list rekomendowanych ofert, na podstawie ofert zakwalifikowanych przez wojewodów, z jednym wyjątkiem.

W ramach modułu 1 wysokość dotacji uzależniona była od rodzaju tworzonej placówki. W przypadku Dziennego Domu „Senior+” maksymalna wysokość dofinansowania wynosiła 300 tys. zł, w przypadku Klubu „Senior+” – 150 tys. zł. Jednocześnie, postanowienia Programu nie określały minimalnej liczby miejsc w tych placówkach. W rezultacie dofinansowanie do jednego tworzonego miejsca w przypadku Dziennego Domu wynosiło od 1334 zł do 20 tys. zł, a w przypadku Klubów od 833 zł do 15 tys. zł.

W 2019 r. Minister przyznał dofinansowanie w ramach modułu 2 niższe od wnioskowanego czterem gminom⁵⁵ z województwa mazowieckiego. Wskazane gminy w ofertach podały wyższą liczbę miejsc w placówkach „Senior+” od liczby miejsc utworzonej z dotacji w ramach modułu 1.

**Dodatkowe miejsca
w już funkcjonujących
placówkach
– bez dofinansowania**

⁵⁵ Gminy: Bodzanów, Błonie, Opinogóra Górna oraz Krasnosielc.

Moduł 2 przeznaczony był na zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek, a wysokość dotacji uzależniona była od liczby miejsc i typu placówki⁵⁶. Ustalając zasady i warunki konkursów, Minister dookreślił, że w pierwszej kolejności dofinansowaniu podlegają miejsca utworzone w latach ubiegłych na podstawie umów zawieranych w ramach modułu 1 Programu. Po przyznaniu dofinansowania w pierwszej kolejności na miejsca utworzone w ramach Programu, Minister posiadał wolne środki, aby dofinansować również pozostałe miejsca w ramach istniejących placówek „Senior+”, bowiem spośród 40,4 mln zł przeznaczonych na moduł 2, Minister przyznał dofinansowanie w kwocie 24,5 mln zł (60%). Dodatkowe miejsca w placówkach „Senior+” nie zostały jednak objęte dofinansowaniem. W ocenie NIK, może to zniechęcać jednostki samorządowe do tworzenia dodatkowych miejsc w ramach już funkcjonujących placówek. Zwrócić należy uwagę, że zarówno z pkt IV.1.3 ppkt 2, jak i warunków konkursu nie wynika zakaz finansowania dodatkowych miejsc utworzonych w już istniejących placówkach.

Zgodnie z Programem wojewodowie oraz beneficjent zobowiązani byli do podpisania umowy w sprawie przekazania dotacji w terminie 15 dni kalendarzowych od przyznania środków na realizację Programu. Umowa mogła zostać podpisana po upływie tego terminu jedynie w przypadku zaistnienia uzasadnionych przyczyn leżących po stronie beneficjenta. Spośród czterech urzędów wojewódzkich, w których przeprowadzono kontrole, w jednym z nich stwierdzono niedochowanie terminu podpisania umów w nielicznych przypadkach.

Przykład

MUW w Warszawie: W przypadku pięciu (17%) z 28 badanych postępowań ustalony termin na podpisanie porozumienia nie został dochowany. Cztery z nich zostały podpisane w 2018 i 2019 roku. Dyrektor WPS wskazała, że w tych latach Wydział Polityki Społecznej MUW przyjął praktykę, iż porozumienia przesyłane były za pośrednictwem e-mail do danego samorządu i jednostka była zobowiązana wydrukować w trzech egzemplarzach, podpisać i odesłać porozumienie do MUW za pośrednictwem poczty, co w ww. przypadkach uniemożliwiło wcześniejsze podpisanie tych dokumentów. W odniesieniu do porozumienia zawartego w 2020 r. z gminą Mława dyrektor WPS wyjaśniła, że terminowe podpisanie porozumienia nie było możliwe ze względu na działania związane z rozliczeniem poprzedniego sprawozdania z realizacji zadania i następnego dnia po jego akceptacji zostało podpisane, a dotrzymanie terminów, (zarówno podpisania umowy, jak i przekazania środków) w przypadku województwa mazowieckiego jest utrudnione ze względu na skalę placówek uczestniczących w Programie „Senior+” w zestawieniu z możliwościami kadrowymi WPS.

5.2.3. Realizacja zadań w zakresie tworzenia placówek „Senior+”

Udział dotacji w kosztach
tworzenia placówek
wyniósł 51%

Zgodnie z Programem dotacja na utworzenie i wyposażenie placówek „Senior+” nie mogła wynieść więcej niż 80% kosztów realizacji całego zadania. Łączna kwota dotacji, jaką przyznano dziewięciu gminom w wyniku zawartych umów wyniosła 2660 tys. zł i stanowiła 62 % kosztów tworzenia placówki „Senior+” (4319 tys. zł).

⁵⁶ W przypadku Dziennego Domu „Senior+” dofinansowanie wynosiło maksymalnie 300 zł, w przypadku Klubu „Senior+” – 200 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wydatki, jakie gminy poniosły na utworzenie placówek „Senior+” wyniosły łącznie 4979 tys. zł (o 15% wyższe od planowanych). Udział procentowy dotacji w kosztach tworzenia placówek „Senior+” wyniósł 51%.

Przykład

UM w Węgrowie: Wydatki na utworzenie i wyposażenie Dziennego Domu „Senior+” w 2019 r., zgodnie ze złożonym sprawozdaniem z realizacji zadania publicznego wyniosły 877 170 zł, w tym dofinansowanie ze środków z Programu wyniosło 300 000 zł (34,2%). Rzeczywiste wydatki poniesione na utworzenie placówki „Senior+” wyniosły 977 203 zł.

Burmistrz wyjaśnił, że w sprawozdaniu wykazano rodzaje wydatków, które były określone w kosztorysie i objęte dofinansowaniem. Nie wykazano natomiast wydatków poniesionych w związku z przygotowaniem dokumentacji projektowej, wydatków poniesionych na nadzór inwestorski, wydatków związanych z budową przyłącza oraz wydatków wynikających z robót dodatkowych i uzupełniających.

Beneficjenci Programu, realizując zadanie publiczne, zobowiązani byli stosować przepisu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2020 r.). Spośród dziewięciu gmin, w przypadku jednej stwierdzono naruszenie przepisów ww. ustawy.

Naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych

Przykład

UG w Wińsku: W toku postępowania w trybie z wolnej ręki, prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, w którym nie zostały złożone żadne oferty, Zamawiający zmienił pierwotne warunki zamówienia w sposób istotny, co było niezgodne z art. 67 ust. 1 pkt 4 pzp, tj.:

- 1) obniżył w ramach postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki wymagania stawiane wykonawcom w stosunku do przeprowadzonego przetargu nieograniczonego IZR.271.12.2019, poprzez rezygnację z wymogu wykazania się robotami budowlanymi polegającymi na wykazaniu zdolności technicznej lub zawodowej poprzez realizację, co najmniej jednego zamówienia związanego z budową, remontem, rozbudową lub przebudową budynku mieszkalnego lub użyteczności publicznej o wartości, co najmniej 100 tys. zł brutto;
- 2) zmienił w ramach postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki kryteria oceny ofert w stosunku do przeprowadzonego przetargu nieograniczonego IZR.271.12.2019, poprzez rezygnację z kryterium „okres gwarancji i rękojmi”;
- 3) zmienił warunki zamówienia w stosunku do przeprowadzonego przetargu nieograniczonego IZR.271.12.2019 poprzez rezygnację ze wskazania w zaproszeniu do negocjacji obowiązku zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% i pozostawienie tej regulacji jedynie w umowie, co doprowadziło do tego, że Zamawiający poddał te kwestię pod negocjacje i doprowadził do rezygnacji z wymogu zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Beneficjenci Programu zobowiązani byli do sporządzania na odwrocie każdego dokumentu księgowego, trwałego opisu zawierającego informację z jakich środków wydatkowano kwotę oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów czy usług. Spośród dziewięciu urzędów gmin

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i miast, w których zrealizowano kontrole, w jednym przypadku stwierdzono naruszenie postanowień umowy w tym zakresie (UM w Węgrowie). Burmistrz wyjaśnił, że brak wskazanego opisu wyniku z przeoczenia.

Wśród gmin poddanych kontroli, koszty bieżącego funkcjonowania placówek „Senior+” w latach 2018–2020 wyniosły 8890 tys. zł, w tym pokryte z dotacji – 2626 tys. zł (29%). Wyniki badań ewaluacyjnych wskazują, że tylko część samorządów jest przygotowana do finansowania działania domów i klubów w dłuższym okresie, ze środków własnych. Jednocześnie, wsparcie w placówkach „Senior+” było coraz chętniej wybieraną formą pomocy przez samych seniorów (z tej formy pomocy korzystało od 223 osób w 2017 r. do 590 seniorów w 2020 r.).

5.2.4. Sprawozdawczość z realizacji Programu „Senior+”

Po zakończeniu realizacji zadania publicznego, określonego umową o dofinansowanie, beneficjenci mieli obowiązek złożyć sprawozdanie z realizacji zadania, w terminie określonym w umowie.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 17 gminach stwierdzono, że w jednej z nich sprawozdania nie zostały złożone w terminie wymaganym umową.

Przykład

MGOPS w Sianowie: Nieterminowo złożono sprawozdania z realizacji Programu w zakresie zapewnienia utrzymania DDS+ w 2019 r., zapewnienia utrzymania KS+ w 2019 r. oraz sprawozdania z trwałości realizacji zadania DDS+ i KS+. Przekazane zostały 5 lutego 2020 r., tj. sześć dni po upływie terminu określonego w § 9 ust. 1 i 3 umowy 334/ZPS4/S+/M2/2019 oraz 335/ZPS4/S+/M2/2019 z 7 maja 2019 r. Zgodnie z treścią § 9 ust. 1 ww. umów, gmina zobowiązana była do złożenia sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego w terminie 30 dni od dnia zakończenia terminu realizacji zadania publicznego, który został określony na 31 grudnia 2020 r.⁵⁷, a zgodnie z § 9 ust. 3 umów zobowiązana była do przedstawienia do 30 stycznia każdego roku za rok ubiegły sprawozdań z trwałości realizacji zadania.

Na ogół sprawozdania były rzetelnie sporządzone. Szczegółowa analiza sprawozdań wykazała nieprawidłowości w dwóch z nich.

Zgodnie z zawartymi umowami, wszelkie przychody wynikające z realizacji zadania publicznego, mogły być wydatkowane na realizację tego zadania. W przeciwnym razie podlegały one zwrotowi do budżetu państwa. Przychody te, w tym pochodzące z opłat uczestników placówki „Senior+”, powinny być wykazane w sprawozdaniu z realizacji zadania.

Przykłady

UG w Wińsku: W sprawozdaniu z zapewnienia funkcjonowania placówki DD Senior I za 2020 r., mimo że gmina uzyskiwała przychody z opłat wnoszonych przez uczestników placówki DDS I w kwocie 17 497 zł, to nie wykazała ich w sprawozdaniu.

⁵⁷ § 2 ust. 1 umowy 334/ZPS4/S+/M2/2019 oraz 335/ZPS4/S+/M2/2019 z 7 maja 2019 r.

