



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.003.02.2018

I/18/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98

kps@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

Dane identyfikacyjne kontroli

Numer, tytuł i okres objęty kontrolą I/18/003 – Działania podejmowane przez wojewodę wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Kontroler Sonia Kubica
Specjalista kontroli państwowej
Upoważnienie do kontroli nr KPS/33/2018 z dnia 12 lipca 2017 r.

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

Jednostka kontrolowana Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie,
Pl. Bankowy 3/5 Warszawa, zwany dalej MUW lub Urząd.

Kierownik jednostki kontrolowanej Pan Zdzisław Sipiera Wojewoda Mazowiecki od 9 grudnia 2015 r, zwany dalej Wojewodą.
Poprzednio stanowisko to zajmował Pan Jacek Kozłowski.

(akta kontroli: t. 1, str. 4)

Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli¹ ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działania podejmowane wobec placówek udzielających całodobowej opieki osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku bez wymaganego zezwolenia³.

Wojewoda prawidłowo prowadził rejestr placówek⁴ zapewniających całodobową opiekę posiadających wymagane zezwolenia⁵. Sprawując nadzór nad ich działalnością kontrolował je w zakresie standardów usług socjalno-bytowych oraz przestrzegania praw osób z nich korzystających. Działania te były niewystarczające. W latach 2016 – 2018 (I półrocze) kontrolami kompleksowymi nie objęto 65 placówek, tj. 81,3%. Stanowiło to naruszenie wymogu określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁶, zgodnie z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na trzy lata.

W niewystarczającym stopniu realizowano zadania w zakresie identyfikacji placówek działających bez zezwolenia. Stwierdzono, że okres od rozpoczęcia działalności placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia do uzyskania przez Urząd informacji o ich funkcjonowaniu trwał średnio 3,8 roku. W skrajnych przypadkach nawet 18, 12 i 10 lat.

Działania podejmowane wobec zidentyfikowanych placówek prowadzących działalność bez wymaganego zezwolenia były mało skuteczne, a oddziaływanie nałożonych kar nie przynosiło rezultatu w postaci zaprzestania ich działalności. W październiku 2018 r. funkcjonowały aż 72 placówki wobec których zachodziło podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia. Postępowania w celu nałożenia kary pieniężnej były długotrwałe. Okres od powzięcia informacji o funkcjonowaniu placówki bez wymaganego zezwolenia do podjęcia decyzji o nałożeniu kary pieniężnej trwał średnio niespełna siedem miesięcy. Wojewoda, realizując nałożone na niego zadania kontrolno-nadzorcze w przypadku 29 placówek kolejne działania⁷ podejmował po upływie od jednego roku

¹ Dalej zwana również w skrócie „NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej zwane również w skrócie: „placówki działające/funkcjonujące bez wymaganego zezwolenia”.

⁴ Dalej zwany również w skrócie „Rejestr Wojewody”.

⁵ Dalej zwane również w skrócie: „placówki zapewniające całodobową opiekę”.

⁶ Dz. U. Nr. 61 poz. 543, ze zm. Dalej zwanym również w skrócie „rozporządzeniem w sprawie nadzoru i kontroli”.

⁷ Np. podjęcia następnej kontroli i nałożenia kary za prowadzenie lub za niezaprzestanie prowadzenia placówki bez zezwolenia.

do nawet dziewięciu lat, co było niezgodne z art. 7 i 12 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁸.

Stwierdzono również, że zatrudniano zbyt małą liczbę inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, w stosunku od norm określonych w art. 127b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹ (wg stanu na 30 czerwca 2018 r. brakowało pięciu etatów).

Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Pozyskiwanie przez wojewodę informacji o funkcjonowaniu placówek działających bez zezwolenia oraz skuteczność podejmowanych wobec nich działań.

1.1. Identyfikacja placówek działających bez wymaganego prawem zezwolenia

Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie¹⁰ ustalono regulamin wewnętrzny Wydziału Polityki Społecznej (zwany dalej „WPS” lub „Wydział”), w którym wskazano, że do zakresu zadań Oddziału do spraw Pomocy Stacjonarnej (zwany „Oddział”) należy m.in. kontrola placówek zapewniających całodobową opiekę, w zakresie standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw tych osób; prowadzenie spraw związanych z: nakładaniem kar z tytułu prowadzenia bez zezwolenia placówek; wydawaniem i cofaniem zezwoleń na prowadzenie placówek; prowadzenie rejestru placówek oraz prowadzenie spraw związanych z nakładaniem kar z tytułu niezrealizowania zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli: t.1, str. 24-456)

Identyfikowanie placówek działających bez wymaganego zezwolenia w MUW odbywało się poprzez wyszukiwanie na ich temat informacji z różnych źródeł, w tym zamieszczanych w prasie i na stronach internetowych. Informacje uzyskiwane były również od członków rodzin mieszkańców placówek, zwolnionych pracowników, konkurencyjnych podmiotów zgłaszających występujące, ich zdaniem, nieprawidłowości w placówkach. Do Urzędu wpływały także pisemne lub telefoniczne informacje z Ośrodków Pomocy Społecznej¹¹, urzędów, osób prywatnych, służb i inspekcji. Ponadto, w okresach sześciomiesięcznych, Wojewoda wymieniał z Policją informacje dotyczące funkcjonowania placówek działających bez wymaganego zezwolenia oraz przeprowadzanych w tym zakresie kontroli.

W ramach monitorowania funkcjonowania placówek działających bez wymaganego zezwolenia w Oddziale prowadzony był *spis placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia wojewody*¹², do którego wpisywane były placówki działające bez wymaganego zezwolenia po uzyskaniu o nich informacji. Następnie podejmowane były wobec nich czynności wyjaśniające i kontrolne, z przebiegu których gromadzona była dokumentacja. Spis placówek działających bez wymaganego zezwolenia był wewnętrznym dokumentem „pomocniczym”, prowadzonym wyłącznie dla potrzeb inspektorów WPS. Średnio raz w miesiącu kierownik Oddziału omawiał z pracownikami wszystkie aktualne informacje dotyczące placówek zapewniających całodobową opiekę działających (w tym, działających bez wymaganego zezwolenia). Typowane były wówczas placówki do przeprowadzenia kontroli doraźnych.

