

Gminy nie są gotowe na starzenie się społeczeństwa. NIK wskazuje luki w opiece nad seniorami

23.7.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

Większość skontrolowanych gmin nie identyfikuje osób narażonych na samotność i wykluczenie, ani nie diagnozuje ich przyszłych potrzeb. Seniorzy najczęściej otrzymują pomoc, gdy sami zgłoszą potrzebę wsparcia lub zostaną wskazani przez rodzinę czy inne instytucje. Kontrola NIK wykazała także m.in. nieprecyzyjne dokumentowanie usług opiekuńczych, brak formalnego monitoringu jakości wsparcia, opóźnienia w finansowaniu programów rządowych powodujące przerwy w świadczeniu opieki oraz przypadki niezatrudniania wymaganych specjalistów. W ponad 12% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce seniorzy nie mieli dostępu nawet do podstawowych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.

Polskie społeczeństwo starzeje się w szybkim tempie. Udział osób starszych w populacji wzrósł z ok. 17% w 2005 r. do ponad 26% w 2024 r., a według prognoz do 2060 r. seniorzy będą stanowić ponad 38% mieszkańców kraju. Wraz z wiekiem rośnie zapotrzebowanie na pomoc – po 80. roku życia znacząco wzrasta zależność od wsparcia innych, a wśród osób powyżej 90 lat większość seniorów potrzebuje pomocy. Szczególnie trudna sytuacja występuje na obszarach wiejskich, gdzie proces starzenia się mieszkańców przebiega szybciej, a migracja młodych ludzi powoduje, że więcej osób starszych zamieszkuje samotnie. Dostęp do usług społecznych na terenach wiejskich utrudniają m.in. wykluczenie komunikacyjne, nierównomierne rozmieszczenie infrastruktury, brak diagnozy potrzeb mieszkańców oraz bariery psychologiczne seniorów (nieufność, wstyd, bierność). Mimo ustawowego obowiązku wiele gmin nie zapewnia wszystkich form wsparcia: usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych czy usług sąsiedzkich. Większość osób starszych chce jak najdłużej pozostać we własnym domu, co sprzyja ich samodzielności, aktywności i dobrostanowi. W związku z tym konieczny jest rozwój lokalnych usług opiekuńczych oraz dziennych form wsparcia, takich jak domy i kluby seniora.

Sprawowanie i finansowanie opieki nad seniorami jest zadaniem własnym gmin, wspieranych przez programy rządowe, m.in. *Opieka 75+*, *Korpus Wsparcia Seniorów*, *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami dla Jednostek Samorządu Terytorialnego*, oraz *Senior+*. Programy te mają zwiększać dostępność usług i odciążać budżety samorządów. Osoby korzystające z tego typu usług ponoszą odpłatność za ich otrzymywanie na podstawie uchwały rady gminy określającej szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania. W przypadku osób zwolnionych z odpłatności, koszt realizowanych usług pokrywa gmina.

Ze względu na rosnącą skalę problemu społecznego Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z sugestią zgłoszoną przez Sejmową Komisję Polityki Senioralnej, rozpoczęła w 2025 r. kontrolę dotyczącą opieki nad osobami starszymi w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, obejmującą najważniejsze formy wsparcia świadczone w miejscu zamieszkania i w placówkach dziennego pobytu.

Kontrolą objęto pięć form opieki nad osobami starszymi, tj. usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, specjalistyczne usługi opiekuńcze, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania w formie usług sąsiedzkich, usługi asystencji osobistej realizowane na podstawie programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami dla Jednostek Samorządu Terytorialnego* oraz wsparcie w

Dziennych Domach *Senior+* i Klubach *Senior+* realizowane na podstawie programu wieloletniego *Senior+*.

