



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.002.04.2021

**Pani**  
**Albina Łubian**  
**Burmistrz Miasta i Gminy Pilawa**  
Urząd Miasta i Gminy Pilawa  
Aleja Wyzwolenia 158  
08-440 Pilawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/044 Zapewnienie dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji Programu „Senior+”

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Pilawa (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Albina Łubian, Burmistrz Miasta i Gminy Pilawa, od 25 października 2001 r.  (akta kontroli t. 1, str. 2-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Polityka senioralna realizowana przez gminę. 2. Wykonywanie dotowanych zadań, uzyskanie zakładanych efektów oraz przestrzeganie zasad wykorzystania środków, określonych w Programie „Senior+” i w umowach.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020. Dla realizacji celu kontroli wykorzystane zostaną także informacje i dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Artur Górecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/22/2021 z 19 kwietnia 2021 r.  (akta kontroli t. 1, str. 1)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Uruchomiony w 2019 r. Klub „Senior+”<sup>3</sup> zwiększył zakres wsparcia udzielanego seniorom poprzez umożliwienie korzystania im z oferty na rzecz społecznej aktywizacji. Utworzenie i rozpoczęcie działalności Klubu „Senior+” skierowane było do seniorów, którzy nie wymagali stałej opieki w codziennym funkcjonowaniu. Do Klubu dysponującego 10 miejscami zapisało się jak dotychczas 15 uczestników.

Na terenie Pilawy osoby starsze miały zapewnioną pomoc także w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania<sup>4</sup> oraz umieszczenia w domu pomocy społecznej<sup>5</sup>. Średni okres oczekiwania na realizację ww. świadczeń w okresie objętym kontrolą nie przekraczał 20 dni. Na terenie Miasta i Gminy Pilawa seniorom nie świadczone jednak pomocy w formie specjalistycznych usług opiekuńczych<sup>6</sup>, pobytu w mieszkaniach chronionych<sup>7</sup> oraz w rodzinnych domach pomocy<sup>8</sup>. Konsekwencją braku rodzinnego domu pomocy było kierowanie seniorów wymagających stałej opieki do instytucjonalnych form pomocy (domów pomocy społecznej), co wiązało się z ponoszeniem znacznie większych kosztów niż w przypadku opieki środowiskowej w miejscu zamieszkania.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Uchwała nr IV.27.2019 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia.

<sup>4</sup> Art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.), dalej: ustawa o pomocy społecznej.

<sup>5</sup> Art. 54 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>6</sup> Art. 50 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>7</sup> Art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>8</sup> Art. 52 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Urząd prawidłowo zrealizował zadania określone porozumieniami zawartymi z Wojewodą Mazowieckim, dotyczące utworzenia Klubu „Senior+” w 2018 r. oraz zapewnienia funkcjonowania placówki w 2019 r. Zastrzeżenia kontroli NIK w tym zakresie dotyczą jedynie zwolnienia uczestników Klubu z opłat, co stanowiło naruszenie uchwały Rady Miejskiej, art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej oraz Programu „Senior+”.

W przyjętej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych nie określono ram finansowych oraz oczekiwanych wskaźników jej realizacji. Sprawozdania z realizacji Strategii zamieszczano jako oddzielny rozdział w „Raportach o stanie miasta Pilawa”, bez omawiania realizacji celów i analizy wskaźników, co utrudniło ocenę zaawansowania poszczególnych działań przyjętych w Strategii.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>9</sup> kontrolowanej działalności**

#### **OBSZAR**

Opis stanu faktycznego

#### **1. Polityka senioralna realizowana przez gminę.**

**1.1.** Liczba ludności na terenie Miasta i Gminy Pilawa na dzień 31 grudnia roku 2018, 2019 i 2020 wyniosła odpowiednio: 11 005, 10 988 i 10 967 osoby. Liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 31 grudnia 2018, 2019 i 2020 roku wyniosła odpowiednio 1717, 1717 i 1808 osoby. Mimo, że liczba mieszkańców zmniejszyła się z 11 005 osób do 10 967 osób (o 38 osób), to liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrosła z 1717 osób do 1808 osób (o 91 osób)<sup>10</sup>. Sytuacja demograficzna na terenie Miasta i Gminy Pilawa uległa pogorszeniu biorąc pod uwagę, że udział procentowy osób starszych w stosunku do ogółu mieszkańców wzrósł z 15,6% do 16,4%.

(akta kontroli t. 1, str. 7-80)

**1.2.** Sytuacja osób starszych na terenie Miasta i Gminy Pilawa była monitorowana poprzez diagnozę, analizy i sprawozdania sporządzone przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pilawie (dalej: Ośrodek lub MGOPS). Ponadto, od 2015 r. dane w tym zakresie są zawarte w raportach o stanie Gminy<sup>11</sup>. Prezentowanie tych danych rozpoczęto przygotowując aktualizację<sup>12</sup> „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Pilawa w 2015 r.”.

W roku 2020 sporządzono, jako odrębny, dokument pn. „Diagnoza potrzeb i oczekiwań mieszkańców Miasta i Gminy Pilawa w wieku 60+”<sup>13</sup>, który był raportem z przeprowadzonych badań w celu zdiagnozowania potrzeb i oczekiwań mieszkańców powyżej 60-tego 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- tego roku życia, potrzeby i oczekiwania mieszkańców Miasta i Gminy Pilawa w wieku 60+ w obszarze

<sup>9</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Na podstawie opracowania Głównego Urzędu Statystycznego: „Ludność. Stan i struktura oraz naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r. Stan w dniu 31.XII.”; „Ludność. Stan i struktura oraz naturalny w przekroju terytorialnym w 2019 r. Stan w dniu 31.XII.”; „Ludność. Stan i struktura oraz naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r. Stan w dniu 31.XII.”

<sup>11</sup> Raport o stanie Miasta i Gminy Pilawa za rok 2018, podobnie za rok 2019 i 2020.

<sup>12</sup> Zarządzenie 78/2014 Burmistrza Miasta i Gminy Pilawa z dnia 30 września 2014 r. w sprawie przystąpienia do aktualizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Pilawa na lata 2010-2020. Diagnoza aktualizacji SRPS 2010-2020 – pismo z dnia 29 czerwca 2021 r.

<sup>13</sup> 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+”.

zdrowia, kultury oraz edukacji. W ramach badania zapytano badanych także o potrzebę powstania instytucji oraz instrumentów wsparcia seniorów na terenie Miasta i Gminy Pilawa.

(akta kontroli t. 1, str. 81-295)

**1.3.** W latach 2017-2020 dominującą formą pomocy osobom starszym była pomoc w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Z pomocy tej skorzystało odpowiednio sześć, 11, 15 i 14 seniorów. Ponadto, osobom z terenu miasta i gminy świadczone pomoc poprzez umieszczenie w domu pomocy społecznej (cztery osoby w 2017 r i 2020 r., oraz trzy w latach 2018-2019).

Od 2019 r. seniorzy mogli korzystać z utworzonego w mieście Klubu „Senior+”. Projektując działalność placówki przewidziano wsparcie dla 10 osób starszych, przy czym w 2019 r. zarejestrowano 14 członków<sup>14</sup> Klubu „Senior+” (pozytywnie rozpatrzono wszystkie złożone deklaracje). W 2020 r. złożone zostało 15 deklaracji – 14 osób, które zadeklarowały się w 2019 r. plus jedna nowa osoba.