(akta kontroli: t.1, str. 411, 414-415, 608-611; t. 4, str. 307, 317)

Według stanu na 20 lipca 2018 r. spis zawierał 64 placówki, wobec których zachodziło podejrzenie prowadzenia ich bez wymaganego zezwolenia. Nie ujęto w nim wszystkich placówek, o których funkcjonowaniu Wojewoda posiadał informacje i podejmował wobec nich działania kontrolno-nadzorcze, w tym m.in. pięciu placówek zidentyfikowanych przez NIK¹³ (wobec dwóch z nich

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm. Dalej zwany również w skrócie „Kpa”.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2016-2018 (I półrocze) w MUW obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne: Regulamin organizacyjny MUW wprowadzony Zarządzeniem Nr 377 Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 lipca 2014 r., zmieniony Zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego z dnia 16 lutego 2015 r., 23 września 2015 r., oraz Regulamin Organizacyjny MUW wprowadzony Zarządzeniem Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 maja 2016 r., zmieniony Zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego z dnia 16 września 2016 r., 1 czerwca 2017 r., 13 września 2017 r., 13 listopada 2017 r., 22 lutego 2018 r. i 6 lipca 2018 r.

¹¹ Dalej zwane również w skrócie: „OPS”.

¹² Dalej zwany również w skrócie: „spis Wojewody placówek działających bez wymaganego zezwolenia” lub „spis”.

¹³ Dotyczy placówek: w Sulejówku; w Warszawie; w gminie Wiązowna; w Woli Mrokovskiej; w Stanisławie Pierwszym. Ponadto, nie ujęto placówki m.in. we Wrzosowie.

ostanie podjęte działania kontrolno-nadzorcze przez Wojewodę przypadły na lata 2012-2013). Były w nim także zamieszczone placówki, które zaprzestały swojej działalności, o czym również Wojewoda posiadał wiedzę¹⁴. Dyrektor WPS wyjaśniła, że spis ten jest okresowo uzupełniany. Wobec wszystkich zidentyfikowanych placówek działających bez wymaganego zezwolenia były albo zostaną podjęte działania mające na celu ich kontrolę oraz wszczęcie postępowania administracyjnego za prowadzenie placówki bez wymaganego zezwolenia. W przedstawionym spisie placówek wprowadzono aktualizację.

(akta kontroli: t. 3, str. 608-611; t. 4, str. 173-192, 451, 457, 471-474)

W zaktualizowanym spisie Wojewody (według stanu na 5 października 2018 r.) ujęto 72 placówki, wobec których zachodziło podejrzenie prowadzenia ich bez wymaganego zezwolenia. O funkcjonowaniu tych placówek informację Urząd otrzymał: w przypadku 13 placówek od osób fizycznych¹⁵, w przypadku 25¹⁶ od instytucji/podmiotów, w przypadku ośmiu od anonimowych informatorów, wobec ośmiu placówek nie wskazano sposobu rozpoznania funkcjonowania placówki w związku z nadaniem jej statusu „sprawa archiwalna”¹⁷. Natomiast Wojewoda dokonał ww. rozpoznania wobec 18 placówek, przy czym w ośmiu przypadkach nie wskazano daty dokonania ich rozpoznania, dwóch przypadkach wskazano tylko rok. Z-ca Dyrektor WPS wyjaśniła, że w Wydziale nie stosowano praktyki polegającej na rejestracji informacji o prowadzeniu placówki bez wymaganego zezwolenia wojewody w systemie EZD¹⁸. (...). Niemniej jednak, sygnały były odnotowywane przez pracowników, w sposób inny niż w systemie EZD¹⁹.

Ostatnio zidentyfikowaną samodzielnie przez Urząd działającą bez wymaganego zezwolenia była placówka funkcjonująca w gminie Dębe Wielkie. Identyfikacji dokonano 4 kwietnia 2018 r. Ponadto w trakcie trwania kontroli Urząd samodzielnie zidentyfikował placówkę funkcjonującą w miejscowości Łaskarzew. Identyfikacji dokonano 4 października 2018 r.

(akta kontroli: t. 4, str. 307, 317, 353, 358, 471-474)

Wydział nie dysponował spisem placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku, funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia odpowiadający stanom na 31 grudnia 2016 r. i 2017 r. Dyrektor WPS wyjaśniła, że obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na Wojewodę obowiązku tworzenia spisów w żadnej formie. W trakcie trwania kontroli zostały sporządzone spisy na lata 2016-2017 wg. stanów na 31 grudnia oraz spis wg. stanu 30 czerwca 2018 r., w których liczba ww. placówek wyniosła odpowiednio 60, 64, 60.

(akta kontroli: t. 4, str. 442-445, 538-559)

W MUW nie wdrożono systemu pozwalającego na bieżące monitorowanie funkcjonowania rozpoznanych placówek działających bez wymaganego zezwolenia. Dyrektor WPS wyjaśniła, że art. 22 ustawy o pomocy społecznej określa zadania Wojewody. Zawarty w tym przepisie katalog zadań nie reguluje kwestii monitorowania funkcjonowania tych placówek (zarówno działających na podstawie zezwolenia, jak i bez niego), rozumianego jako proces systematycznego zbierania i analizowania informacji na ten temat. Problemem nie jest usprawnienie procesu monitorowania placówek działających bez zezwolenia lecz duża liczba tych placówek. W pierwszej kolejności działania podejmowane są w stosunku do tych placówek, w odniesieniu do których Wydział otrzymał niepokojące sygnały dotyczące ich funkcjonowania lub placówek nowo ujawnionych. Powyższy stan powoduje, że nie ma możliwości ponownego skontrolowania wszystkich nielegalnie działających placówek w wyznaczonym okresie czasu. NIK wskazuje, że w ramach sprawowanego nadzoru nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku, o którym mowa w art. 126 ustawy o pomocy społecznej oraz

¹⁴ W tym: m.in. placówek w Konstancinie - Jeziorna i w Warszawie.

¹⁵ W tym jedna informacja pochodziła od byłego pracownika placówki.

¹⁶ W tym pięć placówek rozpoznanych przez NIK.

¹⁷ W ramach ośmiu placówek, którym nadano status „sprawa archiwalna” w trzech przypadkach jako datę dokonania rozpoznania o ich funkcjonowaniu wskazano rok 2009, w jednym przypadku rok 2011, w trzech przypadkach rok 2012 oraz w jednym przypadku nie wskazano daty.

¹⁸ EZD – Elektroniczny System Zarządzania Dokumentacją działający w MUW na podstawie Zarządzenia Nr 478 Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów wykonywania czynności kancelaryjnych w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie – zmienione Zarządzeniami Wojewody Mazowieckiego z dnia 28 listopada 2012 r., 6 lutego 2018 r., 2 kwietnia 2013 r., 16 kwietnia 2014 r., 19 czerwca 2015 r., 20 sierpnia 2015 r., 9 września 2015 r., 13 października 2015 r., 12 września 2016 r., 6 lutego 2018 r. i 23 maja 2018 r.

