



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.003.01.2021

Kazimierz Lechocki  
Wójt Gminy Świdwin  
Urząd Gminy Świdwin  
Pl. Konstytucji 3 Maja 1  
78-300 Świdwin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Świdwin, Pl. Konstytucji 3 Maja 1, 78-300 Świdwin <sup>1</sup> .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Lechocki, Wójt Gminy Świdwin od 1 grudnia 2014 r. <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	Polityka senioralna realizowana przez gminę. Wykonywanie dotowanych zadań, uzyskanie zakładanych efektów oraz przestrzeganie zasad wykorzystania środków, określonych w Programie „Senior+” i w umowach.
Okres objęty kontrolą	2018-2020. Dla realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także informacje i dokumenty sporządzone przed i po tym okresie <sup>3</sup> .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Agata Prochotta-Milek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/14/2021 z 14 stycznia 2021 r. i nr LSZ/93/2021 z 8 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 1-3, 550)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Wójt.

<sup>3</sup> Czynności kontrolne w jednostce zakończyły się 9 czerwca 2021 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Zgodnie z art. 15 pkt 4-6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>6</sup>, w Gminie Świdwin<sup>7</sup> przygotowano wieloaspektową analizę i ocenę zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, w tym ze strony osób starszych, która stanowiła podstawę do przyjęcia przez Radę Gminy Świdwin<sup>8</sup> *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świdwin na lata 2016-2020*. W oparciu o art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych<sup>9</sup>, w latach 2018-2020 sytuacja seniorów na terenie Gminy była monitorowana. Zgłaszane przez nich potrzeby wsparcia realizowane były poprzez świadczenie usług opiekuńczych, wykonywanych w miejscu zamieszkania we wnioskowanym zakresie. W kontrolowanym okresie, w Domach Pomocy Społecznej<sup>10</sup> przebywało średnio trzech mieszkańców Gminy.

W okresie objętym kontrolą, w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020<sup>11</sup>, Gmina utworzyła, wyposażyła i prowadziła trzy Kluby „Senior+” w miejscowościach Krosino, Rogalino i Cieszeniewo. Przyznane dotacje (w łącznej kwocie 427 989 zł na utworzenie i wyposażenie oraz 83 250,7 zł na ich prowadzenie) wydatkowane i rozliczone zgodnie z postanowieniami umów o udzielenie wsparcia i przepisu art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>12</sup>.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły utworzenia przez Gminę, na podstawie projektów uchwał opracowanych przez Wójta, klubów „Senior+” w formie jednostek prowadzonych przez Urząd, co stanowiło naruszenie art. 111a ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. W toku kontroli, na podstawie zmienionych uchwał, kluby zostały jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Wójt opracował także projekty uchwał (przyjętych następnie przez Radę Gminy), w których, wbrew przepisom art. 97 ust. 1 i 5 ww. ustawy nie została ustanowiona odpłatność za uczestnictwo w zajęciach oferowanych przez kluby „Senior+” na terenie Gminy.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>13</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Polityka senioralna realizowana przez gminę.

#### 1.1. Rozpoznanie sytuacji osób starszych na terenie gminy.

W Gminie rozpoznania sytuacji osób starszych dokonywał Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świdwinie<sup>14</sup>. Kierownik GOPS w Świdwinie poinformował<sup>15</sup>: *W okresie od listopada 2015 roku do maja 2016 roku wśród mieszkańców Gminy Świdwin przeprowadzono badanie ankietowe uwzględniające zadowolenie z warunków życia w Gminie, poczucia sprawstwa, problemów społecznych poszczególnych grup mieszkańców (rodziny, osoby starsze i niepełnosprawne, dzieci i młodzież) oraz priorytetów działań w obszarze społecznym. Ogółem ankietę wypełniło 46 osób*

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

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm. Dalej: ustawa o pomocy społecznej.

<sup>7</sup> Dalej: Gmina.

<sup>8</sup> Dalej: Rada Gminy.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 1705; dalej: ustawa o osobach starszych.

<sup>10</sup> Dalej: DPS.

<sup>11</sup> Przyjęty uchwałą Nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020 (M.P. z 2018 r. poz. 228); dalej: Program lub Program „Senior+”.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2020 r.) dalej: ustawa Prawo zamówień.

<sup>13</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>14</sup> Dalej: GOPS.

<sup>15</sup> Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

reprezentujących zróżnicowane grupy wiekowe w przedziale od 17 lat do 60 lat i powyżej, największą liczbę ankietowanych stanowiły osoby w przedziale wiekowym od 25 do 59 roku życia (80%). Drugą najliczniejszą grupą respondentów były osoby w wieku od 50 lat i więcej (17%). Sytuacja poszczególnych grup społecznych, w tym seniorów, była omawiana podczas spotkań zespołu do opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świdwin na lata 2016-2020 oraz spotkań informacyjnych z sołtysami, a także przedstawicielami lokalnych stowarzyszeń.

Ponadto w celu poznania opinii dorosłych na temat problemu przemocy w rodzinie, przeprowadzono badanie ankietowe. Sondaż został zrealizowany w styczniu 2018 roku. Zastosowano anonimową ankietę przeznaczoną do samodzielnego wypełniania przez respondentów, jednakże w przypadku osób starszych i niepełnosprawnych respondent udzielił wsparcia przy wypełnianiu ankiety (u 26 osób). W sondażu wzięło udział 96 dorosłych mieszkańców Gminy Świdwin, z czego 68% stanowiły kobiety, reprezentujących zróżnicowane grupy wiekowe w przedziale od 24 lat do 74 lat, największą liczbę ankietowanych stanowiły osoby w przedziale wiekowym od 29 do 59 roku życia (80%). Drugą najliczniejszą grupą respondentów były osoby w wieku od 59 lat i więcej (17%). Powyższe diagnozy pozwoliły na określenie potrzeb i dostosowanie odpowiedniej formy wsparcia dla osób starszych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świdwinie. Wsparcie dedykowane dla seniorów było analizowane i modyfikowane przy okazji dokonywania corocznej oceny zasobów pomocy społecznej. W ramach opracowywania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świdwin na lata 2016-2020, w oparciu o dane z ankiety dokonano analizy problemów społecznych poszczególnych grup, w tym osób starszych.

Zdaniem ankietowanych najistotniejszymi problemami społecznymi, z jakimi borykają się osoby starsze i niepełnosprawne są: problemy zdrowotne – 31%; ograniczona mobilność – 22%; bierność i brak społecznego zainteresowania sprawami starszych i niepełnosprawnych - 14%; izolacja społeczna i samotność - 13%; słaba oferta zajęciowa dla osób starszych i niepełnosprawnych - 12%; zdolność do samoobsługi – 8%.