Na terenie Miasta i Gminy Pilawa nie świadczone pomocy w formie specjalistycznych usług opiekuńczych, rodzinnych domów pomocy społecznej oraz w formie udostępnienia mieszkania chronionego. Burmistrz wyjaśniła, że specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób starszych oraz pobyt w mieszkaniu chronionym nie były realizowane, gdyż w toku prowadzonych w formie udokumentowanych od 2015 r. badań oczekiwań mieszkańców<sup>15</sup>, w tym osób starszych, nie stwierdzono zapotrzebowania na nie, a także potrzeby utworzenia rodzinnego domu pomocy społecznej.

(akta kontroli t. 2, str. 1-306)

Średni czas oczekiwania na realizację poszczególnych świadczeń wyniósł:

- domy pomocy społecznej – w 2018 r. nie było wniosku, w latach 2019-2020 odpowiednio jeden dzień i cztery dni;
- usługi opiekuńcze – w latach 2018-2020 odpowiednio: 10, pięć i siedem dni;
- Klub „Senior+” – w 2019 r. – 20 dni i w 2020 r. – dwa dni.

W latach 2018-2020 nie było decyzji odmownych w sprawach wniosków o umieszczenie w DPS<sup>16</sup> oraz udzielenia usług opiekuńczych<sup>17</sup> a także przystąpienia do Klubu „Senior+”<sup>18</sup>.

(akta kontroli t. 2, str. 300-306)

**1.4.** O możliwości skorzystania z pomocy seniorzy informowani byli przede wszystkim w drodze wywiadu środowiskowego<sup>19</sup> i za pośrednictwem stron internetowych<sup>20</sup> i mediów lokalnych, a także poprzez współpracę z Kołem Emerytów i Rencistów działającym w Pilawie, np. poprzez organizowanie wspólnych spotkań i podejmowanie dyskusji odnośnie możliwości udzielenia pomocy.

Ponadto, na stronie MGOPS można było pobrać informacje dotyczące rodzajów pomocy świadczonej przez Ośrodek – usług opiekuńczych i umieszczenia w DPS.

<sup>14</sup> Jednocześnie w zajęciach realizowanych przez Klub nigdy nie uczestniczyło więcej jak 10 osób.

<sup>15</sup> Badania prowadzono w trakcie pracy w środowisku lub w formie ankiet na potrzeby diagnoza aktualizacji SRPS 2015-2020.

<sup>16</sup> W 2018 r. nie było wniosku o umieszczenie w DPS, w 2019 i 2020 r. było po jednym wniosku – przedstawione dane dotyczą osób starszych.

<sup>17</sup> W 2018 r. było 11 wniosków o usługi opiekuńcze osób starszych, w 2019 r. było takich wniosków 15 a w 2020 r. było 14 wniosków. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie.

<sup>18</sup> W 2019 r. było 14 deklaracji przystąpienia i wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie a w 2020 r. było 15 deklaracji (14 powtórnych osób, które złożyły w 2019 r. i jedna nowa) – podobnie jak w 2019 r. wszystkie zostały rozpatrzone pozytywnie.

<sup>19</sup> W trakcie prowadzonych wywiadów zbierano informacje o osobach starszych, które mogły oczekiwać pomocy i informowano je poprzez rozsyłanie i kolportowanie ulotek oraz prowadzenie wywiadów.

<sup>20</sup> Na stronie Urzędu Miasta i Gminy Pilawa (<http://www.pilawa.com.pl/>) znajduje się zakładka strony Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej ([http:// http://mgopspilawa.pl/](http://http://mgopspilawa.pl/)).

Wśród wymienionych form pomocy, obok pomocy finansowej (zasiłków) wymieniono także usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz umieszczenie w domu pomocy społecznej. Ponadto, opisano podstawę prawną przyznania świadczenia z pomocy społecznej, zdefiniowano pojęcia takie jak rodzina czy dochód oraz opisano zakres współdziałania pracownika socjalnego z osobą i rodziną korzystającą z pomocy. Na stronie dostępny był także wykaz rejonów opiekuńczych (łącznie cztery) ze wskazaniem miejscowości oraz imienia, nazwiska i numeru telefonu pracownika socjalnego odpowiedzialnego za dany rejon. Na stronie dostępne były również dokumenty związane z funkcjonowaniem Klubu „Senior+”: ogłoszenie o naborze uczestników i wskazanie, że potrzebne do rejestracji dokumenty znajdują się w siedzibie Ośrodka.

(akta kontroli t. 2, str. 307-309 i 319-325)

Ponadto, informacje o możliwych formach uzyskania wsparcia przekazywane były przez pracowników socjalnych w bezpośrednich kontaktach z seniorami. W związku z prowadzonym naborem do Klubu „Senior+” kampania informacyjna prowadzona była także poprzez ogłoszenia w lokalnych parafiach. Informacje zamieszczone były także w lokalnej prasie<sup>21</sup> oraz lokalnym radio<sup>22</sup>.

(akta kontroli t. 2, str. 319-326)

**1.5.** W okresie objętym kontrolą, plan finansowy z przeznaczeniem na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania wynosił odpowiednio: 81 tys. zł, 136,2 tys. zł i 180 tys. zł. Wykonanie planu finansowego wyniosło: 79,4 tys. zł (98% planu), 132,5 tys. zł (97,3% planu) i 162,5 tys. zł (90,3% planu).

Plan finansowy związany z umieszczeniem osób w domu pomocy społecznej wyniósł odpowiednio: 338,9 tys. zł, 259,1 tys. zł i 310 tys. zł. Wydatki wyniosły: 284,4 tys. zł (83,9% planu), 258,6 tys. zł (99,8% planu) i 297,7 tys. zł (96% planu).

Plan finansowy dotyczący działalności Klubu „Senior+” wyniósł w 2019 r. – 54,4 tys. zł a w 2020 r. – 43,4 tys. zł. Wykonanie planu finansowego wyniosło odpowiednio: 52,1 tys. zł (95,9% planu) i 19,1 tys. zł (44% planu). Ostateczne wydatki zaprezentowane zostały w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli t. 3, str. 25-27, 81-83 i 316325)

Kwoty wydatków związanych z usługami opiekuńczym w miejscu zamieszkania oraz umieszczeniem osób w domach pomocy społecznej<sup>23</sup> a także działalności Klubu „Senior+” zaplanowane w projekcie planu finansowego MGOPS uwzględniano w pełnej wysokości w uchwałach Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Pilawa na dany rok<sup>24</sup>.

(akta kontroli t. 2, str. 25-27, 81-83 i 316-325)

**1.6.** Średni miesięczny koszt pomocy w formie usług opiekuńczych za jedną osobę w latach 2018-2020 wyniósł odpowiednio: 672,76 zł, 844,23 zł, 979,09 zł.

W tym samym okresie średni miesięczny koszt pobytu w domach pomocy społecznej jednej osoby wyniósł odpowiednio: 2154,8 zł, 2394,7 zł oraz 2480,7 zł.

<sup>21</sup> Gazeta lokalna w Garwolinie – „Twój Głos” oraz w biuletynie informacyjnym – „Miasto i Gmina Pilawa”.

<sup>22</sup> Radio „Podlasie 24”.