¹⁹ Np. poprzez zamieszczanie w dokumentacji spraw przekazywanych do MUW pism stanowiących sygnały o występujących nieprawidłowościach w placówkach.

w związku z art. 126a tej ustawy Wojewoda powinien monitorować działalność tych placówek, w tym działających bez zezwolenia.

(akta kontroli: t. 4, str.434-439)

W okresie objętym kontrolą odbyły się m.in. następujące spotkania i narady poświęcone problematyce placówek zapewniających całodobową opiekę, w których uczestniczyli przedstawiciele MUW i organizowane były z inicjatywy Wojewody Mazowieckiego:

- 18 stycznia 2016 r. – na wniosek WPS odbyło się spotkanie poświęcone omówieniu sytuacji placówki działającej bez zezwolenia Wojewody w Józefowie. W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Straży Pożarnej, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie i Ośrodka Pomocy Społecznej Powiatu otwocznego oraz WPS MUW;
- 17 października 2016 r. – Wojewoda uruchomił specjalny numer telefonu, pod którym można zgłaszać nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku;
- 16 listopada 2016 r. – odbyło się spotkanie dyrekcji WPS z przedstawicielami Komendy Stołecznej Policji – ustalenie w trybie roboczym współpracy w zakresie wymiany informacji o działalności placówek zapewniających całodobową opiekę;
- 8 grudnia 2016 r. – odbyło się spotkanie poświęcone omówieniu sposobu postępowania w przypadku konieczności zamknięcia placówek działających bez zezwolenia;
- 13 czerwca 2017 r. – z inicjatywy Wojewody Mazowieckiego zorganizowana została narada szkoleniowa dla przedstawicieli Komendy Stołecznej Policji i Wydziału Polityki Społecznej MUW poświęcona współpracy Policji i inspektorów kontrolujących placówki zapewniające całodobową opiekę, gdzie jednym z tematów prezentacji było „Bezpieczeństwo mieszkańców placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku”.

(akta kontroli: t. 4, str. 306, 312-314)

W 2016 roku w związku z doniesieniami dotyczącymi placówki w Zgierzu, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wystosował do wojewodów pismo²⁰ z prośbą o reagowanie na wszelkie sygnały o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu placówek zapewniających całodobową opiekę, niezależnie od formy prawnej prowadzonej działalności, czy też posiadania formalnego zezwolenia na prowadzenie działalności w tym zakresie oraz kierowanie ich w trybie pilnym do kontroli. Ponadto Minister Rodziny i Polityki Społecznej wystosowała pismo²¹ do wojewodów z prośbą o wzmożenie działań kontroli i nadzoru dotyczących prowadzenia placówek zapewniających całodobową opiekę oraz o każdorazowe podejmowanie przez Inspektorów czynności kontrolnych, gdy zachodzi jakiegokolwiek podejrzenie prowadzenia działalności w zakresie całodobowej opieki również w sytuacjach, w których formalnie zarejestrowana działalność ma inny charakter. W załączeniu Minister przekazała tej sprawie pismo z prośbą o skierowanie go do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast za pośrednictwem Urzędów Wojewódzkich. Wojewoda Mazowiecki przekazał pismo wg. zalecenia do wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Województwie mazowieckim. Na pismo odpowiedział tylko Burmistrz Miasta Podkowa Leśna, informując o działalności na swoim terenie jednej placówki²². Podmiotowi prowadzącemu, na jego wniosek, cofnięto zezwolenie na jej prowadzenie²³.

(akta kontroli: t. 3, str. 153-164; t. 4, str. 445-448, 509-514)

Na podstawie informacji zamieszczonych w Internecie NIK przeprowadziła własne rozeznanie na temat placówek działających bez wymaganego zezwolenia Wojewody. Rozpoznano 148 placówek zapewniających całodobową opiekę, które nie zostały ujęte w opublikowanym na stronie internetowej MUW oraz BIP rejestrze placówek posiadających wymagane zezwolenie. Po dokonanej weryfikacji i wykluczeniu tych, które zostały ujęte w spisie Wojewody, NIK 14 sierpnia

²⁰ Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana Mariusza Błaszczaka, znak: DAP-WAR-720-37/2016 z 14 października 2016 r.

²¹ Pismo Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Pani Elżbiety Rafalskiej, znak: PPS.Y.073.42.2016.JŁ z 19 października 2016 r.

²² Pismo znak: OSO.7334.7.2016 z 2 listopada 2016 r.

²³ Decyzja Wojewody Mazowieckiego nr 889/2017 z 10 maja 2017 r.

2018 r. przedstawiła Wojewodzie listę zawierającą 37 placówek, które w jej ocenie, również nie posiadały wymaganego zezwolenia (w tym dwóch²⁴ które zamieszczały w sieci internetowej informacje na swój temat, a które jeszcze nie rozpoczęły działalności). Dyrektor WPS stwierdziła, że o funkcjonowaniu trzech placówek²⁵ dowiedział się na przestrzeni ostatnich miesięcy i planuje przeprowadzić w nich kontrole doraźne. W przypadku ośmiu placówek²⁶ potwierdziła, że są to placówki działające bez wymaganego zezwolenia i dodała, że WPS podejmował wobec nich działania, oraz deklarowała, że zostaną ujęte w spisie. W przypadku ośmiu placówek potwierdziła, że Wydział nie miał wiedzy na ich temat. W związku z otrzymaniem niniejszej informacji o podejrzeniu ich funkcjonowania, WPS wysłał pisma do miejscowych OPS z prośbą o zweryfikowanie czy pod wskazanymi adresami mieszczą się placówki zapewniające całodobową opiekę, a działające bez wymaganego zezwolenia. Informacje uzyskane z OPS-ów potwierdziły funkcjonowanie pięciu placówek²⁷. W pozostałych przypadkach stwierdzono, że placówki m.in. funkcjonują obecnie jako Zakłady Opiekuńczo- Lecznicze²⁸ lub zaprzestały działalności.