Określono najważniejsze priorytetowe problemy poszczególnych obszarów dla grupy seniorów: ograniczenia w zakresie zapewnienia opieki w miejscu zamieszkania, brak możliwości wynagrodzenia sąsiadów za opiekę (płatna pomoc sąsiedzka), niewystarczający dostęp do gorących posiłków, niewystarczająca ilość miejsc opieki całodobowej w tym czasowej, zbyt mała świadomość społeczna w zakresie procesu starzenia się i potrzeb osoby starszej, w tym odpowiedzialności rodziny za opiekę nad osobą starszą, zła dieta i niewystarczające dbanie o zdrowie, złe warunki mieszkaniowe osób starszych, osłabienie więzi pokoleniowych w rodzinach. Wnioski dotyczyły poprawy standardów życia osób starszych i niepełnosprawnych, w szczególności wspierania osób starszych i niepełnosprawnych w różnych sferach życia społecznego, likwidacji barier w funkcjonowaniu osób starszych, niepełnosprawnych oraz dążenia do zmiany świadomości mieszkańców Gminy w podejściu do problemu starości, niepełnosprawności i długotrwałej choroby. Badanie sondażowe dotyczące przemocy w rodzinie wskazało, iż zdaniem dorosłych ankietowanych z terenu Gminy Świdwin zachowania przemocowe mają najczęściej miejsce ze strony mężczyzn (mężów, ojców czy konkubentów, jak i również synów) w stosunku do kobiet i dzieci. Bardzo nieliczne są wskazania przemocy wobec niepełnosprawnych lub starszych osób – może to z jednej strony być oznaką, że nie ma takiego problemu na terenie Gminy, ale z drugiej strony może to świadczyć o negowaniu realnie występującej przemocy wobec tych grup osób. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świdwinie na bieżąco monitoruje dostępność placówek pomocy osobom starszym, w tym

dostępność ośrodków wsparcia. W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świdwin na lata 2016-2020 wymieniono instytucje realizujące zadania z zakresu pomocy społecznej na terenie Gminy Świdwin. Ponadto pracownicy socjalni stale sprawdzają dostępność innych placówek pomocowych poza terenem Gminy Świdwin skierowanych dla osób starszych. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świdwinie w związku z wnioskami wynikającymi z diagnozy, sukcesywnie podejmował niżej wymienione działania dedykowane seniorom:

1. Realizacja projektu „Moja Aktywność edukacyjno-sportowa-pierwszy krok, aby odnaleźć siebie na nowo” we współpracy ze Stowarzyszeniem „AKORD”. Celem projektu była aktywizacja społeczna, psychiczna oraz fizyczna osób niepełnosprawnych z terenu powiatu świdwińskiego, ze szczególnym uwzględnieniem Gminy Świdwin poprzez stworzenie kompleksowych działań wspomagających funkcjonowanie w społeczeństwie w okresie od 17.04.2017 r. do 31.07.2017 r. Grupę docelową stanowiły osoby niepełnosprawne - 15 osób, w wieku od 18 do 65 roku życia, posiadające aktualne orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, a także cała społeczność lokalna, jak i również przedstawiciele instytucji działających na rzecz osób z niepełnosprawnością. Zrealizowane działania to: akcja informacyjna pod nazwą GaduGadu (prowadzenie podstrony internetowej, organizacja spotkań informacyjnych, rekrutacja uczestników), aktywizacja edukacyjno-sportowa (warsztaty psychoedukacyjne pod nazwą: "Złap dystans do Siebie a pokonasz każdą przeszkodę", indywidualne poradnictwo specjalistyczne, zajęcia usprawniające psychoruchowo z elementami choreoterapii i ćwiczeń)(...).

2. Realizacja projektu: „Postaw na zdrowie-senior 65+” we współpracy ze Stowarzyszeniem „AKORD”. Projekt zakładał realizację działań w obszarze usług edukacyjnych, podnoszenia sprawności i aktywności fizycznej oraz rehabilitacyjnych. Uczestnikami projektu było 15 osób w wieku 65+. Formy: promocja zdrowego stylu życia (spotkanie z dietetykiem), sport dla wszystkich w edukacji zdrowotnej seniorów (kinezyterapia). Celem głównym projektu było kształtowanie aktywnych postaw życiowych oraz propagowanie zdrowego stylu życia mieszkańców z terenu powiatu świdwińskiego, ze szczególnym uwzględnieniem Gminy Świdwin poprzez stworzenie kompleksowych działań wspomagających funkcjonowanie w społeczeństwie w okresie od 01.09.2017 r. do 31.10.2017 r. (...).

3. Realizacja projektu socjalnego: „Bank czasu – Senior dla Seniora”<sup>16</sup> – zwiększenie wiedzy i świadomości seniorów. Głównym celem projektu było podniesienie kompetencji społecznych osób starszych, którzy zamieszkują na terenie gminy Świdwin. Cele szczegółowe: - organizowanie wsparcia psychicznego i środowiskowego dla osób w wieku 65+; - przełamanie samotności i izolacji osób starszych; - zwiększenie dostępu do poradnictwa socjalnego, konsultacji specjalistów i rehabilitacji; - przełamanie stereotypu „człowieka starego” – kreowanie wizerunku osoby w wieku podeszłym jako jednostki czynnej społecznie; - integracja osób starszych ze środowiskiem i najbliższym otoczeniem; - doskonalenie pracy metodą projektową. W ramach realizowanego projektu zorganizowano 6 spotkań grupowych w świetlicach wiejskich w Lekowie i Ząbrowie, gdzie zaproszono przedstawicieli różnych instytucji w celu przeprowadzenia spotkania; m.in. z pracownikiem Urzędu Skarbowego w Białogardzie, spotkania integracyjno – warsztatowe prowadzone przez podologa – fizjoterapeutę i socjologa oraz pracownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Połczynie Zdroju. Przez pracownika socjalnego prowadzony był Punkt Pracy Socjalnej, gdzie pracownik socjalny odwiedził 24 środowiska osób starszych i niepełnosprawnych w celu rozeznania ich potrzeb i udzielania wsparcia. Spotkania przebiegały w miłej

---

<sup>16</sup> Projekt realizowany w latach 2018-2020.

*i sympatycznej atmosferze przy kawie, herbacie i słodkim poczęstunku.*

*4. Realizacja projektu Akademia Aktywności "Podążaj za zmianami". Działania aktywizujące do mieszkańców Gminy Świdwin (w tym osób z niepełnosprawnością i osób starszych) w ramach Działania 7.1 Programy na rzecz integracji osób i rodzin zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym ukierunkowane na aktywizację społeczno-zawodową, wykorzystującą instrumenty aktywizacji edukacyjnej, społecznej i zawodowej.*

*Ponadto GOPS Świdwin realizuje Zachodniopomorską Kartę Seniora na podstawie porozumienia partnerskiego z Zarządem Województwa Zachodniopomorskiego nr ROPS/III/10/18 z dnia 28.05.2018 r. GOPS Świdwin co roku dokonuje monitoringu sytuacji osób starszych podczas opracowywania corocznych sprawozdań z działalności Ośrodka, a także analizując poziom wdrażania strategii, identyfikacji osiąganych rezultatów oraz porównaniu ich zgodności z założeniami. Dane zebrane i opracowane w procesie monitoringu służą do ewaluacji Strategii. Monitoring polega na gromadzeniu i opracowywaniu informacji i danych zebranych od wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację działań strategicznych. Punktem odniesienia są przede wszystkim wskaźniki określone w strategii odnoszące się do poszczególnych celów. Dane do pomiaru wskaźników pozyskiwane są z: danych statystycznych GUS, jednostek organizacyjnych UG, Komendy Policji, PUP, GOPS, sprawozdań z realizacji gminnych programów i projektów oraz od organizacji pozarządowych. Monitorowanie pozwala na bieżącą ocenę realizacji zaplanowanych kierunków działań, a także pozwala na modyfikację i dokonywanie korekt w przypadku istotnych zmian społecznych, które mogą zaistnieć w wyniku, np. zmiany regulacji prawnych lub nasilenia niektórych problemów społecznych.*

*(akta kontroli str. 4-16)*

## **1.2. Rodzaje usług społecznych kierowanych do osób starszych.**

*W latach 2018-2020<sup>17</sup> osoby starsze z terenu Gminy nie ubiegały się o możliwość uzyskania i nie korzystały ze specjalistycznych usług opieki, rodzinnych domów pomocy, z mieszkań chronionych oraz innych form wsparcia. W badanym okresie odpowiednio: 21, 25 i 23 osoby wystąpiły i otrzymały świadczenia w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. W każdym z badanych lat, trzy osoby starsze z terenu Gminy korzystały z pobytu w DPS. W latach 2018 i 2019 po dwie osoby ubiegały się o miejsce w DPS (w 2020 r. nie były składane wnioski w tym zakresie).*