W latach 2022-2025 (I poł.) w populacji każdej gminy udział osób powyżej 60. roku życia w badanych gminach systematycznie wzrastał i stanowił od ok. 20% do niemal 30% mieszkańców. Mimo postępującego starzenia się społeczeństwa jedynie 9 z 19 skontrolowanych gmin posiadało odrębne programy skierowane do seniorów. Pozostałe ujmowały kwestie osób starszych w strategiach rozwiązywania problemów społecznych, które zawierały cele dotyczące tej grupy. Chociaż przed opracowaniem tych dokumentów przeprowadzano diagnozy społeczne, nie obejmowały one prognoz liczby seniorów wymagających wsparcia ani systematycznej analizy ich potrzeb.

Brak systemowego rozpoznawania potrzeb osób starszych sprawiał, że ośrodki pomocy społecznej koncentrowały się głównie na seniorach już objętych pomocą. Nie identyfikowano i nie monitorowano sytuacji osób starszych pozostających poza rejestrami, zwłaszcza prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowe, które mogą w przyszłości wymagać wsparcia. Ośrodki zazwyczaj nie analizowały także sytuacji seniorów mieszkających na wyższych piętrach budynków bez wind. W żadnej z kontrolowanych jednostek nie opracowano systemu identyfikacji samotnych osób starszych ani nie prowadzono odrębnej bazy danych dotyczącej ich sytuacji. Informacje o seniorach pozyskiwano jedynie w ramach standardowych wywiadów środowiskowych, a kierownicy ośrodków wskazywali, że obowiązujące przepisy nie nakładają obowiązku gromadzenia danych dotyczących samotności czy izolacji społecznej. W konsekwencji potrzebujące osoby mogą nie zostać objęte pomocą, gdyż ośrodki reagują dopiero wówczas, gdy senior zostanie zgłoszony przez rodzinę, sąsiada, policję, placówkę służby zdrowia, pogotowie lub zgłosi się sam. **Skontrolowane ośrodki pomocy społecznej wsparciem w miejscu zamieszkania obejmowały średnio nieco ponad 5% seniorów mieszkających w danej gminie.** Najczęściej opiekę przyznawano osobom w wieku powyżej 80. roku życia – pomoc otrzymywało około 10% z nich. Nieco mniej podopiecznych było wśród seniorów młodszych, około 4% w wieku 70-79 lat i około 2% w wieku 60-69 lat. Skontrolowane ośrodki nie odmawiały przyznania osobom starszym wsparcia w miejscu zamieszkania. Informacje o potrzebie otrzymania wsparcia pochodziły głównie od samych zainteresowanych lub pozyskiwane były od nich przez pracowników socjalnych. W tym kontekście należy jednak zauważyć, że jeden z ośrodków zawarł z Radą Seniorów porozumienie o współpracy, mającej na celu m.in.: identyfikowanie i badanie potrzeb osób w wieku 60+ zamieszkujących na terenie gminy, a także poznanie ich oczekiwań w różnych obszarach życia oraz usprawnienie przepływu informacji pomiędzy społecznością lokalną a instytucjami pomocowymi. Współpraca ta nie była jednak w żaden sposób dokumentowana. W ocenie NIK jest to wartościowa inicjatywa i dobra praktyka.

Pomoc z urzędu stosowano jedynie w sytuacjach interwencyjnych, gdy osoba potrzebująca nie była zdolna do podjęcia decyzji. Po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego świadczenia przyznawano zazwyczaj niezwłocznie, jednak część gmin wskazywała na brak możliwości objęcia opieką wszystkich potrzebujących seniorów.

We wszystkich skontrolowanych gminach systematycznie rosła liczba osób korzystających z opieki w miejscu zamieszkania. Oferowano usługi opiekuńcze, a część z nich realizowano dzięki funduszom europejskim. Rzadziej wykorzystywano usługi sąsiedzkie i specjalistyczne, głównie z powodu braku zainteresowania mieszkańców. Seniorzy mogli również korzystać z usług asystencji osobistej, wsparcia Dziennego Domu *Senior+* lub Klubu *Senior+*, a w wielu gminach zapewniano także transport, usługę *Złota rączka dla seniora*, wypożyczalnię sprzętu rehabilitacyjnego oraz dodatkowe formy wsparcia, takie jak poradnictwo psychologiczne i telefon zaufania.