(akta kontroli: t. 4, str. 173-182, 186, 202-226)

Wydział, w toku swojej bieżącej działalności, zidentyfikował problemy odnoszące się do aspektów mających wpływ na skuteczne działania Wojewody wobec placówek zapewniających całodobową opiekę, a funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia. Najszerszą grupą przedstawionych czynników utrudniających lub uniemożliwiających ww. działania jest grupa czynników związanych z obowiązującym stanem prawnym. Pomimo wprowadzonych zmian w przepisach ustawy o pomocy społecznej, zdaniem WPS, nadal uregulowania wymagają kwestie dotyczące m.in.:

- wprowadzenia obowiązku zatrudnienia w placówkach wykwalifikowanego personelu (pielęgniarki, opiekunki ewentualnie terapeuty) oraz określenie wymogu dotyczącego odpowiedniej liczby pracowników zatrudnionych do opieki;
- wskazanie instytucji, która byłaby uprawniona do kontroli placówek w zakresie zapewnienia mieszkańcom opieki medycznej w szczególności prowadzonej farmakoterapii;
- zmiany przepisu dotyczącego obowiązku posiadania windy, poprzez umożliwienie montażu innych urządzeń służących do przemieszczania się osób między kondygnacjami takich jak: platforma, krzesło schodowe;
- ustalenia trybu postępowania w przypadku konieczności przewiezienia mieszkańców do innych placówek, w sytuacji gdy nie wyrażają oni na to zgody lub nie są w stanie jej wyrazić z powodu stanu zdrowia;
- możliwości prawnego wyeliminowania z rynku całodobowych usług opiekuńczych podmiotów, które mimo nakładania kar pieniężnych w dalszym ciągu prowadzą przedmiotową działalność gospodarczą;
- rejestrowania działalności gospodarczej innej niż pomoc społeczna z zakwaterowaniem. Placówki, które faktycznie zapewniają całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku funkcjonują np. jako pensjonat, wynajem pokoi, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi i dzierżawionymi. Stanowi to poważne utrudnienie, a czasami uniemożliwia przeprowadzenie kontroli i zebranie dowodów potwierdzających faktyczny charakter prowadzonej działalności;
- zmian dokonywanych przez przedsiębiorców w zakresie podmiotu prowadzącego placówkę lub miejsca prowadzenia placówki, zaraz po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary za prowadzenie placówki bez zezwolenia, ale przed wydaniem decyzji. Wojewoda nie może wówczas wydać decyzji zgodnie z art. 130 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej²⁹ i postępowanie musi być umorzone;

²⁴ Dotyczy placówek w: Otwocku i Chrostowie - Troszczyn.

²⁵ Dotyczy placówek w: gminie Wiązowna, w Woli Mrokowskiej, Stanisławowie Pierwszym.

²⁶ Dotyczy placówki w miejscowości: Sulejówkę, Warszawa (trzech placówek), Otrębusy (dwóch placówek), Żalubice Nowe, Józefów.

²⁷ tj. placówka w: Warszawie; Legionowie; Ożarowie Mazowieckim, gminie Wiązowna; Kielpinie.

²⁸ Dalej w skrócie zwany również „ZOL”.

²⁹ Zgodnie z art. 130 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej kto bez zezwolenia prowadzi placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, w której przebywa: 1) nie więcej niż 10 osób – podlega karze pieniężnej w wysokości 10 tys. zł; 2) więcej niż 10 osób – podlega karze pieniężnej w wysokości 20 tys. zł.

- uregulowania kwestii dotyczących podmiotów, które zlikwidowały swoją działalność i nie wystąpiły o cofnięcie zezwolenia. W przypadku braku kontaktu z takim podmiotem nadal posiada on zezwolenie Wojewody, a placówka wpisana jest do rejestru;
- pracownicy ośrodków pomocy społecznej powinni mieć wynikającą z ustawy o pomocy społecznej możliwość wejścia do placówki całodobowej opieki. Celem wizyty (nie kontroli) powinna być bieżąca ocena opieki sprawowanej nad mieszkańcami. Z wizyty sporządzona byłaby notatka służbowa, która przekazywana byłaby wojewodzie.³⁰

Kolejną grupą czynników utrudniających lub uniemożliwiających skuteczne działania Wojewody jest grupa odnosząca się do problemów organizacyjnych. Oddział wykonuje zadania z zakresu nadzoru i kontroli w stosunku do 107 domów pomocy społecznej oraz 110 placówek zapewniających całodobową opiekę. Ponadto w Województwie mazowieckim działa około 70 placówek zapewniających całodobową opiekę nieposiadających wymaganego prawem zezwolenia, które nie uwzględnia się w parametrach zatrudnienia inspektorów do wykonywania czynności związanych z nadzorem i kontrolą. Należy zauważyć, że 217 domów pomocy społecznej i placówek zapewniających całodobową opiekę wpisanych do rejestru zlokalizowanych jest na terenie Warszawy i okolicznych powiatów. Stanowi to 76% ogółu nadzorowanych i kontrolowanych jednostek w Województwie. Kolejnym problemem organizacyjnym jest niewystarczający dostęp do korzystania z samochodu służbowego w stosunku do potrzeb Oddziału. W Województwie mazowieckim, w odniesieniu do całego kraju, funkcjonuje najwięcej placówek zapewniających całodobową opiekę (zarówno posiadających wpis do rejestru Wojewody, jak i działających bez wymaganego zezwolenia). W ostatnich latach obserwuje się wyraźną tendencję wzrostową w tym zakresie. Wiele placówek zlokalizowanych jest w miejscach, do których można dojechać tylko samochodem.

Rozpoznano również problem związany z brakiem odpowiedzialności rodzin za los ich bliskich, którzy umieszczani są w placówkach działających bez wymaganego zezwolenia Wojewody. Często czynnikiem decydującym o wyborze placówki jest wyłącznie niski miesięczny koszt pobytu mieszkańca.

(akta kontroli: t. 4, str. 307, 317-321)

1.2. Obsada kadrowa i uregulowania wewnętrzne

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur identyfikowania placówek działających bez wymaganego zezwolenia. Dyrektor WPS wyjaśniła, że ustawa o pomocy społecznej, ani żadne inne przepisy, nie nakładają na Wojewodę obowiązku prowadzenia rejestru tych placówek. W większości placówki lokalizowane są w domach jednorodzinnych w małych miejscowościach lub na obrzeżach większych miast (...). Ponadto, podmioty np. chcąc uniknąć konsekwencji prowadzenia placówki bez zezwolenia zmieniają siedziby, współników, nazwy spółek. Trudno w takich przypadkach, działać według ściśle określonych procedur identyfikowania placówek.