MGOPS w Kętach: W części II.1 i II.2 sprawozdań z wykonania zadania publicznego za lata 2018–2020 nie wykazywano opłat adresatów zadania publicznego. Przedmiotowe części sprawozdania dotyczyły wykazywania środków finansowanych z innych źródeł, w tym pochodzących z wpłat i opłat bezpośrednich beneficjentów.

Ponadto szczegółowa analiza sprawozdań rozliczanych przez pracowników wojewody w czterech urzędach wojewódzkich ujawniła istotne nieprawidłowości. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in. przesunięcia wydatków dokonywanych z dotacji pomiędzy poszczególnymi rodzajami kosztów powyżej 10% wartości danego rodzaju kosztów czy też wydatkowania dotacji na koszty niekwalifikowalne (niezwiązane bezpośrednio z realizacją zadania publicznego).

Sprawozdania
nierzetelnie rozliczne
przez służby wojewody

Przykłady:

DUW we Wrocławiu: Sprawozdania były nierzetelnie weryfikowane przez pracowników Urzędu. Nieprawidłowości dotyczyły:

- Przesunięcia wydatków z dotacji pomiędzy likwidacją barier a remontem pomieszczeń. W pierwszej pozycji kosztorysu w zakresie likwidacji barier beneficjent dokonał nieuprawnionego zwiększenia wydatków z dotacji, które przekraczało określoną w § 9 ust. 2 umowy maksymalną wartość zmiany wynoszącą do 10% wartości przewidywanych kosztów całkowitych danej kategorii. Łączna kwota środków podlegających zwrotowi wyniosła 11 703,35 zł.
- Przesunięcia w wydatkowaniu dotacji pomiędzy kategoriami kosztów: wydatkowano o 4961,92 zł za dużo w kategorii tworzenia placówki. Zgodnie z § 9 ust. 2 umowy przesunięcia są możliwe pomiędzy rodzajami w danej kategorii.
- Przesunięcia wydatków między kosztami tworzenia a kosztami wyposażenia, w tym zwiększenia kosztów na wyposażenie niezgodnie z ogłoszeniem (Kluby Seniora do 25 tys. zł na wyposażenie podczas gdy wydano 40,40 tys. zł). Ponadto zgodnie z § 9 ust. 2 umowy przesunięcia są możliwe tylko w danej kategorii. Łączna kwota środków podlegających zwrotowi wyniosła 15 400,00 zł.
- Gmina była zobowiązana do wydatkowania na realizację zadania publicznego wkładu własnego, stanowiącego co najmniej 20% kosztów realizacji zadania, jednak zgodnie z § 9 ust. 7 umowy w przypadku gdy Gmina na realizację zadania publicznego wydatkuje wkład własny niższy niż 20% kosztów zadania, wartość udzielonej dotacji ulega zmniejszeniu z zachowaniem określonego udziału procentowego w § 4 ust. 1 umowy, tj. do 80% kosztów całkowitych zadania. Koszty całkowite realizacji zadania pomniejszono o wydatki poniesione po dniu 31 grudnia 2018 r. Łączna kwota środków podlegających zwrotowi wyniosła 31 757,28 zł.

MUW w Warszawie: MUW zaakceptował sprawozdanie z realizacji zadania za rok 2019 złożone przez gminę Wolanów (moduł 1), gdy zgodnie z kosztorysem pkt II.2 beneficjent dokonał przesunięć powyżej 10% wydatków z dotacji (o kwotę 810,15 zł) tj. planowano wydać 2850 zł, a wydatkowano 8032,15 zł (przy maksymalnej kwocie dopuszczalnych zmian do 7222 zł).

Ponadto zgodnie z pkt III.9 ogłoszenia o konkursie w ramach Programu „Senior+” (2019) ze środków Programu mogły być pokrywane tylko koszty związane bezpośrednio z realizacją Programu. Kontrola wykazała, że MUW zaakceptował sprawozdanie z realizacji zadania za rok 2019 złożone przez gminę Pułtusk (moduł 2), gdy w dokumencie tym w pkt I.7 zestawienia ze względu na rodzaj kosztów wykazano dokonanie wydatku z dotacji na odpis na fundusz socjalny w wysokości 1960 zł. NIK zwraca uwagę, że środki gro-

madzone przez pracodawcę w ramach zakładowego funduszu świadczeń socjalnych przeznaczone są finansowanie działalności socjalnej, dofinansowanie zakładowych obiektów socjalnych oraz tworzenie zakładowych żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli. Uprawnionymi do korzystania z funduszu są nie tylko pracownicy ale także ich rodziny oraz inne osoby, którym pracodawca przyznał prawo do korzystania ze świadczeń socjalnych finansowanych z funduszu. Zatem nie można uznać, że wydatki ponoszone z dotacji na odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych są wydatkami bezpośrednio związanymi z realizacją dotowanego zadania.

Brak rozliczeń z realizacji inwestycji dofinansowanej z budżetu państwa

Niezależnie od sprawozdania z realizacji zadania, w przypadku realizacji inwestycji budowlanej dofinansowanej ze środków budżetu państwa, beneficjenci zobowiązani są złożyć rozliczenie z jej realizacji. Zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji, inwestor (w tym przypadku beneficjent umowy) po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, powinien sporządzić w terminie 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji, rozliczenie zawierające co najmniej: porównanie rzeczywistych kosztów, podstawowych efektów rzeczowych, okresu realizacji i źródeł finansowania inwestycji z odpowiednimi wielkościami planowanymi przy jej rozpoczęciu oraz określonymi w wyniku zmian dokonanych w okresie realizacji tej inwestycji; analizę i uzasadnienie różnic między wielkościami, o których mowa wyżej; opis ważniejszych działań, które inwestor podjął w celu usunięcia nieprawidłowości występujących w okresie realizacji inwestycji; informację dotyczącą podatku od towarów i usług zapłaconego i zwróconego zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług. Jednocześnie, zgodnie z § 16 ust. 4 cytowanego rozporządzenia dysponent (w tym przypadku urząd wojewódzki) w razie stwierdzenia nieprawidłowości w rozliczeniu, poleca inwestorowi ich usunięcie i wyznacza termin przekazania poprawionego rozliczenia.

Spośród dziewięciu gmin, w których kontrole dotyczyły tworzenia placówek „Senior+”, w czterech gminach stwierdzono, że nie zostały złożone rozliczenia mimo, że były one zobowiązane do jego złożenia lub zostały one złożone po terminie. Ponadto spośród czterech urzędów wojewódzkich, w których realizowane były czynności kontrolne, jedynie w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim do spraw, obok sprawozdań z realizacji zadania, dołączane były rozliczenia inwestycji. W pozostałych trzech urzędach, w przypadku niezłożenia rozliczenia, pracownicy nie wzywali beneficjentów do ich złożenia.

5.2.5. Kontrola realizacji zadań określonych umową o dofinansowanie

Do zadań wojewody należy kontrola i nadzór nad realizacją Programu w województwie. Analogicznym obowiązkiem organów wykonawczych jednostek samorządowych jest poddanie się kontroli zgodnie z zawartą umową. W latach 2018–2020 pracownicy trzech urzędów wojewódzkich zrealizowali łącznie 52 kontrole. W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie nie przeprowadzano kontroli realizacji umów zawartych w ramach Programu „Senior+” tłumacząc ten fakt w głównej mierze brakami kadrowymi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwięcej kontroli zrealizowanych zostało przez pracowników Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie – 43 kontrole (82,7% wszystkich kontroli). Kontrole prowadzone były przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej (odpowiedzialnego merytorycznie za realizację Programu) oraz pracowników Wydziału Kontroli.

Kontrole dotyczyły prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji na utworzenie i wyposażenie placówek „Senior+”, jak i dofinansowania ich bieżącego funkcjonowania. Spośród 52 postępowań kontrolnych prowadzonych przez urzędy wojewódzkie, w 27 z nich stwierdzono nieprawidłowości (52%). Nieprawidłowości przy realizacji dofinansowanych zadań polegały m.in. na:

- realizacji zadania niezgodnie z zawartą umową o dofinansowanie w zakresie wydatkowania dotacji;
- nieprawidłowym połączeniu placówki „Senior+” z inną jednostką organizacyjną lub braku odpowiedniego zapisu w dokumentach statutowych jednostki, w struktury której włączono placówkę;
- braku zatrudnienia kierownika ośrodka wsparcia „Senior+”;
- niespełnieniu minimalnych standardów lokalowych placówki, określonych w Programie;
- naruszeniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁸ w zakresie wydawanych decyzji administracyjnych;
- nieprzeprowadzaniu wywiadów środowiskowych lub ich aktualizacji;
- braku zaświadczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do uczestnictwa w zajęciach aktywizujących ruchowo.

W ramach zaleceń pokontrolnych wskazywano m.in. na przestrzeganie zasad wydatkowania środków publicznych, zwrot części dotacji wraz z należnymi odsetkami, podjęcie działań w celu dostosowania struktury organizacyjnej i zatrudnienia do wymogów ustawowych. Z informacji przekazanych przez jednostki samorządu terytorialnego wynikało, że zalecenie zostało zrealizowane.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może monitorować i kontrolować realizację zadań wynikających z Programu. W przypadku otrzymania uzasadnionych sygnałów o nieprawidłowościach, odnoszących się bezpośrednio do funkcjonowania Programu, minister może przeprowadzić jego kontrolę doraźną zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu jego realizacji.

W latach 2018–2020 pracownicy MRiPS przeprowadzili dwie kontrole realizacji Programu „Senior+”, w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie oraz Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu. Kontrole dotyczyły w zakresie prawidłowości przeprowadzania naborów i oceny ofert w ramach programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020 za okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2019 r. Na podstawie ustaleń kontroli pozytywnie oceniono działalność MUW

⁵⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: kpa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz uzupełniono o zalecenia pokontrolne. Dyrektor BKA wyjaśnił, że Minister po zakończeniu kontroli nie podejmował kolejnych działań.

Na podstawie pkt IV.3.2.3 Programu „Senior+”, Minister monitorował realizację Programu m.in. w zakresie:

- dostosowania ośrodka wsparcia „Senior+” do potrzeb seniorów oraz osób niepełnosprawnych,
- dostępności ośrodka wsparcia „Senior+” (w tym dni i godzin otwarcia),
- liczby miejsc utworzonych i dostępnych dla bezpośrednich uczestników zadania,
- zachowania standardów lokalowych i kadrowych,
- aktywności oferowanych dla bezpośrednich uczestników Programu „Senior+”,
- zgodności zasad rekrutacji uczestników projektu z ustawą o pomocy społecznej.
- Minister monitorował ośrodki wsparcia „Senior+” w postaci wizyt monitoringowych.

Pracownicy DAS:

- w 2018 r. zaplanowali i przeprowadzili 13 wizyt monitoringowych, co stanowiło 5% (257) ośrodków wsparcia „Senior+”,
- w 2019 r. zaplanowali i przeprowadzili 13 wizyt monitoringowych, co stanowiło 4,7% (278),
- w 2020 r. zaplanowali i przeprowadzili 17 wizyt monitoringowych, co stanowiło 8,7% (195). Ze względu na pandemię COVID-19 odbyły się dwie wizyty monitoringowe, pozostałe 15 wizyt odbyło się w formie „e-monitoring”.

