



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.4.1.2025

Pani
Olga Kozłowska
Ośrodek Pomocy Społecznej
w Serocku
ul. Tadeusza Kościuszki 15
05-140 Serock

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P25030 Opieka nad osobami starszymi w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej ¹ , ul. Tadeusza Kościuszki 15, 05-140 Serock.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olga Kozłowska, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej ² , od 1 sierpnia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Anna Orłowska, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej, do 31 lipca 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikowanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki w miejscu zamieszkania oraz zapewnienie dostępności opieki nad tymi osobami na terenie gminy. 2. Prawidłowość i skuteczność realizacji wybranych form opieki w miejscu zamieszkania nad osobami starszymi.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Bartłomiej Ślusarczyk, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/39/2025 z 25 czerwca 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 1-3)

¹ Dalej: OPS.

² Dalej: Kierownik OPS.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności.

OCENA OGÓLNA

OPS skutecznie i prawidłowo zapewniał opiekę nad osobami starszymi, rzetelnie identyfikował ich potrzeby oraz zapewniał im dostępność opieki w miejscu zamieszkania.

W wyniku przeprowadzonej na terenie Miasta i Gminy Serock⁵ diagnozy, opracowano Strategię Polityki Senioralnej na lata 2023-2027 – Serocczanie 60+⁶. Na jej podstawie, a także m.in. dzięki podjętej współpracy z Radą Seniorów Miasta i Gminy Serock⁷, OPS rzetelnie identyfikował potrzeby osób starszych oraz informował o możliwości uzyskania wsparcia. W latach objętych kontrolą, osoby starsze zamieszkujące teren Gminy miały bieżący i trwały dostęp do opieki w miejscu zamieszkania – nie było osób starszych, którym odmówiono udzielenia wsparcia z powodu braku środków finansowych lub zbyt niskiego poziomu zatrudnienia. Jednakże, OPS nie miał wiedzy czy wszystkie osoby starsze zamieszkujące Gminę i potrzebujące pomocy, były nią faktycznie objęte. OPS nie wychodził także z inicjatywą badania poczucia osamotnienia wśród seniorów: nie organizowano spotkań środowiskowych, nie przeprowadzano wywiadów indywidualnych czy ankiet. Pomimo że w dokumentach strategicznych uwzględniono problem samotności osób starszych, to faktycznie nie zaproponowano wobec niego żadnych działań.

Szczegółowe badanie próby 30 osób starszych korzystających z różnych form wsparcia w miejscu zamieszkania wykazało, że opieka była realizowana prawidłowo i skutecznie, z wyłączeniem jednego przypadku, w którym usługi asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej świadczyła osoba niespełniająca kryteriów Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”⁸. Wsparcie przyznawano terminowo, zgodnie z potrzebami seniorów i objęto nim wszystkie ubiegające się osoby, zapewniając przy tym równe traktowanie przy przyznawaniu pomocy. Dokonywano diagnozy oraz planowano pracę z osobami objętymi opieką, a w przypadku asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością, prowadzono na bieżąco analizę skuteczności działań oferowanych na rzecz osoby starszej.

Poza ww. usługą świadczoną przez osobę niespełniającą kryteriów, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niedokonywania monitoringu dokumentów strategicznych obowiązujących w Gminie oraz braków formalnych tych dokumentów, nierzetelnego sprawowania nadzoru nad świadczeniem usług, a także nieokreślenia miejsca świadczenia usług oraz zakresu świadczonych usług w wydawanych decyzjach administracyjnych, co było niezgodne z art. 50 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹.

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

⁵ Dalej: Gmina.

⁶ Uchwała Nr 780/LXXII/2023 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 27 września 2023 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Polityki Senioralnej na lata 2023-2027 – Serocczanie 60+”; dalej: Polityka Senioralna.

⁷ Dalej: Rada Seniorów.

⁸ Dalej: Program AOON.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności.

OBSZAR 1. Identyfikowanie potrzeb osób starszych w zakresie opieki w miejscu zamieszkania oraz zapewnienie dostępności opieki nad tymi osobami na terenie gminy.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Rozpoznawanie problemów społecznych występujących na terenie działalności ośrodka, w szczególności dotyczących sytuacji osób starszych.

Zgodnie ze Statutem Ośrodka Pomocy Społecznej w Serocku¹¹, OPS był jednostką budżetową gminy, której działalność nadzorował Burmistrz Miasta i Gminy Serock¹², a jego pracą kierował Kierownik OPS.

Obowiązujący w latach 2022-2025, Regulamin Organizacyjny Ośrodka Pomocy Społecznej w Serocku¹³ określał organizację wewnętrzną OPS oraz szczegółowy zakres zadań i obowiązków dla poszczególnych zespołów / stanowisk pracy¹⁴.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, OPS był samodzielną jednostką organizacyjną, nieposiadającą osobowości prawnej, działającą w granicach administracyjnych Gminy, jako wyodrębniona jednostka budżetowa Gminy. Regulamin Organizacyjny określał m.in. zadania realizowane przez wszystkie zespoły i pracowników, cele współpracy między zespołami, a także uprawnienia i odpowiedzialność Kierownika.

(akta kontroli tom I str. 4-56)

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca), liczba mieszkańców Gminy miała tendencję wzrostową. We wskazanym okresie, liczba osób zamieszkujących teren Gminy wzrosła z 15 407 do 16 570, tj. o 7,5%¹⁵. W tym okresie wzrastał także odsetek starszych mieszkańców Gminy:

- w 2022 r. – 22,5% ogółu mieszkańców (3467 z 15 407 osób);
- w 2023 r. – 22,9% ogółu mieszkańców (3629 z 15 835 osób);
- w 2024 r. – 22,9% ogółu mieszkańców (3740 z 16 307 osób);
- na 30 czerwca 2025 r. – 23,5% ogółu mieszkańców (3899 z 16 570 osób).

OPS nie posiadał informacji, ile spośród ww. osób wymagało różnych form pomocy. Pomoc, której dotychczas udzielał OPS, przyznawana była na podstawie zgłoszeń od rodzin, sąsiadów, sołtysów, radnych oraz pracowników służby zdrowia i innych instytucji współpracujących z Gminą.

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS, pracownicy regularnie analizowali dane demograficzne oraz informacje od lokalnego środowiska senioralnego, jednak nie prowadzono w tym zakresie dokumentacji. W Gminie aktywnie działała Rada Seniorów Miasta i Gminy Serock¹⁶ oraz Serocka Akademia Seniora. Grupy te

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Stanowiącym załącznik do Uchwały Nr 312/XXIX/2017 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Serocku.

¹² Dalej: Burmistrz.

¹³ Stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 3/2023 Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Serocku z dnia 30 listopada 2023 r.; dalej: Regulamin Organizacyjny.

¹⁴ Regulamin ulegał zmianom w okresie objętym kontrolą (do 29 listopada 2023 r. obowiązywał regulamin w poprzedniej wersji; od 30 listopada 2023 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych obowiązywał nowy Regulamin).

¹⁵ Dane zostały uzyskane przez OPS z Referatu Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta i Gminy Serock na potrzeby kontroli. OPS nie prowadzi w sposób ciągły własnej ewidencji ludności.

¹⁶ Dalej: Rada Seniorów.

pozostawały w stałym kontakcie zarówno z OPS, jak i Burmistrzem. Ich działalność w znacznym stopniu wpływała na uwrażliwienie lokalnych instytucji na potrzeby osób starszych.

(akta kontroli tom I str. 316-322)

OPS zawarł 20 listopada 2024 r. Porozumienie o Współpracy z Radą Seniorów¹⁷, którego celem¹⁸ było:

1. Identyfikowanie i badanie potrzeb osób w wieku 60+ zamieszkujących na terenie gminy;
2. Poznanie oczekiwań seniorów w różnych obszarach życia, w tym zdrowia, finansów, aktywności społecznej i dostępu do usług;
3. Usprawnienie przepływu informacji pomiędzy społecznością lokalną, a instytucjami pomocowymi.

Współpraca pomiędzy OPS a Radą Seniorów polegała na uczestnictwie pracowników OPS w spotkaniach Rady Seniorów, analizie informacji pozyskanych w ramach wypełnionych ankiet, uzyskiwaniu informacji o przypadkach wymagających podjęcia działań pomocowych. Jak wyjaśniła Kierownik OPS, nie prowadzono odrębnej ewidencji danych zebranych w ramach realizacji Porozumienia. Przedstawiciele Rady Seniorów osobiście lub telefonicznie informowali o bieżących spotkaniach, potrzebach finansowych, lokalowych bądź zasygnalizowanych problemach w obszarze osób starszych z terenu Gminy. Z postanowień Porozumienia nie wynikało, że współpraca powinna być dokumentowana. Inicjatywa była wartościowa – jej efekty warto byłoby przedstawić w stosownym dokumencie, np. rocznym sprawozdaniu. Kierownik OPS wskazała, że dokumentowanie ww. działań powinno być konieczne i będzie to egzekwowane przy okazji kolejnych kontaktów z Radą Seniorów.

(akta kontroli tom I str. 98-99, 104-105, 351-357, 388-390)

OPS nie posiadał odrębnych porozumień z innymi podmiotami w zakresie opieki lub pomocy osobom starszym. W OPS nie funkcjonowały żadne dodatkowe uregulowania wewnętrzne (np. procedury postępowania, zarządzenia) dotyczące identyfikowania i monitorowania potrzeb osób starszych.