(akta kontroli: t. 3, str. 517-519)

W 2016 roku, zgodnie z ówczesnie obowiązującym zarządzeniem Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej w MUW³¹ oraz zarządzeniem z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w MUW³² w odniesieniu do celu WPS na rok 2016 w obszarze związanym z nadzorem i kontrolą pomocy społecznej, tj. *Zwiększenie nadzoru nad zapewnieniem osobom starszym, przewlekłe chorym i nie-*

³⁰ W zakresie rozpoznanych przez WPS problemów o charakterze prawnych również wymagają uregulowania kwestie dotyczące: - wskazania instytucji, która w sytuacji kryzysowej stwierdziłaby występowanie zagrożenia zdrowia lub życia mieszkańców;- możliwości szybkiego reagowania na stwierdzone w placówkach nieprawidłowości w tym likwidacji placówki; - określenia zobowiązanych do pokrycia kosztów przeprowadzonej likwidacji, a przede wszystkim podmiotu odpowiedzialnego za zapewnienie opieki mieszkańcom po likwidacji placówki; - doprecyzowania przepisów art. 131a ustawy o pomocy społecznej w taki sposób, aby jasno określał zadania pracowników ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie, po zawiadomieniu przez wojewodę o nałożeniu kary pieniężnej za prowadzenie placówki bez zezwolenia; - doprecyzowanie przepisów art. 127a ustawy poprzez uszczegółowienie zakresu pomocy Policji w trakcie wykonywania czynności kontrolnych przez inspektorów WPS - odrębnej analizy wymaga kwestia działań podejmowanych przez Wojewodę mając na uwadze umowy cywilno-prawne zawarte pomiędzy zainteresowanym, jego rodziną i właścicielem.

³¹ Zarządzenie Nr 311 Wojewody Mazowieckiego z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej w MUW, zmienione zarządzeniem Nr 572 z dnia 5 grudnia 2011 r., zarządzeniem Nr 381 z dnia 7 grudnia 2013 r. oraz zarządzeniem Nr 22 z 19 stycznia 2016 r., uchylone zarządzeniem nr 587 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w MUW.

³² Zarządzenie nr 80 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w MUW, zmienione zarządzeniem Nr 571 z dnia 22 listopada 2013 r., uchylone zarządzeniem Nr 587 z dnia 14 grudnia 2016 r.

pełnosprawnym odpowiednich usług w formie opieki w domach pomocy społecznej i placówkach całodobowej opieki określono ryzyka zagrażające realizacji zadań i celów. Rozpoznane ryzyka dotyczyły braku właściwej liczby pracowników odpowiedzialnych za nadzór; niemożności przeprowadzenia kontroli z powodu realizacji innych kontroli; braku przepisów precyzujących sposób działania w ramach realizacji zadania; rosnącego poziomu skarg związanych z wynikami kontroli; niekorzystnych doniesień medialnych związanych z dużą liczbą kar/ brakiem kar dla podmiotów prowadzących działalność w obszarze opieki; zbyt małego budżetu na realizację zadań. Ryzyka zakwalifikowano jako akceptowalne i nie wymagające wdrożenia mechanizmów kontroli. Zapewniono monitoring ryzyk poprzez kwartalną sprawozdawczość na temat stopnia realizacji Roczne-go Planu Działania.

Od 2017 roku przeprowadzano analizę ryzyka na podstawie regulacji określonych w zarządzeniu Nr 587 Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w MUW³³. Zrezygnowano z wyznaczania celów dla MUW oraz analiz ryzyka w układzie zadaniowym. Na rok 2017 WPS wyznaczył cel do realizacji polegający na zwiększeniu skuteczności nadzoru i kontroli nad działalnością placówek całodobowej opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi określając miernik: liczba kontroli placówek całodobowej opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Zidentyfikowano ryzyka poprzez rozpoznanie i wyszczególnienie zewnętrznych i wewnętrznych czynników ryzyka takich jak: wydłużenie czasu realizacji zadań z powodu niewłaściwej liczby pracowników; niejednoznaczne przepisy nieprecyzujące realizacji zadań i tym samym wpływające na ocenę działań kontrolerów; brak możliwości szybkiej interwencji spowodowanej brakiem możliwości dojazdu środkami komunikacji publicznej oraz korzystania z samochodu służbowego; wzrost w mediach liczby negatywnych sygnałów na temat placówek i związana z tym intensyfikacja działań kontrolnych. Dla wskazanych ryzyk zaplanowano działania zmierzające do ograniczenia ryzyka poprzez okresowy monitoring (zgodnie z § 18 ww. zarządzenia). W tym zakresie prowadzono sprawozdawczość z wykonania planu działalności w cyklu półrocznym. W 2017 r. osiągnięto planowane wartości mierników i wykonano zadania służące realizacji celu.

W 2018 roku w ramach kontroli zarządczej nie zidentyfikowano ryzyk związanych z realizacją zadań w obszarze nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. W punkcie 2.5 wystąpienia pokontrolnego opisano analizę ryzyka na etapie planowania audytu.

(akta kontroli: t. 1, str. 387-483)

W 2016 roku (wg. stanu na 31 grudnia) liczba inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w Pomocy społecznej, zatrudnionych w MUW, odpowiadała wymogom określonym w art. 127b ustawy o pomocy społecznej³⁴. Natomiast według stanu na 31 grudnia 2017 r. oraz 30 czerwca 2018 r., ich liczba odbiegała od ww. norm. Na jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionego w pomocy społecznej przypadało, w tym okresie, więcej niż 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, tj. odpowiednio: 27,9 i 30,2 jednostek. W związku z powyższym wg. stanu na 31 grudnia 2017 r. w MUW brakowało trzech ww. inspektorów³⁵. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. sytuacja uległa pogorszeniu, tj. w MUW brakowało pięciu inspektorów do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionych w pomocy społecznej³⁶. Dyrektor WPS wyjaśniła, że pozyskiwanie osób, na stanowisko inspektora upoważnionego do wykonywania czynności związanych z nadzorem i kontrolą, spełniających tak wysokie kwalifikacje przy stosunkowo niskim wynagrodzeniu jest bardzo trudne. Na wolne stanowiska przeprowadzane są

³³ Zmienione zarządzeniem Nr 29 z dnia 26 stycznia 2018 r.

³⁴ Zgodnie z art. 127b ustawy o pomocy społecznej w wydziale właściwym do spraw pomocy społecznej urzędu wojewódzkiego w komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zatrudnia się nie mniej niż 1 inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej na 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, działających w danym województwie.

³⁵ Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę działających w Województwie mazowieckim wg stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosła 725. Liczba inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w Pomocy Społecznej zatrudnionych w MUW wg. stanu na 31 grudnia 2017 r. wyniosła 26.

³⁶ Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę działających w Województwie mazowieckim wg stanu na 30 czerwca 2018 r. wyniosła 755. Liczba inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w Pomocy Społecznej zatrudnionych w MUW wg. stanu na 30 czerwca 2018 r. wyniosła 25.

nabory pracowników, jednak biorąc pod uwagę powyższe, proponowane oferty pracy nie spotykają się z zainteresowaniem kandydatów.