W latach objętych kontrolą pracownicy DAS podczas wizyt monitoringowych stwierdzili m.in. następujące nieprawidłowości: niedostosowanie Dziennych Domów „Senior+” do potrzeb osób niepełnosprawnych; brak skierowań seniorów do ośrodków na podstawie decyzji administracyjnej lub błędne decyzje; niską frekwencję (na przykład na 15 dostępnych miejsc w zajęciach uczestniczyło czterech seniorów); rekrutację seniorów do ośrodka na podstawie deklaracji uczestnictwa w zajęciach, a nie decyzji administracyjnej, brak gorącego posiłku; braku zatrudnienia kierownika placówki „Senior+”. Wszystkie ww. ośrodki w których stwierdzono powyższe nieprawidłowości, wprowadziły działania naprawcze lub DAS prowadzi z tymi ośrodkami postępowania w tym przedmiocie.

5.3. Funkcjonowanie placówek „Senior+”

Utworzenie placówek „Senior+” stanowiło istotne rozszerzenie oferty kierowanej do seniorów z terenu danej gminy. Spośród ośmiu Dziennych Domów „Senior+”, w których przeprowadzono kontrolę, wszystkie oferowały usługi socjalne, edukacyjne, kulturalno-oświatowe, sportowo-rekreacyjne, aktywności ruchowej lub kinezyterapii, aktywizujące społecznie (m.in. poprzez wolontariat międzypokoleniowy) i terapii zajęciowej. W latach 2018–2019 zaplanowane zajęcia realizowane były zgod-

nie ze złożonymi ofertami. W 2020 r. z uwagi na epidemię COVID-19 wielu zajęć, szczególnie kulturalno-oświatowych czy aktywizujących społecznie nie udało się zrealizować. Jednak w okresie czasowego zawieszenia zajęć w placówkach „Senior+” czy ograniczonego działania tych placówek, świadczone alternatywne formy wsparcia poprzez kontakt telefoniczny z podopiecznymi placówek, dostarczanie zadań do samodzielnego wykonania, jak i dostarczanie posiłków.

Spośród ośmiu ośrodków pomocy społecznej w strukturach których funkcjonowały placówki „Senior+”, jedynie w dwóch z nich (25%) zostały zatrudnione osoby na stanowisku kierownika ośrodka wsparcia „Senior+”, które jednocześnie spełniały wymogi ustawowe odnośnie kwalifikacji. W jednym przypadku osoba zatrudniona na stanowisku kierownika nie posiadała ustawowych kwalifikacji. W przypadku innej placówki „Senior+”, zatrudniono koordynatora, który mimo to spełniał wymogi formalne do kierowania jednostką organizacyjną pomocy społecznej. W pozostałych dwóch przypadkach nie zatrudniono kierowników placówek „Senior+”, określając w dokumentach statutowych, że funkcję kierownika ośrodka wsparcia pełni kierownik OPS.

W trzech gminach, rady gmin podjęły uchwały, w których wskazano, że uczestnictwo w placówkach „Senior+” jest nieodpłatne dla uczestników. NIK stwierdziła, że organ stanowiący gminy, na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, nie posiada kompetencji do uchwalenia jakichkolwiek zwolnień od opłat za pobyt w ośrodku wsparcia. Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady powiatu lub rady gminy do przyjęcia określonych unormowań, wskazał zakres przysługującego uprawnienia.

5.3.1. Forma organizacyjna placówek

Placówki „Senior+” tworzone są w formie Dziennych Domów „Senior+” oraz Klubów „Senior+”. Zgodnie z art. 6 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej placówki „Senior+” jako ośrodki wsparcia są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Mogą funkcjonować jako samodzielne jednostki budżetowe lub mogą być włączone w struktury innych jednostek organizacyjnych gminy, przy czym możliwości połączenia są ograniczone. Zgodnie z art. 111a ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, ośrodek wsparcia może być połączony z ośrodkiem pomocy społecznej, centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych⁵⁹ przez centrum usług społecznych lub domem pomocy społecznej dla osób w podeszłym wieku lub dla osób przewlekle somatycznie chorych. W przypadku połączenia ośrodek wsparcia działa w strukturze odpowiednio ośrodka pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub domu pomocy społecznej.

Spośród dziewięciu gmin, w których przeprowadzono kontrole w urzędach gmin i miast, w pięciu placówki „Senior+” jako ośrodki wsparcia zostały włączone w struktury ośrodków pomocy społecznej, w trzech

Placówki „Senior+”
jako samodzielne
jednostki
lub w strukturach OPS

⁵⁹ Dz. U. poz. 1818.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

placówki „Senior+” zostały utworzone jako samodzielne jednostki organizacyjnej gminy, zaś w jednym przypadku prowadzenie ośrodka zostało zlecone organizacji pozarządowej wyłonionej w drodze konkursu.

Spośród pięciu w gmin, w których placówki „Senior+” włączono w struktury ośrodków pomocy społecznej, w dwóch przypadkach placówki wcześniej funkcjonowały w strukturach urzędów gmin, a więc w sposób niezgodny z ustawą o pomocy społecznej.

Przykłady

Urząd Gminy w Świdwinie: W okresie objętym kontrolą na terenie gminy utworzono trzy Kluby „Senior+”, w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r. Wszystkie trzy Kluby uchwałami Rady Gminy zostały włączone w struktury organizacyjne Urzędu. Projekty uchwał zostały przedłożone przez Wójta Gminy, po pozytywnym zaopiniowaniu ich przez radcę prawnego. Wojewoda Zachodniopomorski w trybie nadzoru nie stwierdził nieważności uchwał w sprawie włączenia w struktury Urzędu Klubu „Senior+” w Krosinie oraz Klubu „Senior+” w Rogalinie, mimo że akty te były przedmiotem postępowania nadzorczego w trybie przepisów o samorządzie gminnym. Stwierdził natomiast nieważność jedynie uchwały włączającej Klub „Senior+” w Cieszeniewie w struktury Urzędu Gminy, przywołując w uzasadnieniu art. 111a ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. W wyniku działania nadzorczego Wojewody Zachodniopomorskiego Rada Gminy w lutym 2021 r. podjęła uchwały zmieniające uchwały w sprawie włączenia trzech Klubów w struktury organizacyjne Urzędu. W ich wyniku Kluby zostały włączone w struktury Ośrodka Pomocy Społecznej.

Urząd Gminy w Wińsku: W przypadku dwóch Dziennych Domów „Senior+” utworzonych na terenie gminy w roku 2017 i 2019, nie podjęto stosownych uchwał w sprawie utworzenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej lub włączenia ich w struktury innych funkcjonujących na terenie gminy jednostek. Zarządzeniem Wójta Gminy Wińsko w Urzędzie Gminy został utworzony Referat Seniorów i Osób Niepełnosprawnych odpowiedzialny za działalność Dziennych Domów. W związku z wymogiem ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w ramach edycji Programu „Senior+” na 2020 rok oraz koniecznością dołączenia do oferty uchwały w sprawie utworzenia placówek „Senior+”, w dniu 27 stycznia 2020 r. Rada Gminy w Wińsku podjęła uchwały w sprawie utworzenia I i II Dziennego Domu „Senior+” oraz włączeniu ich w struktury GOPS w Wińsku.

Placówki „Senior+”
jako samodzielne
jednostki
lub w strukturach OPS

5.3.2. Kadra kierownicza w placówkach

Kierownicy zatrudnieni w ośrodkach wsparcia, którymi są placówki „Senior+”, powinny spełniać wymogi określone w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Na podstawie art. 111a ust. 3 ustawy powyższy wymóg dotyczy także kierowników tych ośrodków, które zostały włączone w struktury innej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej.

Osoba kierująca jednostką organizacyjną pomocy społecznej powinna posiadać co najmniej 3-letni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej.

Spośród ośmiu ośrodków pomocy społecznej w strukturach których funkcjonowały placówki „Senior+”, jedynie w dwóch z nich zostały zatrudnione osoby na stanowisku kierownika ośrodka wsparcia „Senior+”, które jednocześnie spełniały wymogi ustawowe odnośnie kwalifikacji. W jednym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przypadku osoba zatrudniona na stanowisku kierownika nie posiadała ustawowych kwalifikacji. W przypadku innej placówki „Senior+”, zatrudniono koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, który spełniał wymogi formalne do kierowania jednostką organizacyjną pomocy społecznej.

Przykłady

MOPS w Brzesku: Z uwagi na dwukrotnie nierozstrzygnięty nabór na stanowisko Kierownika Domu (nie wpłynęła żadna oferta), Dyrektor MOPS w maju 2018 r. powierzyła pełnienie obowiązków Kierownika pracownikowi MOPS. Pracownik ten w międzyczasie podjął studia podyplomowe w zakresie organizacji pomocy społecznej, które ukończył w lutym 2019 r. Mimo spełnienia przez p.o. Kierownika Domu wymogów ustawowych odnośnie kwalifikacji na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej osoba ta, do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, zatrudniona była na stanowisku p.o. Kierownika Domu.

GOPS w Kętach: Osoba zatrudniona na stanowisku Kierownika Dziennego Domu, w okresie maj 2017 r.–czerwiec 2020 r. nie posiadała kwalifikacji do zajmowania stanowiska, o których mowa w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (nie posiadała specjalizacji w zakresie organizacji pomocy społecznej). W trakcie kierowania Dziennym Domem, w lipcu 2020 r. uzyskała specjalizację, o której mowa wyżej, tym samym spełniając wymóg ustawy do zajmowania stanowiska kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej.

W pozostałych dwóch przypadkach nie zatrudniono kierowników placówek „Senior+”, określając w dokumentach statutowych, że funkcję kierownika ośrodka wsparcia pełni kierownik OPS.

Art. 111a ust. 3 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, że osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, będącymi w strukturze ośrodka pomocy społecznej, obowiązane są spełniać wymagania dla kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Wskazany powyżej przepis nie określa wprost, że w przypadku jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (a takimi są placówki „Senior+”), włączonych w strukturę innej jednostki organizacyjnej (np. OPS) konieczne jest zatrudnienie kierownika jednostki włączanej w strukturę innej jednostki, co powoduje rozbieżności w jego interpretacji.

Przykłady

MGOPS w Sianowie: W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 lipca 2020 r. w Dziennym Domu „Senior+” oraz Klubie „Senior+”, włączonymi w strukturę MGOPS, nie zatrudniono kierownika ww. placówek. Placówki te wchodziły w skład Działu Aktywizacji i integracji a ich pracami kierował Koordynator. Od 1 sierpnia 2020 r. placówki włączono do Działu Wsparcia Seniorów a dotychczasowego Koordynatora zatrudniono na stanowisku Kierownika Działu.

OPS w Puchaczowie: W Dziennym Domu „Senior+” (DDS+) funkcję kierownika pełnił Kierownik OPS. Jednocześnie, w DDS+ był wyznaczony koordynator, który jednak nie spełniał wymogów ustawowych dla zajmowania stanowiska osoby kierującej jednostką organizacyjną pomocy społecznej. W wyniku przeprowadzonego przez pracowników MRiPS monitoringu placówki w 2019 r., wezwano Kierownika OPS do podjęcia działań naprawczych polegających na zatrudnieniu kierownika DDS+. Mimo to do czasu zakończenia kontroli nie zatrudniono ani nie podjęto żadnych działań w celu zatrudnienia kierownika

DDS+ (m.in. nie wyodrębniono w strukturze organizacyjnej OPS stanowiska kierownika DDS+). Kierownik OPS wyjaśniła, że brak zatrudnienia kierownika DDS+ wynikał z interpretacji przepisów ustawy o pomocy społecznej, odmiennej od stanowiska MRiPS.