(akta kontroli tom I str. 326-336)

1.2. Gminne dokumenty strategiczne.

W obowiązujących w Gminie dokumentach strategicznych przedstawiono sytuację osób starszych mieszkających na terenie skontrolowanego OPS. Na podstawie przeprowadzonej w lutym 2023 r. „Diagnozy problemów i potrzeb mieszkańców 60+ Miasta i Gminy Serock”, Rada Miejska w Serocku przyjęła Politykę Senioralną, w której wskazano następujące wnioski i rekomendacje:

- poprawa dostępu do publicznej opieki lekarskiej wśród mieszkańców Gminy;
- rozwój kompetencji cyfrowych i przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu;
- przeciwdziałanie wykluczeniu komunikacyjnemu;
- wsparcie dla samorządów, organizacji pozarządowych i animatorów na terenach gminnych (takich jak Serocka Akademia Seniora, Koła Gospodyń Wiejskich, Ochotnicze Straże Pożarne i inne, poza miastem Serock);

¹⁷ Dalej: Porozumienie.

¹⁸ Zgodnie z § 1 Porozumienia.

- zwiększenie dostępności lokalowej do organizacji imprez edukacyjnych, integracyjnych i kulturowych w miejscowościach gminnych;
- różnorodność zajęć organizowanych dla seniorów.

(akta kontroli tom I str. 92-97)

Zarządzanie realizacją Polityki Senioralnej powierzono OPS przy aktywnym udziale i współpracy Rady Seniorów. W tym celu powołany miał zostać Zespół Monitorujący, złożony z przedstawicieli Rady Seniorów oraz wybranych urzędników. Jak wyjaśniła Kierownik OPS, zespołu tego jednak nigdy nie powołano. Po przyjęciu dokumentu, działalność zakończyła poprzednia Rada Seniorów, a nowej Radzie nie przedstawiono tematu kontynuacji działań związanych z Polityką Senioralną.

(akta kontroli tom I str. 57-77, 326-349)

NIK wskazuje, że pomimo braku instrumentów i jasnych instrukcji pozwalających na zarządzanie realizacją Polityki Senioralnej, Kierownik OPS nie wykazała inicjatywy w celu ich wypracowania, a co się z tym wiąże aktywnego zarządzania Polityką Senioralną. Kierownik OPS nie wnioskowała do Gminy o powołanie Zespołu Monitorującego. NIK zaznacza, że jakkolwiek OPS realizował rekomendacje zawarte w tym dokumencie, jak np. organizacja cyklicznych spotkań dla seniorów z dietetykiem, to jednak nie było to równe zarządzaniu jego realizacją.

(akta kontroli tom I str. 57-77, 326-349, 360-369)

Ponadto, w latach 2022-2025, na terenie Gminy obowiązywała:

- 1) Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miasto i Gmina Serock Na Lata 2018 – 2023¹⁹;
- 2) Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miasto i Gminy Serock Na Lata 2024 – 2028²⁰.

Obie ww. strategie zostały sporządzone przez OPS, na podstawie ustnego zlecenia Burmistrza. W procesie przygotowania Strategii 2024-2028, do konsultacji społecznych zaproszono mieszkańców Gminy²¹.

(akta kontroli tom I str. 350)

W Strategii 2024-2028, jako kierunki działań w celu wsparcia osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami wskazano m.in: podejmowanie działań mających na celu likwidację barier architektonicznych i komunikacyjnych, podejmowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi, które działają na rzecz osób starszych i osób z niepełnosprawnościami; poszerzenie oferty spędzania czasu wolnego dla osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami. Jednakże, nie wskazano na potrzebę działań w zakresach wymienionych w Polityce Senioralnej²². Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS, zagadnienia te nie zostały

¹⁹ Stanowiąca załącznik do Uchwały Nr 557/LIII/2018 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 13 listopada 2018 r.; dalej: Strategia 2018-2023.

²⁰ Stanowiąca załącznik do Uchwały Nr 869/LXXX/2024 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 27 marca 2024 r.; dalej: Strategia 2024-2028.

²¹ Konsultacje odbyły się w dniach od 14 do 28 lutego 2024 r. Uwagi do projektu Strategii 2024-2028 mogły być zgłaszane przez mieszkańców w terminie trwania konsultacji, w formie ankiety na przeznaczonym do tego formularzu.

²² Tj. Poprawy dostępu do publicznej opieki lekarskiej wśród mieszkańców Gminy; Rozwoju kompetencji cyfrowych i przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu; Zwiększenia dostępności

wprost powtórzone w Strategii 2024-2028, nie mniej jednak były realizowane w Gminie w ramach innych programów²³, projektów²⁴ i inicjatyw²⁵.

Pomimo obowiązku wynikającego ze Strategii 2018-2023 i Strategii 2024-2028, Kierownik OPS nie dokonywał monitoringu obu ww. dokumentów strategicznych, a także występowały w nich braki formalne, co szczegółowo opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 57-77)

1.3. Identyfikowanie osób starszych potrzebujących opieki w miejscu zamieszkania.

Zgodnie z § 27 ust. 1 pkt 5-7 oraz 10 Regulaminu Organizacyjnego w brzmieniu do 29 listopada 2023 r., do zadań i kompetencji stanowiska pracy ds. obsługi koordynacji usług i kontaktów ze środowiskiem seniorów w szczególności należało:

- rozpoznawanie potrzeb osób starszych i określanie ich priorytetów, inicjowanie działań służących zaspokajaniu tych potrzeb;
- udział w opracowywaniu projektów (strategii, programów) adresowanych do osób starszych oraz monitorowanie ich realizacji;
- upowszechnianie informacji o inicjatywach, projektach i przedsięwzięciach adresowanych do osób starszych, doradztwo i upowszechnianie informacji o sposobach oraz trybie załatwiania spraw osób starszych;
- współpraca z instytucjami i organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób starszych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik OPS, w latach 2022-2025 ww. obowiązki realizowane były przez jedną osobę, łączącą obowiązki koordynatora usług opiekuńczych z obsługą koordynacji usług i kontaktów ze środowiskiem seniorów. Rozpoznawanie potrzeb osób starszych odbywało się głównie poprzez bieżącą współpracę z Radą Seniorów, polegającą m.in. na udziale we wszystkich spotkaniach związanych z opracowaniem aktualnie obowiązującej strategii „Serocznianie 60+”, czy bezpośrednich rozmowach i wymianie informacji z członkami oraz uczestnikami spotkań. W OPS nie utworzono innego, specjalnie wydzielonego stanowiska przeznaczonego wyłącznie do pracy z osobami starszymi. Kierownik OPS wskazała, że wszyscy pracownicy OPS są uwrażliwieni na potrzeby i problemy tej grupy mieszkańców, a zagadnienia dotyczące seniorów są uwzględniane w codziennej pracy.

(akta kontroli tom I str. 385-391)

Stanowisko pracy ds. obsługi koordynacji usług i kontaktów ze środowiskiem seniorów zostało zlikwidowane od 30 listopada 2023 r. Jak wyjaśniła Kierownik OPS, zakres zadań ww. stanowiska przejął Aspirant pracy socjalnej w Zespole Usług Środowiskowych, była to ta sama osoba, a jej faktyczny zakres zadań nie

lokalowej do organizacji imprez edukacyjnych, integracyjnych i kulturowych w miejscowościach gminnych.

²³ Programy zdrowotne i profilaktyczne realizowane były we współpracy z podmiotami leczniczymi. Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Serocku od kilku lat podpisuje z Miastem i Gminą Serock umowę na realizację programu polityki zdrowotnej w zakresie rehabilitacji leczniczej dla mieszkańców Miasta i Gminy Serock.

²⁴ Projekty edukacyjne i szkolenia z zakresu kompetencji cyfrowych finansowanych ze środków zewnętrznych oraz krajowych.

²⁵ M.in. organizacja wigilii dla Seniorów w Sali widowiskowej Centrum Kultury i Czytelnictwa.

zmienił się. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, Zespół Usług Środowiskowych świadczył usługi opiekuńcze w domu podopiecznego oraz usługi asystenta rodziny. Natomiast do zadań i kompetencji Aspiranta pracy socjalnej²⁶, należało m.in. asystowanie przy ustalaniu przez pracownika socjalnego form pomocy właściwych dla sytuacji osób ubiegających się o pomoc oraz współpraca z instytucjami i organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób starszych²⁷.

(akta kontroli tom I str. 391)

OPS współpracował z Radą Seniorów przy opracowaniu ankiety dotyczącej sytuacji seniorów w poszczególnych sołectwach²⁸. W wymagających tego przypadkach pracownik OPS nawiązywał kontakt z sołtysem, a następnie z osobami wymagającymi wsparcia, celem przedstawienia im bieżącej oferty opiekuńczej. OPS nie sporządzał jednak odrębnych protokołów lub notatek z tych działań.