*(akta kontroli str. 4-6, 19-20)*

*W latach 2018-2020 GOPS umieścił wszystkie osoby posiadające odpowiednie zaświadczenia lekarskie, w określonych w nich typach DPS-ów. Okres oczekiwania na miejsce w DPS był zróżnicowany i wynosił od dwóch do sześciu miesięcy.*

*(akta kontroli str. 505-506)*

*Gmina nie dysponowała dokumentacją pozwalającą na sformułowanie oceny, czy tworząc ośrodki wsparcia w ramach Programu uwzględnione zostały potrzeby zgłaszane przez mieszkańców. Wójt wyjaśnił, że: w trakcie planowania i tworzenia placówek w ramach Programu „Senior+” brano pod uwagę wiele czynników. Jednym z czynników poza czynnikami społeczno-demograficznymi była konieczność zapewnienia starszym mieszkańcom Gminy miejsca, w którym będą mogli się spotykać oraz integrować. Zadania planowane podczas pracy placówek były ustalane ze środowiskiem lokalnym, bo tylko w ten sposób można było ustalić taki plan pracy tych placówek, aby był on atrakcyjny i spełniał oczekiwania mieszkańców.*

*(akta kontroli str. 21, 24)*

---

<sup>17</sup> Stan na koniec lat 2018-2020.

### **1.3. Informowanie seniorów o możliwości uzyskania wsparcia na terenie gminy.**

O możliwości uzyskania skierowania do placówki „Senior+”, a także skorzystania z innych form pomocy wynikających z art. 50-53 ustawy o pomocy społecznej, Gmina informowała poprzez stronę internetową GOPS. W zakładce *Świadczenia* w katalogu *Pomoc społeczna* umieszczono informacje dotyczące zasad udzielania pomocy społecznej formy świadczeń (pieniężne i niepieniężne), w tym m.in. usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz rodzinnych domach pomocy, specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz ośrodkach wsparcia, pobytu i usług w domu pomocy społecznej. Opisowi zakresu usług opiekuńczych dedykowano odrębny rozdział. Po otwarciu zakładki *Druki do pobrania* następowało przekierowanie na stronę Biuletynu Informacji Publicznej pozwalającej na pobranie podania o pomoc i oświadczenia o stanie majątkowym. Informacje o realizowanych projektach, m.in. o „Postaw na zdrowie – senior 65+”, „pora na seniora” umieszczono w osobnej zakładce *Projekty*. W odrębnych katalogach umieszczono informacje szczegółowe. Informacje o klubach „Senior+” znajdowały się na stronie Urzędu w katalogu *Kluby seniora+*. Wójt wyjaśnił, że: (...) *w strukturach GOPS wyznaczono pracownika socjalnego ds. usług, który zajmuje się wyłącznie tym obszarem, tj. kompletowaniem dokumentacji, niezbędnej do wydania decyzji przyznającej pomoc w formie: usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, kierowania do domu pomocy społecznej, kierowania do ośrodków wsparcia. Z obserwacji pracowników GOPS wynika, iż najbardziej skuteczną formą komunikacji z osobami starszym (...) są spotkania z przedstawicielem GOPS w poszczególnych sołectwach. Dzięki takiemu rozwiązaniu zostaje przełamana bariera komunikacyjna (senior nie musi dojechać do instytucji), na miejscu uzyskuje odpowiedzi na pytania, które go nurtują. W razie potrzeby pracownik może odwiedzić seniora – osobę niepełnosprawną w miejscu zamieszkania. Dobrym rozwiązaniem (...) jest również wyznaczenie jednego pracownika, w tym przypadku pracownika socjalnego ds. usług, który jest specjalistą w danym zakresie.*

(akta kontroli str. 21, 25, 59-69)

### **1.4. Finansowanie pomocy społecznej świadczonej osobom starszym.**

W latach 2018-2020 wydatki poniesione na realizację usług opiekuńczych wynosiły odpowiednio: 144,0 tys. zł, 245,21 tys. zł i 334,0 tys. zł, a na dofinansowanie pobytu mieszkańców Gminy w DPS odpowiednio: 156,7 tys. zł, 199,0 tys. zł i 150,4 tys. zł. Na ośrodki wsparcia przeznaczono 67,0 tys. w 2018 r. i po 70,1 tys. zł w 2019 i 2020 r.

(akta kontroli: 501-504)

Kierownik GOPS poinformowała<sup>18</sup>, że: *potrzeby finansowe zgłaszane przez GOPS (...) nie były uwzględniane w 100% w budżecie Gminy. Do uchwały budżetowej, GOPS zgłasza potrzeby każdego roku w październiku, a zatem prawie 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Potrzeby mieszkańców gminy, w tym osób starszych zmieniają się w każdym miesiącu – trudno jest oszacować stałą wartość pomocy, która będzie udzielona. Plan finansowy GOPS-u w ciągu roku aktualizowany jest do bieżących potrzeb mieszkańców gminy. Ograniczenie środków nie miało wpływu na realizację zadań.*

(akta kontroli str. 4, 18)

Ograniczenie środków dotyczyło planowania na etapie projektu uchwały budżetowej.

(akta kontroli str. 504)

<sup>18</sup> Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

### **1.5. Rozwój poszczególnych form pomocy seniorom na terenie gminy.**

W latach 2017-2020<sup>19</sup> liczba osób starszych w wieku od 60 lat objętych formami pomocy wynikającymi z ustawy o pomocy społecznej wynosiła odpowiednio: 171, 157, 145 oraz 110. Wykorzystywane formy obejmowały usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania, których koszt średniomiesięcznie w badanym okresie wynosił: 10,88 tys. zł, 11,45 tys. zł, 18,92 tys. zł i 24,62 tys. zł, oraz pobyty w DPS, do których w latach 2018-2020 Gmina dopłacała odpowiednio: 300,68 tys. zł, 444,25 tys. zł i 484,31 tys. zł. Zrealizowano wszystkie wnioski o udzielenie obu form pomocy. Liczby osób kierowanych do DPS i objętych usługami opiekuńczymi w miejscu zamieszkania w latach 2018-2020 nie wykazywały tendencji wzrostowej.

(akta kontroli str. 19)

W sprawie malejącej liczby osób starszych objętych formami pomocy społecznej, kierownik GOPS poinformowała<sup>20</sup>, że *z przyczyn naturalnych maleje liczba osób z najstarszej grupy wiekowej o najniższych świadczeniach, w szczególności typowych dla naszej gminy minimalnych świadczeniach z KRUS. Od kilku lat nie zmienia się kryterium dochodowe, a zostały wprowadzone tzw. trzynaste i czternaste emerytury.*

(akta kontroli str. 6, 20)