5.3.3. Minimalne standardy placówek

Program definiuje minimalne standardy placówek „Senior+” oraz poziom zatrudnienia pracowników. Przede wszystkim placówki powinny być usytuowane w miejscu dostępnym dla seniorów oraz powinny być przystosowane do potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych.

Wśród minimalnych standardów lokalowych Dziennego Domu „Senior+” wymieniono:

- jedno pomieszczenie ogólnodostępne wyposażone w stoły i krzesła (lub kanapy i fotele) pełniące funkcję dali spotkań, jadalni;
- pomieszczenie albo pomieszczenia kuchenne lub aneks kuchenny, wyposażone w sprzęty, urządzenia i naczynia do przygotowania i spożycia posiłku;
- jedno pomieszczenie do utrzymania lub zwiększania aktywności ruchowej lub kinezyterapii wyposażone w podstawowy sprzęt, odpowiedni do potrzeb i sprawności seniorów (np. materace, leżanka, rotory, drabinki, drobny sprzęt do ćwiczenia indywidualnych);
- pomieszczenie pełniące funkcję szatni dla seniorów i personelu z indywidualnymi szafkami;
- jedna łazienka wyposażona w dwie toalety (dla kobiet i mężczyzn), umywalkę i prysznic z krzeselkiem, uchwyty pod prysznicem;
- pokój zabiegowo-pielęgniarski.

Spośród 16 Dziennych Domów „Senior+” poddanych oględzinom, wszystkie spełniały wymogi obowiązkowe wskazane w Programie.

Ponadto 13 Dziennych Domów posiadało także pomieszczenia dodatkowe, takie jak: pomieszczenie klubowe z biblioteczką i prasą, wyposażone w sprzęt RTV, komputer z dostępem do internetu, kanapy i fotele, pomieszczenie do odpoczynku z miejscami do leżenia, pomieszczenie do terapii indywidualnej lub poradnictwa rozumianego jako szeroko pojęta praca socjalna oraz wydzielone miejsce na pralkę i odpowiednio wyposażone miejsce do prasowania.

Ponadto w jednym przypadku stwierdzono naruszenie postanowień umowy w zakresie prawidłowego oznaczenia placówki dofinansowanej z Programu „Senior+”.

Przykład

UG Wińsko: W wyniku przeprowadzonych oględzin placówek DDS I i II stwierdzono, że: przed budynkiem mieszczącym placówki DDS I i II, w zadaszeniu tarasu, stwierdzono uszkodzenie rynny, powodujące zalewanie, wodą opadową, nawierzchni przed tarasem ze sztucznej trawy. Na ścianie frontowej budynku, mieszczącego DDS, stwierdzono brak tabliczki z nazwą ulicy i numerem

porządkowym budynku, która winna zostać umieszczona w terminie do dnia 3 lutego 2019 r. (w terminie 30 dni od dnia 3 stycznia 2019 r., tj. zawiadomienia o ustaleniu tego numeru⁶⁰).

Minimalne standardy, jakie musi spełnić Klub „Senior+” to:

- jedno pomieszczenie ogólnodostępne wyposażone w stoły i w krzesła (lub kanapy i fotele) pełniące funkcję sali spotkań;
- pomieszczenie albo pomieszczenia kuchenne lub aneks kuchenny, wyposażone w sprzęty, urządzenia i naczynia do przygotowania i spożycia posiłku;
- jedna łazienka wyposażona w dwie toalety (dla kobiet i mężczyzn) i umywalkę;
- wydzielone miejsce pełniące funkcję szatni dla seniorów.

Wszystkie pięć Klubów „Senior+”, które zostały poddane oględzinom, spełniały minimalne standardy określone w Programie.

Spośród pięciu Klubów tylko jeden posiadał pomieszczenia dodatkowe takie jak: pomieszczenie do zajęć rehabilitacyjno-ruchowych wyposażone w niezbędny sprzęt, pomieszczenie klubowe wyposażone w sprzęt RTV, komputer z dostępem do internetu, łazienkę wyposażoną w prysznic, pokój do zajęć z terapii warsztatowej – arteterapii.

Zgodnie z pkt IV.2 Programu minimalny standard zatrudnienia w Dziennym Domu „Senior+” to co najmniej jeden pracownik na 15 seniorów oraz fizjoterapeuta zajęciowy lub instruktor terapii lub pielęgniarz lub ratownik medyczny w wymiarze czasu odpowiednim do potrzeb placówki. Dodatkowo, w zależności od potrzeb, w placówce może być zatrudniony inny specjalista w wymiarze czasu odpowiednim do potrzeb placówki. W przypadku placówek o liczbie miejsc większej niż 15, a mniejszej niż 30, jednostka samorządu terytorialnego we współpracy z urzędem pracy może zaangażować stażystę.

Minimalny standard zatrudnienia w Klubie „Senior+” to jeden pracownik oraz specjalista w pożądanym zakresie zatrudniony w wymiarze czasu odpowiednim do potrzeb placówki. Dodatkowo, w zależności od potrzeb, w placówce mogą być zatrudnieni inni specjaliści w wymiarze czasu odpowiednim do potrzeb placówki.

Zasoby kadrowe w placówce „Senior+” stanowią integralną część oferty składanej przez jednostki samorządu w konkursie.

We wszystkich ośmiu skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej wymogi kadrowe odnośnie pracowników zatrudnionych w placówkach „Senior+” były spełnione.

⁶⁰ Zgodnie z art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2021 r., poz. 1990, ze zm.) właściciele nieruchomości zabudowanych lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które takimi nieruchomościami władają, mają obowiązek umieszczania w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym w terminie 30 dni od dnia zawiadomienia o ustaleniu tego numeru. Na tabliczce oprócz numeru porządkowego zamieszcza się również nazwę ulicy.

5.3.4. Zakres udzielanej pomocy

Placówki „Senior+” świadczyły wsparcie osobom nieaktywnym zawodowo w wieku 60+ poprzez umożliwienie korzystania z oferty na rzecz społecznej aktywizacji, w tym oferty prozdrowotnej, obejmującej usługi w zakresie aktywności ruchowej lub kinezyterapii, a także oferty edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjnej i opiekuńczej.

We wszystkich 17 gminach określono zasady uczestnictwa seniorów w zajęciach oferowanych przez placówki „Senior+” poprzez przyjęcie stosowanych regulaminów. Regulaminy te określały warunki rekrutacji i udziału w zajęciach realizowanych w placówce. Dokumentem rekrutacyjnym, który należało złożyć ubiegając się o przyjęcie był wypełniony wniosek o przyjęcie, wypełniony kwestionariusz zgłoszeniowy, zaświadczenie o stanie zdrowia oraz zgoda na przetwarzanie danych osobowych i zezwolenie na rozpowszechnianie wizerunku. Podstawą przyjęcia do ośrodka wsparcia „Senior+” była decyzja administracyjna wydana przez właściwy ośrodek pomocy społecznej, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. W przypadku zgłoszenia się większej liczby uczestników niż przewidziana liczba miejsc, decydowała kolejność zgłoszeń.

Dzienne Domy „Senior+” oferowały najszerszy zakres zajęć: socjalne, edukacyjne, kulturalno-oświatowe, sportowo-rekreacyjne, aktywności ruchowej lub kinezyterapii, aktywizujące społecznie oraz terapii zajęciowej.

Przykłady

MOPS w Kętach: W Dziennym Domu „Senior-Wigor” w Kętach działa Punkt Informacji dla Seniorów. To miejsce przyjazne Seniorom, które sprzyja zmianie rzeczywistości i zapewnia dostęp oraz kompleksowej pomocy w zapewnieniu dostępu do informacji i oferowanych usług. Pracownicy Dziennego Domu „Senior-Wigor” w Kętach udzielają informacji dotyczących ulg i uprawnień przysługujących osobom starszym i niepełnosprawnym, między innymi w zakresie: ustalenia stopnia niepełnosprawności, uzyskania sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych oraz środków pomocniczych, ulg i uprawnień podatkowych, a także możliwości otrzymania dodatku mieszkaniowego, usług opiekuńczo-pielęgniacyjnych, ośrodków opieki całodobowej, sanatoriów, turnusów rehabilitacyjnych, w tym turnusów wytchnieniowych a także zagospodarowania czasu wolnego Seniora poprzez Kluby Seniora, Koła Gospodyń Wiejskich, Uniwersytetu III Wieku, oferty o imprezach towarzyskich i kulturalnych dla Seniorów na terenie gminy. W Punkcie Informacji dla Seniorów dostępne są również aktualne druki, a pracownicy służą pomocą przy ich wypełnianiu.

W przypadku klubów „Senior+” ich celem głównym była aktywizacja społeczna, integracja osób starszych i włączenie ich do społeczności lokalnej oraz organizacja spędzania czasu wolnego. Kluby zapewniały uczestnikom usługi o charakterze: bytowym (zapewnienie odpowiednich standardów lokalowych, oraz ciepłych i zimnych napojów), wspomagającym (organizacja wolnego czasu stworzenie warunków do rozwoju integracji, samorządności seniorów i wolontariatu międzypokoleniowego, umożliwienie udziału w zajęciach aktywizacyjnych, integracyjnych i terapeutycznych oraz imprezach kulturalnych, sportowych, rozrywkowych).

Szczegółowa analiza 97 spraw prowadzonych w ośrodkach pomocy społecznej wykazała, że we wszystkich przypadkach pomocy udzielono na wniosek seniora. Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następowało w formie decyzji administracyjnej zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Wydanie decyzji administracyjnej poprzedzało przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego. W przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy przeprowadzano aktualizację wywiadu środowiskowego. Kierowanie do DDS+ odbywało się bezterminowo. We wszystkich przypadkach przeprowadzono rodzinny wywiad środowiskowy w terminie określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz aktualizacji wywiadu środowiskowego. W 2020 r. na podstawie art. 15o ust. 1a ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶¹ nie sporządzano aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły nieprawidłowego oznaczenia organu wydającego decyzje oraz naruszeń przepisów dotyczące zawieszenia postępowania administracyjnego oraz jego podjęcia.

Wsparcie
w placówce „Senior+”
tylko na wniosek seniora

Przykłady

GOPS w Skulsku: Organ wydający decyzje w zakresie objętym kontrolą był nieprawidłowo oznaczony – jako Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, w sytuacji, gdy w decyzjach wskazany powinien być Wójt Gminy Skulsk. Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 1 kpa, w decyzji administracyjnej oznaczony powinien być organ administracji publicznej a nie jednostka organizacyjna gminy. Kierownik GOPS wyjaśniła, że jako organ wydający decyzję mylnie oznaczono Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, a powinien być wymieniony organ administracji publicznej.