<sup>23</sup> Rozdział 85214 § 4330 – Zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>24</sup> Uchwała Nr XXIV.152.2016 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Pilawa na rok 2017; uchwała Nr XXXVI.231.2017 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Pilawa na rok 2018; uchwała Nr III.12.2018 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Pilawa na rok 2019; uchwała nr XVI.110.2019 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Pilawa na rok 2020 oraz uchwała Nr XXX.201.2020 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Pilawa na rok 2021.

Ponadto, od 2019 r. działalność na terenie Miasta i Gminy Pilawa rozpoczął Klub „Senior+”. Średni miesięczny koszt pobytu jednej osoby w placówce wyniósł 607,30 zł w 2019 r. i 294,42 zł w 2020 r.

(akta kontroli t. 1, str. 7-80, i t. 2, str. 319-325)

Dominującą formą pomocy udzielaną seniorom, były usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania – w okresie objętym kontrolą liczbą osób ubiegających się o tę formę pomocy wyniosła od 15 osób (2018 r.) do 21 osób (2019 r.).

(akta kontroli t. 1, str. 7-80)

1.7. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta i Gminy Pilawa na lata 2015-2020 (dalej: Strategia) została przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Pilawie<sup>25</sup>. Strategia zawierała diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz określenie celów strategicznych, kierunków niezbędnych działań i sposób jej realizacji. W przygotowanym projekcie Strategii, jak i później przyjętym uchwałą Rady Miejskiej, nie określono ram finansowych a wskazano jedynie źródła finansowania. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto, w oczekiwanych wskaźnikach realizacji Strategii jako wyznacznik oceny monitorowania przyjęto liczbę zrealizowanych działań celowych, liczbę osób korzystających z pomocy i pośrednictwa oraz usług. Nie wskazano natomiast wartości odniesienia ani wartości docelowej tych wskaźników. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 1, str. 123-295)

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta i Gminy Pilawa na lata na lata 2020-2030<sup>26</sup> również nie zawierała ram finansowych oraz wartości docelowych przyjętych wskaźników działań.

W ramach analizy SWOT przeprowadzonej dla problemu długotrwałej lub ciężkiej choroby w mocnych stronach wskazano m.in. funkcjonujące na terenie Pilawy Koło Emerytów. W słabych stronach wskazano m.in. ograniczony dostęp do domów pomocy społecznej oraz brak wiedzy na temat problemów osób starszych i ich marginalizowanie. W szansach wskazano m.in. organizowanie usług opiekuńczych, dostosowanych do wymogów Unii Europejskiej. Jako zagrożenie dla problemu długotrwałej lub ciężkiej choroby wskazano m.in. brak szkoleń w zakresie pomocy osobom starszym oraz pogłębianie braku szacunku wobec starszych.

W prognozie zmian w zakresie objętym Strategią przyjęto, że efektem podejmowanych działań będzie m.in. ochrona i zapewnienie warunków do rozwoju rodziny oraz orientacja na wzmocnienie klientów instytucji pomocy i ich integrację lub reintegrację społeczną poprzez wzrost kompetencji społecznych, większą zaradność życiową, poprawę samooceny, umiejętność stawiania sobie celów życiowych, podjęcie działań na rzecz budowania lub odtwarzania relacji z innymi osobami w lokalnym środowisku. Podobnie dotyczy to osób i grup ze sfery wykluczenia społecznego, do których można zaliczyć seniorów.

(akta kontroli t. 1, str. 123-295)

Jednym z celów strategicznych określonym w Strategii był zintegrowany system pomocy i wsparcia środowiskowego osób starszych. Wskazano także trzy cele szczegółowe: wzrost udziału osób starszych w życiu społecznym i kulturalnym gminy; wsparcie rodzin w zapewnianiu opieki nad osobami starszymi wymagającymi

<sup>25</sup> Uchwała nr IX.48.2015 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 15 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta i Gminy Pilawa na lata 2015-2020

<sup>26</sup> Uchwała nr XXII.154.2020 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta i Gminy Pilawa na lata 2020-2030.

pomocy w postaci usług opiekuńczych: utrzymanie sprawności (usprawnienie) osób starszych i niepełnosprawnych z powodu wieku. Kierunki działań, jakie przyjęto w Strategii to m.in.: poszerzenie działalności Klubu Seniora jako ośrodka wsparcia typu dziennego dla osób starszych, rozwijanie usług opiekuńczych poprzez zwiększenie dostępności usług i podnoszenie jakości świadczonych usług.

(akta kontroli t. 1, str. 123-295)

W Strategii na lata 2020-2030 wskazano także taki kierunek jak realizacja modelu programu korekcyjno-edukacyjnego z elementami socjodramy w obszarze przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych w rodzinie w ramach projektu: „Socjodrama jako narzędzie profilaktyki przemocy”<sup>27</sup>.

W obu dokumentach określono, że realizacja Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Pilawa będzie oceniana przez zespół ds. oceny Strategii powołany przez Burmistrza Miasta i Gminy lub przez Zespół ds. Aktualizacji Strategii. Celem Zespołu miało być przedstawienie rocznych sprawozdań z realizacji działań podjętych w ramach Strategii, występowanie z wnioskami o zmiany w działaniach (rezygnacja z części działań lub dodanie nowych), przedstawienia skutków i form oddziaływania na społeczność gminy.

Wdrażanie, realizację i prowadzenie monitoringu nadzorować miał Zespół Zadaniowy ds. Wdrażania SRPS we współpracy z MGOPS oraz instytucjami i organizacjami działającymi na terenie miasta i gminy. Oceną realizacji Strategii zajmować się miała Rada Miejska. Założono rekomendowany scenariusz, iż Zespół spotyka się co najmniej dwa razy w roku i ustala konkretne działania realizujące Strategię. Jednocześnie na bieżąco monitoruje realizację Strategii.

Ponadto określono, że we wrześniu każdego roku Zespół opracowuje Harmonogram Działań na następny rok kalendarzowy ze wskazaniem działań, realizatorów i źródeł finansowania. Harmonogram stanowi załącznik do Strategii i jest przedmiotem monitorowania i rocznej ewaluacji. Na początku każdego roku kalendarzowego Koordynator<sup>28</sup> powinien przedstawić sprawozdanie z realizacji Strategii Burmistrzowi Miasta i Gminy i prezentuje go na Sesji Rady Miasta. Burmistrz będzie informował Radę Miasta o stanie realizacji Strategii raz na rok.

W Strategiach określono także sposób monitorowania i ewaluacji wskazując w części 5. „Zarządzanie Strategią i wdrażanie” w pkt 5.4. zatytułowanym „Monitorowanie i Ewaluacja”, że monitoring i ewaluacja Strategii będą prowadzone przez Zespół ds. Aktualizacji Strategii. Monitoring oraz ewaluacja Strategii, celów i kierunków przyjętych w Strategii pozwoli na wprowadzenie zmian w programach rozwoju i planach działania, poprzez podejmowanie odpowiednich decyzji w zależności od potrzeb społecznych i możliwości ekonomicznych gminy. Monitorowanie Strategii prowadzone będzie systematycznie a raporty z wdrażania przedstawiane będą Radzie Miasta nie rzadziej niż raz na rok.