### **1.6. Programowanie działań na rzecz seniorów w gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.**

Zgodnie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej uchwałą Nr XXII/110/2016 Rady Gminy z 30 września 2016 r. przyjęto *Gminą Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świdwin na lata 2016-2020*<sup>21</sup>. W Strategii sformułowano wnioski dotyczące wzrostu liczby grupy osób w wieku poprodukcyjnym, z 787 w 2013 r. do 840 w 2015 r. Zidentyfikowane w Strategii problemy osób starszych zostały opisane w punkcie III.1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W Strategii nie planowano utworzenia ośrodków wsparcia. Mieszkańcy Gminy, w poprzedzających sporządzenie Strategii badaniach ankietowych ocenili, że tworzenie Klubów seniora jest bardzo ważne (25% ankietowanych) i ważne (36% ankietowanych). W analizie SWOT w skali od 1 do 10, jako słabą stronę oceniono: starzejące się społeczeństwo (10 pkt.), postępujący kryzys rodziny, osłabienie więzi rodzinnych, wzrastającą liczbę osób zależnych pozbawionych wsparcia (8 pkt.), a mocną: wysoko rozwinięte więzi i integrację osób starszych (9 pkt.). Za szansę uznano rosnącą świadomość zagrożeń demograficznych, potrzeby wspierania rodziny, seniorów i osób niepełnosprawnych (9 pkt.), doświadczenie, praktykę, ambicje i chęć działania osób starszych (7 pkt.) oraz rosnącą świadomość potencjału seniorów. Jako zagrożenie oceniono niekorzystne tendencje demograficzne (10 pkt.), niskie renty i emerytury osób starszych oraz niskie wynagrodzenia mieszkańców (10 pkt.), rosnącą liczbę osób u schyłku aktywności zawodowej bez zabezpieczenia emerytalnego (9 pkt.), ograniczony dostęp do świadczeń medycznych dla osób starszych i o niskich dochodach (8 pkt.). Obszar IV Strategii obejmował przeciwdziałanie marginalizacji osób starszych i niepełnosprawnych. Za cel strategiczny uznano przeciwdziałanie obniżania standardów życia osób starszych i niepełnosprawnych poprzez likwidację barier w funkcjonowaniu i wspieranie ich w różnych sferach życia społecznego, dążenie do zmiany świadomości mieszkańców Gminy w podejściu do problemu starości, niepełnosprawności i długotrwałej choroby. Jako działania służące jego realizacji, określono m.in. wspieranie organizacji i placówek działających na rzecz

<sup>19</sup> Stan na koniec każdego z badanych lat.

<sup>20</sup> Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>21</sup> Dalej: Strategia.



osób niepełnosprawnych oraz osób, wsparcie w formie usługowo-finansowej i realizację programów osłonowych dla osób starszych. Powyższe działania miały być finansowane z budżetu Gminy, budżetu centralnego i funduszy pomocowych, a jako realizatorów wyznaczono Urząd, GOPS oraz Środowiskowy Dom Samopomocy. W Strategii przyjęto zasady jej monitoringu i ewaluacji. Wyniki prezentowano w ramach sprawozdań z realizacji zadań GOPS oraz z realizacji Strategii

(akta kontroli str. 75-104, 507-544)

Wykonanie ustanowionych w Strategii celów i zdań wykazywano w corocznych sprawozdaniach z działalności GOPS i z realizacji Strategii. Było to m.in.: w 2018 r. przeprowadzenie w ramach projektu Bank Czasu – Senior dla Seniora sześciu spotkań grupowych w świetlicach wiejskich w Lekowie i Ząbrowie. Umożliwiły one seniorom uzyskanie porady pracownika urzędu skarbowego, rozmowę z socjologiem oraz z pracownikiem Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Polczynie Zdroju; w 2019 r. udzielenie pomocy w uzyskaniu Zachodniopomorskiej Karty Seniora; w 2020 r. skoncentrowano się na organizowaniu wsparcia wolontariatu na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych. W badanym okresie wydano 46 Zachodniopomorskich Kart Seniora.

(akta kontroli str. 506-544)

### **1.7. Ocena zasobów pomocy społecznej.**

Zgodnie z art. 16a ust. 1-4 ustawy o pomocy społecznej, Wójt przedkładał Radzie Gminy do 30 kwietnia 2019 i 2020 r. Oceny Zasobów Pomocy Społecznej<sup>22</sup>, które zawierały wymagane ww. ustawą elementy, w tym informacje o infrastrukturze, kadrze, organizacjach pozarządowych i nakładach finansowych na zadania pomocy społecznej bez względu na podmiot je finansujący i realizujący. Oceny obejmowały dane o osobach i rodzinach korzystających z pomocy społecznej, rodzajach ich problemów oraz ich rozkładzie ilościowym. W powyższych dokumentach wskazywano liczbę osób korzystających z usług opiekuńczych, dane o osobach korzystających z pomocy i wsparcia z uwzględnieniem danych dotyczących osób w wieku senioralnym oraz dotyczące osób kierowanych i przebywających w DPS.

(akta kontroli str. 105-129)

Poza coroczną Oceną Zasobów Pomocy Społecznej, GOPS nie przedkładał Radzie Gminy informacji o potrzebach w zakresie pomocy społecznej<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 505)

### **1.8. Inne lokalne programy skierowane do osób starszych.**

W badanym okresie Wójt nie podejmował działań w celu opracowania i przedłożenia Radzie lokalnych programów pomocy społecznej, o których mowa w art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej i wyjaśnił, że *GOPS bierze udział w programach MRIPS<sup>24</sup>, tj. Program Wspieraj Seniora<sup>25</sup>. Celem strategicznym programu jest zapewnienie usługi wsparcia osobom starszym i samotnym powyżej 70 roku życia, którzy w obowiązującym stanie epidemii zdecydują się na pozostanie w domu. Seniorzy mogą liczyć na pomoc ośrodków pomocy społecznej i wolontariuszy w zakresie: dostarczenia zakupów, w tym artykułów spożywczych oraz środków higieny osobistej, załatwienia drobnych spraw urzędowych (jeżeli nie wymagają one wydania upoważnień od seniora lub udostępnienia danych wrażliwych), wyprowadzenie psa, dostarczenia ciepłych posiłków, o ile usługa nie jest*

<sup>22</sup> Odpowiednio za lata 2018 i 2019.

<sup>23</sup> Informacja udzielona przez Kierownika GOPS w Świdwinie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>24</sup> Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

<sup>25</sup> Wsparciem objęto 23 seniorów.

*finansowania z innych źródeł. Osoby starsze mogą dokonać zgłoszenia dzwoniąc (...) na ogólnopolską infolinię lub bezpośrednio do ośrodka pomocy społecznej; Program „Opieka 75+”<sup>26</sup> - strategicznym celem programu jest poprawa dostępności do usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób w wieku 75 lat i więcej; Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami - celem programu jest wprowadzenie i rozpowszechnienie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla osób niepełnosprawnych.*

(akta kontroli str. 21, 25-26)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Zgodnie z art. 15 pkt 4-6 ustawy o pomocy społecznej w Gminie przygotowano wieloaspektową analizę i ocenę zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, w tym ze strony osób starszych, która stanowiła podstawę do przyjęcia przez Radę Gminy *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świdwin na lata 2016-2020*. Sytuacja seniorów na terenie Gminy w latach 2018-2020, na podstawie art. 2 ustawy o osobach starszych, była monitorowana. Informacja o możliwości uzyskania skierowania do placówki „Senior+”, a także możliwości skorzystania z innych form pomocy wynikających z art. 50-53 ustawy o pomocy społecznej, przekazywana była poprzez stronę internetową GOPS. Zgłaszane przez mieszkańców potrzeby wsparcia zaspakajano poprzez świadczenie usług opiekuńczych, wykonywanych w miejscu zamieszkania we wnioskowanym zakresie. W badanym okresie w DPS przebywało średnio trzech mieszkańców Gminy.

**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. Przygotowanie oferty w ramach Programu „Senior+”.**

W ramach Programu (moduły I i II) Gmina złożyła oferty na utworzenie, wyposażenie i prowadzenie następujących klubów „Senior+” (wraz z pozyskanymi na te cele pierwotnymi kwotami dotacji w zł):

Rok/nazwa	2018	2019		2020	
	Moduł I	Moduł I	Moduł II	Moduł I	Moduł II
Krosino	127.989	X	26.603,9	X	28.223,4
Rogalino	X	150.000	X	X	28.223,4
Cieszeniewo	X	X	X	150.000	X

(akta kontroli str. 131-132)

Wszystkie oferty na utworzenie i wyposażenie klubów „Senior+”, opracowane zostały samodzielnie przez Gminę. Złożone zostały przez podmiot do tego uprawniony, w terminie określonym w ogłoszeniu o konkursie, na odpowiednim formularzu określonym w ogłoszeniu o konkursie, podpisane przez osoby uprawnione do reprezentowania oferenta w sprawach majątkowych, były kompletne. Prawidłowo wypełniono zawarte w formularzu pola i załączono wszystkie wymagane załączniki. Zapewniono wymagane finansowanie wkładu własnego (minimum 20% wartości dla zadań realizowanych w ramach modułu 1 lub minimum 60% wartości dla zadań realizowanych w ramach modułu 2). Utworzenie trzech ww. klubów „Senior+” obejmowało przebudowę i remont już istniejących obiektów. Do ofert

<sup>26</sup> Wsparciem objęto 12 seniorów.

dołączono prawidłowo wypełnione, zgodnie ze wzorem zamieszczonym na stronie internetowej Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, programy inwestycji. Koszty wskazane w ofertach były kosztami kwalifikowalnymi zgodnie z treścią Programu i treścią ogłoszeń konkursowych.