MGOPS w Sianowie: W trzech postępowaniach administracyjnych wydano decyzje o zawieszeniu postępowania albo o podjęciu zawieszonego postępowania, zamiast postanowienia, co stanowiło naruszenie art. 101 § 1 kpa. Zgodnie z art. 101 § 1 kpa o postanowieniu w sprawie zawieszenia albo podjęcia postępowania organ administracji publicznej zawiadamia strony. W trzech postępowaniach administracyjnych dotyczących przyznania pomocy polegającej na skierowaniu do DDS+ osoby po złożeniu wniosków o przyjęcie, jednocześnie (w związku z brakiem wolnych miejsc w DDS+) złożyły wnioski o zawieszenie postępowania administracyjnego do czasu zwolnienia miejsca. Działając z upoważnienia Burmistrza, Kierownik Działu Pomocy Środowiskowej i Wsparcia Rodziny MGOPS w Sianowie wydała 7 listopada 2019 r. w tych sprawach decyzje odpowiednio: 5028/01-2201/2019-1, 5028/01-2201/2019-2 oraz 5028/01-2200/2019-1 o zawieszeniu postępowania w sprawie skierowania do DDS+. Następnie w związku ze zwolnieniem miejsca w DDS+ wydała 9 stycznia 2020 r. dwie decyzje odpowiednio: nr 5028/01-2201/2020-3, 5028/01-2201/2020-4 oraz 9 marca 2020 r. nr 5028/01-2200/2020-2 o podjęciu zawieszonych 7 listopada 2019 r. postępowań w sprawie skierowania do ośrodka wsparcia dziennego DDS+. Kierownik Działu Pomocy Środowiskowej i Wsparcia Rodziny MGOPS wyjaśniła, że wydając przedmiotowe decyzje w sprawach zawieszenia i podjęcia zawieszonych postępowań nie zwróciła uwagi, że w tych sprawach należało wydać postanowienia.

⁶¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.

Nieprawidłowe ustalenie odpłatności w decyzjach administracyjnych

Ponadto w przypadku jednej gminy stwierdzono, że opłaty za korzystanie z placówki „Senior+” zostały nieprawidłowo ustalone w decyzji administracyjnej lub też w decyzjach tych nie odniesiono się do kwestii odpłatności.

Przykład

OPS w Świętochłowice: W jednym przypadku w wydanej decyzji administracyjnej nieprawidłowo ustalono opłatę za pobyt w placówce. W okresie od 3 kwietnia 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. odpłatność za usługi w Dziennym Domu „Senior+” została ustalona w wysokości 10,49 zł za dzień za osobę, co stanowiło 70% kryterium dochodowego, w sytuacji gdy powinna zostać ustalona w wysokości 11,98 zł za dzień za osobę, tj. na poziomie 80% kryterium dochodowego. Było to niezgodne z wydaną na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej uchwałą Rady Miejskiej w Świętochłowicach nr XVI/169/15 z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w Centrum Aktywizacji Osób Starszych, Ośrodkach Wsparcia i Placówkach zapewniających miejsca noclegowe⁶².

W przypadku dwóch seniorów w wydanych decyzjach administracyjnych⁶³ rozstrzygnięto kwestię przyznania im miejsca w DDS+, nie odniesiono się jednak w tych decyzjach do kwestii odpłatności za ten pobyt, co w przypadku osób z dochodami nieprzekraczającymi kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, powinno obejmować wskazanie przez organ w decyzji, że z tego powodu, na podstawie art. 97 ust. 1 zdanie drugie ustawy⁶⁴, nie ponoszą one opłaty.

W przypadku jednej osoby dotyczyło to przyznania seniorowi wsparcia w postaci korzystania z usług DDS+ w okresach: od 2 stycznia 2018 r. do 30 kwietnia 2018 r. oraz od 2 maja 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.

W przypadku drugiej osoby dotyczyło to przyznanego jej wsparcia w postaci korzystania z usług DDS+ w okresach: 2 stycznia 2018 r. do 31 marca 2018 r., od 3 kwietnia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. oraz od 2 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2019 r.

Spośród 97 osób, których sprawy zostały poddane szczegółowej analizie, 69 osób nadal uczestniczy w zajęciach organizowanych przez placówki „Senior+”. Dwadzieścia pięć osób zrezygnowało, a trzy osoby zmarły.

Za funkcjonowanie placówek oraz utrzymanie liczby miejsc, a także za dowożenie seniorów, w szczególności mających trudności w poruszaniu się, odpowiada jednostka samorządu (pkt IV.1.4 Programu). Spośród 17 jednostek samorządowych, jedynie w ośmiu zorganizowano dowóz seniorów do placówek „Senior+”. Najczęstszymi przyczynami braku organizacji dowozu był brak zainteresowania nim ze strony seniorów, szczególnie jeżeli placówka umiejscowiona była w centrum gminy, w punkcie dobrze skomunikowanym.

⁶² Ze zmianami (uchwały w sprawie zmiany ww. uchwały z dnia 21 grudnia 2015 r., 20/206/16 z dnia 11 kwietnia 2016 r. i nr XXXIX/321/17 z dnia 27 lipca 2017 r.

⁶³ Decyzje wydane na podstawie art. 106 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej.

⁶⁴ Według art. 97 ust. 1 zdanie drugie ustawy o pomocy społecznej osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.

5.3.5. Zasady ponoszenia odpłatności

Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy, rada powiatu lub rada gminy w drodze uchwały ustala szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Indywidualną opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych ustala podmiot kierujący (np. ośrodek pomocy społecznej) w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Przy tym osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego⁶⁵ (art. 97 ust. 1 ustawy).

W toku prowadzonych postępowań kontrolnych ustalono, że w trzech gminach (gminy Sianów, Świdwin i Skulsk) rady gmin podjęły uchwały, w których wskazano, że uczestnictwo w placówkach „Senior+” jest nieodpłatne dla uczestników. Wojewoda Zachodniopomorski jako organ nadzoru nad jednostkami samorządowymi udzielił informacji, że uregulowanie kwestii dotyczącej odpłatności za uczestnictwo seniorów w zajęciach prowadzonych w placówce „Senior+” należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Powołał się przy tym na komunikat Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej zamieszczony na stronie www.senior.gov.pl⁶⁶ zgodnie z którym rada gminy ma kompetencje do ustalenia odpłatności, w tym także określenia zgodnych z prawem kryteriów zwolnienia uczestników placówek „Senior+” z jej ponoszenia.

Organ stanowiący gminy, na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy, nie posiada kompetencji do uchwalenia jakichkolwiek zwolnień od opłat za pobyt w ośrodku wsparcia⁶⁷. Ustawodawca, kształtując upoważnienie rady powiatu lub rady gminy do przyjęcia określonych unormowań, wskazał zakres przysługującego uprawnienia. Natomiast organ stanowiący gminy podejmując akt prawa miejscowego ma obowiązek ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, a więc precyzyjnie określić wszystkie przewidziane w normie upoważniającej elementy. Uprawnienia rady powiatu lub rady gminy w tym zakresie powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny – nie można dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wprowadzać kompetencji na zasadzie analogii⁶⁸. Podkreślić należy, że o tym kto nie ponosi opłaty za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych zdecydował ustawodawca w art. 97 ust. 1 ustawy. Z przepisu tego wynika, że osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód

⁶⁵ Ustalonego zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1358).

⁶⁶ http://senior.gov.pl/program_senior_plus/pokaz/416

⁶⁷ Tak jak to ma miejsce np. w art. 50 ust. 6 ustawy, zgodnie z którym rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

⁶⁸ Por. uzasadnienie wyroku WSA w Olsztynie z 10 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 398/18 (LEX nr 2523526); uzasadnienie wyroku WSA w Opolu z dnia 27 września 2018 r. II SA/Op 258/18 (LEX nr 2562242).

w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Opłata za pobyt w ośrodkach wsparcia ustalana jest przez podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług.

Przykład

GOPS w Skulsku: Zgodnie z treścią § 5 ust. 3 regulaminu Dziennego Domu Seniora w Mielnicy Dużej, pobyt w Domu jest nieodpłatny. Rada Gminy Skulsk nie podjęła przy tym dotychczas uchwały określającej zasady odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Seniora w Mielnicy Dużej, o której mowa w art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Stosownie do przywołanej wyżej normy kompetencyjnej, wyłącznie rada gminy jest uprawniona do określania zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Sposób ustalenia zasad odpłatności nie może przy tym wykraczać poza zakres upoważnienia ustawowego⁶⁹. Wskazać w tym kontekście trzeba, że § 5 ust. 3 regulaminu Dziennego Domu Seniora nie znajduje oparcia ani w treści art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, ani w treści stosownej uchwały rady gminy.

Kierownik GOPS wyjaśniła, że „Rada Gminy Skulsk nie przyjęła obowiązujących zasad odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Seniora w Mielnicy Dużej ponieważ z założenia tego rodzaju działalność gminy Skulsk ukierunkowana jest jako działalność non profit. W związku z tym na terenie gminy Skulsk nie ma ustalonych stawek za pobyt w Dziennym Domu Seniora, ani też ewentualnych zwolnień za pobyt względnie zasad określających korzystanie z Dziennego Domu Seniora w sposób nieodpłatny. Przedmiotem dyskusji był temat odpłatności za pobyt w Dziennym Domu Seniora, jednak ostatecznie nie przyjęto aktu prawa miejscowego w tym zakresie. Reasumując gmina Skulsk przyjęła na siebie odpłatność za pobyt w Dziennym Domu Seniora w Mielnicy Dużej wychodząc z założenia, że beneficjentami pomocy będą osoby starsze, które nie posiadają zbyt wysokich świadczeń emerytalnych.”

5.3.6. Funkcjonowanie placówek w okresie epidemii Covid-19

Epidemia COVID-19 miała znaczący wpływ na realizację wydatków ramach Programu w roku 2020. Ponadto z powodu epidemii oraz zawieszenia działalności placówek „Senior+” część zaplanowanych zajęć nie została zrealizowana (np. wycieczki, wyjazdy do kina, teatru), a także wprowadzono alternatywne sposoby realizacji zajęć, prowadzonych poza siedzibą domu czy klubu.

W związku ze stanem epidemii COVID-19 w marcu 2020 r. zawieszona została stacjonarna działalność wszystkich Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”. Dyrektor DAS wyjaśniła, że większość ośrodków wsparcia „Senior+” pomimo to realizowała swoje zadania w formie alternatywnej. W dniu 5 czerwca 2020 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opublikował komunikat w sprawie zmian w warunkach realizacji Programu „Senior+” na lata 2015–2020 edycja 2020 określonych w ogłoszeniu konkursowym, w związku ze stanem epidemii COVID-19. Minister poinformował o zmianach w warunkach realizacji zadań w ramach modułu 2 (zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek) określonych w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert w ramach Programu edycja

⁶⁹ Por. np. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 września 2018 r. w sprawie II SA/Op 258/18 opubl. w LEX nr 2562242.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w 2020, opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa w dniu 25 listopada 2019 r. oraz ogłoszeniu o dodatkowym naborze ofert w ramach programu „Senior+” edycja 2020 opublikowanym w dniu 21 kwietnia 2020 r. w BIP Ministerstwa⁷⁰.

Rozliczanie frekwencji i nadzór nad utrzymaniem trwałości, o której mowa w komunikacie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie zmian w warunkach realizacji Programu „Senior+” na lata 2015–2020 określonych w ogłoszeniu konkursowym w związku ze stanem epidemii COVID-19 należą do zadań wojewody.

W okresie zawieszenia działalności lub czasowego zamknięcia ośrodków wsparcia, spowodowanego skutkami Covid-19, których funkcjonowanie jest finansowane w ramach modułu 2 programu wieloletniego Senior+ na lata 2015–2020, edycja 2020, jednostkom samorządu terytorialnego przysługiwała dotacja na pokrycie bieżących kosztów ich prowadzenia.