Faktycznie powołany został tylko Zespół ds. aktualizacji Strategii, który na bieżąco monitorował jej realizację. Kierownik MGOPS przewodniczyła<sup>29</sup> pracom Zespołu oraz była Koordynatorem realizacji Strategii. Kierownik MGOPS wyjaśniła, że ocena realizacji Strategii była dokonywana przez Zespół ds. Aktualizacji Strategii powołany przez Burmistrza Miasta i Gminy Pilawa, który pozyskiwał dane oraz informacje dotyczące realizacji celów Strategii. Ocena realizacji Strategii oparta była przede

<sup>27</sup> Projekt realizowany był w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Osi Priorytetowej IV Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa, Działanie 4 Współpraca ponadnarodowa, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Podręcznik-materiały szkoleniowe dla facylitatorów – wersja-Model 1.0 stanowi załącznik do Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Pilawa na lata 2020-2030.

<sup>28</sup> Koordynator realizacji Strategii został określony w zarządzeniu Burmistrza Nr 78/2014.

<sup>29</sup> Zgodnie z Zarządzeniem Burmistrza Pilawy Nr 78/2014.

wszystkim na analizie danych uzyskanych w ramach działalności MGOPS, gdyż wszystkie cele a także kierunki działania zawarte w Strategii, były wpisane w jego działalność. Ocena realizacji Strategii prezentowana była corocznie w formie sprawozdania z działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pilawie, składanego Radzie Miejskiej w Pilawie. W związku z tym, że sprawozdanie zawierało szczegółowe dane oraz informacje dotyczące przebiegu realizacji strategii, nie sporządzano odrębnego dokumentu.

Dane dotyczące realizacji Strategii corocznie przedkładane były Burmistrzowi Miasta i Gminy Pilawa, a następnie prezentowane Radzie Miejskiej w rocznym raporcie o stanie Miasta i Gminy Pilawa. Zakres opracowanego dokumentu obejmuje w szczególności realizację polityk, programów i Strategii. Urząd Miasta i Gminy Pilawa nie posiadał odrębnych sprawozdań dotyczących realizacji Strategii. NIK zwraca uwagę, że w Strategii określono konieczność sporządzania sprawozdań jako oddzielnego dokumentu. Ponadto, w informacji z realizacji Strategii, zawartych w raportach, brak było odniesienia wprost do realizacji celów i osiągniętych wskaźników.

Zdaniem NIK zarówno sposób realizacji postanowień prezentowanych w dokumentach strategicznych jak i w raportach prezentujących realizację działalności Miasta i Gminy Pilawa powinny być zgodne ze stanem faktycznym. Dlatego w możliwie krótkim czasie Urząd Miasta i Gminy powinien przeprowadzić proces w celu uzgodnienia praktycznie podejmowanych działań i realizacji zadań z zapisami w stosownych dokumentach.

(akta kontroli t. 1, str. 7-69 i 123-295)

W Urzędzie nie prowadzono odrębnej ewidencji księgowej dla wydatków dokonywanych na realizację Strategii.

(akta kontroli t. 3, str. 395)

**1.8.** Corocznie oceny zasobów pomocy społecznej sporządzane były przez Miejsko Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Pilawie. Kierownik Ośrodka przedkładała oceny Przewodniczącej Rady Miejskiej w Pilawie a także radnym Rady Miejskiej w Pilawie<sup>30</sup> – dokumenty te były złożone w terminie wskazanym w art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Oceny zasobów za poszczególne lata zostały przekazane Mazowieckiemu Centrum Polityki Społecznej (MCPS) w ustawowym terminie tj. do 30 kwietnia.

Oceny zasobów pomocy społecznej zawierały elementy wskazane w art. 16a ust. 1-3 ustawy o pomocy społecznej tj. zawierały dane o sytuacji demograficznej i społecznej, dane o korzystających z pomocy i wsparcia, zasoby instytucjonalne pomocy, dane o kadrze jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, informacje o środkach finansowych na wydatki w pomocy społecznej, informacje o współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz wnioski. W ocenach wskazywano liczbę mieszkańców według grup wiekowych i płci, z wyszczególnieniem grup wiekowych powyżej 60 roku życia.

We wnioskach końcowych ocen wskazano, że uwagę należy zwrócić na kwestie związane z długotrwałą lub ciężką chorobą, niepełnosprawnością oraz w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, jak i również problem opieki nad osobami starszymi, co sprawia że wyzwaniem będzie sprostanie zapotrzebowaniu na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz opiekę długoterminową dla osób pozbawionych wsparcia rodziny. Tym samym w ocenach zwrócono uwagę na możliwy wzrost zapotrzebowania na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania w kolejnych latach.

<sup>30</sup> MGOPS przesyłał dokumenty w formie elektronicznej na pocztę email radnych.



Zauważono także, że systematycznie rośnie koszt utrzymania osób starszych w domach pomocy społecznej.

W części 8. Ocen (OZPS) za 2019 i 2020 r. pt. „Aktywność projektowo-konkursowa jednostki organizacyjnej pomocy społecznej” wskazano, że wychodząc naprzeciwko potrzebom naszych mieszkańców w wieku 60+ w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na rok 2018 powstał Klub Seniora w Pilawie. Celem głównym utworzenia Klubu „Senior+” w Pilawie jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób starszych poprzez aktywizację społeczną oraz działania zmierzające do likwidacji negatywnych stereotypów dotyczących starości. Tym samym utworzenie Klubu „Senior+” pozwoliło na uzupełnienie systemu opieki nad osobami starszymi oraz na większą aktywizację środowiska osób starszych.

(akta kontroli t. 1, str. 380 - 600)

**1.9.** Uchwałą z dnia 15 marca 2019 r Rada Miejska w Pilawie<sup>31</sup> wyraziła zgodę na przystąpienie Miasta i Gminy Pilawa w charakterze Partnera, do uczestnictwa w projekcie: pn. „Socjodrama, jako narzędzie profilaktyki przemocy” . Głównym celem projektu było wdrożenie z partnerem włoskim modelu programu korekcyjno-edukacyjnego z elementami socjodramy, zapobiegającego przemocy w rodzinie wobec osób starszych. Ponadto działania na rzecz przeciwdziałania przemocy wobec osób starszych wpisują się w Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta i Gminy Pilawa na lata 2010-2020.

(akta kontroli t. 1, str. 601-644, t. 2, str. 319-325)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1.** Projekt Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Pilawa na lata 2015-2020 oraz na lata 2020-2030 nie zawierał ram finansowych, co było niezgodne z art. 16b ust. 2 pkt 3 ppkt c ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Za przygotowanie projektów uchwał rady gminy odpowiedzialny jest Burmistrz Miasta i Gminy Pilawa (art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>32</sup>).

Burmistrz wyjaśniła, że brak ram finansowych był wynikiem tego, że w wielu przypadkach trudno było na dzień sporządzania Strategii określić maksymalne kwoty środków finansowych przeznaczonych na poszczególne działania. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 16b ust. 2 pkt 3 ppkt c ustawy o pomocy społecznej strategia rozwiązywania problemów społecznych zawiera w szczególności określenie sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych. 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 Strategii<sup>33</sup>.