(akta kontroli str. 132-187)

## **2.2. Zawarcie umowy o dofinansowanie z wojewodą.**

W przypadku każdej z sześciu umów o dofinansowanie zawartych w latach 2018-2020 Gmina złożyła prawidłowo wypełnione oświadczenie o przyjęciu dotacji, podpisane przez osoby upoważnione w wymaganym terminie 10 dni kalendarzowych od dnia ogłoszenia wyników konkursu przez Wojewodę Zachodniopomorskiego.

(akta kontroli str. 188-199)

Zgodnie z pkt. VI.2 beneficjent programu wraz z wojewodą był zobowiązany do podpisania umowy w sprawie przekazania dotacji w terminie 15 dni kalendarzowych od przyznania środków na realizację Programu. Sześć zawartych przez Gminę umów zostało podpisanych w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 200-239)

W trakcie realizacji zadania publicznego Gmina wystąpiła 8 października 2018 r. do Wojewody Zachodniopomorskiego z wnioskiem o podpisanie aneksu do umowy. Powodem były przesunięcia w harmonogramie wykonania poszczególnych etapów robót remontowo-budowlanych. Aneks podpisany został 5 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 200, 213-214)

## **2.3. Wydatkowanie środków i realizacja zadania wskazanego w umowie.**

Zadania dotyczące utworzenia, i wyposażenia trzech klubów „Senior+” zrealizowane zostały zgodnie z ofertami stanowiącymi załącznik do każdej z umów. W przypadku wszystkich klubów „Senior+”, zadania w module I obejmowały wykonanie kosztorysu i dokumentacji projektowej modernizacji pomieszczeń, remont pomieszczeń na potrzeby klubów (m.in. wykonanie instalacji wodnej, kanalizacyjnej, elektrycznej, grzewczej) oraz zakup wyposażenia (pięć komputerów z oprogramowaniem, tablicy interaktywnej wraz z projektorem, telewizora, mebli, wyposażenia aneksu kuchennego oraz drobnego sprzętu). Wydatki ponoszone były zgodnie z kalkulacją kosztów dołączoną do umowy. Nie wystąpiły przesunięcia w zakresie wydatkowania środków pomiędzy poszczególnymi pozycjami kalkulacji kosztów. Zadania inwestycyjne realizowano zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym<sup>27</sup>. Wszystkie rozliczone w sprawozdaniach koszty zostały uwzględnione w kosztorysie. Według wyliczeń Urzędu na dzień określenia całkowitej kwoty realizacji zadań, ich wartość netto nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro. Wobec czego do zamówień na usługi i roboty budowlane, opłacanych ze środków pochodzących z dotacji, na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień nie stosowano przepisów tej ustawy. Wykonawców wybrano na podstawie przepisów wewnętrznych Urzędu<sup>28</sup>. Dotyczyły one zamówień poniżej progu wartości 30 tys. euro. Spełnione zostały, ustalone w Programie warunki mówiące, że kwota dotacji według umowy nie może przekraczać 125 tys. zł na przebudowę lub remont budynku świetlicy, 25 tys. zł na jej wyposażenie, a kwota dotacji nie może przekraczać 80% kosztu całkowitego realizacji zadania<sup>29</sup>.

(akta kontroli, str. 130-187, 200-286)

<sup>27</sup> Przy uwzględnieniu aneksu z dnia 18 listopada 2018 r.

<sup>28</sup> Zarządzenie nr IZP/37/2019 Wójta Gminy Świdwin z dnia 18.04.2019 r. w sprawie powołania stałej komisji przetargowej ds. zamówień publicznych.

Zarządzenie nr IZP/83/2018 Wójta Gminy Świdwin z dnia 22.11.2018 r. w sprawie powołania stałej komisji przetargowej ds. zamówień publicznych.

<sup>29</sup> We wszystkich przypadkach wynosiła 80%.

Wójt 29 grudnia 2017 r. wydał zarządzenie w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości dla Urzędu<sup>30</sup>. Zarządzeniem z 28 sierpnia 2018 r.<sup>31</sup> w Polityce rachunkowości wprowadzono zmianę polegającą na wyodrębnieniu w systemie finansowo-księgowym konta 852-85295-2030 do rozliczania dotacji otrzymywanych w ramach Programu. Badaniem szczegółowym objęto 20 losowo wybranych dowodów księgowych dotyczących realizacji ww. dotacji na łączną kwotę 6 857,08 zł. Badanie wykazało, że każdy z dowodów księgowych został uwzględniony w odpowiednim sprawozdaniu z wykonania zadania publicznego, zaksięgowany na wyodrębnionym koncie księgowym, trwale opisany na odwrocie *Wydatki sfinansowane w ramach Programu Wieloletniego „Senior+”* z podaniem edycji Programu, właściwego modułu i numeru umowy wraz z datą jej podpisania. Opis zawierał ponadto kwotę wydatku ogółem oraz w podziale na wydatki kwalifikowane i niekwalifikowane, a w kwalifikowanych na wydatki z dotacji i ze środków własnych. Oryginały faktur przechowywał merytorycznie odpowiedzialny za kluby „Senior+”, Referat Oświaty, Zdrowia, Kultury i Promocji Urzędu. Sposób sporządzania i przechowywania dokumentacji finansowej oraz merytorycznej był zgodny z postanowieniami umów o przyznanie dotacji z Programu.

(akta kontroli str. 501-504)

Postanowienia umów o udzielenie dotacji obejmowały także obowiązki informacyjne Gminy. Polegały one m.in. na umieszczaniu wiadomości o tym, że zadanie jest współfinansowane ze środków otrzymanych w ramach Programu, wraz z logo Programu m.in. na wszystkich materiałach oraz w wystąpieniach publicznych. Urząd był zobowiązany do umieszczenia logo Programu wraz z informacją o korzystaniu z dofinansowania z Programu na terenie dofinansowanej placówki przez okres dofinansowania oraz okres trwałości. Powyższe informacje i logo Programu zostały umieszczone m.in. na stronie internetowej Gminy w katalogu informującym o działalności klubów „Senior+”, na listach uczestników korzystających z placówek, informacjach o wyborze najkorzystniejszej oferty i protokołach odbioru robót w ramach realizacji zadań. Na budynkach trzech utworzonych klubów „Senior+” znajdowały się odpowiednie tablice informacyjne z logo Programu, wymagane postanowieniami umów<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 59-74, 290-316, 317-318, 325, 330)

#### **2.4. Organizacja placówki „Senior+”.**

Trzy funkcjonujące w Gminie, w ramach Programu, placówki utworzone zostały, jako kluby „Senior+”, na podstawie następujących uchwał Rady Gminy:

- uchwała nr III/33/2018 z 28 grudnia 2018 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia pod nazwą Klub „Senior +” w miejscowości Krosino,
- uchwała nr XV/131/2019 z 23 grudnia 2019 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia pod nazwą Klub „Senior +” w miejscowości Rogalino,
- uchwała nr XXIV/186/2020 z 29 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia pod nazwą Klub „Senior +” w miejscowości Cieszeniewo.