Ponadto w okresie od 12 marca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., Zleceniobiorca zobowiązany jest do prowadzenia dziennych list obecności na podstawie których ustalana będzie miesięczna frekwencja. W przypadku, gdy faktyczna frekwencja w danym miesiącu jest o 50% mniejsza od dofinansowanej liczby utrzymywanych miejsc w danej placówce, każde dofinansowane miejsce (po zaokrągleniu w dół) poniżej wskazanego limitu stanowi koszt niekwalifikowany, który podlega zwrotowi jako część dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. Przy wyliczeniu frekwencji uwzględnia się liczbę osób objętych usługami lub alternatywnymi sposobami realizacji zajęć, prowadzonych poza siedzibą Dziennego Domu, czy Klubu „Senior+”.

Okres zamknięcia lub zawieszenia działalności Dziennych Domów i Klubów „Senior+”, wywołany skutkami COVID-19, wlicza się do okresu utrzymania trwałości realizacji zadania w ramach Programu „Senior+”.

W znaczącej części samorządów poddanych kontroli, część zaplanowanych w ofercie usług nie została zrealizowana ze względu na zawieszenie zajęć lub ze względu na późniejszy brak zainteresowania nimi samych podopiecznych.

Przykład

GOPS w Skulsku: Zmniejszenie w 2020 roku liczby godzin zajęć w Dziennym Domu Seniora było ściśle związane z wprowadzeniem przepisów ograniczających kontakty ze względu na stan epidemii COVID-19. Po ogłoszeniu pandemii w 2020 roku seniorzy nie wyrazili chęci na indywidualne zajęcia zdalne z psychologiem.

We wszystkich jednostkach samorządowych, od marca 2020 r. a w szczególności w okresach zawieszenia działalności placówek, wprowadzono alternatywne formy wsparcia.

⁷⁰ http://senior.gov.pl/program_senior_plus/pokaz/493

Przykłady

Wójt Gminy Wieprz: W okresie epidemii Covid-19, placówka funkcjonowała jedynie w okresach, w których była taka możliwość, tj. gdy była zgoda Wojewody Małopolskiego na prowadzenie takich działań. Dom działał z zachowaniem pełnego reżimu sanitarnego. Zakupiono sprzęt do dezynfekcji ośrodka, zapewniono środki ochrony indywidualnej podopiecznych, a także personelu ośrodka, na bieżąco dokonywano dezynfekcji wyposażenia i sprzętu znajdującego się w ośrodku. W okresie zawieszenia przez Wojewodę działalności Dom realizował swoje zadania z wykorzystaniem metod i technik porozumiewania się na odległość oraz w formie alternatywnych sposobów realizacji zajęć. Personel utrzymywał stały kontakt telefoniczny i mailowy z podopiecznymi, którzy otrzymywali wsparcie psychologiczne, socjalne, terapeutyczne i opiekuńcze. Zapewniono również dowóz wyżywienia do miejsca zamieszkania oraz dostarczane były materiały do zajęć.

Dyrektor GOPS w Przemyśle: Placówki „Senior+” w okresie pandemii COVID-19 pracowały w ograniczonym zakresie. Od 12 marca do 5 lipca 2020 r. oraz od 21 października do 31 grudnia 2020 r. działalność placówek została zawieszona na podstawie decyzji Wojewody. Podczas zawieszenia działalności opiekuńki miały stały kontakt telefoniczny z seniorami. Uczestnicy Dziennego Domu „Senior+” korzystali z bezpłatnych posiłków, które mieli dostarczane do miejsca zamieszkania. W okresie od 6 lipca do 20 października 2020 r. zajęcia w placówkach odbywały się przy zachowaniu pełnego reżimu sanitarnego. Obiekty wyposażono w środki ochrony indywidualnej (maseczki, przyłbice, rękawiczki oraz środki do dezynfekcji dłoni). Wydzielono również jedno pomieszczenie na izolatkę. Zajęcia odbywały się w mniejszych grupach przy jednoczesnym ograniczeniu kontaktu pomiędzy grupami.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było ustalenie czy Program „Senior+” był efektywnym narzędziem zwiększania aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym w ramach polityki senioralnej realizowanej przez samorządy.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Cele szczegółowe

1. Czy działania związane z opracowaniem Programu „Senior+” poprzedzone były analizami w zakresie potrzeb osób starszych i znajdowały odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych?
2. Czy minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego i wojewodowie zgodnie z zapisami Programu „Senior+” realizowali zadania związane z udzielaniem i rozliczaniem dotacji, a także sprawowali nadzór i kontrolę nad nim?
3. Czy Program „Senior+” był skutecznym narzędziem polityki senioralnej realizowanej przez samorządy?
4. Czy jednostki samorządu terytorialnego wykonywały dotowane zadania, uzyskiwały zakładane efekty oraz przestrzegały zasad wykorzystania środków określonych w Programie „Senior+” i w umowach?

Badania kontrolne zostały przeprowadzone w 22 jednostkach: w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, w czterech urzędach wojewódzkich, w dziewięciu urzędach miast i gmin oraz w ośmiu ośrodkach pomocy społecznej, które uczestniczyły w realizacji zadań w ramach Programu „Senior+”.

Zakres podmiotowy

W Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej oraz w urzędach wojewódzkich kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: celowości, legalności, gospodarności i rzetelności. W przypadku urzędów gmin oraz ośrodków pomocy społecznej kontrolę prowadzono w oparciu o kryteria legalności, gospodarności oraz rzetelności.

Kryteria kontroli

Lata 2018–2020. Dla realizacji celu kontroli wykorzystano także informacje i dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.

Okres objęty kontrolą

W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje od 20 gmin, które po uzyskaniu dotacji zrezygnowały z niej m.in. w zakresie przyczyn złożonych rezygnacji.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Ponadto pozyskano również w ww. trybie informacje od dziewięciu urzędów wojewódzkich dotyczącą m.in. przyczyn rezygnacji z dotacji przez jednostki samorządowe oraz pozyskano informacje od ośmiu urzędów gmin dotyczącą przyczyn nieaplikowania o środki w ramach Programu na utworzenie ośrodków wsparcia dla seniorów.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 12 stycznia do 3 sierpnia 2021 r. Zakończenie kontroli rozumiane jest jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w 22 wystąpieniach pokontrolnych, w których zgłoszono 45 wniosków. Z informacji o sposobie realizacji wniosków wynika, że do 22 listopada 2021 r. kierownicy skontrolowanych jednostek zrealizowali 27 wniosków, 14 było w trakcie realizacji, a cztery pozostało niezrealizowanych.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

ZAŁĄCZNIKI

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyło trzech kierowników jednostek kontrolowanych: Minister Rodziny i Polityki Społecznej, Wojewoda Lubelski oraz Wójt Gminy Wiązownica. Łącznie zgłoszono sześć zastrzeżeń, które dotyczyły m.in. stwierdzonego braku wskaźnika odnoszącego się do liczby miejsc w placówkach „Senior+”, nieprzeprowadzenia rewizji Programu w 2018 r. przez Ministra oraz braku rozliczenia inwestycji dofinansowanej ze środków budżetu państwa jak też braku egzekwowania takich rozliczeń.

W przypadku zastrzeżeń złożonych przez Ministra, Kolegium NIK po ich rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 13 października 2021 r., w trybie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy o NIK oddaliło zastrzeżenia w całości.

W przypadku pozostałych dwóch zastrzeżeń, Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli po ich rozpatrzeniu na posiedzeniach w dniach 16 czerwca 2021 r. oraz 13 września 2021 r. oddalił zastrzeżenia w całości.

Finansowe rezultaty kontroli

W trzech kontrolowanych jednostkach wystąpiły finansowe rezultaty kontroli na kwotę ogółem 512 983 zł, z tego 448 314 zł – kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, 64 669 zł – pozyskane korzyści finansowe.

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych

W wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolnego skierowano zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Wójta Gminy Wińsko, polegającego na tym, że udzieliła zamówienia publicznego w trybie postępowania z wolnej ręki, prowadzonego uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, zmieniając w istotny sposób pierwotne warunki zamówienia, co było niezgodne z art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp.

Wykaz jednostek kontrolowanych⁷¹

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Marlena Małąg
2.		Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Konstanty Radziwiłł
3.		Urząd Miejski w Węgrowie	Paweł Marchela
4.		Urząd Miasta i Gminy Pilawa	Albina Łubian
5.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miejski w Pyskowicach	Adam Wójcik
6.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bieruniu	Piotr Cwiękała
7.		Ośrodek Pomocy Społecznej w Świętochłowicach	Agnieszka Kilka

⁷¹ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
8.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Gminy w Wieprzu	Małgorzata Chrapek
9.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzesku	Bogusława Czyżycka-Paryło
10.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kętach	Monika Kaczmarczyk
11.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Lech Sprawka
12.		Urząd Gminy w Nieliszu	Adam Wal
13.		Ośrodek Pomocy Społecznej w Puchaczowie	Ewa Kaźmierczak
14.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Gminy w Przemyśle	Janusz Frąckowiak
15.		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Skulsku	Grażyna Nowak
16.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Ewa Leniart
17.		Urząd Gminy w Wiązownicy	Marian Jerzy Ryznar
18.		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Stalowej Woli	Piotr Pierścioneł
19.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Gminy w Świdwinie	Kazimierz Lechocki
20.		Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sianowie	Elżbieta Altyń
21.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Jarosław Obremski
22.		Urząd Gminy w Wińsku	Jolanta Kryszowska-Zielnica

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek⁷²

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Programowano działania na rzecz aktywizacji społecznej seniorów, w tym w ramach realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020; zrealizowano wskaźniki przyjęte w Programie;	Nieprzeprowadzenie zaplanowanej na 2018 r. rewizji Programu oraz nierzetelne działania w tym zakresie (zbyt krótki czas na zgłoszenie uwag oraz zbyt późno podejmowane działania); nie określono kryteriów merytorycznych ocen ofert składanych w ramach modułu 2; nie określono wskaźnika realizacji Programu w formie liczby miejsc w tworzonych placówkach; przyjęto zawyżoną liczbę osób ogółem korzystających z ośrodków wsparcia w latach 2015–2020.
2.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Udzielano dotacji zgodnie z postanowieniami Programu „Senior+”. Sprawowano kontrolę nad realizacją zadań przez samorządy, wynikających z zawartych umów.	Ocen ofert w 2018 r. dokonywano na wzorach kart z 2017 r. Bezpodstawnie przyznano dodatkowe punkty jednej ofercie. Nie potwierdzono złożenia deklaracji o bezstronności osób oceniających oferty. W dwóch naborach nie zamieszczono na stronie wykazu ofert odrzuconych. Nie określono jednakowego dla wszystkich oferentów trybu dokonywania poprawek i wyjaśnień. W jednym naborze nie dochowano terminu przekazania podziału środków. Podpisano porozumienia po upływie terminu (5). Przekazano dotacje z naruszeniem wyznaczonego terminu. Nieterminowo rozliczono dotacje. Nie wzywano beneficjentów do zwrotu odsetek w przypadku ich naliczenia. Nie wzywano beneficjentów do zwrotu dotacji wydatkowanej niezgodnie z porozumieniem. Nie wzywano beneficjentów do złożenia rozliczenia z inwestycji dofinansowanej z budżetu państwa.