(akta kontroli tom I str. 351-357, 388-390)

OPS nie ewidencjonował we własnym zakresie ludności na terenie Gminy. Kierownik OPS wyjaśniła, że specyfika małej społeczności – Gmina licząca niespełna 17 tys. mieszkańców, funkcjonowanie jednego komisariatu policji, samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz jednej prywatnej przychodni – sprzyjała bieżącym, niesformalizowanym kontaktom. Przepływ informacji w zakresie środowiska seniorów pomiędzy OPS a ww. instytucjami, zdaniem Kierownik OPS – był bardzo dobry. Zdarzały się przypadki, w których pracownicy OPS otrzymywali osobiście lub telefonicznie zgłoszenia od wskazanych podmiotów, sygnalizujące potencjalne problemy dotyczące osób starszych. Ponadto, informacje o seniorach wymagających szczególnej opieki były zgłaszane przez księży po odbyciu kołеды.

(akta kontroli tom I str. 316-320)

1.4. Samotność wśród osób starszych.

W latach objętych kontrolą, na terenie Gminy identyfikowano samotne osoby starsze na podstawie bieżącej działalności pracowników OPS, a także informacji pozyskiwanych od opiekunów poszczególnych sołectw, wyłonionych wśród Rady Seniorów, jak również bezpośrednio od sołtysów. OPS nie badał poczucia osamotnienia wśród osób starszych, a w swoich działaniach nie odnosił się do założeń Polityki społecznej wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo-Uczestnictwo-Solidarność²⁹. Nie ewidencjonowano również żadnych danych odnośnie samotnych osób starszych zamieszkujących na terenie Gminy.

(akta kontroli tom I str. 404-404B)

²⁶ Zgodnie z § 24 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego w brzmieniu od 30 listopada 2023 r.

²⁷ Na podstawie zakresu obowiązków rzeczzonego stanowiska.

²⁸ Rada Seniorów zatwierdziła tekst ankiety w Uchwale Nr 5 Rady Seniorów Miasta i Gminy Serock z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie zatwierdzenia ankiety dot. seniorów do wypełnienia przez Sołtysów Sołectw.

²⁹ Stanowiącej załącznik do Uchwały Nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r., M. P. poz. 1169.

Pomimo że w Strategii 2024-2028, jako jeden z głównych problemów dotyczących osób starszych wymieniono samotność³⁰, to nie zaproponowano żadnych działań mających jej przeciwdziałać.

Jak wyjaśniła Kierownik OPS, temat samotności osób starszych na terenie Gminy nie był dotychczas w wystarczającym stopniu rozpoznany. Dotychczas, koncentrowano się głównie na osobach, które same zgłosiły potrzebę pomocy lub zostały wskazane przez sołtysów, duchownych, organizacje pozarządowe lub sąsiadów. Nie prowadzono odrębnej ewidencji samotnych osób starszych ze względu na ograniczone możliwości kadrowe i inne zadania, a nie z powodu braku takiego obowiązku. Kierownik OPS zaznaczyła, że problem samotności osób starszych jest coraz bardziej widoczny, dlatego jednym z celów jest lepsze rozpoznanie i wsparcie dla tej grupy osób – OPS planuje włączyć działania przeciwdziałające samotności do kolejnej aktualizacji Strategii 2024-2028, aby temat ten został odpowiednio ujęty w polityce społecznej Gminy.

(akta kontroli tom I str. 404-404B)

W toku kontroli, do 30 seniorów³¹ dobranych spośród osób uczestniczących w badanych formach wsparcia przekazano ankietę, dotyczącą poczucia więzi z innymi ludźmi i relacji społecznych, a także skuteczności otrzymywanej pomocy. Zdecydowana większość ankietowanych (23 z 25, tj. 92%) pozytywnie oceniła wpływ otrzymanych usług na możliwość samodzielnego mieszkania we własnym domu lub mieszkaniu.

(akta kontroli tom II str. 244-247)

1.5. Formy pomocy osobom starszym realizowane na terenie Gminy.

W latach objętych kontrolą, dominującą formą wsparcia dla osób starszych na terenie Gminy były usługi opiekuńcze realizowane przez OPS³². W 2025 r. OPS zatrudniał sześć opiekunek w pełnym wymiarze czasu pracy, które świadczyły usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania osoby starszej.

(akta kontroli tom I str. 316-320, 324)

Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania były najbardziej preferowaną formą pomocy przez osoby starsze. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS, seniorzy cenili sobie tę formę wsparcia przede wszystkim ze względu na możliwość pozostania w swoim środowisku domowym, indywidualne podejście opiekunek oraz dostępność pomocy w codziennych czynnościach życiowych.

(akta kontroli tom I str. 316-320)

OPS ma również w swojej ofercie usługę teleopieki: w 2025 r. OPS posiadał 33 opaski do monitorowania, z czego 30 było oddanych do użytku osobom starszym.

(akta kontroli tom I str. 186-190)

W latach 2022-2025, OPS oraz Gmina zapewniały osobom starszym możliwość korzystania z bezpłatnego transportu w określonych sytuacjach. Do 30 listopada 2023 r. organizowano transport do Klubu Seniora+ w Szadkach³³ w ramach projektu unijnego, a raz w roku oferowano dowóz na koncert z okazji Dnia

³⁰ Na pytanie „Jakie problemy Pani/Pana zdaniem najczęściej dotyczą osób starszych na terenie gminy?”, 64,18% osób ankietowanych wskazało na samotność. Na drugim miejscu, ankietowani wskazali na choroby lub inwalidztwo – 53,73% (każdy z ankietowanych mógł zaznaczyć dowolną liczbę odpowiedzi, stąd suma jest większa niż 100%).

³¹ Z których 25 oddało wypełnione ankiety.

³² W latach 2022-2025 z usług opiekuńczych korzystały osoby starsze w liczbie: 42, 67, 73, 56 osób.

³³ Dalej: Klub.

Seniora. Na terenie Gminy, od listopada 2024 r. funkcjonowała usługa „Sąsiedzkie TAXI”³⁴, której organizatorem była Gmina. Opiekunki świadczące usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania sporadycznie dowoziły swoich podopiecznych do lekarza, sklepu, bądź apteki.

(akta kontroli tom I str. 100-103, 326-337, 358)

W ramach działań informacyjnych dotyczących usług dla seniorów, Kierownik przekazywała informacje o inicjatywach Gminy (m.in. o otwarciu Klubu oraz uruchomieniu teleopieki) do pobliskich parafii, gdzie odczytane zostały podczas ogłoszeń przez kolejne trzy niedziele. Informacje o inicjatywach Gminy były udostępniane na tablicach sołeckich, w Informatorze gminnym oraz na tablicach ogłoszeń w OPS³⁵.

(akta kontroli tom I str. 106)

1.6. Finansowanie pomocy świadczonej osobom starszym.

Wydatki na pomoc społeczną, w latach 2022-2024, wyniosły kolejno: 3062,7 tys. zł (przy planowanych 3167,1 tys. zł); 4111,4 tys. zł (przy planowanych 4260,9 tys. zł); 5450 tys. zł (przy planowanych 5746,9 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 360-369)

OPS przedkładał Burmistrzowi plany finansowe, które każdorazowo były uwzględniane³⁶. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS, wydatki w dziale 852 (pomoc społeczna) zostały zrealizowane na poziomie niższym od planowanego, z powodu m.in. regulowania części zobowiązań w styczniu roku następnego oraz z przeszacowania planowanych potrzeb. Kierownik OPS wskazała, że w obszarze pomocy społecznej trudno jest precyzyjnie zaplanować poziom wydatków.

(akta kontroli tom I str. 360-369)

W ocenie Kierownik OPS, środki przeznaczane na realizację usług opiekuńczych były w obecnym stanie wystarczające do zabezpieczenia bieżących potrzeb. Kierownik OPS dodała, że do tej pory nie zaistniała sytuacja, w której odmówiono udzielenia wsparcia z powodu braku środków finansowych lub zbyt niskiego poziomu zatrudnienia. Jej zdaniem, Gmina posiadała realne możliwości zapewnienia pomocy i wsparcia wszystkim potrzebującym osobom starszym, co wynikało również z otwartości władz lokalnych na zwiększanie nakładów na usługi opiekuńcze.

(akta kontroli tom I str. 316-320)

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca), przeciętne roczne wydatki na jedną osobę z tytułu:

- świadczenia usług opiekuńczych dla osób starszych wyniosły 8,5 tys. zł;
- świadczenia usług opiekuńczych dla osób starszych w formie usług sąsiedzkich wyniosły 5,8 tys. zł;
- świadczenia usług asystencji osobistej dla osób starszych wyniosły 19 tys. zł;

³⁴ Usługi były darmowe, w latach objętych kontrolą skorzystało z nich ok. 15 osób. Senior zgłaszający chęć skorzystania z Sąsiedzkiego TAXI nawiązywał kontakt telefoniczny z wolontariuszem, ustalając możliwość skorzystania z usługi, termin i miejsce wyjazdu na wybraną imprezę kulturalno – oświatową, sportową organizowaną na terenie Gminy. Samotny Senior bez wsparcia własnej rodziny mógł doraźnie uzgodnić inną pomoc w wyjątkowych sytuacjach np. zakupy, apteka jeżeli nie był w stanie samodzielnie ich wykonać.

³⁵ W 2021 r. wydano „Poradnik Seniora” w wersji papierowej i online w nakładzie jednego tys. sztuk.