Usługi opiekuńcze zgodnie ustawą o pomocy społecznej przysługują osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona. Usługi te są jedną z najczęściej wybieranych form wsparcia dla osób starszych, ponieważ umożliwiają pozostanie

w miejscu zamieszkania i obejmują szeroki zakres pomocy w codziennym funkcjonowaniu, od czynności pielęgnacyjno-fizjologicznych, żywieniowych, gospodarczych po organizacyjne. W czterech skontrolowanych ośrodkach wprowadzono wewnętrzne standardy realizacji tych usług, co – zdaniem NIK – poprawia ich jakość, ułatwia ocenę pracy opiekunów oraz zwiększa przejrzystość oczekiwań wobec świadczonej pomocy. We wszystkich zbadanych przypadkach przyznanie usług poprzedzał prawidłowo przeprowadzony wywiad środowiskowy, na podstawie którego opracowywano indywidualny plan wsparcia dostosowany do potrzeb seniora. Części osób oferowano również dodatkowe formy pomocy, takie jak poradnictwo specjalistyczne czy wsparcie w załatwianiu formalności. Jednocześnie w części ośrodków stwierdzono nieprawidłowości w dokumentowaniu decyzji administracyjnych, polegające na nieprecyzyjnym określaniu zakresu, miejsca i czasu świadczenia usług, co utrudniało kontrolę ich realizacji oraz weryfikację, czy nie pokrywały się z innymi formami wsparcia finansowanymi ze środków publicznych. W tych przypadkach, gdzie była możliwość weryfikacji, czynności wykonywane podczas realizowanego wsparcia były zgodne z przyznanym zakresem, lecz w sześciu ośrodkach nie sprecyzowano rodzaju wykonywanych zadań, więc dokonanie rzetelnej oceny prawidłowości usług nie było możliwe.

Specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania były dostępne w 7 z 19 skontrolowanych gmin i realizowano je głównie w ramach programu *Opieka 75+* oraz projektów finansowanych ze środków europejskich, dzięki czemu były bezpłatne lub częściowo odpłatne. We wszystkich zbadanych przypadkach prawidłowo przeprowadzano wywiady środowiskowe, diagnozowano potrzeby seniorów i opracowywano indywidualne plany pomocy, obejmujące przede wszystkim rehabilitację i usprawnianie funkcji organizmu, a także inne formy wsparcia, np. poradnictwo psychologiczne. Usługi świadczyły osoby posiadające wymagane kwalifikacje. Problemem były jednak opóźnienia w zawieraniu umów z wojewodami na realizację programu *Opieka 75+*, co w niektórych przypadkach powodowało kilkumiesięczne przerwy w świadczeniu usług na początku roku.

Najnowszą formą opieki w miejscu zamieszkania, funkcjonującą od listopada 2023 r., są usługi opiekuńcze w formie usług sąsiedzkich, czyli usługi obejmujące pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgnacyjną, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Były oferowane przez 13 z 19 skontrolowanych ośrodków, przy czym w 11 z nich finansowano je z programu *Korpus Wsparcia Seniorów*. Należy jednak zaznaczyć, że umowy na realizację usług w ramach tego programu pomiędzy wojewodami a gminami zawierane były dopiero w połowie roku. Choć opóźnienia te nie powodowały problemów przy niewielkiej liczbie osób korzystających z tej formy wsparcia, w przypadku większego zapotrzebowania mogłyby prowadzić do trudności finansowych gmin, zmuszonych do czasowego pokrywania kosztów usług z własnych środków w oczekiwaniu na refundację.