W 2016 roku podjęto osiem prób zatrudnienia inspektorów do wykonywania czynności związanych z nadzorem i kontrolą w WPS³⁷, w tym pięć prób zatrudnienia na wakaty oraz trzy próby zatrudnienia na zastępstwo za nieobecność członka korpusu służby cywilnej. Zatrudniono dwie osoby w ramach umowy na zastępstwo. W przypadku sześciu naborów oferty kandydatów nie spełniały wymagań formalnych. Natomiast w 2017 roku podjęto trzy próby zatrudnienia inspektorów na zastępstwo³⁸. Zatrudniono jedną osobę. W przypadku pozostałych naborów zostały zakończone bez wyłonienia najlepszego kandydata. W I półroczu 2018 r. podjęto jedną próbę zatrudnienia inspektora na zastępstwo. Z powodu braku ofert nabór ostatecznie został zakończony brakiem wyłonienia kandydata.

(akta kontroli: t. 4, str. 3-5, 104-138, 328, 331)

W latach 2016-2018 (I półrocze) stan zatrudnienia inspektorów ds. nadzoru i kontroli w Oddziale kształtował się odpowiednio: 12, 12 oraz 11. Wskazane osoby posiadały kwalifikacje określone w § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli pomocy społecznej³⁹. Wyjątek stanowiła jedna osoba, która nie posiadała specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej. Dyrektor WPS wyjaśniła, że przyczyną powierzenia obowiązków inspektora ds. nadzoru i kontroli osobie, która nie posiadała specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej była duża liczba prowadzonych spraw, w szczególności wymagających pilnego podjęcia kontroli oraz trudnej sytuacji kadrowej w Oddziale.

(akta kontroli: t. 3, str. 419; t. 4, str. 8-11, 174, 191-192)

1.3. Czynności podejmowane przez MUW wobec placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia.

W celu dokonania analizy czynności podjętych przez Wojewodę Mazowieckiego w placówkach zapewniających całodobową opiekę działających bez wymaganego zezwolenia, szczegółowym badaniem objęto dokumentację potwierdzającą podjęte czynności wobec 10 placówek⁴⁰, w tym ośmiu rozpoznanych przez NIK, które nie były ujęte w spisie placówek zapewniających całodobową opiekę funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia prowadzonym przez Wojewodę, a co do których podejmował działania. Po dokonaniu analizy dokumentacji stwierdzono, że:

- W dokumentacji podjętych czynności wobec dwóch placówek⁴¹, brak było zawiadomień o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie prowadzenia bez zezwolenia wojewody placówki zapewniającej całodobową opiekę zgodnie z art. 61 § 1 i 4 Kpa. Dyrektor WPS wyjaśniła, że w placówce, w gminie Brwinów, podjęto próbę przeprowadzenia kontroli przy udziale Policji⁴² jednak nie została ona przeprowadzona. W związku z tym, nie było możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie prowadzenia placówki bez wymaganego zezwolenia. Natomiast kontrola doraźna w placówce w miejscowości Nowe Żalubice odbyła się 29 czerwca 2018 r. Sprawa jest w toku. Postępowanie administracyjne zostanie wszczęte w najbliższym możliwym terminie.
- W przypadku czterech placówek⁴³ zapewniających całodobową opiekę funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia po przeprowadzeniu czterech kontroli doraźnych Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne, w których wniósł m.in. o podjęcie działań mających na celu uzyskanie zezwolenia Wojewody Mazowieckiego na prowadzenie działalności w zakresie prowa-

³⁷ Przeprowadzono jeden nabór na wakaty, cztery nabory na wakaty w ramach powtórnego ogłoszenia oraz dwa nabory na zastępstwo i jeden nabór na zastępstwo w ramach powtórnego ogłoszenia.

³⁸ Przeprowadzono dwa nabory na zastępstwo oraz jeden nabór na zastępstwo w ramach powtórnego ogłoszenia.

³⁹ Dz.U. Nr 61 poz. 543, ze zm. Zgodnie z § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli pomocy społecznej: inspektorem upoważnionym do wykonywania czynności związanych z nadzorem i kontrolą, może być osoba posiadająca następujące kwalifikacje: 1) ukończone studia wyższe magisterskie lub wyższe zawodowe na kierunkach: prawo, ekonomia, politologia o specjalności polityka społeczna lub profilaktyka społeczna i resocjalizacja, psychologia, pedagogika, pedagogika specjalna, socjologia lub ukończone studia wyższe w wyższej szkole zawodowej o specjalności praca socjalna; 2) specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej; 3) pięcioletni staż pracy w pomocy społecznej.

⁴⁰ Placówki w: gmina Brwinów; Nowych Żalubicach; Otrębusach; w Warszawie (trzy placówki); Sulejówku; Józefowie, oraz dokumentację dwóch losowo wybranych placówek działających bez wymaganego zezwolenia, wobec których Wojewoda podejmował działania na podstawie zestawienia sporządzonego na potrzeby kontroli NIK (załącznik nr 1 do pisma NIK znak:KPS.411.003.02.2018.9), tj. placówek w Warszawie i Błoniu.

⁴¹ Dotyczy placówki w gminie Brwinów; oraz Nowe Żalubice.

⁴² Próba podjęcia kontroli została przeprowadzona 20 grudnia 2016 r.

⁴³ Dotyczy trzech placówek w Warszawie oraz jednej w Błoniu.

dzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę (...) oraz dążenie do osiągnięcia standardu określonego w art. 68 i 68a ustawy o pomocy społecznej.

- W przypadku następujących placówek ostatnie działania kontrolno-nadzorcze podejmowane przez wojewodę odbyły się:
 - w 2012 r. – Wojewoda wydał decyzję z 28 sierpnia 2012 r., wymierzając karę pieniężną w wysokości 40 tys. zł za prowadzenie placówki w Sulejówku bez wymaganego zezwolenia;
 - w 2013 r. – Wojewoda wydał decyzję nr 1774/2013 z 27 sierpnia 2013 r. wymierzając karę pieniężną za prowadzenie placówki w Warszawie bez zezwolenia w wysokości 40 tys. zł.

Wojewoda nie podjął żadnych działań kontrolno-nadzorczych wynikających z ustawy o pomocy społecznej: w okresie od 2012 do 2018 roku⁴⁴ wobec placówki – w Józefowie; w okresie od 2014 do 2018 roku⁴⁵ wobec placówki w Otrębusach oraz w okresie od 2016 do 2018 roku⁴⁶ wobec placówki w Błoniu. Dyrektor WPS wyjaśniła, że duża liczba kontroli doraźnych oraz oględzin obiektów przy niewystarczającej liczbie pracowników przeprowadzających kontrole powoduje, że nie ma możliwości systematycznego kontrolowania wszystkich nielegalnie działających placówek. Poinformowała również, że pracownicy oddziału realizują również inne zadania wynikające z ich zakresów obowiązków.