³⁶ W latach 2022-2024 OPS przedłożył Burmistrzowi: 17 planów finansowych na 2022 r.; 19 planów finansowych na 2023 r.; 19 planów finansowych na 2024 r. Wszystkie wnioski o zmiany w planach finansowych zostały uwzględnione przez Burmistrza.

- funkcjonowania klubów samopomocy dla osób starszych wyniosły 3,9 tys. zł;
- pobytu osób starszych w domach pomocy społecznej – 40,3 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 323)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Kierownik OPS nie monitorowała Strategii 2024-2028, co było niezgodne z postanowieniami rozdziału „Monitoring i Ewaluacja Strategii” tego dokumentu strategicznego.

Organem odpowiedzialnym za wdrażanie, monitoring oraz ewaluację Strategii 2024-2028 był OPS. W rozdziale „Monitoring i Ewaluacja Strategii” wskazano, jakie czynności należy podjąć w celu jej monitorowania: coroczne zbieranie i analiza danych ilościowych i jakościowych wybranych mierników oceny, przygotowanie i przedkładanie corocznego raportu z przebiegu realizacji działań i projektów, ocenę osiągniętych rezultatów, ocenę aktualności strategii.

(akta kontroli tom I str. 57-77, 326-349)

Na potwierdzenie faktu monitorowania, Kierownik OPS przekazała analizę osiągniętych wskaźników działań w 2024 r. z 10 marca 2025 r. oraz oświadczenie o stanie kontroli zarządczej OPS za 2024 r. NIK wskazuje, że przekazana dokumentacja nie pozwala stwierdzić, że Kierownik OPS prowadziła monitoring Strategii 2024-2028. Oba przekazane dokumenty nie świadczą o dokonaniu czynności, jakie zostały wymienione w rozdziale „Monitoring i Ewaluacja Strategii”.

(akta kontroli tom I str. 337-349)

2. W Strategii 2024-2028, której projekt opracowywał OPS, nie wskazano sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, tj. zaplanowanych działań i wysokości przeznaczonych na nie środków, co stanowiło naruszenie art. 16 b ust. 2 pkt 3 lit. c-d ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli tom I str. 57-77)

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik OPS, w Strategii 2024-2028 nie wskazano szczegółowych sposobów realizacji zadań ani konkretnych kwot przeznaczonych na poszczególne cele strategiczne z uwagi na długi okres obowiązywania dokumentu oraz zmienność warunków społeczno-gospodarczych i możliwości finansowych Gminy. Dokładne określenie wysokości planowanych środków na poszczególne zadania wymaga corocznego dostosowania do aktualnych budżetów i program realizacyjnych.

NIK wskazuje, że w Strategii 2024-2028 ograniczono się do przedstawienia ogólnych zadań, nie ma natomiast wskazanych konkretnych sposobów ich realizacji, ani zaplanowanych środków do wykorzystania w celu ich realizacji.

(akta kontroli tom I str. 326-349)

OCENA CZĄSTKOWA

OPS prawidłowo identyfikował potrzeby osób starszych w zakresie opieki w miejscu zamieszkania oraz zapewniał jej dostępność, jednak nie posiadał informacji dotyczących osób, które z dużym prawdopodobieństwem w najbliższym czasie będą potrzebować tej formy pomocy. W opracowanej przez OPS Strategii 2024-2028 nie wskazano sposobu jej realizacji oraz ram finansowych. OPS nie zarządzał również realizacją Polityki Senioralnej,

stanowiącej m.in. podstawę przygotowania Strategii 2024-2028. W ramach uregulowanej współpracy z Radą Seniorów, OPS informował mieszkańców Gminy o możliwości uzyskania wsparcia, a na podstawie nieformalnej współpracy z sołectwami, sołtysami, pozyskiwał informacje o osobach starszych wymagających pomocy. W latach objętych kontrolą, OPS nie monitorował realizacji dokumentów strategicznych obowiązujących w Gminie.

OBSZAR

2. Prawdliwość i skuteczność realizacji wybranych form opieki w miejscu zamieszkania nad osobami starszymi.

Opis stanu faktycznego

2.1. Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania.

Na koniec poszczególnych lat oraz 30 czerwca 2025 r. liczba osób starszych ubiegających się o świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania była następująca: 2022 r. – 42, 2023 r. – 67, 2024 r. – 71, 30 czerwca 2025 r. – 53. Wszystkim wnioskującym osobom usługi te zostały przyznane. W okresie objętym kontrolą, usługi przestały być realizowane łącznie u 18 osób³⁷ (pięć w 2023 r., 11 w 2024 r., dwie w 2025 r.). Średni czas oczekiwania na rozpatrzenie wniosków osób ubiegających się o przyznanie ww. usług wyniósł 10 dni.

(akta kontroli tom I str. 109-129, 321-322)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 16 osób starszych korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Każdorazowo pomoc przyznano na pisemny wniosek osoby starszej lub osoby upoważnionej³⁸, w którym zwrócono się o jej udzielenie w formie usług opiekuńczych. Przed przyznaniem pomocy, OPS przeprowadzał rodzinne wywiady środowiskowe z zastosowaniem kwestionariusza określonego w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego³⁹. Rodzinne wywiady środowiskowe przeprowadzano w terminie od 1 do 20 dni⁴⁰ od wpływu wniosku, a w ich trakcie dokonywano w szczególności rozpoznania sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej oraz majątkowej wnioskodawców. Wywiad środowiskowy każdorazowo zawierał diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy, a także plany pomocy wobec osoby starszej.

(akta kontroli tom I str. 294-298; tom II str. 194-243)

Decyzje o przyznaniu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania zostały wydane przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Burmistrza⁴¹, w terminie od 1 do 22 dni. Jedna z objętych badaniem decyzji, nie była zgodna z zapotrzebowaniem wnioskodawcy: zamiast przyznania 2-3 godzin usług dziennie, OPS zdecydował się na przyznanie usług opiekuńczych w wymiarze 5 godzin tygodniowo. W decyzji⁴² nie było uzasadnienia dla przyznania

³⁷ 14 osób zmarło, cztery osoby zrezygnowały z usług ponieważ rodzina przejęła stałą opiekę.

³⁸ W dziesięciu przypadkach wniosek składała osoba starsza, a w pozostałych sześciu przypadkach osoba upoważniona.

³⁹ Dz. U. poz. 893, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

⁴⁰ W jednym przypadku, pracownik socjalny OPS nie mógł przeprowadzić rodzinnego wywiadu środowiskowego z uwagi na niezastanie wnioskodawcy w miejscu zamieszkania. Osoba starsza zamieszkała na czas zimy razem z rodziną w innym mieście.

⁴¹ Upoważnienie dla Kierownik OPS, znak: RMP.077.95.2024; upoważnienie dla zastępcy Kierownik OPS, znak: RMP.077.112.2024; upoważnienie dla poprzedniej Kierownik OPS, znak: OL.0113/37/04.

⁴² Znak: 4165.1682.2022 z 29 listopada 2022 r.

wskazanego wymiaru godzin. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS, podczas rozmów wstępnych z osobą starszą, a także jej synem, okazało się, że ich głównym oczekiwaniem było zapewnienie stałego, ciepłego posiłku. W związku z tym uzgodniono, że obiad będzie codziennie (5 razy w tygodniu) dowożony przez opiekunkę, która będzie świadczyła usługi. Kierownik OPS nie przedstawiła jednak do wyjaśnień żadnej dokumentacji.

(akta kontroli tom I str. 107-108, 315, 424-425)

W zbadanych decyzjach wskazano wysokość odpłatności za świadczone usługi, zgodnie z obowiązującymi uchwałami Rady Miejskiej w Serocku⁴³, a także określono tryb płatności⁴⁴. Decyzje zawierały wszystkie elementy zgodnie z art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁵, jednakże nie zawierały one zakresu i wymiaru świadczonych usług, okresu i miejsca ich świadczenia, co szczegółowo opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Osoby starsze potwierdzały wykonywanie usług w określone dni i godziny na podstawie własnoręcznego podpisu (data usługi; godziny świadczenia usługi; liczba godzin; „podpis osoby świadczeniobiorcy”). Z prowadzonej w OPS dokumentacji nie wynikało jednak, czy faktyczny zakres realizowanych usług był zgodny z przyznanymi usługami. Szczegóły opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 299-308)

2.2. Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania w formie usług sąsiedzkich.

W latach objętych kontrolą, OPS czterokrotnie realizował zadanie w ramach Programu „Korpus Wsparcia Seniorów”⁴⁶ na podstawie umów nr:

- WRPS-I.946.1.61.2024.MI⁴⁷ z 12 czerwca 2024 r.,
- WRPS-I.946.1.61.2024.MII⁴⁸ z 28 maja 2024 r.,
- WRPS-I.946.2.61.2025.MI⁴⁹ z 26 maja 2025 r.,
- WRPS-I.946.2.61.2025.MII⁵⁰ z 23 maja 2025 r.