⁷² W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Urząd Miejski w Węgrowie	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej.	Strategia rozwiązywania problemów społecznych nie określała ram finansowych oraz oczekiwanych wskaźników jej realizacji; brak aneksu do umowy w związku z dodatkowymi kosztami; nieprawidłowe oznaczenie dowodów księgowych; brak rozliczenia inwestycji dofinansowanej z budżetu państwa; nieprzekazanie w terminie sprawozdania z trwałości.
4.	Urząd Miasta i Gminy Pilawa	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej.	Strategia rozwiązywania problemów społecznych nie określała ram finansowych oraz oczekiwanych wskaźników jej realizacji; Naruszenie postanowień porozumienia w zakresie stosowania zapisów Programu odnoszących się do odpłatności za pobyt w Klubie „Senior+”.
5.	Urząd Miejski w Pyskowicach	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	–
6.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bieruniu	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	–
7.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Świętochłowicach	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	W trzech decyzjach administracyjnych nie odniesiono się do kwestii odpłatności za pobyt w placówce albo nieprawidłowo ustalono odpłatność za pobyt w placówce „Senior+”.
8.	Urząd Gminy w Wieprzu	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Rozliczenie z finansowania inwestycji z budżetu państwa zostało sporządzone i przekazane po terminie.
9.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzesku	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kętach	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Nie przeprowadzono ewaluacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych zaplanowanej na 2017 r. Kierownik DDSW nie spełniał wymogów ustawowych. W sprawozdaniach z wykonania zadania nie wykazywano wpłat i opłat uczestników.
11.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Udzielano dotacji zgodnie z postanowieniami Programu „Senior+”.	Nie egzekwowano obowiązku składania rozliczeń z inwestycji finansowanych z budżetu państwa.
12.	Urząd Gminy w Nieliszu	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Nie zapewniono seniorom w 2020 r. dowożenia do Dziennego Domu. Nie określono kwalifikacji pracowników i współpracowników realizujących oferty usług.
13.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Puchaczowie	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Nie zatrudniono kierownika Dziennego Domu „Senior+”.
14.	Urząd Gminy w Przemyśle	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Nie sporządzono oraz nie przekazano wojewodzie rozliczeń z finansowania inwestycji z budżetu państwa.
15.	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Skulsku	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Nieprawidłowo oznaczano organ w wydawanych decyzjach administracyjnych. Zwolniono uczestników placówki „Senior+” z odpłatności za pobyt na podstawie zarządzenia Kierownika GOPS.
16.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Udzielano dotacji zgodnie z postanowieniami Programu „Senior+”.	Nie udokumentowano informowania oferentów o błędach w ofercie oraz wezwania do ich poprawienia. Nie egzekwowano obowiązku składania rozliczeń z inwestycji finansowanych z budżetu państwa. Brak prowadzenia kontroli w placówkach „Senior+”.
17.	Urząd Gminy w Wiązownicy	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Nie sporządzono i nie przekazano Wojewodzie Podkarpackiemu rozliczenia inwestycji finansowanej z budżetu państwa.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
18.	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Stalowej Woli	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Strategia rozwiązywania problemów społecznych nie zawierała ram finansowych. Wzór dokumentacji lekarskiej uczestników Domu Seniora nie zawierał informacji o ograniczeniach uczestników w zajęciach ruchowych.
19.	Urząd Gminy w Świdwinie	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Utworzone Kluby „Senior+” włączono w struktury Urzędu Gminy. Projekty uchwał (przyjętych następnie przez Radę Gminy) nie określały zasad odpłatności za korzystanie z Klubów „Senior+”.
20.	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sianowie	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Wydano decyzje o zawieszeniu postępowania albo o podjęciu zawieszonego postępowania, zamiast postanowień. Nieterminowo złożono sprawozdania z realizacji Programu oraz sprawozdania z trwałości realizacji zadania.
21.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu	Udzielano dotacji zgodnie z postanowieniami Programu „Senior+”.	Niezgodnie z zarządzeniem Wojewody przekazywano oferentom informacje o błędach. Nierzetelnie prowadzono karty oceny. Nierzetelnie weryfikowano sprawozdania z realizacji zadania przez gminy.
22.	Urząd Gminy w Wińsku	Zapewnienie wsparcia seniorom w ramach realizowanej polityki senioralnej. Prawidłowa realizacja zadania w ramach Programu „Senior+”.	Udzielono zamówienia z wolnej ręki, prowadzonego uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego, zmieniając pierwotne warunki zamówienia w istotny sposób. Nie przedłożono Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie utworzenia i funkcjonowania Dziennego Domu. Usterki i uszkodzenia budynku, w którym funkcjonował Dzienny Dom.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Program wieloletni „Senior+” na lata 2015–2020 został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów (do 2016 r. Program realizowany był pod nazwą „Senior-WIGOR”).

O wsparcie finansowe w ramach Programu „Senior+” mogą ubiegać się jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), których strategię rozwoju pomocy społecznej uwzględniają rozwój infrastruktury dla osób starszych lub w których brak jest innej infrastruktury tego typu pomocy. Jednostki samorządu mogą także zlecić lub realizować zadanie w partnerstwie z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁷³ tj. z organizacjami pozarządowymi, a także z:

- 1) osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi działającymi na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielniami socjalnymi;
- 4) spółkami akcyjnymi i spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubami sportowymi, będącymi spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Program zakłada wspieranie finansowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań własnych:

- a) gmin w zakresie prowadzenia i zapewnienia miejsc w ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowania do nich osób wymagających opieki⁷⁴;
- b) powiatów w zakresie prowadzenia powiatowych ośrodków wsparcia⁷⁵;
- c) samorządu województwa w zakresie organizowania i prowadzenia regionalnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej⁷⁶.

Wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego realizowane jest na podstawie art. 115 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Program jest programem wieloletnim w rozumieniu art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁷.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, odbywa się na podstawie umowy o partnerstwo, o której mowa w art. 5 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy tj. umowy partnerskiej określonej w art. 28a ust. 1

⁷³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm., dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego.

⁷⁴ Art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej.

⁷⁵ Art. 19 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej.

⁷⁶ Art. 21 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej.

⁷⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷⁸ oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁷⁹.

Zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w celu wspólnej realizacji projektów, w zakresie określonym przez instytucję zarządzającą, mogą być tworzone partnerstwa, przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt, zwany dalej „projektem partnerskim”, na warunkach określonych w porozumieniu lub umowie partnerskiej lub na podstawie odrębnych przepisów. Projekt partnerski realizowany jest na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie zawartej z beneficjentem działającym w imieniu i na rzecz partnerów w zakresie określonym porozumieniem lub umową partnerską⁸⁰. W przypadku projektów partnerskich, porozumienie lub umowa partnerska określa w szczególności zadania partnerów, zasady wspólnego zarządzania projektem oraz sposób przekazywania przez beneficjentów środków finansowych na pokrycie niezbędnych kosztów ponoszonych przez partnerów na realizację zadań w ramach projektu⁸¹.

Art. 33 ust. 1 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 wskazuje, że partnerstwo może być utworzone przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt, na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie. Porozumienie albo umowa o partnerstwie określa w szczególności: przedmiot porozumienia albo umowy, prawa i obowiązku stron, zakres i formę udziału poszczególnych partnerów w projekcie, partnera wiodącego uprawnionego do reprezentowania pozostałych partnerów projektu, sposób przekazywania dofinansowania na pokrycie kosztów ponoszonych przez poszczególnych partnerów projektu, umożliwiające określenie kwoty dofinansowania udzielonego każdemu z partnerów, sposób postępowania w przypadku naruszenia lub niewywiązania się stron z porozumienia lub umowy⁸².

Celem strategicznym Programu jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie miejsc w placówkach „Senior+” przy dofinansowaniu działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”.

⁷⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057.

⁷⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 818.

⁸⁰ Art. 28a ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁸¹ Art. 28a ust. 3 ww. ustawy.

⁸² Art. 33 ust. 5 ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014–2020.

Program skierowany jest do jednostek samorządu, których strategię rozwoju pomocy społecznej uwzględniają rozwój infrastruktury dla osób starszych lub w których brak jest innej infrastruktury pomocy społecznej tego typu. Zgodnie z art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej. Strategia zawiera w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań⁸³. Opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych należy do zadań własnych gminy⁸⁴ oraz powiatu⁸⁵. Gmina opracowując strategię powinna szczególnie uwzględnić w niej programy pomocy społecznej, profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Dofinansowanie udzielane jest w ramach dwóch modułów:

- a) Moduł 1 – jednorazowe wsparcie finansowe na utworzenie lub wyposażenie placówki w wysokości do 80% całkowitego kosztu realizacji zadania, które nie może być wyższe niż 300 tys. zł w przypadku Dziennego Domu „Senior+” oraz 150 tys. zł w przypadku Klubu „Senior+”, z tym że wysokość środków finansowych z budżetu państwa przeznaczonych w ramach powyżej wskazanej kwoty na przebudowę lub remont pomieszczeń lub budynku nie może być wyższa niż 250 tys. zł w przypadku Dziennego Domu „Senior+” oraz 125 tys. zł w przypadku Klubu „Senior+”. Jednorazowa kwota dotacji przeznaczona na wyposażenie Dziennego Domu „Senior+” nie może być wyższa niż 80 tys. zł, a w przypadku Klubu „Senior+” – 25 tys. zł.
- b) Moduł 2 – zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek. Dofinansowaniu z budżetu państwa w każdym roku kalendarzowym, w trybie konkursowym mogą podlegać działania związane z bieżącym utrzymaniem placówki. Rocznie kwota dofinansowania na działalność bieżącą placówek uruchomionych w ramach Programu miesięcznie będzie wynosić na utrzymanie jednego miejsca nie więcej niż 300 zł w Dziennym Domu „Senior+” oraz nie więcej niż 200 zł w Klubie „Senior+”, przy czym dotacja nie może stanowić więcej niż 40% całkowitego kosztu realizacji zadania.

Zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸⁶ przez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. Przez remont należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących

⁸³ Art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

⁸⁴ Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁸⁵ Art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁸⁶ Dz. U. 2021 r., poz. 2351, ze zm.

bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym (art. 3 pkt. 8 upb). W przypadku inwestycji budowlanej oferent zobowiązany jest dołączyć program inwestycji, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji. Wojewoda może ogłosić na stronach internetowych urzędu wojewódzkiego, w terminie 7 dni od ogłoszenia konkursu wzór formularza programu inwestycji oraz konieczność załączenia do oferty kalkulacji kosztów w układzie paragrafowym (pkt V.5.3 Programu).

Program inwestycji powinien zawierać co najmniej⁸⁷: dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji inwestycji, ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności, dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji, harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji, szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składnikach majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie. Po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, inwestor sporządza rozliczenie w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji⁸⁸. Rozliczenie powinno zawierać co najmniej:

- 1) porównanie rzeczywistych kosztów, podstawowych efektów rzeczowych, okresu realizacji i źródeł *finansowania inwestycji* z odpowiednimi wielkościami planowanymi przy jej rozpoczęciu oraz określonymi w wyniku zmian dokonanych w okresie realizacji tej *inwestycji*;
- 2) analizę i uzasadnienie różnic między wielkościami, o których mowa w pkt 1;
- 3) opis ważniejszych działań, które inwestor podjął w celu usunięcia nieprawidłowości występujących w okresie realizacji *inwestycji*;
- 4) informację dotyczącą podatku od towarów i usług zapłaconego i zwróconego zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług.

Inwestor sporządza rozliczenie inwestycji według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia w sprawie inwestycji oraz przekazuje je dysponentowi, który finansował inwestycję ze środków budżetu państwa⁸⁹.