(akta kontroli t. 2, str. 313-317)

**2.** W projekcie Strategii nie określono jej oczekiwanych wskaźników realizacji. W części „Wizje i cele działania” w pkt 4.2. zatytułowanym „Cele, działania, wskaźniki

<sup>31</sup> Uchwała nr V.42.2019 w sprawie wyrażenia zgody na uczestnictwo Miasta i Gminy Pilawa na zasadach partnerstwa w projekcie pn. „Socjodrama jako narzędzie profilaktyki przemocy”.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

<sup>33</sup> Makuch Marta, Moroń Dorota – „Ramy finansowe gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych – prawo i praktyka” (opublikowano: Samorząd Terytorialny 2015/1-2/133-143).

realizacji polityki społecznej gminy” dla celu strategicznego 4 wymieniono jedynie rodzaje danych, które będą brane pod uwagę przy ocenie realizacji 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 Strategii. Kierownik MGOPS działająca z upoważnienia Burmistrza wyjaśniła, że ocena realizacji Strategii prezentowana była w corocznych sprawozdaniach z działalności MGOPS, jak i w rocznych raportach o stanie Miasta i Gminy Pilawa. NIK zwraca jednak uwagę, że powyższe dokumenty jedynie zawierały sprawozdania np. co do liczby osób objętych wsparciem MGOPS. Analiza wyłącznie danych zawartych w sprawozdaniach, bez sprecyzowanych wartości docelowych wskaźników, uniemożliwia weryfikację realizacji Strategii.

(akta kontroli t. 1, str. 313-317)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Mieście i Gminie Pilawa osobom starszym świadczone pomoc w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz umieszczenia w domu pomocy społecznej. Ponadto, od 2019 r. seniorzy mogli korzystać z utworzonego Klubu „Senior+” – średnia liczba osób, które korzystały z Klubu wynosiła 10. Utworzenie i rozpoczęcie działalności Klubu „Senior+” nakierowane było do tej części seniorów, którzy nie wymagają jeszcze stałej opieki w codziennym funkcjonowaniu. Organizowano spotkania integracyjne (np. ognisko dla grup seniorów zorganizowanych w dawnym Klubie Seniora). Jako pozytywne NIK ocenia także krótki czas oczekiwania na realizację przyznanej formy pomocy (do maksymalnie 23 dni pierwszy nabór w 2019 r. i dwa dni w 2020 r.).

Nie świadczone pomocy poprzez pobyt w mieszkaniu chronionym czy rodzinnym domu pomocy. Ponadto, w przyjętej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych nie określono ram finansowych, oczekiwanych wskaźników jej realizacji. Sprawozdania z realizacji Strategii zamieszczano jako oddzielny rozdział w Raportach o stanie Miasta i Gminy Pilawa, bez omawiania realizacji celów i analizy wskaźników, co utrudniało ocenę zaawansowania poszczególnych działań przyjętych w Strategii.

#### OBSZAR

## **2. Wykonywanie dotowanych zadań, uzyskiwanie zakładanych efektów oraz przestrzeganie zasad wykorzystania środków określonych w Programie „Senior+” i w umowach.**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Urząd złożył ofertę w ramach Programu „Senior+” – edycja 2018 r. w terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie<sup>34</sup>. Oferta została przygotowana przez pracowników Urzędu. Oferta spełniała wymogi formalne, tj. została złożona przez podmiot uprawniony, w terminie 21 grudnia 2017 r., czyli w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie, na formularzu określonym w ogłoszeniu o konkursie oraz załączono wymagane załączniki. Zapewniono także wymagany wkład finansowy środków własnych (minimum 20% wartości dla zadań w module 1).

Zakres rzeczowy zadania określonego w ofercie dotyczył utworzenia i wyposażenia 10 miejsc w Klubie „Senior+” dla mieszkańców Miasta i Gminy Pilawa w wieku 60+, nieaktywnych zawodowo. Przewidywane działania obejmowały zaadoptowanie i przystosowanie budynku będącego własnością miasta Pilawa. W tym celu miał zostać przeprowadzony remont i wyposażenie budynku znajdującego się na ul. Letniskowej 4 w Pilawie w taki sposób, aby zapewnić osobom starszym atrakcyjne spędzanie czasu w dobrych kompleksowych i przystosowanych dla nich warunkach. Do oferty dołączono wymagany harmonogram inwestycji, zgodny ze

<sup>34</sup> Zgodnie z ogłoszonym otwartym konkursem ofert w ramach Programu „Senior+” – edycja 2018 r., termin składania ofert upływał 22 grudnia 2017 r.

wzorem zamieszczonym na stronie MUW. W ofercie przedstawiono zgodnie ze wzorem: Dane oferenta (pkt I); Szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego (pkt II) zawierający m.in. Harmonogram (pkt II.8); Kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego (pkt III) oraz Inne wybrane informacje dotyczące zadania publicznego (pkt IV). Nie dokonywano korekty oferty.

(akta kontroli t. 2, str. 1-216)

**2.2.** W ramach Programu „Senior+, edycja 2018, Miasto i Gmina Pilawa otrzymało dotację w kwocie 150 tys. zł. Oświadczenie o przyjęciu dotacji w dniu 26 lutego 2018 r. zostało przesłane w terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie.

(akta kontroli t. 2, str. 106-216)

Porozumienie pomiędzy Miastem i Gminą Pilawa, a Wojewodą Mazowieckim zostało zawarte w dniu 2 maja 2018 r.<sup>35</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami Miasto otrzymało dotację w kwocie 150 tys. zł na realizację zadania publicznego „Utworzenie i wyposażenie placówki „Senior+”. Termin realizacji zadania określono od 1 maja 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Do umowy załączono trzy załączniki. Oświadczenie o kwalifikowalności VAT, wzór sprawozdania częściowego/końcowego z realizacji zadania oraz wzór sprawozdania z trwałości realizacji zadania.

(akta kontroli t. 2, str. 106-216)

W dniu 1 marca 2019 r. Gmina i Miasto Pilawa złożyło ofertę na realizację zadania w module 2 Programu „Senior+” polegającego na zapewnieniu funkcjonowania Klubu „Senior+”. Porozumienie o dofinansowanie zadania publicznego w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 Edycja 2019 pomiędzy Wojewodą Mazowieckim a Miastem i Gminą Pilawa zostało zawarte w dniu 7 maja 2019 r. W dniu 30 sierpnia 2019 r. został zawarty Aneks nr 1. Korekta obejmował zmniejszenie okresu zatrudnienia specjalisty<sup>36</sup> z 11 miesięcy do 10 oraz zmianę realizacji wyjazdów kulturalnych<sup>37</sup>.

(akta kontroli t. 2, str. 57-105)

W dniu 7 maja 2019 r. Miasto i Gmina Pilawa zawarło z Wojewodą Mazowieckim porozumienie nr 16/MII/2019 obejmujące dofinansowanie na zapewnienie funkcjonowania placówki „Senior+”. W 2020 r. nie zawarto porozumienia na dofinansowanie i działalność Klubu „Senior+” była finansowana ze środków własnych Miasta i Gminy Pilawa.

(akta kontroli t. 2, str. 57-105)

**2.3.** Wydatki na utworzenie i wyposażenie Klubu „Senior+” w 2018 r., zgodnie ze złożonym sprawozdaniem z realizacji zadania publicznego wyniosły 237 807,17 zł, w tym koszt robót remontowych wyniósł 208 122,17 zł natomiast koszt wyposażenia wyniósł 29 685 zł. Dofinansowanie ze środków Programu (z dotacji) wyniosło 148 748,00 zł (61% kwoty kosztów całkowitych), w tym na roboty budowlane wydatkowano 125 000 zł, a 23 748 zł wydatkowano na wyposażenie. Wydatki poniesione ze środków własnych gminy wyniosły 89 059,17 zł (39%), w tym na utworzenie placówki wydatkowano 83 122,17 zł oraz 5937 zł wydatkowano na wyposażenie placówki „Senior+”.