Jak wyjaśniła Kierownik OPS, taki harmonogram zawierania umów nie wpływał negatywnie na bieżące przyznawanie usług, ponieważ krąg potencjalnie zainteresowanych pomocą osób był ograniczony, tym samym potrzeby świadczeniowe były zabezpieczone, tj. w pierwszej połowie roku osoby korzystały z pomocy finansowanej w ramach bieżących środków własnych Gminy. Jednakże, w przypadku większej liczby zainteresowanych, późne podpisywanie umów o dofinansowanie mogłoby się stać realnym problemem dla OPS, ponieważ oznaczałoby to konieczność ponoszenia przez Gminę znacznych kosztów z własnego budżetu, w oczekiwaniu na refundację. Mogłoby

⁴³ Uchwała Nr 252/XXXII/2004 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 21 grudnia 2004 r., a następnie Uchwała Nr 846/LXXVIII/2024 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 31 stycznia 2024 r.; dalej: uchwała w sprawie odpłatności.

⁴⁴ Opłatę należało wnieść do dnia 15 następnego miesiąca na rachunek bankowy OPS, lub za pośrednictwem opiekunki domowej.

⁴⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.; dalej: KPA.

⁴⁶ Dalej: KWS.

⁴⁷ Dalej: umowa KWS 2024 na moduł I.

⁴⁸ Dalej: umowa KWS 2024 na moduł II.

⁴⁹ Dalej: umowa KWS 2025 na moduł I.

⁵⁰ Dalej: umowa KWS 2025 na moduł II.

to rodzić obawy i zastrzeżenia radnych co do zasadności zakładania wysokich wydatków przed uzyskaniem pewności, że środki zostaną przyznane.

NIK wskazuje, że zawieranie umów na realizację projektów, których finansowanie obejmuje okres od 1 stycznia danego roku, po pięciu lub sześciu miesiącach od rozpoczęcia roku, może opóźniać proces przyznawania usług opiekuńczych przez OPS⁵¹, jeśli Gmina bazuje wyłącznie na środkach pozyskanych na podstawie tych umów.

(akta kontroli tom I str. 130-142, 143-185, 383-384)

W ramach umów zawartych w 2024 r. i 2025 r., Wojewoda Mazowiecki⁵² miał przekazać Gminie środki finansowe w formie dotacji celowej w wysokości kolejno 32,9 tys. zł⁵³ i 42,0 tys. zł z przeznaczeniem na wsparcie finansowe gmin w zakresie organizowania usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich oraz 7,3 tys. zł i 5,3 tys. zł z przeznaczeniem na wsparcie finansowe gmin w realizacji usług opiekuńczych poprzez dostęp do tzw. „opieki na odległość” mającej na celu poprawę bezpieczeństwa oraz możliwości samodzielnego funkcjonowania w miejscu zamieszkania osób starszych.

(akta kontroli tom I str. 131-174)

Zgodnie ze Sprawozdaniami z wykonania wydatków poniesionych w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. na KWS wsparcie w ramach modułu I KWS otrzymały dwie osoby, natomiast w ramach modułu II - osiem osób, w tym dwie osoby powyżej 75 roku życia, a także trzy osoby samotne⁵⁴.

(akta kontroli tom I str. 130-142A)

Na koniec 2024 r. oraz na 30 czerwca 2025 r., odpowiednio dwie i trzy osoby ubiegały się o korzystanie z sąsiedzkich usług opiekuńczych. W okresie objętym kontrolą OPS nie wydał żadnej decyzji odmawiającej przyznania takich usług. Średni czas oczekiwania na rozpatrzenie wniosku o przyznanie usług wyniósł w 2024 r. – 10 dni, natomiast w 2025 r. – 15 dni. Jedna osoba zrezygnowała z korzystania z usług ze względu na umieszczenie jej w prywatnym ośrodku opieki.

(akta kontroli tom I str. 322)

Zgodnie z § 3 pkt 1 uchwały w sprawie odpłatności za usługi opiekuńcze, usługi sąsiedzkie mogły być przyznane osobie samotnej, o której mowa w art. 6 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej. Według wyjaśnień Kierownik OPS, osoby posiadające rodzinę nie zostały objęte tym wsparciem w celu pobudzenia jej aktywności i zachęcenia do przejęcia części opieki – zwłaszcza poza godzinami pracy OPS i w dni wolne od pracy. Jak wskazała Kierownik OPS, praktyka pokazała, że kiedy rodzina osoby starszej dowiadywała się o braku możliwości

⁵¹ Ponadto, jeśli do końca sierpnia tego samego roku wykorzystano mniej niż 60% przyznanych środków, Wojewoda Mazowiecki zwracał się do Gminy o wyjaśnienia, w jaki sposób planowane były środki finansowe na realizację wsparcia. Zawieranie stosownych umów w maju może wpłynąć na wysokość wydatkowanej do tego czasu kwoty.

⁵² Dalej: Wojewoda.

⁵³ Na wniosek Gminy, kwota dotacji została zmniejszona do 7,9 tys. zł na podstawie Aneksu Nr 1 do umowy KWS 2024 z 12 czerwca 2024 r. w związku z małym zainteresowaniem mieszkańców spowodowanym wytycznymi modułu I KWS oraz warunkami świadczenia usług sąsiedzkich, określonymi uchwałą w sprawie odpłatności. Z tej formy pomocy mogły skorzystać jedynie osoby samotne, o których mowa w art. 6 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej, co w znaczący sposób zawężyło potencjalną grupę odbiorców KWS.

⁵⁴ OPS zwrócił Wojewodzie 2,8 tys. zł niewykorzystanej dotacji w ramach modułu II.

przyznania usług sąsiedzkich, faktycznie podejmowała działania opiekuńcze wobec osoby potrzebującej. Ponadto, usługi sąsiedzkie stanowiły jedynie uzupełniającą formę pomocy, skierowaną do osób pozbawionych całkowicie wsparcia ze strony rodziny. OPS uważa, że rodzina starannie wywiązuje się z opieki nad osobą starszą, jeśli osoba ta nie ma zapewnionej wystarczającego wsparcia z OPS. Zawężenie grupy uprawnionych umożliwiło racjonalne gospodarowanie posiadanymi zasobami.

Badaniem objęto siedem decyzji administracyjnych dotyczących usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w formie usług sąsiedzkich dotyczących trzech osób, z czego:

- trzy decyzje⁵⁵ dotyczyły przyznania usług;
- trzy decyzje⁵⁶ dotyczyły zmiany wysokości płatności za usługi;
- jedna decyzja⁵⁷ dotyczyła uchylecia decyzji przyznającej.

Z przekazanej dokumentacji wynikało, że wszystkie trzy osoby objęte usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania w formie usług sąsiedzkich, korzystały również z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, przyznanych na podstawie odrębnych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli tom I str. 109-129)

W dwóch przypadkach pomoc przyznano na wniosek osoby starszej, natomiast w jednym przypadku przyznanie pomocy nastąpiło na podstawie aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego (wśród potrzeb i oczekiwań osoby starszej, zgłoszono zapotrzebowanie na usługi sąsiedzkie⁵⁸). Wywiad środowiskowy poprzedzający przyznanie pomocy został każdorazowo przeprowadzony z zastosowaniem kwestionariusza określonego w § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, podczas którego dokonano w szczególności rozpoznania sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej oraz majątkowej wnioskodawców. Wywiady środowiskowe zostały przeprowadzone dzień oraz siedem dni po złożeniu wniosku⁵⁹. Każdorazowo zawarto w nim diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy oraz wynikające z niego wnioski pracownika socjalnego stanowiące o potrzebie przyznania pomocy. Wszystkie decyzje administracyjne przyznające pomoc osobom starszym wydano w okresie miesiąca od złożenia wniosku przez seniorów. Decyzje zawierały wszystkie wymagane art. 107 § 1 KPA elementy, były zgodne z wnioskowanym zapotrzebowaniem oraz wydane przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Burmistrza. W jednej z decyzji⁶⁰ OPS błędnie wskazał datę wpływu wniosku, co w toku kontroli zostało skorygowane decyzją prostującą oczywistą omyłkę pisarską. Jedna z osób korzystająca z sąsiedzkich usług opiekuńczych, wystąpiła o skierowanie do domu pomocy społecznej z powodu stanu zdrowia, który nie pozwalał na samodzielne funkcjonowanie. Jednakże, ww. osoba postanowiła zamieszkać w prywatnym

⁵⁵ Znak: 4165.869.2024 z 24 lipca 2024 r.; 4165.1292.2024 z 21 listopada 2024 r.; 4165.704.2025 z 26 czerwca 2025 r.

⁵⁶ Znak: 4165.869.2.2024 z 7 stycznia 2025 r.; 4165.493.2025 z 31 marca 2025 r.; 4165.1292.2.2024 z 7 stycznia 2025 r.; 4165.473.2025 z 24 marca 2025 r.

⁵⁷ Znak: 4153.743.2025 z 3 lipca 2025 r.

⁵⁸ Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadzono 17 czerwca 2025 r.

⁵⁹ W jednym przypadku w wyniku aktualizacji rodzinnego wywiadu środowiskowego podjęto decyzję o przyznaniu usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w formie usług sąsiedzkich.

⁶⁰ Znak: 4165.1292.2024 z 21 listopada 2024 r.

ośrodka opieki społecznej, tym samym rezygnując z ubiegania się o umieszczenie w DPS.