(akta kontroli: t. 4, str. 432-433, 437-439, 506-507, 526; t. 6, str. 225-229, 328-329, 332)

Zgodnie z art. 12 §1 Kpa organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Natomiast zgodnie z art. 7 Kpa organy administracji podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy.

Pośród 72 placówek zapewniających całodobową opiekę działających bez wymaganego zezwolenia ujętych w spisie Wojewody (wg stanu na 5 października 2018 r.), stwierdzono, że wobec 15 placówek ostatecznie działania kontrolno-nadzorcze wynikające z ustawy o pomocy społecznej Wojewoda podejmował przed 2015 rokiem, w tym wobec: jednej placówki w 2009 r., jednej w 2011 r., dwóch w 2012 r., sześciu w 2013 r. oraz pięciu⁴⁷ w 2014 r. Wojewoda również nie podejmował ww. działań wobec czterech placówek od 2016 roku⁴⁸ oraz 10 placówek od 2017 roku⁴⁹.

Ponadto stwierdzono, że wobec 24 placówek działających bez wymaganego zezwolenia rozpoznanych w 2018 roku, Wojewoda przeprowadził kontrole doraźne w siedmiu placówkach, wszczęł postępowanie administracyjne wobec czterech z nich oraz wydał decyzję o nałożeniu kary pieniężnej wobec dwóch z nich. Natomiast wobec 17 placówek (w tym ośmiu rozpoznanych przed 30 czerwca 2018 r.) nie podjął żadnych działań. Dyrektor WPS wyjaśniła, że obowiązujące przepisy nie określają terminu podjęcia kolejnych czynności kontrolno-nadzorczych wobec placówek. Duża liczba zadań (w tym: kontroli kompleksowych, doraźnych, oględzin) przy niewystarczającej liczbie pracowników powoduje, że nie ma możliwości systematycznego kontrolowania wszystkich placówek działających bez wymaganego zezwolenia.

(akta kontroli: t. 4, str. 471-474, 539-559; t. 6, str. 136-195)

W związku z tym, że w Wydziale wobec placówek działających bez wymaganego zezwolenia postępowania administracyjne wszczyna się z urzędu (zgodnie z art. 61 § 1 Kpa) po przeprowadzeniu kontroli doraźnej i potwierdzeniu, że prowadzona działalność jest placówką zapewniającą całodobową opiekę stwierdzono, że czynności przeprowadzone w MUW w okresie od przeprowadzenia kontroli doraźnej do wydania decyzji w 2016 r. trwały średnio cztery miesiące (tj. od trzech do siedmiu miesięcy), natomiast od wszczęcia postępowania administracyjnego do wydania decyzji średni czas wyniósł 41 dni (od jednego do 84 dni); w 2017 r. od przeprowadzenia kontroli

⁴⁴ Wojewoda wydał decyzję nr 1815/2012 z 13 września 2012 r., wymierzając karę pieniężną w wysokości 20 tys. zł. W notatce służbowej pracownika MUW z 9 kwietnia 2018 r. zawarto informację potwierdzającą, że placówka nie funkcjonuje. Podjęto próbę przeprowadzenia kontroli doraźnej.

⁴⁵ Wojewoda wydał decyzję nr 69/2014 z 14 stycznia 2014 r. omawiającą wydanie zezwolenia. W 2018 r. potwierdzono, że placówka funkcjonuje jako ZOL.

⁴⁶ W okresie od 19 sierpnia 2016 r. (Wojewoda wydał decyzję wymierzającą karę w wysokości 20 tys. zł) do 11 lipca 2018 r. (przeprowadzeni kontroli doraźnej)

⁴⁷ 1. W przypadku placówki w Jazgarzewszczyźnie – ostatecznie działania Wojewody podjęte zostało w 2014 r. (decyzja nr 2384/2014 z dnia 27.11.2014 r. wymierzająca karę w wysokości 10 tys. zł), od 2017 r. placówkę prowadzi inny podmiot. 2. W przypadku placówki w Markach, prowadzona jest sprawa w NSA. Dotychczas brak decyzji o rozstrzygnięciu. Z informacji Policji wynika, że placówkę prowadzi inny podmiot.

⁴⁸ Dotyczy placówek w miejscowościach: Stara, Wieś - 40 tys. zł w 2016 r.; Warszawa - 20 tys. zł w 2016 r.; Mysiadło - 40 tys. zł w 2016 r.; Marki - 40 tys. zł w 2016 r.

⁴⁹ Dotyczy placówek w miejscowościach: Józefów - kara 40 tys. zł w 2017 r.; Kajetany - kara 20 tys. zł w 2017 r.; w gminie Brwinów - kara 10 tys. zł w 2017 r.; Nieporęt - kara 40 tys. zł w 2017 r.; Jabłonna - kara 40 tys. zł w 2017 r.; Warszawa - kara 40 tys. zł w 2017 r.; Warszawa - kara 40 tys. zł w 2017 r.; Warszawa - kara 40 tys. zł w 2017 r.; Warszawa - kara 40 tys. zł w 2017 r.; Warszawa - decyzja Prokuratury o umorzeniu postępowania z 24 czerwca 2017 r.

doraźnej do wydania decyzji – czynności trwały średnio pięć miesięcy (tj. od jednego do 13 miesięcy), natomiast od wszczęcia postępowania administracyjnego do wydania decyzji średni czas wyniósł 78 dni (od 17 do 263 dni). W 2018 r. od przeprowadzenia kontroli doraźnej do wydania decyzji – czynności trwały średnio sześć miesięcy (tj. od sześciu do siedmiu miesięcy), natomiast od wszczęcia postępowania administracyjnego do wydania decyzji średni czas wyniósł 69 dni (od 67 do 72 dni). Przyczyną długiego rozpatrywania spraw zarówno w okresach od przeprowadzenia kontroli doraźnej do wydania decyzji, jak również od wszczęcia postępowania administracyjnego do wydania decyzji był skomplikowany charakter rozpatrywanych spraw oraz zbyt mała liczba pracowników Oddziału.

Natomiast okres od powzięcia informacji przez MUW o funkcjonowaniu placówki bez wymaganego zezwolenia do wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na podmiot prowadzący wyniósł średnio: sześć miesięcy w 2016 r. (tj. od czterech do 14 miesięcy), osiem miesięcy w 2017 (od trzech do 26 miesięcy) i sześć miesięcy w 2018 r. (od sześciu do siedmiu miesięcy).