(akta kontroli t. 2, str. 106-232, t. 3, str. 153178, 200-231 i 382-386)

Urząd zrealizował wszystkie wydatki przewidziane w kosztorysie. Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym. Przesunięcia

<sup>35</sup> Porozumienie Nr 29/MI/2018.

<sup>36</sup> Pkt 1.1. Kosztorysu ze względu na rodzaj kosztów.

<sup>37</sup> Pkt 1.7. Kosztorysu zamiast dwóch wyjazdów jednodniowych przewidywano zorganizowanie jednego wyjazdu dwudniowego.

w zakresie wydatkowania środków pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztorysu nie przekraczały 10% wartości przewidywanych kosztów całkowitych danej kategorii<sup>38</sup>.

(akta kontroli t. 2, str. 106-232)

Urząd w ramach realizacji zadania przeprowadził jedno postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na realizację zadania Utworzenie i wyposażenie Klubu „Senior+” w Pilawie. Postępowanie zostało przeprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>39</sup>. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych, opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń. W sposób prawidłowy określono datę składania ofert przez oferentów. Burmistrz powołał komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia<sup>40</sup>. Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób prawidłowy złożyły oświadczenia o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 upzp. Zamawiający w sposób prawidłowy określił kryteria oceny ofert<sup>41</sup>. Koszt adaptacji i wyposażenia Klubu „Senior+” został określony na kwotę 187 500 zł. W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego został wybrany wykonawca, którego oferta była najkorzystniejsza. W dniu 21 czerwca 2018 r. z wybranym wykonawcą zawarto umowę na kwotę 288 211,27 zł dotyczącą realizacji ww. zadania<sup>42</sup>. Z wyjaśnień Burmistrz wynika, że różnica rzeczywistych kosztów do planowanych wynikała z faktu, że zgłosił się jeden wykonawca, który złożył ofertę wykonania zadania za kwotę wyższą.

(akta kontroli t. 4, str. 1-403)

Urząd prowadził wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową z zastosowaniem wyodrębnionej ewidencji księgowej dla zadania „Utworzenie i wyposażenie Klubu „Senior+”<sup>43</sup>.

(akta kontroli t. 3, str. 394)

Dowody księgowe ujęte w wyodrębnionej ewidencji księgowo-finansowej oraz wykazane w sprawozdaniu z realizacji zadania posiadały opis zawierający informacje, z jakich środków wydatkowano kwotę oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów lub usług.

(akta kontroli t. 3, str. 153-315)

**2.4.** Placówka „Senior+” została utworzona jako Klub „Senior+” uchwałą Rady Miasta i Gminy Pilawa i włączona<sup>44</sup> w struktury Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pilawie. Kierownik MGOPS w Pilawie wydał zarządzenie<sup>45</sup> w sprawie Regulaminu Klubu „Senior+” Zgodnie z Regulaminem, Klub świadczy wsparcie seniorom (osobom nieaktywnym zawodowo w wieku 60+) w celu aktywizacji społecznej, integracji, włączanie osób starszych do społeczności lokalnej oraz organizację wspólnego spędzania czasu wolnego seniorów. Cele szczegółowe działalności Klubu to m.in.: poprawa stanu psychofizycznego uczestników oraz zapewnienie wsparcia i stworzenie odpowiednich warunków do różnych form aktywności i integracji seniorów.

<sup>38</sup> Zgodnie z § 9 ust. 3 porozumienia nr 29/MI/2018.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2019 r. poz.1843, ze zm., dalej upzp.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 19-21 oraz art. 18 ust. 2 upzp.

<sup>41</sup> 60% – cena, 40% – okres gwarancji.

<sup>42</sup> Kwota zawartej umowy dotyczyła remontu całości budynku – w drugiej części były pomieszczenia przygotowane pod wynajem.

<sup>43</sup> Na kontaktach: 130-852-85295-4210-4018 – zakup materiałów i wyposażenia Senior+ oraz 130-852-85295-4270-4018 – zakup usług remontowych Senior+.

<sup>44</sup> Uchwała nr XVIII.128.2020 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 6 lutego 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pilawie.

<sup>45</sup> Zarządzenie nr4/2018 Kierownika Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pilawie z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Klubu „Senior+” w Pilawie utworzonego ze środków otrzymanych na realizację Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015 – 2020 (dalej: Regulamin).

Zgodnie z § 1 ust. 3 porozumienia nr 16/MII/2019 Burmistrz zobowiązała się do stosowania przy realizacji porozumienia postanowień Programu „Senior+”. Zgodnie z pkt IV.1.7 Programu jednostka samorządowa ustala kryteria odpłatności za pobyt w placówce „Senior+” na podstawie art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej. Szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia ustalone zostały w uchwale nr XXXVII.245.2018 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 14 lutego 2018 r. Zgodnie z jej postanowieniami, odpłatność za pobyt w ośrodku wsparcia ustalana była w przypadku osób, których dochód przekraczał kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Jednocześnie w § 3 ust. 2 Regulaminu przyjęto, że uczestnictwo w Klubie jest nieodpłatne. Powyższe postanowienie Regulaminu, w zakresie osób których dochód przekraczał kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej, było sprzeczne z przepisami uchwały, art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej oraz postanowieniami Programu „Senior+”. Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. 2, str. 233-262)

Regulamin organizacyjny Klubu „Senior+” określał liczbę miejsc w placówce (10), godziny działania (od poniedziałku do piątku w godzinach 8-16) oraz określał zakres świadczonych usług. W 2019 r. z pobytu w Klubie korzystało średnio 10 osób. W 2020 r. skorzystało w okresie do zawieszenia<sup>46</sup> działalności klubu także średnio 10 osób. Od 25 kwietnia 2020 r. do 10 maja 2020 r. Klub wznowił swoją działalność 11 maja 2020 r. z zachowaniem reżimu sanitarnego. Następnym poleceniem Wojewoda Mazowiecki polecił czasowo zawiesić działalność m.in. Klubu „Senior+” od 24 października do uchylenia. Decyzja uchylająca czasowe zawieszenie Klubu wpłynęła 19 lutego 2021 r.

(akta kontroli t. 2, str. 265-299)

Regulamin rekrutacji uczestników do Klubu „Senior+” określał warunki rekrutacji i udziału w zajęciach realizowanych w placówce. Dokumentem rekrutacyjnym, który należało złożyć ubiegając się o przyjęcie była wypełniona deklaracja<sup>47</sup>, stosowne zaświadczenia<sup>48</sup>, zaświadczenie o stanie zdrowia od lekarza rodzinnego<sup>49</sup> oraz zgoda na przetwarzanie danych osobowych i zezwolenie na rozpowszechnianie wizerunku<sup>50</sup>. Podstawą przyjęcia do Klubu „Senior+” była decyzja administracyjna wydana z up. Burmistrza Miasta i Gminy Pilawa przez Kierownika MGOPS w Pilawie, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Załączniki do regulaminu oraz sam Regulamin oznaczone były logo Programu „Senior+”

(akta kontroli t. 2, str. 217-232)

Kwalifikacji pracowników i współpracowników realizujących oferty usług w Klubie zostały wskazane w Regulaminie Klubu. Wszystkie osoby pracujące w Klubie spełniał określone dla potrzeb Klubu wymagania.