(akta kontroli tom I str. 370-380; tom II str. 130-193)

Wobec trzech decyzji⁶¹ przyznających nie określono szczegółowego zakresu świadczonych usług oraz miejsca świadczenia usług, nie opracowano dokumentu zawierającego wykaz czynności opiekuńczych, co szczegółowo opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 370-380)

We wszystkich zbadanych decyzjach wskazano wysokość odpłatności za świadczone usługi, zgodnie z uchwałą w sprawie odpłatności, a także określono tryb płatności. Wymogi określone w art. 50 ust. 4a ustawy o pomocy społecznej zostały potwierdzone podczas przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych. Osoby starsze potwierdzały wykonywanie usług w określone dni i godziny na podstawie własnoręcznego podpisu (data usługi; godziny świadczenia usługi; liczba godzin; „podpis osoby świadczeniobiorcy”). Realizację usług opiekuńczych monitorowano poprzez codzienne raporty opiekunek do koordynatora i podpisy podopiecznych, koordynator sporządzał notatki tylko w przypadku nieprawidłowości, a skuteczność wsparcia oceniano poprzez bieżące dostosowanie godzin i zakresu usług do potrzeb beneficjentów.

(akta kontroli tom I str. 370-376, 434-447)

2.3. Usługi asystencji osobistej w ramach Programu Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością dla jednostek samorządu terytorialnego

W latach objętych kontrolą, OPS dwukrotnie realizował zadanie w ramach Programu AOON: w 2023 r. na podstawie umowy nr 28/2023/AOON z 27 lutego 2023 r.⁶² i w 2024 r. na podstawie umowy nr 15/AOON/2024 z 6 lutego 2024 r.⁶³

Wojewoda miał przekazać Gminie środki Funduszu na realizację zadania w łącznej kwocie 70,6 tys. zł⁶⁴ - w 2023 r. oraz 86,5 tys. zł⁶⁵ - w 2024 r. Zgodnie ze sprawozdaniami z realizacji Programu AOON, OPS zwracał kwotę niewykorzystanych środków w wysokości 2,6 tys. zł w 2023 r.⁶⁶ i 11,3 tys. zł w 2024 r.⁶⁷. Usługi asystencji przyznano pięciu osobom z niepełnosprawnością (w tym jednej osobie starszej z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności) w 2023 r., oraz sześciu osobom z niepełnosprawnością, w tym jednemu seniorowi w 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 191-238)

W OPS nie opracowano zasad przyznawania usług asystenckich, które określałyby model postępowania przy przyznawaniu tych usług, w szczególności

⁶¹ Znak: 4165.869.2024 z 24 lipca 2024 r.; 4165.1292.2024 z 21 listopada 2024 r.

⁶² W sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2023 r. roku środków Funduszu Solidarnościowego, na realizację zadania w ramach AOON – edycja 2023; dalej: umowa AOON 2023.

⁶³ W sprawie realizacji zadania w ramach resortowego Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej AOON – edycja 2024; dalej: umowa AOON 2024.

⁶⁴ Zgodnie z §3 umowy AOON 2023.

⁶⁵ Zgodnie z §3 umowy AOON 2024.

⁶⁶ Z powodu niewykonania 33 godzin usług, niewykonanych kosztów obsługi programu, a także odsetek bankowych.

⁶⁷ Z powodu niewykonania godzin usług oraz wynegocjowanie niższej cenowo oferty ubezpieczenia.

w sytuacji dużej liczby osób chętnych i niewystarczającej liczby godzin wsparcia lub liczby asystentów. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS, wszystkie osoby, które złożyły wnioski o udział w AOON i spełniały kryteria naboru, otrzymały wsparcie w ramach dostępnej puli godzin wynikającej z przyznanych środków. OPS nie prowadził również listy rezerwowej. Kierownik OPS wskazała, że w przypadku zwiększenia zainteresowania AOON oraz konieczności dokonywania wyboru spośród większej liczby wnioskodawców, OPS wdroży wewnętrzny regulamin określający szczegółowe zasady przyznawania usług.

(akta kontroli tom I str. 392-397)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację jednej osoby starszej korzystającej z usług asystencji osobistej w ramach AOON w edycjach 2023-2024. Osoba ta nie składała wniosków o przyznanie innej formy wsparcia pozafinansowego. Usługi dwukrotnie zostały przyznane przez Kierownika OPS, na podstawie wypełnionej Karty Zgłoszenia do AOON⁶⁸, do której załączono aktualne orzeczenie o niepełnosprawności⁶⁹. Usługi w latach 2023-2024 zostały przyznane kolejno po 9 i 5 dniach od dnia złożenia wniosku. Wymiar przyznanych godzin był zgodny z limitem godzin usług asystencji⁷⁰ i wyniósł 515 w 2023 r., tj. zgodnie z oczekiwaniami osoby starszej. W 2024 r. przyznano usługi w wymiarze rocznym 365 godzin, wobec zgłoszonego zapotrzebowania na 660 godzin. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS, zmniejszenie wymiaru godzin wynikało z ograniczonej wysokości środków finansowych przyznanych przez Wojewodę na realizację AOON. Zapotrzebowanie zgłoszone przez uczestników przekraczało pulę środków dostępnych dla Gminy. W związku z tym, po dokonaniu podziału przyznanych środków, OPS zobowiązany był do proporcjonalnego obniżenia liczby godzin wsparcia, tak aby zapewnić możliwość skorzystania z AOON wszystkim zakwalifikowanym osobom. Zleceniobiorca zobowiązał się⁷¹, m.in., do pomocy: w sprzątaniu mieszkania, przy zakupach, w czynnościach samoobsługowych, w tym utrzymaniu higieny osobistej, w przemieszczaniu się poza miejscem zamieszkania, tj. do czynności zgodnych z potrzebami osoby starszej wskazanymi w Karcie Zgłoszenia. Obie umowy zlecenia z opiekunem na świadczenie usług asystenckich zostały zawarte na podstawie wskazania wykonawcy przez samego beneficjenta. Osoba świadcząca usługi asystenta osobistego w 2023 r. oświadczyła, że posiadała co najmniej dwuletnie doświadczenie w opiece nad chorymi, jednakże doświadczenia nie poświadczył podmiot, który zlecał udzielanie bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym, co szczegółowo opisano w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 239-256, 258-259)

Na podstawie weryfikacji trzech miesięcy wykonywania usług w 2023 r., a także trzech miesięcy w 2024 r. stwierdzono, że asystent realizował wszystkie

⁶⁸ Karta zgłoszenia: w 2023 r. złożona 20 lutego 2023 r.; w 2024 r. złożona 27 grudnia 2023 r.

⁶⁹ Zgodnie z orzeczeniem z 12 grudnia 2022 r., osoba starsza posiadała niepełnosprawność w stopniu znacznym, orzeczoną do 31 grudnia 2026 r.

⁷⁰ Zgodnie z AOON (edycja 2023 i edycja 2024), w latach 2023-2024 limit godzin usług asystencji osobistej przypadających na jedną osobę z niepełnosprawnością wynosił nie więcej niż 720 godzin rocznie dla osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności.

⁷¹ Umowa – zlecenie Nr 1141.20.2023 zawarta dnia 28 lutego 2023 r.; Umowa – zlecenie Nr 1141.17.2024 zawarta dnia 21 lutego 2024 r.

przysznane usługi⁷². W okresie świadczenia usług, asystent osobisty za każdy miesiąc świadczenia asystencji przedkładał do OPS:

- rachunek (liczba godzin, stawka za godzinę, kwota do zapłaty);
- kartę realizacji usług asystencji osobistej w ramach AOON (data usługi, liczba godzin zrealizowanych, godziny realizacji usługi, rodzaj i miejsce realizacji usługi, czytelny podpis asystenta, czytelny podpis uczestnika).

Koszt jednej godziny zegarowej wynagrodzenia asystenta osobistego za zrealizowaną usługę wyniósł 39,95 zł w 2023 r. oraz 47,50 w 2024 r.⁷³ W latach 2023-2024, asystent osobisty zajmował się jedną osobą starszą, a same usługi odbywały się w okresie, w którym zostały one im przyznane⁷⁴. W okresie świadczenia usługi, beneficjent wsparcia nie złożył wniosku o skierowanie do domu pomocy społecznej oraz nie korzystał z innych form wsparcia przyznawanych przez OPS.

(akta kontroli tom I str. 260-293)

W ramach kontroli realizacji zadania, w dniach 17 lipca 2023 r. oraz 14 czerwca 2024 r. pracownik socjalny OPS przeprowadził wizyty monitorujące realizację usług asystencji osobistej. Zgodnie z notatkami z wizyt, usługi były świadczone bez zarzutu, a sytuacja osoby starszej uległa znacznej poprawie, w porównaniu do lat wcześniejszych.

(akta kontroli tom I str. 257-257A)

2.4. Zapewnienie wsparcia seniorom poprzez umożliwienie im korzystania z oferty na rzecz społecznej aktywności w ramach Programu wieloletniego Senior+ na lata 2015-2020⁷⁵.

Na podstawie Porozumienia Nr 9/MI/2019 o dofinansowanie zadania realizowanego w ramach Programu „Senior+” (Edycja 2019) moduł I „Utworzenie i / lub wyposażenie placówki „Senior+”⁷⁶, Gmina utworzyła w 2019 r. Klub Senior+ w Szadkach⁷⁷. Gmina była zobowiązana do wykazania utrzymania trwałości realizacji zadania przez okres co najmniej trzech lat od dnia następującego po dniu zakończenia realizacji zadania⁷⁸, w tym przypadku - do końca 2022 r. (okres realizacji zadania: od 1 marca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.)⁷⁹. Gmina nie pobierała środków na funkcjonowanie Klubu w ramach Programu „Senior+”.