Powyższe uchwały określały, że Gmina będzie prowadziła kluby, które miały funkcjonować w ramach struktury organizacyjnej Urzędu, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Projekty wszystkich powyższych uchwał przygotował Wójt Gminy.

(akta kontroli str. 335-337, 506)

<sup>30</sup> Nr SKG73/2017; dalej: Polityka rachunkowości.

<sup>31</sup> Nr SKG57/2018.

<sup>32</sup> Oględziny przeprowadzono w dniu 17 lutego 2021 r.

Regulaminy klubów „Senior+” w Krosinie, Rogalinie i Cieszeniewie zostały wprowadzone zarządzeniami Wójta<sup>33</sup>. Określone w regulaminach zasady uczestnictwa stanowiły m.in., że uczestnikami klubów mogą zostać wszyscy mieszkańcy Gminy, którzy ukończyli 60 lat i są osobami nieaktywnymi zawodowo, a uczestnictwo w klubie wymaga złożenia deklaracji uczestnictwa, oświadczenia zapoznania się z regulaminem klubu oraz zgody na przetwarzanie danych osobowych. Regulaminy określały również, że dni i godziny zajęć są ustalane przez członków klubów w porozumieniu z pracownikiem koordynującym jego działalność i wywieszane w siedzibie klubów oraz umieszczane na stronach internetowych Gminy. Na stronie internetowej Gminy poinformowano, że kluby czynne były w każdy dzień roboczy w tygodniu w godzinach: w Krosinie od 10 do 13 i od 15 do 20, w Rogalinie i Cieszeniewie od 12 do 20.

(akta kontroli str. 59-74, 353-377, 545-549)

Gmina nie określiła kwalifikacji pracowników i współpracowników realizujących oferty usług w placówkach „Senior+”, oraz nie organizowała dowozu seniorów do placówki.

(akta kontroli str. 505)

Wójt wyjaśnił, że Gmina prowadząc placówki klubu „Seniora+” nie zatrudniała pracowników i współpracowników realizujących oferty usług w placówkach. Opiekunowie klubów nie prowadzą zajęć specjalistycznych, a jedynie odpowiadają za bieżące funkcjonowanie placówek. Wszystkie spotkania ze specjalistami oraz warsztaty były realizowane przez podmioty zewnętrzne. Do takich zajęć zaliczyć można między innymi: spotkania z podologiem, fizjoterapeutą czy dietetykiem. Gmina organizując prowadzenie zajęć tematycznych i warsztatów zleca je osobom z wieloletnim doświadczeniem w prowadzeniu tego typu zajęć np. zajęcia rękodzielnicze, bądź sportowe czy komputerowe. W przypadku zakupu usług od podmiotów zewnętrznych takich jak np. warsztaty z fizjoterapeutą zleca je podmiotom uprawnionym do prowadzenia tego typu działalności. Placówki Klubów „Senior+” funkcjonujące na terenie Gminy Świdwin mają łącznie 45 miejsc dla uczestników, rozlokowanych w 3-ech miejscowościach. W związku z rozległością terytorialną Gminy, jak i występowaniem na jej terenie licznych małych miejscowości, wydaje się, iż nie było podstaw do budowania jednego zbiorczego klubu seniora dla wszystkich mieszkańców Gminy, gdyż pod kątem logistycznym (związanym z zapewnieniem transportu dla większości uczestników klubu) byłoby to rozwiązanie nieefektywne i podniosłoby koszty funkcjonowania klubu. Jest to istotne, gdyż Gmina nie posiada centralnej miejscowości, która skupiałaby życie kulturalne i społeczne. Ponadto zauważyć należy, jak wielką wartość stanowi funkcjonowanie na terenie wsi miejsc spotkań dla starszych mieszkańców. Mieszkańcy tych miejscowości, w których powstały kluby, nie mieli możliwości uczestniczenia w innych projektach prowadzonych przez Gminę tj. przebudowa świetlic w ramach Programu Rewitalizacji. Na terenie tych miejscowości nie funkcjonują również szkoły ani inne placówki. Prowadzone kluby mimo prowadzenia dziennych list obecności, nie zamykają się dla innych mieszkańców. Ponadto nie było sytuacji, aby przewidziana liczba miejsc w placówkach była niewystarczająca. Dotychczas nie zdarzyła się sytuacja, aby konieczne było zapewnienie przez Gminę transportu do którejkolwiek z placówek.

(akta kontroli str. 21-26)

<sup>33</sup> Zarządzenie Nr Okszz/11/2019 Wójta Gminy Świdwin z dnia 4 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Klubu „Senior+” w Krosinie, Zarządzenie Nr Okszz/36/2020 Wójta Gminy Świdwin z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Klubu „Senior+” w Rogalinie, zarządzenie Nr OKSZiP/16a/2021 Wójta Gminy Świdwin z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Klubu Seniora+ w Cieszeniewie.

W przyjętych uchwałach, Rada Gminy postanowiła, że uczestnictwo w działalności klubów Senior+ jest nieodpłatne. Zgodnie z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. W myśl art. 97 ust. 1 ww. ustawy opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego. Opisano tę nieprawidłowość w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 35-37)

### **2.5. Minimalne standardy placówki „Senior+”.**

Kluby Senior+ w Krosinie, Rogalinie i Cieszeniewie posiadały jedno pomieszczenie ogólnodostępne wyposażone w stoły i krzesła pełniące funkcję sali spotkań, aneks kuchenny, wyposażone w sprzęty, urządzenia i naczynia do przygotowania i spożycia posiłku, komputery stacjonarne bądź laptopy z przyłączem do internetu, ekrany interaktywne, telewizory, sprzęt radiofoniczny. W każdym z klubów wydzielono część pełniącą funkcję szatni. Każdy z klubów dysponował dwoma toaletami z umywalkami osobno dla kobiet i mężczyzn. W Krosinie i Cieszeniewie jedna z tych toalet była dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. W lokalu klubu w Cieszeniewie znajdowała się scena oraz dwa stoły do tenisa stołowego i stół do gry w bilard<sup>34</sup>. Wyposażenie klubów Senior+ spełniało minimalne standardy lokalowe i wyposażeniowe określone w pkt IV.2 Programu.

(akta kontroli str. 317-334)

### **2.6. Sprawozdawczość jednostki samorządu terytorialnego.**

Kwoty dotacji na poszczególne zadania realizowane przez Gminę w ramach Programu zostały opisane w punkcie III.2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Łączna ich wysokość wynosiła 511 239,70 zł (z tego: na moduł I 427 989 zł, a na moduł II 83 250,7 zł), a łączna kwota wydatkowana 743 115,80 zł (z tego: na moduł I 534 989 zł, a na moduł II 208 126,80 zł).

(akta kontroli str. 131-132)

Badanie wszystkich sześciu sprawozdań końcowych z realizacji zadania wykazało, że zostały one sporządzone zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do umowy i przekazane Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w terminie 30 dni od zakończenia realizacji każdego z badanych zadań publicznych. Sprawozdania uwzględniały m.in. dane dotyczące: rzeczywistej liczby seniorów objętych wsparciem w ramach Programu (na obowiązującym załączniku dotyczącym frekwencji miesięcznej w każdym z klubów), kosztu realizacji zadania, z wyszczególnieniem środków własnych i dotacji z budżetu państwa liczby seniorów objętych poszczególnymi rodzajami usług wraz z ich opisem.

(akta kontroli str. 260-288, 443-469)

W badanym okresie Gmina dokonała zwrotu środków z dotacji w ramach modułu II w 2020 r. dla klubów w Krosinie i Rogalinie w kwocie 11.949,93 zł. Konieczność zwrotu środków wynikała z czasowego zamknięcia klubów z powodu pandemii Covid-19 i nieosiągnięcia wymaganej umowy i Programem frekwencji. Zwrotu dokonano w terminie przewidzianym umowami, tj. do 15 dni po zakończeniu realizacji zadania publicznego.