Zgodnie z treścią Programu zasady funkcjonowania placówek „Senior+” są oparte o przepisy ustawy o pomocy społecznej. Dienne Domy „Senior+” i Kluby „Senior+” są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej⁹⁰. Gmina może połączyć ośrodek wsparcia⁹¹ z ośrodkiem pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub z domem pomocy społecznej dla osób

⁸⁷ § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

⁸⁸ § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji.

⁸⁹ § 16 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji.

⁹⁰ Art. 51 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

⁹¹ Z wyłączeniem ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

w podeszłym wieku lub dla osób przewlekle somatycznie chorych⁹². W przypadku połączenia ośrodek wsparcia działa odpowiednio w strukturze ośrodka pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub domu pomocy społecznej⁹³. W przypadku połączenia ośrodka wsparcia z ośrodkiem pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub domem pomocy społecznej osoba kierująca ośrodkiem wsparcia obowiązana jest spełnić wymagania dla kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej⁹⁴. Osoba kierująca ośrodkiem wsparcia powinna posiadać co najmniej 3-letni staż pracy w pomocy społecznej i specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej⁹⁵.

Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia ustala rada gminy lub powiatu w drodze uchwały⁹⁶. Uchwała rady gminy (rady powiatu) powinna tak kształtować zasady odpłatności, by uwzględniały one zakres świadczonych usług i ich koszty. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że organ stanowiący ma ustalić zasady ponoszenia opłat, a nie ich sztywną wysokość⁹⁷.

Kryteria uczestnictwa seniorów oraz zakres działania placówek typu „Senior+” określa jednostka samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do wykazania utrzymania trwałości realizacji zadania przez okres co najmniej 3 lat od dnia następującego po dniu zakończenia realizacji zadania w ramach Programu. W tym czasie jednostka jest zobowiązana do składania corocznych sprawozdań z kontynuacji realizacji zadania publicznego właściwemu wojewodzie.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, osobom starszym może być udzielona pomoc:

- a) w formie usług opiekuńczych przysługuje osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona (art. 50 ust. 1);
- b) osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia (art. 51 ust. 1);
- c) w przypadku braku możliwości zapewnienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osoba wymagająca z powodu wieku lub niepełnosprawności pomocy innych osób może korzystać z usług opiekuńczych i bytowych w formie rodzinnego domu pomocy (art. 52 ust. 1);
- d) pobyt w mieszkaniu chronionym może być przyznany osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu,

⁹² Art. 111a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej

⁹³ Art. 111a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

⁹⁴ Art. 111a ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

⁹⁵ Art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁹⁶ Art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

⁹⁷ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. IV.

ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki (art. 53 ust. 1);

- e) prawo do umieszczenia w DPS przysługuje osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych (art. 54. ust. 1).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2021 r. poz. 2268, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372).
3. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705).
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
11. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788)⁹⁸.
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

⁹⁸ Powołany akt prawny został uchylony rozporządzeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. poz. 893).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Polityki Senioralnej
9. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
10. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
11. Wojewodowie
12. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie miast i gmin

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
Rodziny i Polityki Społecznej

Warszawa, /zgodnie ze znacznikiem czasu/

BJA-II.081.25.46.2021.IK

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Zapewnienie dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji programu „Senior+”, przekazanej przy piśmie NIK z dnia 15 grudnia 2021 r., znak: KPS.430.011.2021.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 sierpnia 2021 r., znak: KPS.410.002.01.2021 - NIK sformułowała dwa wnioski pokontrolne:

1. Opracowanie kryteriów merytorycznych oceny ofert składanych w ramach modułu 2 programu.
2. Opracowanie i podjęcie działań na rzecz wprowadzenia do programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025, wskaźnika odnoszącego się do liczby miejsc w placówkach „Senior+”, zgodnie z założonym celem strategicznym.

Pismem znak: BJA-II.081.25.44.2021.IK przedstawiłem sposób realizacji przedmiotowych wniosków pokontrolnych.

W przekazanej przez NIK informacji pokontrolnej, zostały zawarte kolejne wnioski pokontrolne:

1. Objęcie dofinansowaniem w ramach programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025 dodatkowych miejsc w funkcjonującym już ośrodku „Senior+” utworzonym przez jednostkę samorządu terytorialnego ze środków własnych, w przypadku niepełnego rozdysponowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu w danym roku.

2. Ujednolicenia wysokości dofinansowania przyznawanego w ramach Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025 na tworzenie ośrodków „Senior+”, które byłyby zależne od liczby miejsc w ośrodku.

Odnosnie pierwszego wniosku uprzejmie informuję, że minister ds. zabezpieczenia społecznego dofinansowuje funkcjonowanie wszystkich utworzonych miejsc w ośrodkach wsparcia „Senior+”, o które wnioskują jednostki samorządu terytorialnego od 2016 r., bez względu na to, czy zostały utworzone w ramach modułu 1 programu, czy ze środków własnych samorządów. W edycji 2021 programu, miejsca te również zostały dofinansowane w ramach modułu 2 programu. Biorąc powyższe pod uwagę, wniosek NIK jest bezprzedmiotowy. Wniosek drugi zostanie zrealizowany przy okazji wprowadzenia do programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025, wskaźnika odnoszącego się do liczby miejsc w ośrodkach wsparcia „Senior+”.

Jednocześnie nie zgadzam się z zapisami zawartymi w informacji pokontrolnej, dotyczącymi braku możliwości zmierzenia celu strategicznego programu, jakim jest liczba miejsc utworzonych w ośrodkach wsparcia „Senior+”.

Dane dotyczące liczby miejsc w ośrodkach wsparcia „Senior+” są dostępne w rocznych sprawozdaniach z realizacji programu, które są dostępne na stronach internetowych Ministerstwa. Sprawozdania roczne z realizacji programu zostały przekazane Zespołowi Kontrolnemu NIK podczas kontroli kilka razy, tak jak zestawienia liczby miejsc w ośrodkach wsparcia „Senior+”, utworzonych w latach 2015-2020.

Niesłuszne jest zatem stwierdzenie, że nie można ocenić, w jaki sposób przyrastała liczba miejsc w poszczególnych latach funkcjonowania programu. Ani w informacji pokontrolnej, ani w wystąpieniu pokontrolnym NIK nie wyjaśniła, dlaczego przy szczegółowej wiedzy o liczbie miejsc, wynikającej ze sprawozdań rocznych z realizacji programu, niemożliwe jest zmierzenie celu strategicznego programu, jakim jest liczba miejsc utworzonych w ośrodkach wsparcia „Senior+”.

Nie można także zgodzić się z tezą, że Ministerstwo podejmowało działania związane z rewizją Programu zbyt późno. Rewizji programu dokonywano na bieżąco, od 2016 r., pomimo braku takiego obowiązku wynikającego z programu. Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu w latach 2015-2016 przeprowadzona została duża zmiana programu, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r.

Ponadto, w latach 2018-2019 bieżące rewizje programu były dokonywane co roku. W efekcie uwag zgłaszanych przez urzędy wojewódzkie i jednostki samorządu terytorialnego, do ogłoszeń o konkursie były wprowadzane niezbędne zmiany. Zmiany te zostały szczegółowo

opisane w piśmie z dnia 22 czerwca 2021 r., znak: DAS-III.081.1.2.2021.SB skierowanym do Zespołu Kontrolnego NIK.

Dodatkowo, w 2018 r. została przeprowadzona generalna rewizja programu, która obejmowała wszystkie obszary programu i miała na celu przygotowanie zmian pod kątem nowego programu na lata 2021-2025. Rewizja opierała się na doświadczeniach z realizacji programu w latach 2017-2018. Większość wniosków z rewizji zostało także wykorzystanych do opracowania programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025.

Zmiana programu procedowana w roku 2016 obowiązywała od 1 stycznia 2017 r., a jakakolwiek ocena stopnia realizacji programu po zmianach, w tym w zakresie ram finansowych oraz rozwiązań logistyczno-organizacyjnych, była możliwa po zakończeniu działań sprawozdawczo-rozliczeniowych w zakresie edycji realizowanej w roku 2017, co nastąpiło w drugim kwartale 2018 r. W związku z powyższym wnioski z rewizji przeprowadzonej w 2018 r., wykorzystano przy opracowywaniu programu na lata 2021-2025. W ramach rewizji programu w 2018 r. zostały przeprowadzone konsultacje pisemne. Zaproszenia do konsultacji, z wyznaczonymi terminami odpowiedzi, zostały skierowane do wojewodów oraz Rady ds. Polityki Senioralnej. Kopie zaproszeń przedłożono wraz z pismem z dnia 21 maja 2021 r. znak: BKA-II.081.25.8.2021.IK. O rewizji zostały również powiadomione jednostki samorządu terytorialnego. Zaproszenia do jednostek samorządu terytorialnego zostały opublikowane na stronach internetowych: www.mpips.gov.pl oraz www.senior.gov.pl. Kopie zaproszeń przedłożono wraz z ww. pismem BKA.

Z pism wojewodów wynika, że również urzędy wojewódzkie konsultowały się w sprawie propozycji zmian w programie z jednostkami samorządu terytorialnego, realizującymi program. Co prawda, na stronie internetowej opublikowano zaproszenie z omyłką pisarską – jest „12 lipca”, winno być „20 lipca”. Jednak termin opublikowany na stronie internetowej nie miał wpływu na przyjęcie do rozpatrzenia wszystkich uwag zgłoszonych w ramach konsultacji, bez względu na terminy, w jakich wpłynęły.

Z poważaniem

Minister

z up. Stanisław Szwed

Sekretarz Stanu

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ**

KPS.430.011.2022

Warszawa, 11 stycznia 2022 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 30 grudnia 2021 r. do Informacji o wynikach kontroli
Zapewnienie dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji Programu „Senior+”, przedstawionego z up.
Ministra przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, Pana Stanisława Szveda

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do ww. stanowiska do *Informacji*.

Odnosząc się do stwierdzenia bezprzedmiotowości wniosku dotyczącego objęcia dofinansowaniem dodatkowych miejsc w już funkcjonującej placówce „Senior+”, utworzonych przez jednostkę samorządową wyłącznie ze środków własnych, wskazać należy, że nie wszystkie te miejsca były dofinansowane, tak jak podano w stanowisku (przykłady w tym zakresie przywołano na str. 46-47 *Informacji*). Obowiązujące do 2019 r. ogłoszenia o konkursach wskazywały, że w pierwszej kolejności dofinansowywane będą miejsca utworzone w ramach Programu. Takie zapisy nie wykluczały więc dofinansowania miejsc utworzonych ze środków własnych jednostek samorządowych. W latach 2018-2020 środki przeznaczone na realizację Programu w danym roku nie były rozdysponowywane w całości, więc nic nie stało na przeszkodzie dofinansowania wszystkich miejsc w funkcjonujących placówkach „Senior+”.

Izba podtrzymuje także stanowisko dotyczące braku całościowego zwymiarowania celu strategicznego Programu w zakresie zwiększania liczby miejsc w placówkach „Senior+” oraz nieprzeprowadzenia rewizji Programu w 2018 r. Powyższe było przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego przez Ministra, które zostały oddalone przez Kolegium NIK.

W związku z powyższym, Izba podtrzymuje oceny i uwagi zawarte w treści *Informacji*, a także z zadowoleniem przyjmuje deklarację realizacji pozostałych wniosków wynikających z tej kontroli.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.