⁷² Marzec 2023 r.: zakupy, spacer, transport do rodziny, sprzątanie. Sierpień 2023 r.: zakupy, transport, sprzątanie domu, golenie. Grudzień 2023 r.: zakupy, transport na spotkania rodzinne, sprzątanie domu, golenie, obcinanie włosów. Marzec 2024 r.: transport, zakupy, spacer, sprzątanie. Kwiecień 2024 r.: zakupy, sprzątanie, transport. Sierpień 2024 r.: zakupy, porządki domowe, zakup leków.

⁷³ Zgodnie z AOON (edycja 2023 i edycja 2024), w 2023 r. koszt jednej godziny zegarowej wynagrodzenia asystenta za zrealizowaną usługę asystencji osobistej nie mógł przekroczyć 40 zł brutto wraz z kosztami pracy zatrudniającego, natomiast w 2024 r. – 50 zł brutto.

⁷⁴ Tj. od marca do grudnia 2023 r. oraz w 2024 r.

⁷⁵ Dalej: Program „Senior+”.

⁷⁶ Dalej: Porozumienie w sprawie utworzenia Klubu.

⁷⁷ Gmina zobowiązała się do utworzenia i wyposażenia Klubu „Senior+”. Zgodnie z § 3 Porozumienia, Gminie przekazane miało zostać 150 tys. zł w formie dotacji. Całkowity koszt zadania publicznego miał wynieść 282,9 tys. zł, w tym środki własne Gminy: 132,9 tys. zł.

⁷⁸ Rozdział I „Podstawa Opracowania Programu” Programu „Senior+”.

⁷⁹ OPS, w latach 2022-2025, przekazał Wojewodzie trzy sprawozdania z trwałości realizacji wykonania publicznego: 30 stycznia 2023 r., za okres sprawozdawczy od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.; 16 stycznia 2024 r., za okres sprawozdawczy od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.; 18 lutego 2025 r., za okres sprawozdawczy od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.

Na koniec poszczególnych lat oraz 30 czerwca 2025 r. liczba osób starszych ubiegających się o wsparcie w Klubie była następująca: 2022 r. – 23, 2023 r. – 26, 2024 r. – 27, 30 czerwca 2025 r. – 22. Wszystkim osobom przyznano wsparcie i nie było osób oczekujących na jego przyznanie. W okresie objętym kontrolą, nie było żadnej rezygnacji z uczestnictwa w Klubie. Średni czas oczekiwania na rozpatrzenie wniosków osób ubiegających się o przyznanie usług w latach objętych kontrolą wyniósł 3 dni.

(akta kontroli tom I str. 321, 325; tom II str. 1-12, 31-47)

W pobliżu budynku⁸⁰ Klubu, w odległości ok 200 m. znajdował się przystanek autobusowy⁸¹. Klub był budynkiem parterowym, przylegającym dwoma ścianami do budynku Ochotniczej Straży Pożarnej. Przed wejściem do obiektu widniała tablica informująca o przeznaczeniu budynku oraz informacja o dofinansowaniu placówki z Programu „Senior+”. Do drzwi wejściowych prowadził chodnik ze schodkami, natomiast dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim umieszczona była minimalna pochylnia do podjazdu. Powierzchnia przed wejściem była płaska wykonana z kostki brukowej. Przed drzwiami wejściowymi położona była wycieraczka antypoślizgowa, elementy antypoślizgowe umieszczono również za drzwiami. W budynku mieściły się następujące pomieszczenia:

- wiatrołap, pełniący funkcję szatni dla seniorów;
- sala klubowa, tj. pomieszczenie ogólnodostępne wyposażone w stoły i krzesła pełniące funkcję sali spotkań. W pomieszczeniu tym znajdował się również aneks kuchenny, wyposażony w sprzęty, urządzenia i naczynia do przygotowania i spożycia posiłku; sprzęt RTV, dwa komputery z dostępem do Internetu, kanapy i fotele;
- sala rekreacyjna, tj. pomieszczenie do zajęć rehabilitacyjno-ruchowych wyposażona w drabinki, materace, łóżko do masażu, piłki do ćwiczeń, parawany rozdzielające miejsca do masażu.

Na parterze budynku znajdowały się dwie łazienki (dla kobiet i mężczyzn) wyposażone w prysznice oraz toalety dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli tom I str. 309-314)

Od 1 grudnia 2023 r. wprowadzono Regulamin Klubu⁸², zgodnie z którym nadzór merytoryczny nad Klubem sprawował Kierownik OPS; Klubem kierował Zastępca Kierownika OPS; bezpośrednią pracą Klubu koordynował Koordynator Klubu.

W Klubie pracował Koordynator Klubu, zatrudniony na podstawie umowy o pracę w wymiarze 0,5 etatu, tj. 20 godzin w tygodniu. W latach 2020-2021 w Klubie zatrudnionych było dwóch opiekunów osób starszych⁸³. Jak wskazała Kierownik OPS, zajęcia dla uczestników Klubu realizowane były przez specjalistów na podstawie umów zlecenia⁸⁴. Uczestnikiem Klubu Seniora mogła

⁸⁰ Znajdującego się pod adresem Szadki 6B w gminie Serock.

⁸¹ Stan na 17 września 2025 r.

⁸² Na podstawie Zarządzenia nr 4/2023 Kierownika OPS z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Klubu Senior+ w Szadkach; dalej: Regulamin Klubu.

⁸³ Umowy o pracę na czas określony na stanowisko opiekuna seniora w Klubie, zawarte w dniach: 9 czerwca 2020 r.; 1 marca 2021 r.

⁸⁴ M.in. na podstawie: Umowy zlecenia Nr 1141.5.2025 zawartej w dniu 2 stycznia 2025 r., której przedmiotem było prowadzenie zajęć rozwijających zainteresowania twórczości rękodzielniczej.

zostać osoba w wieku 60 lat i więcej oraz zamieszkująca na terenie Gminy, nieaktywna zawodowo i wyrażająca chęć uczestniczenia w Klubie poprzez złożenie deklaracji⁸⁵. W Klubie odbywały się zajęcia gimnastyczne wraz z ćwiczeniami usprawniającymi, rękodzielnicze, dietetyczno-kulinarne w zakresie zdrowego żywienia, warsztaty z obsługi urządzeń mobilnych (np. smartfon).

(akta kontroli tom II str. 13-30)

W latach 2020-2021 w Klubie realizowano zajęcia w ramach projektu „Kompleksowe Usługi Społeczne w Gminie Serock” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. W celu przystąpienia do projektu, uczestnicy składali Formularz Rekrutacyjny, na podstawie którego komisja kwalifikacyjna podejmowała decyzję o zakwalifikowaniu danej osoby do uczestnictwa w Klubie⁸⁶. Od 1 grudnia 2022 r. zajęcia w Klubie były finansowane ze środków własnych Gminy.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dziesięciu osób starszych uczęszczających do Klubu Seniora. W każdym przypadku, w celu uczestnictwa w Klubie osoba starsza deklarowała chęć uczestnictwa na podstawie „Deklaracji uczestnictwa w Klubie Seniora+ w Szadkach” i składała „Oświadczenie uczestnika o wyrażeniu zgody na wykorzystanie wizerunku”.

(akta kontroli tom II str. 92-119)

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS, nie prowadzono formalnej ewaluacji ani oceny skuteczności wsparcia w Klubie, ponieważ jego działalność miała charakter integracyjny i towarzyski. OPS skupiał się na utrzymaniu aktywności i zaangażowania seniorów. Na bieżąco obserwowano frekwencje i rozmawiano z uczestnikami o ich potrzebach. W praktyce OPS monitorował działalność Klubu poprzez bezpośredni kontakt z seniorami, choć nie prowadzono przy tym dokumentacji.

(akta kontroli tom I str. 405-406)

OPS nie został poddany kontroli w zakresie form opieki nad osobami starszymi. Do OPS oraz do Gminy nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji pomocy osobom starszym.

(akta kontroli tom I str. 392-399)

Usługa miała być realizowana dwa razy w miesiącu po dwie godziny, w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. Zgodnie z Programem Wieloletnim „Senior+” na lata 2015-2020, minimalny standard zatrudnienia w Klubie „Senior+” to jeden pracownik oraz specjalista w pożądanym zakresie zatrudniony w wymiarze czasu odpowiednim do potrzeb placówki.

⁸⁵ Zgodnie z Rozdziałem III ust. 1 Regulaminu Klubu.

⁸⁶ Komisja oceniała spełnienie warunków merytorycznych na podstawie: (1) orzeczonej niepełnosprawności, (2) oświadczonej niesamodzielności osoby, (3) korzystania z Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa, (4) zagrożenia wykluczeniem społecznym. Zakwalifikowana osoba zawierała z Gminą umowę w przedmiocie udziału w Projekcie.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 10⁸⁷ z 16 objętych badaniem decyzji przyznających usługi opiekuńcze oraz trzech⁸⁸ decyzji przyznających usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, nie określono miejsca świadczenia usług oraz zakresu świadczonych usług, co było niezgodnie z art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Za nieprawidłowość odpowiedzialna jest Kierownik OPS oraz poprzednia Kierownik OPS.