(akta kontroli str. 412-442, 470-478)

<sup>34</sup> Oględziny przeprowadzono w dniu 17 lutego 2021 r.

Zgodnie z § 16 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>35</sup>, w przypadku inwestycji budowlanych dofinansowanych w ramach modułu I Programu, Gmina złożyła rozliczenia z każdej z trzech inwestycji polegającej na utworzeniu i wyposażeniu klubu Senior+ w wymaganym terminie 60 dni od dnia, w którym uregulowano ostatnia płatność związaną z finansowaniem inwestycji. Dane wykazane w rozliczeniach inwestycji odpowiadały informacjom wykazanym w sprawozdaniach końcowych z realizacji zadania publicznego. Wojewoda Zachodniopomorski nie wniósł uwag do otrzymanych rozliczeń.

(akta kontroli str. 443-466,479-486)

W latach 2019-2021 Gmina składała sprawozdania z trwałości realizacji zadań dofinansowanych zarówno w module I jak i w module II. W okresie pandemii COVID-19 decyzjami wojewody zachodniopomorskiego działalność klubów Senior+ była zawieszona w okresach od 12 do 25 marca 2020 r., od 25 kwietnia do 10 maja 2020 r. oraz od 24 października 2020 r. do 16 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 487-497)

W badanym okresie Wojewoda Zachodniopomorski nie przeprowadził kontroli żadnego z zadań dofinansowanego w ramach Programu.

(akta kontroli str. 498-500)

Wojewoda Zachodniopomorski poinformował<sup>36</sup>, że biorąc pod uwagę zasoby kadrowe służby wojewody mogących przeprowadzić kontrole w stosunku do środków dotacji będących w dyspozycji wojewody, niezbędne jest przeprowadzenie analizy ryzyka wyłaniającej obszary / jednostki, które należy poddać kontroli. Na podstawie dokonywanych analiz ryzyka, w latach 2018-2020 zaplanowano i przeprowadzono 3 kontrole dotyczące realizacji zadań określonych w ramach Programu Senior+ (Gmina Sianów, Gmina Ręcz, Gmina Będzino). Ponadto również na 2021 r. ujęto w planie jedną kontrolę z ww. zakresu (Gmina Miasto Stargard). Natomiast wydział merytoryczny, który nadzoruje realizację każdego zadania finansowanego ze środków dotacji, na bieżąco monitoruje prawidłowość wydatkowanych środków w szczególności podczas rozliczania danej jednostki, poprzez analizę rocznych sprawozdań pod względem merytorycznym (osiągnięte efekty) jak i finansowym (wydatkowanie środków zgodnie z kosztorysem). Należy jednakże wskazać, że w sytuacji, gdy podczas rozliczania zadania czy prowadzonego nadzoru zostanie stwierdzona sytuacja mogąca mieć wpływ na prawidłowość wykorzystania otrzymanej dotacji, wówczas służby wojewody przeprowadzają kontrolę skupiającą się na aspektach realizacji zadania oraz kwestiach finansowych, w tym na rozliczeniu jednostki kontrolowanej z otrzymanej dotacji. Przykładem takiego działania jest kontrola doraźna przeprowadzona w 2019 roku w Gminie Wałcz. Kontrola została przeprowadzona w związku z anonimowym sygnałem obywatelskim od mieszkańców, w którym opisano możliwe nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem Klubu Senior+, który to powstał i funkcjonował dzięki środkom dotacji.

(akta kontroli str. 350-352)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Przywołane w punkcie III. 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego projekty uchwał w sprawie utworzenia klubów Senior+ (przyjęte następnie w formie uchwał przez Radę Gminy) określały, wbrew postanowieniom art. 111a ust. 1 i 2 ustawy

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

<sup>36</sup> W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

pomocy społecznej w zw. z art. 6 pkt 5 i art. 51 ust. 2 tej ustawy, że kluby działają w ramach struktury organizacyjnej Urzędu.

Zgodnie z art. 6 pkt 5 i art. 51 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, Dienne Domy „Senior+” oraz Kluby „Senior+”, jako ośrodki wsparcia są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Zasady łączenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej szczebla gminnego określa art. 111a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z ww. przepisem, placówka „Senior+” może być połączona z ośrodkiem pomocy społecznej (pkt 1), centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (pkt 1a) lub domem pomocy społecznej dla osób w podeszłym wieku lub dla osób przewlekle somatycznie chorych (pkt 2). W każdym z tych trzech przypadków połączenia, ośrodek wsparcia działa w strukturze odpowiednio ośrodka pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub domu pomocy społecznej (art. 111a ust. 2 ww. ustawy). W art. 111a ustawy o pomocy społecznej ustawodawca wskazał tylko te, wymienione wyżej połączenia jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Włączenie placówki „Senior+” w struktury innych jednostek organizacyjnych (w tym urzędu gminy) niż wymienione w art. 111a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej było niezgodne z ww. przepisem.

(akta kontroli str. 335-337)

Wojewoda Zachodniopomorski 25 stycznia 2021 r. zawiadomił Radę Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIV/186/2020 Rady Gminy z 29 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia pod nazwą Klub Senior+ w miejscowości Cieszeniewo. Wątpliwości organu nadzoru budził zapis o działaniu klubu w ramach struktury organizacyjnej Urzędu. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 5 lutego 2021 r. Wojewoda stwierdził nieważność ww. uchwały, przywołując art. 111a ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 338-343)

Wójt wyjaśnił, że *we wnioskach o dofinansowanie założono, że kluby Seniora w Rogalinie oraz Krosinie będą działały w ramach struktury Urzędu Gminy i tak zapisano w projektach uchwał. Zapis ten nie był kwestionowany po podjęciu obu uchwał, w związku, z czym w zakresie jednostki prowadzącej kluby, uchwały pozostały w stanie niezmienionym od dnia ich przyjęcia. W przypadku uchwały z grudnia 2020 r. o utworzeniu Klubu „Senior+” w Cieszeniewie zakwestionowano zapis funkcjonowania klubu w Cieszeniewie działający w strukturze organizacyjnej Urzędu Gminy, jako niezgodny z zapisami Programu Wieloletniego „Senior +” oraz ustawy o pomocy społecznej. W związku z uznaniem tego zapisu za niezgodny z przepisami prawa, w lutym 2021 r. zaproponowano zmianę wszystkich 3-ech uchwał zgodnie z zaleceniami nadzoru.*

(akta kontroli str. 21, 23)

Rada Gminy 23 lutego 2021 r. przyjęła uchwały<sup>37</sup>, zmieniające uchwały w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia pod nazwą Klub Senior+ w Krosinie, Rogalinie i Cieszeniewie. Zgodnie z nimi kluby działały w strukturach organizacyjnych GOPS.

(akta kontroli str. 344-346)

Przewodnicząca Rady Gminy poinformowała<sup>38</sup>, że *Rada nie posiada własnej obsługi prawnej, a wszelkie projekty uchwał opiniowane są przez radcę prawnego zatrudnionego przez organ wykonawczy Gminy (...). Przedstawione projekty uchwał przed sesją zaopiniowane zostały przez osobę świadczącą obsługę prawną Urzędu Gminy Świdwin jako zgodne z przepisami prawa. Wobec pozytywnej opinii radcy*

<sup>37</sup> Nr XXV/197/2021, Nr XXV/198/2021 i Nr XXV/199/2021.

<sup>38</sup> Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.