(akta kontroli t. 2, str. 57-216)

Nie organizowano w 2020 r. dowozu seniorom do Klubu „Senior+”. Kierownik MGOPS wyjaśniła, że brak organizacji dowozu wynikał z braku takiej potrzeby, ponieważ wszystkie osoby korzystające z placówki były w stanie same dotrzeć do niej i nikt nie zgłaszał takiej potrzeby w trakcie wywiadów środowiskowych.

(akta kontroli t. 2, str. 309)

<sup>46</sup> Zawieszenie działalności Klubu „Senior+” nastąpiło na skutek decyzji Wojewody Mazowieckiego – omówione w pkt 1.6 Wystąpienia pokontrolnego.

<sup>47</sup> Stanowiący załącznik nr 1 do Regulaminu.

<sup>48</sup> Stanowiący załącznik nr 2 do Regulaminu.

<sup>49</sup> Załącznik nr 3 do Regulaminu.

<sup>50</sup> Odpowiednio załączniki nr 4 i 5 do regulaminu.

**2.5.** Klub „Senior+” spełniał standardy określone w Programie „Senior+”<sup>51</sup>. Budynek znajduje się w centrum Pilawy, posiada dwa wejścia, jedno z nich dostosowane jest dla osób niepełnosprawnych. Przy wejściu do budynku umieszczono tablicę z napisem „Klub „Senior+” w Pilawie” oraz logo Programu „Senior+”. Wewnątrz budynku znajdują się dwa ogólnodostępne klubowe pomieszczenia, szatnia dla uczestników i personelu, dwie toalety w tym jedna przystosowana dla osób niepełnosprawnych. Jedno z pomieszczeń posiada aneks kuchenny, wyposażony w podstawowe sprzęty AGD (kuchenka gazowa, płyta indukcyjna, lodówka, zmywarka, czajnik elektryczny) oraz naczynia do przygotowania i spożywania posiłków. Sala wyposażona jest również w stoły i krzesła, pełni funkcję jadalni jak i również sali do realizacji zajęć arteterapii. Drugie pomieszczenie wyposażone jest w zamknięte szafy, dwie kanapy, dwa fotele, stolicek kawowy oraz stolicek do gier planszowych, telewizor, mini wieżę, komputer z dostępem do Internetu, biblioteczkę i prasę. Pomieszczenie służy do wypoczynku jak i również do utrzymywania i zwiększania aktywności ruchowej, połączone jest z łazienką. Pomieszczenia są klimatyzowane. W budynku dostępne jest także dodatkowe wyjście oznaczone jako awaryjne. Przy drzwiach wejściowych oraz w pomieszczeniach dla seniorów umieszczono dozownik z płynem dezynfekującym oraz maseczkami jednorazowego użytku.

Szatnia dla uczestników i dla personelu wyposażona była w ławki oraz wieszaki na ubrania.

W toalecie (dla uczestników) znajdowało się WC, umywalka z lustrem i dozownikiem mydła, podajnik na ręczniki papierowe. Przy umywalce zawieszono instrukcję prawidłowego mycia rąk. Zarówno przy WC, jak i przy umywalce zamontowane zostały poręcze dla osób niepełnosprawnych. W drugiej toalecie (mniejszej) znajduje się WC, umywalka z dozownikiem mydła, podajnik na ręczniki papierowe. Przy umywalce zawieszono instrukcję prawidłowego mycia rąk.

Na zewnątrz budynku znajdował się teren z zielenią (drzewa, krzewy), parking oraz stojaki na rowery. Wzdłuż ogrodzonego terenu, przy chodniku umieszczono ławkę i kosz na śmieci. W bliskim sąsiedztwie znajduje się hala sportowa z salą lustrzaną do ćwiczeń, boisko sportowe jak i również Miejsko Gminny Ośrodek Kultury. Z ww. obiektów korzystają członkowie Klubu „Senior+”. Ponadto obok budynku „Senior+” znajduje się posterunek Policji. Budynek posiada alarm.

W wyniku oględzin pomieszczeń Klubu „Senior+” w Pilawie nie stwierdzono odstępstwa w stosunku do pomieszczeń wykazanych w sprawozdaniu z realizacji zadania za 2018 r. (moduł 1) oraz w ofercie złożonej na dofinansowanie już funkcjonujących miejsc w 2019 r. (moduł 2). W sprawozdaniu za 2018 r. wykazano m.in., że Klub „Senior+” posiada dwa pomieszczenia, z czego jedno połączone jest z aneksem kuchennym, wyposażone w stoły, krzesła oraz półki na materiały i półki na książki. Drugie pomieszczenie klubowe wyposażone w sprzęt RTV, kanapy fotele szafy oraz stolicek kawowy. W budynku znajdują się dwie toalety w tym jedna dostosowana dla osób niepełnosprawnych. W budynku jest szatnia dla uczestników i personelu.

Kwalifikacja pracowników i współpracowników realizujących zadania w ramach działalności Klubu „Senior+” w Pilawie zostały określone w § 7 zarządzenia nr 4/2018 Kierownika Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pilawie z dnia 17 grudnia 2018 r.

W roku 2019 w Klubie „Senior+” w Pilawie zatrudnione były cztery osoby w tym jedna na umowę o pracę, dwie na umowę zlecenie oraz z jedną osobą została zawarta umowa cywilnoprawna. Obsługa finansowo-księgową realizowaną była

<sup>51</sup>Warunki jakie powinien spełnić Klub „Senior+” zostały określone w pkt IV.2 Programu „Senior+”.

przez MGOPS w Pilawie. Nadzór nad realizacją zadania bezpośrednio pełnił Kierownik MGOPS w Pilawie.

Personel merytoryczny: koordynator – zatrudniony na ½ etatu, wykształcenie wyższe, dyplom z socjologii, psycholog – umowa zlecenie, wykształcenie wyższe psychologiczne, instruktor arteterapii – umowa zlecenie, wykształcenie wyższe – pedagogika z plastyką, instruktor fitness – umowa zlecenie, wykształcenie wyższe – wychowanie fizyczne.

W 2020 r. personel merytoryczny Klubu „Senior+”: psycholog – umowa zlecenie, wykształcenie wyższe psychologiczne, instruktor arteterapii – umowa zlecenie, wykształcenie wyższe – pedagogika z plastyką, instruktor fitness – umowa zlecenie, wykształcenie wyższe – wychowanie fizyczne.

W 2020 r. nie zatrudniono koordynatora, funkcję tę pełnił pracownik MGOPS w Pilawie. Wynagrodzenie było w formie dodatku do wynagrodzenia. Obsługa finansowo-księgową realizowaną była przez MGOPS w Pilawie. Nadzór nad realizacją zadania podlegał pod Kierownika MGOPS w Pilawie.

Zgodnie z uchwałą dotyczącą powołania Klubu Senior +, to Kierownik MGOPS był osobą nadzorującą i zatrudniającą pracowników oraz specjalistów w pożądanym zakresie w określonym wymiarze czasu odpowiednim do potrzeb Klubu.