(akta kontroli tom I str. 410-435)

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS, w treści decyzji nie określano szczegółowego zakresu usług opiekuńczych, ponieważ przed jej wydaniem odbywano rozmowę z osobą zainteresowaną świadczeniem usług w miejscu zamieszkania. Podczas rozmowy osoba zainteresowana określała swoje oczekiwania, koordynator informował, co wchodzi w zakres świadczonych usług, omawiana była wysokość opłaty za godzinę oraz możliwe dni i godziny świadczenia usługi. Nie określano natomiast miejsca świadczenia usług, ponieważ działano w domyśle, że będzie to adres wskazany w decyzji, czyli miejsce zamieszkania beneficjenta.

(akta kontroli tom I str. 360-367)

W zakresie usług sąsiedzkich, Kierownik OPS wyjaśniła, że osoby pełniące rolę opiekunów znały się wcześniej ze świadczeniobiorcami, a pomoc im świadczona odbywała się w sposób nieformalny. Po uzyskaniu informacji o możliwości skorzystania z usług sąsiedzkich, zdecydowały się przystąpić do tego rozwiązania w formie „oficjalnej”. OPS miał wiedzę, że współpraca ta funkcjonuje już od pewnego czasu i że pomiędzy stronami został wypracowany oraz stosowany określony zakres usług.

(akta kontroli tom I str. 370-376)

Ustalenie zakresu, okresu i miejsca świadczenia usług wynika z art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. NIK wskazuje ponadto, że jest to niezbędne dla dostosowania pomocy do indywidualnych potrzeb osoby starszej, a precyzyjne określenie szczegółowego zakresu świadczonych usług oraz miejsca ich świadczenia, daje pewność osobie korzystającej, że otrzymywana pomoc będzie zgodna z przyznaną, natomiast opiekunowi wskazuje jasno określone czynności, które powinien wykonywać oraz miejsce ich realizacji.

(akta tom I kontroli str. 360-364)

2. We wszystkich skontrolowanych sprawach dotyczących realizacji usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w formie usług sąsiedzkich, w prowadzonej dokumentacji potwierdzającej realizację wsparcia, nie wskazywano rodzaju wykonywanych

⁸⁷ Znak: 4165.40.2024 z 3 stycznia 2024 r.; 4165.1270.2022 z 6 października 2022 r.; 4165.198.2025 z 30 stycznia 2025 r.; 4165.691.2025 z 25 czerwca 2025 r.; 4165.1682.2022 z 29 listopada 2022 r.; 4165.683.2025 z 10 czerwca 2025 r.; 4165.229.2024 z 2 lutego 2024 r.; 4165.1287.2024 z 25 listopada 2024 r.; 4165.563.2025 z 24 kwietnia 2025 r.; 4165.986.2023 z 1 września 2023 r.

⁸⁸ Znak: 4165.869.2024 z 24 lipca 2024 r.; 4165.1292.2024 z 21 listopada 2024 r.; 4165.704.2025 z 26 czerwca 2025 r.

czynności (brak stosownej rubryki do tego celu), co było działaniem nierzetelnym.

Osoby starsze potwierdzały na „Kontrolkach czasu pracy opieunki” wykonywanie usług w określone dni i godziny na podstawie własnoręcznego podpisu (data usługi; godziny świadczenia usługi; liczba godzin; „podpis osoby świadczeniobiorcy”). Z prowadzonej w OPS dokumentacji nie wynikało jednak, jaki faktycznie rodzaj usług świadczone osobom starszym.

(akta tom I kontroli str. 436-447)

Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownik OPS, realizację usług opiekuńczych monitorowano poprzez codzienne raporty opiekunek do koordynatora i podpisy podopiecznych. Koordynator sporządzał notatki tylko w przypadku nieprawidłowości.

NIK wskazuje, że dla zapewnienia skutecznego nadzoru nad przyznanym wsparciem, OPS powinien sporządzać dokumentację obejmującą zakres świadczonych usług oraz wnioski wynikające z dotychczas udzielonego wsparcia. Wprowadzenie stosownej rubryki w „Kontrolkach czasu pracy opieunki”, w której można by odnotować rodzaj wykonywanych czynności, usprawniłoby nadzór nad wykonywaniem ww. usług dla osób starszych.

(akta kontroli tom I str. 374-376)

3. Poprzednia Kierownik OPS zawarła umowę zlecenia Nr 1141.20.2023 z 28 lutego 2023 r. na okres od 1 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. w przedmiocie świadczenia usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej, z osobą niespełniającą kryteriów wskazanych w dziale IV ust. 4 Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2023. W konsekwencji, z tytułu zawarcia umowy wydatkowano 20,5 tys. zł, co stanowiło 29,1% środków otrzymanych od Wojewody w ramach Programu AOON – edycja 2023.

(akta kontroli tom I str. 258-259)

Zgodnie z działem IV ust. 4 Programu AOON – edycja 2023, usługi asystencji osobistej mogą świadczyć osoby niebędące członkami rodziny uczestnika:

1. posiadające dokument potwierdzający uzyskanie kwalifikacji w następujących kierunkach: asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej, opiekun medyczny, pedagog, psycholog, terapeuta zajęciowy, pielęgniarka, fizjoterapeuta; lub
2. posiadające co najmniej 6-miesięczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym np. doświadczenie zawodowe, udzielanie wsparcia osobom niepełnosprawnym w formie wolontariatu; lub
3. wskazane przez uczestnika lub jego opiekuna prawnego, pod warunkiem, że osoba wskazana spełnia przynajmniej jeden z warunków, o których mowa w pkt 1 lub 2.

Posiadanie doświadczenia, o którym mowa w pkt 2, może zostać udokumentowane pisemnym oświadczeniem podmiotu, który zlecał udzielanie bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym.

Osoba, z którą zawarto umowę, nie przekazała dokumentacji potwierdzającej spełnienie przez nią ww. warunków wynikających z Programu. Zleceniodawca

przekazał do OPS jedynie podpisane przez siebie oświadczenie, zgodnie z którym posiadał ponad dwuletnie doświadczenie w opiece nad chorymi. Kierownik OPS wyjaśniła, że asystent osoby z niepełnosprawnością został wskazany przez uczestnika oraz że nie posiada dokumentu pozwalającego ustalić przyczyny zawarcia wskazanej umowy. Jednocześnie, Kierownik OPS dodała, że umowę podpisywała poprzednia Kierownik OPS, w związku z czym nie posiadała wiedzy, jakie były przyczyny jej zawarcia.

(akta kontroli tom I str. 252)

Odnosząc się do wyjaśnień Kierownik OPS, NIK wskazuje, że w czasie kontroli nie przedstawiono dokumentacji, z której wynikałoby, że w edycji 2023 Programu opiekun został wskazany przez uczestnika lub jego opiekuna prawnego. W Karcie zgłoszenia do Programu uczestnik wskazał jedynie najbardziej odpowiednie cechy asystenta: niepalący, niepijący, życzliwy, spokojny, pomocny, grzeczny, wrażliwy na ludzką niedolę i niemoc. Uczestnik wskazał imiennie tę osobę dopiero w edycji Programu 2024 r.

Zgodnie z działem V, ust. 5 pkt 9 Programu AOON – edycja 2023, środki Funduszu, przyznane na realizację Programu, muszą być wykorzystane zgodnie z Programem oraz umową zawartą pomiędzy Wojewodą a Gminą. Natomiast zgodnie z działem V, ust. 5 pkt 13, decyzję o kwalifikowalności kosztów podejmuje wojewoda. Gmina zobowiązała się wykorzystać przekazane przez Wojewodę środki, zgodnie z celem na jaki je uzyskano oraz na warunkach określonych w umowie i Programie zgodnie z § 2 ust. 3 umowy AOON 2023.

(akta kontroli tom I str. 245-247)

OCENA CZĄSTKOWA

Szczegółowe badanie próby 30 osób starszych korzystających z różnych form wsparcia wykazało, że opieka była realizowana skutecznie, jednakże usługi asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnościami w 2023 r. były świadczone przez osobę niespełniającą kryteriów AOON 2023. Wsparcie przyznawano terminowo, zgodnie z potrzebami seniorów i objęto nim wszystkie ubiegające się osoby, zapewniając przy tym równe traktowanie przy przyznawaniu pomocy. OPS dokonywał diagnozy oraz planowania pracy z tymi osobami, natomiast nie nadzorował jakie usługi faktycznie świadczyły opiekunki. W 10 decyzjach przyznających usługi opiekuńcze oraz trzech decyzjach przyznających usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, nie określono zakresu i miejsca świadczenia usług, co było niezgodnie z art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wprowadzenie w OPS mechanizmu, umożliwiającego przeprowadzanie regularnego monitoringu Strategii 2024-2028 zgodnie z jej zapisami.
2. Podjęcie działań na rzecz uzupełnienia Strategii 2024-2028 o elementy wymienione w art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c-d ustawy o pomocy społecznej.
3. Zwrócenie się do Wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji w zakresie kwalifikowalności kosztów poniesionych na zatrudnienie asystenta osobistego w 2023 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, [data]

Kontroler

Bartłomiej Ślusarczyk
Specjalista kontroli państwowej

/ - /

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. dyrektor
Konrad Kostępski

/ - /