*prawnego Rada nie miała podstaw do uznania zapisów projektów uchwał jako niezgodnych z przepisami prawa. Rada nie jest uprawniona do kwestionowania fachowości i znajomości prawa osoby pełniącej obsługę prawną Gminy.*

(akta kontroli str. 347-349)

Wojewoda Zachodniopomorski poinformował<sup>39</sup>, że w części badania legalności uchwał Rady Gminy z 23 grudnia 2019 r. nr XV/130/2019 w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia pod nazwą Klub „Senior+” w miejscowości Krosino oraz nr XV/131/2019 w sprawie utworzenia ośrodka wsparcia pod nazwą Klub „Senior+” w miejscowości Rogalino, akty te były przedmiotem postępowania nadzorczego prowadzonego w trybie przepisów o samorządzie gminnym. W jego efekcie, nie stwierdzono, aby ww. uchwały naruszały prawo w stopniu uzasadniającym wyeliminowanie ich z obrotu prawnego.

(akta kontroli str. 350-352)

2. Wójt przedłożył Radzie Gminy, niezgodnie z art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej, projekty uchwał dotyczących wszystkich badanych klubów „Senior+”, w których postanowiono, że udział w zajęciach klubów jest nieodpłatny, pomimo wprowadzonej przez ww. przepisy odpłatności.

(akta kontroli str. 335-337, 506)

W myśl art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia. Zgodnie z art. 97 ust. 1 ww. ustawy opłatę za pobyt w ośrodkach wsparcia ustala podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Osoby nie ponoszą opłat, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty kryterium dochodowego.

Przewodnicząca Rady Gminy poinformowała<sup>40</sup>, że *przygotowany projekt uchwały w pełni odpowiada intencjom Rady Gminy Świdwin. Starsi mieszkańcy gminy są w większości osobami niezasobnymi, a każda możliwość ich aktywizacji i umożliwienia uczestnictwa w życiu społecznym jest cenna.*

(akta kontroli str. 347-349)

Wójt wyjaśnił, że: *Nadrzędnym celem rządowego Programu Senior+ jest aktywizacja seniorów, umożliwienie im partycypacji w życiu społecznym i kulturalnym, zwyczajne wyciągnięcie ich z domów. Jest to szczególnie ważne w gminie tzw. popegeerowskiej, jaką jest gmina Świdwin. Dodatkowo teren gminy odzwierciedla obwarzanek wokół będącego odrębną gminą miasta Świdwin. Problemem dla seniorów jest więc mobilność, dostęp do usług społecznych. Ustanawianie opłat za korzystanie z oferty klubów Senior+ jest sprzeczne z zasadami samego Programu. Jest to bariera zarówno finansowa jak i – w odniesieniu do kryterium dochodowego – mentalna. Dzisiejszy seniorzy w naszej gminie to w przeważającej części osoby utrzymujące się z niskich rent i emerytur wypracowanych jeszcze w warunkach uspołecznionej gospodarki rolnej i w trudnym okresie transformacji ekonomicznej. Często fakt niskich świadczeń jest konsekwencją długich okresów nieskładkowych powodowanych bezrobociem. Niewielkie budżety gospodarstw domowych nie pozwalają na zakup prasy czy biletów do kina czy teatru, nie wspominając o dojeździe do tych obiektów. Niskie dochody stanowią w tym przypadku o wykluczeniu seniorów. Ustanowienie bariery w postaci odpłatności skazywałoby seniorów na ponowne zamknięcie w domach. Kluby same w sobie są bezcenne jako miejsce spotkań międzyludzkich, a na terenie naszej gminy o niskiej gęstości*

<sup>39</sup> Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>40</sup> Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

zaludnienia, charakteryzującej się odpływem osób młodych migrujących w poszukiwaniu zatrudnienia – często za granicą – jest to szczególnie ważne. Zastosowanie dodatkowo kryterium dochodowego przy ustalaniu jakichkolwiek opłat stanowi też dla seniorów barierę mentalną. Wiemy z codziennych kontaktów urzędowych z mieszkańcami w podeszłym wieku, jak wielkim wyzwaniem jest dla nich wypełnianie wszelkich podań i kwestionariuszy. Przy kryterium dochodowym dochodzi jeszcze aspekt mentalny – dla osób z pokolenia naszych seniorów przeprowadzanie wywiadu środowiskowego w celu ustalenia wysokości zarobków dzieci i innych drażliwych i często intymnych kwestii związana jest z poczuciem wstydu, lęku o odbiór takiej sytuacji wśród sąsiadów. Jesteśmy małym, wiejskim społeczeństwem i fakt ten, oraz wynikające z niego konsekwencje społeczne, muszą być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. Jednocześnie w naszej opinii zapisy art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2020 r. o pomocy społecznej mówią o ustanowieniu przez radę gminy zasad odpłatności. Zasadą taką może więc być nieodpłatność i tylko przy przyjęciu takiej zasady można mówić o realizacji celów Programu Senior+. Przedmiotowe uchwały zostały przedłożone wojewodzie zachodniopomorskiemu, który również w żadnym z trzech przypadków nie zakwestionował ich zgodności z prawem w tym zakresie. Jednocześnie zgodnie z zasadami Programu Senior+ i podpisanymi umowami gmina Świdwin przedkłada wojewodzie sprawozdania i szczegółowe rozliczenia z wykorzystania dotacji przyznanych na dofinansowanie funkcjonowania klubów. Na przestrzeni ponad trzech lat żadne z tych sprawozdań i rozliczeń nie zostały zakwestionowane, choć jednoznacznie pokazują one finansowanie funkcjonowania klubów wyłącznie w oparciu o środki z dotacji z Programu i środki własne gminy.

(akta kontroli str. 551-552)

Wojewoda Zachodniopomorski w sprawie nieuchylenia przedmiotowych uchwał poinformował<sup>41</sup>, że: uregulowanie kwestii dotyczącej odpłatności za uczestnictwo seniorów w zajęciach prowadzonych w placówce „Senior +” należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zatem to rada gminy określa wysokość opłaty w drodze uchwały, w ramach zasad odpłatności może również postanowić o nieodpłatnym charakterze udzielanych świadczeń. Taka informacja znajduje się także na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej [senior.gov.pl](http://senior.gov.pl), w zakresie Programu Wieloletniego „Senior +” na lata 2015-2020. Uchwalenie przez Radę Gminy Świdwin nieodpłatnego korzystania z oferty Klubów Senior + jest zgodne z celem Programu tj.: zapewnienie wsparcia seniorom poprzez umożliwienie korzystania z oferty na rzecz społecznej aktywizacji.

(akta kontroli str. 553-555)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Gmina zrealizowała dotowane zadania, uzyskały zakładane efekty oraz przestrzegała zasad wykorzystania środków określonych w Programie „Senior+” i w umowach. Do zamówień opłacanych ze środków pochodzących Urząd prawidłowo zastosował przepis art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień. Wójt opracował projekty uchwał Rady Gminy o prowadzeniu klubów Senior+ w ramach struktury Urzędu, co było sprzeczne z wymogiem art. 111a ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej stanowiącym, że ośrodki wsparcia (tj. kluby „Senior+”), są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. W toku kontroli Wójt przygotował prawidłowe projekty uchwał, przyjęte następnie przez Radę Gminy. Wbrew przepisowi art. 97 ust. 1 i 5 ustawy o pomocy społecznej nie została ustanowiona odpłatność za uczestnictwo w zajęciach oferowanych przez kluby Senior+ na terenie Gminy.

<sup>41</sup> Informacja udzielona w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek                      Przygotowanie i przedłożenie Radzie Gminy Świdwin projektów uchwał określających odpłatność za korzystanie z oferty klubów Senior+ na terenie Gminy.

## 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 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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.

Szczecin, 28 czerwca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie  
Dyrektor

Kontroler  
Agata Prochotta-Milek  
Specjalista k.p.

z up.

p.o. wicedyrektor Delegatury