(akta kontroli t. 2, str.342-347)

**2.6.** Urząd Miasta i Gminy złożył sprawozdanie<sup>52</sup> z realizacji zadania w dniu 29 stycznia 2019 r., tj. w terminie wskazanym w Porozumieniu<sup>53</sup>. Łączna kwota środków przeznaczona na realizację zadania a wykazana w sprawozdaniu wyniosła 237 807,17 zł (127% planowanych<sup>54</sup>), w tym 148 748 zł pokryto z dotacji (61% łącznych kosztów) a 89 059,17 zł (39%) ze środków własnych gminy.

W sprawozdaniu zawarto dane dotyczące utworzonej placówki „Senior+” oraz wskazano koszty realizacji zadania, w tym koszty pokryte z dotacji z budżetu państwa. Sprawozdanie zostało zatwierdzone przez MUW.

(akta kontroli t. 2, str. 106-216, t. 3, 153-178, 200-231 i 382-386)

Sprawozdanie z realizacji zadania za rok 2019 zostało przekazane w dniu 29 stycznia 2020 r., a zatem zgodnie z § 5 ust. 5 porozumieniu nr 16/MII/2019<sup>55</sup> z dnia 7 maja 2019 r., natomiast korekta sprawozdania przekazano w dniu 1 kwietnia 2020 r. w terminie wskazanym przez Wojewodę. Korekty wymagała kwota zwrotu 367,05 zł części niewykorzystanej dotacji z powodu zerowej frekwencji w Klubie w styczniu 2019 r. Kwota ta wynikała z różnicy wymaganego przez MUW zwrotu (1268,40 zł) i dokonanego przez Urząd Miasta i Gminy Pilawa zwrotu kwoty 901,35 zł. Po spełnieniu wymogów określonych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w dniu 7 kwietnia 2020 r. sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego za 2019 r. zostało zaakceptowane.

W 2019 r. wydatki na funkcjonowanie placówki „Senior+” wyniosły łącznie 52 106,63 zł, w tym 20 475,60 zł z uzyskanego dofinansowania natomiast pozostała kwota pochodziła ze środków własnych gminy.

(akta kontroli t. 2, str. 106-216)

W 2020 r. działalność Klubu „Senior+” była finansowana tylko ze środków samorządu. Sprawozdanie z trwałości realizacji zadania za 2020 r. zostało

<sup>52</sup> Sporządzony przez Kierownika MGOPS i podpisane przez Burmistrza oraz Skarbnika Miasta i Gminy Pilawa.

<sup>53</sup> Porozumienie nr 29/MI/2018 o dofinansowanie zadania realizowanego w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020. Edycja 2018. Moduł I „Utworzenie i wyposażenie placówki „Senior+” zawarte 2 maja 2018 r. Umowa IBiGN.ZP.272.7.2018.

<sup>54</sup> Koszt wykonania zadania przewidziany w Porozumieniu nr 29/MI/2018 miał wynosić 187 500 zł.

<sup>55</sup> W dniu 30 sierpnia 2019 r. do Porozumienia nr 16/MII/2019 zawarto Aneks nr 1 omówiony w pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego.

przekazane 8 stycznia 2021 r., tj. w terminie określonym w Porozumieniu Nr 16/MII/2019 z dnia 7 maja 2019 r. w § 5. pkt 5. Pismem z dnia 8 lutego 2021 r. MUW zwróciło się do Burmistrza o uzupełnienie i doprecyzowanie informacji zawartej w Części I Sprawozdanie merytoryczne – uwagi uzupełnienie na temat częstotliwości otwarcia placówki w ciągu roku, sposobu funkcjonowania w czasie pandemii oraz krótkiego opisu prowadzonych działań Klubu. Korekta została złożona w dniu 22 stycznia 2021 r. Po jej otrzymaniu MUW zwrócił się 8 lutego 2021 r. ponownie do Burmistrza o doprecyzowanie i podanie dalszych informacji o sposobie funkcjonowania Klubu „Senior+” w Pilawie w czasie pandemii. Po złożeniu w dniu 4 marca 2021 r. korekty MUW pismem z dnia 9 marca 2021 r. skierowanym do Burmistrza poinformował, że sprawozdanie z trwałości realizacji zadania publicznego dotyczące funkcjonowania Klubu „Senior+” w Pilawie, w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 Edycja 2020 zostało zaakceptowane.

W 2020 r. wydatki na funkcjonowanie placówki „Senior+” wyniosły łącznie 19 078,32 zł i w całości były to środki własne gminy, gdyż Urząd nie aplikował o uzyskanie dofinansowania na wykonanie zadania publicznego na rok 2020.

(akta kontroli t. 2, str. 1-56)

Zadania realizowane przez Urząd w ramach porozumień zawartych z Wojewodą Mazowieckim nie były kontrolowane przez inne organy.

(akta kontroli t. 2, str.348-351)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Naruszenie § 1 ust. 3 porozumienia nr 16/MII/2019 z dnia 7 maja 2019 r. dotyczącego zobowiązania przez Burmistrza Miasta i Gminy Pilawa stosowania postanowień Programu „Senior+” w zakresie odpłatności za pobyt w Klubie „Senior+”. Mimo, że Rada Miejska uchwaliła szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodku wsparcia to w § 3 ust. 2 Regulaminu Klubu „Senior+” Kierownik MGOPS zarządziła o nieponoszeniu opłat za pobyt w Klubie przez wszystkich jego uczestników, bez względu na dochód. Powyższe postanowienie było sprzeczne z uchwałą w tej sprawie, art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej oraz Programem „Senior+”. Kierownik MGOPS wyjaśniła, że pierwszą rekrutację przeprowadzono jeszcze w końcu 2019 r. ale z powodu określenia możliwości opłaty za korzystanie z Klubu nikt się nie zgłosił. Również z analizy wywiadów środowiskowych, prowadzonej przez Ośrodek wynikało, że potencjalni klubowicze mogliby przystąpić do Klubu pod warunkiem braku opłat. Dlatego wniesiono do Regulaminu postanowienie jednoznacznie określające, że uczestnictwo w Klubie jest nieodpłatne.

(akta kontroli t. 2, str. 9, 236, 262)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd Miasta i Gminy Pilawa zrealizował zadania określone porozumieniami zawartymi z Wojewodą Mazowieckim, dotyczące utworzenia Klubu „Senior+” w 2018 r. oraz zapewnienia funkcjonowania placówki w 2019 r. Ponadto, zachowana została trwałość miejsc w placówce w 2020 r. Działania dotyczące utworzenia Klubu „Senior+” zostały zrealizowane zgodnie ze złożoną ofertą oraz terminowo. W sposób prawidłowy Urząd realizował zadania określone w porozumieniu, w tym rzetelnie opisywał dokumenty księgowe dotyczące zadania.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:



Wnioski

1. Przygotowanie projektu uchwały wprowadzającej zmiany w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta i Gminy Pilawa na lata 2020-2030* poprzez wskazanie ram finansowych, określających maksymalne pułapy środków przeznaczonych na realizację Strategii, wskazanie oczekiwanych wskaźników realizacji Strategii (docelowych wartości) oraz wskazanie sposobu i terminów sporządzania sprawozdań z realizacji Strategii.
2. Podjęcie działań na rzecz dostosowania Regulaminu Klubu „Senior+” do przyjętej przez Radę Miejską w Pilawie uchwały w sprawie ustalenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania NIK o  
sposobie wykonania  
wniosków

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

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

Warszawa, 30 lipca 2021 r.

Kontroler  
/-/ Artur Górecki  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny  
p.o. Wicedyrektor  
/-/ Mirosław Miłoś