Usługi asystencji osobistej realizowane na podstawie Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością dla Jednostek Samorządu Terytorialnego* świadczone były we wszystkich 19 gminach, w których przeprowadzono kontrolę. Od 2022 r. w ciągu trzech lat liczba osób po ukończeniu 60. roku życia korzystających z pomocy asystentów osobistych wzrosła ponad dwukrotnie (od 201 do 466). Najwięcej seniorów skorzystało z opieki asystenckiej w trzech skontrolowanych jednostkach w województwie świętokrzyskim. W pięciu gminach wprowadzono dodatkowe regulacje dotyczące organizacji usług, zwłaszcza na wypadek dużego zainteresowania lub braku odpowiedniej liczby asystentów. Wsparcie otrzymywały wyłącznie osoby uprawnione z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Przed przyznaniem pomocy oceniano sytuację seniora i opracowywano indywidualny plan wsparcia. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości, takich jak jednoczesna opieka nad kilkoma osobami, przekroczenie

limitów godzin i kosztów ani niewykorzystanie przyznanych godzin wsparcia.

Prowadzenie i zapewnienie miejsc w ośrodkach wsparcia oraz kierowanie do tych ośrodków osób wymagających opieki należy do zadań własnych gminy. Wsparcie realizowane na podstawie Programu wieloletniego *Senior+* zapewniało 16 z 19 gmin (84,2%), w których przeprowadzono kontrolę. Dienne Domy *Senior+* funkcjonowały w siedmiu a Kluby *Senior+* w 11 gminach, przy czym w dwóch z nich działały zarówno Dienne Domy *Senior+*, jak i Kluby *Senior+*. W jednej gminie taka placówka, mimo planów jej powołania, nie została utworzona. W innej gminie placówka została zamknięta, zachowano jednak trzyletni okres trwałości realizacji zadania, o którym mowa w Programie *Senior+* na lata 2015-2020. Samorządy mają obowiązek utrzymać funkcjonowanie ośrodków i zadeklarowanych miejsc *Senior+* przez co najmniej trzy lata od zakończenia zadania. Przepisy i umowy nie precyzują jednak, czy w tym czasie należy utrzymać także dotychczasowy wymiar godzinowy zajęć (w jednej z gmin w okresie trwałości projektu zmniejszono liczbę godzin zajęć dla seniorów o połowę, z 20 do 10 godzin tygodniowo).

W związku z nowym programem na lata 2026-2030 (*Aktywni Seniorzy - ASY*), NIK wskazuje na potrzebę doprecyzowania pojęcia „trwałości”. Brak konkretnych wytycznych pozwala na drastyczne ograniczanie oferty (nawet do 1 godziny w tygodniu), co może negatywnie wpłynąć na kondycję fizyczną i psychiczną seniorów. W świetle obowiązujących obecnie zasad, trwałość realizacji zadania zostanie zachowana także w takich przypadkach.

W toku kontroli ustalono, że w siedmiu gminach uczestnictwo w Klubach *Senior+* było dla osób starszych bezpłatne. W przypadku osób ubiegających się o opiekę w Dziennych Domach i Klubach *Senior+* prawidłowo oceniano sytuację seniorów, przeprowadzano wymagane wywiady środowiskowe oraz opracowywano diagnozy i plany wsparcia. Oferowane usługi obejmowały m.in. wsparcie socjalne, edukacyjne, kulturalne, rekreacyjne, ruchowe i terapeutyczne. Wszystkie placówki spełniały minimalne standardy lokalowe, jednak w jednej z nich przez cały okres kontroli nie zatrudniano fizjoterapeuty z powodu braku środków finansowych. NIK wskazała, że opóźnione przekazywanie dofinansowania gminom (w drugiej połowie roku) utrudnia terminowe zatrudnianie specjalistów, ogranicza ciągłość opieki nad seniorami oraz uniemożliwia skuteczne planowanie działań, co negatywnie wpływa na jakość i stabilność świadczonych usług.

W latach 2022-I poł. 2025 skontrolowane gminy systematycznie zwiększały wydatki na opiekę nad seniorami. Najwięcej środków, około 34,3 mln zł, przeznaczono na funkcjonowanie domów dziennego pobytu i klubów samopomocy, z czego ok. 4,9 mln zł pochodziło z programu wieloletniego *Senior+*. Na usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania wydano ok. 27 mln zł. W tym czasie 13 spośród 19 skontrolowanych gmin korzystało z programu *Opieka 75+*, z którego na wsparcie seniorów wydatkowano łącznie ponad 14 mln zł (środki z Programu stanowiły prawie 53% wydatków poniesionych na świadczenie usług opiekuńczych dla osób starszych). Na realizację usług asystencji osobistej, wszystkie objęte kontrolą gminy, pozyskały środki z Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością dla Jednostek Samorządu Terytorialnego*. Usługi były dla seniorów bezpłatne. Z kolei specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania seniora świadczone były przez 6 spośród 19 skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej. Na ich realizację w latach objętych kontrolą wydatkowano łącznie ok. 1 mln zł. Pomoc w formie sąsiedzkich usług opiekuńczych świadczyło 13 spośród 19 skontrolowanych ośrodków, na którą wydano ponad 500 tys. zł. Kierownicy ośrodków pomocy społecznej podkreślali, że dostępne środki są niewystarczające wobec rosnącej liczby seniorów i zwiększających się potrzeb opiekuńczych.

Kontrola wykazała, że tylko w jednym ośrodku funkcjonowała formalna procedura nadzoru nad usługami opiekuńczymi, a w pięciu kolejnych zasady monitoringu zostały ujęte w standardach lub procedurach. Choć kierownicy wszystkich jednostek deklarowali bieżący nadzór nad świadczonym

wsparciem, zazwyczaj nie był on dokumentowany. Ocena skuteczności pomocy była prowadzona co najmniej raz na sześć miesięcy podczas aktualizacji wywiadu środowiskowego oraz w razie zmiany sytuacji seniora. Badanie ankietowe NIK, w którym uczestniczyło 500 seniorów, wykazało, że blisko 70% respondentów uznało, iż otrzymywane usługi w znacznym stopniu pozwoliły im pozostać we własnym domu i uniknąć konieczności korzystania z całodobowej opieki instytucjonalnej, a łącznie ok. 75% pozytywnie oceniło wpływ wsparcia na możliwość samodzielnego życia.

W ramach kontroli od wszystkich wojewodów pozyskano informacje dotyczące ww. form pomocy dla osób starszych świadczonych w latach 2022-2025 (I połowa) przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Z informacji wynika, że w 275 z nich, tj. w ponad 12% nie świadczone osobom starszym usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Natomiast w 185 gminach na terenie wszystkich województw, osoby starsze nie miały możliwości skorzystania z usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, a także z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w formie usług sąsiedzkich, tj. z usług wskazanych w ustawie o pomocy społecznej.

Procent gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w poszczególnych województwach nieoferujących seniorom usług w miejscu zamieszkania, wynikających z ustawy o pomocy społecznej

Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych uzyskanych od wojewodów

Mając na uwadze ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wnioski pokontrolne o podjęcie działań zmierzających do:

Opieka w miejscu zamieszkania to najbardziej oczekiwana przez osoby starsze forma pomocy. Jej organizowanie i realizowanie, w szczególności usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz usług opiekuńczych w formie sąsiedzkiej, należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. W związku z tym sformułowany został wniosek o podjęcie przez gminy stałych działań ukierunkowanych na rozpoznawanie sytuacji osób starszych (m.in. w zakresie uwarunkowań rodzinnych, bytowych, dochodowych, zdrowotnych oraz problemów wynikających ze specyfiki danej gminy), a także podejmowanie działań w celu objęcia pomocą osób jej potrzebujących.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gminy-nie-sa-gotowe-na-starzenie-sie-spoleczenstwa-nik-wskazuje-luki-w-opiece-nad-seniorami.html>