(akta kontroli: t. 4, str. 471-474, 530-559; t. 6, str. 168-224)

Okres od rozpoczęcia działalności tych placówek do pozyskania przez Urząd⁵⁰ informacji o ich funkcjonowaniu trwał średnio 3,8 roku. W skrajnych przypadkach trwał on nawet 18, 12, 10 lat⁵¹. Dyrektor WPS wyjaśniła, że daty rozpoczęcia działania np. 1999 r. zostały wskazane przez same podmioty, dlatego też wiarygodność nie może być potwierdzona. Przyczyny tak długiego okresu do rozpoznania działalności placówek funkcjonujących bez zezwolenia są złożone m.in.: podmioty ukrywają swoją działalność poprzez np. zmianę lokalizacji placówek, nie ogłaszają swojego prawdziwego przeznaczenia; ponadto podmioty działające bez wymaganego zezwolenia nie są również zgłaszane przez samych mieszkańców i ich otoczenie; występuje akceptacja społeczna tego typu działalności, np. personel akceptuje wykonywanie swoich obowiązków w takich placówkach.

NIK przyjmuje do wiadomości, że niemożliwe jest faktyczne ustalenie daty rozpoczęcia prowadzenia placówki bez wymaganego zezwolenia, ponieważ sam wpis do CEDG tego rodzaju działalności nie oznacza faktycznego funkcjonowania takiej placówki.

(akta kontroli: t. 4, str. 471-474, 439-559; t. 6, str. 145-224)

W okresie objętym kontrolą wobec dwóch placówek Wojewoda próbował podjąć działania nadzorcze i kontrolne, które nie doszły do skutku z uwagi na występujące utrudnienia w postępowaniach. W przypadku placówki w Warszawie, w dniu 6 grudnia 2016 r. inspektorzy MUW podjęli próbę przeprowadzenia kontroli doraźnej. Na miejsce zostali wezwani funkcjonariusze Policji, co umożliwiło inspektorom wejście na teren budynku. Na dokonanie czynności kontrolnych właściciel placówki oraz jego pełnomocnik nie wyrazili zgody. Wojewoda zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Warszawie Praga Południe o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na udaremnieniu przez właściciela placówki wykonania czynności służbowych polegających na przeprowadzeniu kontroli doraźnej⁵². Prokuratura Rejonowa umorzyła dochodzenie w sprawie. W uzasadnieniu wskazano, że z zapisu CEIDG placówka miała w przeważającym zakresie działalności gospodarczej wskazanie hotelów i podobnych obiektów zakwaterowania. Z treści zeznań właściciela placówki oraz treści bieżących umów również wynikało, że mieszkańcy byli dysponentami miejsca w lokalu mieszkalnym, który to świadek określa mianem pensjonatu. W związku z powyższym właściciel placówki nie miał obowiązku udostępniania budynku inspektorom MUW w celu przeprowadzenia kontroli doraźnej.

W przypadku placówki w gminie Brwinów, inspektorzy MUW, 20 grudnia 2016 r., podjęli próbę przeprowadzenia kontroli doraźnej. Pomimo obecności Policji nie zostali wpuszczeni na teren placówki. Wojewoda nie powiadomił Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na udaremnieniu przez właściciela placówki wykonania czynności służbowych polegających na przeprowadzeniu kontroli doraźnej. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że Prokuratura nie została zawiadomiona, ponieważ po wejściu do placówki, podejmowane były liczne czynności mające na celu potwierdzenie, czy w obiekcie prowadzona jest całodobowa opieka. Mając na

⁵⁰ W ramach własnego rozpoznania przez Wojewodę lub pozyskanie informacji od innych podmiotów/ instytucji lub osób fizycznych.

⁵¹ Dotyczy placówek w miejscowościach: Jabłonna - rozpoczęcie działalności placówki 1999 r. – uzyskanie informacji o jej funkcjonowaniu 2017 r.; Nieporęt - rozpoczęcie działalności placówki 2004 r. – uzyskanie informacji o jej funkcjonowaniu 2016 r.; Józefów, - rozpoczęcie działalności placówki 2006 r. – uzyskanie informacji o jej funkcjonowaniu 2016 r.; oraz Łomianki - rozpoczęcie działalności placówki 2008 r. – uzyskanie informacji o jej funkcjonowaniu 2018 r.

⁵² Zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, pismo znak: WPS-II.431.4.37.2016.MŚ z 21 grudnia 2016 r.

uwadze, że Policja została wpuszczona w tym dniu do placówki, Wojewoda zwrócił się o przekazanie notatki służbowej z tej wizyty. Ponadto Wojewoda wystąpił do: Państwowej Inspekcji Pracy – Okręgowego Inspektoratu w Warszawie, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Pruszkowie; Komendy Policji w Pruszkowie oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Odpowiedzi na te wystąpienia otrzymane 23 lutego 2017 r. oraz 19 maja 2017 r. nie potwierdziły funkcjonowania placówki.

(akta kontroli: t. 4 str. 375-380, 451, 459, 506, 525; t. 6, str. 194-195)

W latach 2016-2018 (I półrocze), na podstawie art. 130 ust. 2-4 ustawy o pomocy społecznej⁵³, Wojewoda wydał 38 decyzji nakładających kary pieniężne na 33 podmioty prowadzące placówki działające bez wymaganego zezwolenia w łącznej wysokości 1.120 tys. zł. Spośród nich tylko trzy podmioty zaprzestały prowadzenia placówki, w tym w dwóch przypadkach placówki zostały przeniesione pod inny adres⁵⁴. Dyrektor WPS wyjaśniła, że głównym powodem prowadzenia przez właścicieli placówek zapewniających całodobową opiekę bez wymaganego zezwolenia Wojewody, pomimo nakładania ww. kar pieniężnych, są korzyści finansowe wynikające z prowadzenia działalności. Wysokość kar pieniężnych jest nieadekwatna w stosunku do osiąganego zysku z prowadzonej działalności. Ponadto powodem dalszego prowadzenia przez podmioty ww. działalności jest: zbyt niska świadomość społeczna w zakresie konsekwencji kierowania osób bliskich do placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia; konkurencyjne ceny w porównaniu do placówek i DPS posiadających wpis do rejestru Wojewody; „luki” w obowiązujących przepisach prawnych.

Spośród ww. trzech placówek, które zaprzestały prowadzenia działalności w dwóch przypadkach kary pieniężne wyegzekwowano wraz z odsetkami⁵⁵. Natomiast w jednym przypadku MRPiPS umorzył karę w wysokości 40 tys. zł⁵⁶. W uzasadnieniu podjętej decyzji wskazano, że przepis art. 130 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej przewiduje nałożenie kary administracyjnej za określone aktualne zachowanie, nie wspominając o możliwości wymierzenia sankcji za okresy przeszłe. Strona zaprzestała prowadzenia placówki pod wskazanym adresem. Obecnie placówka działa pod innym adresem, a podmiot ją prowadzący uzyskał zezwolenia Wojewody⁵⁷. Z ww. względów postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe.

Ponadto po nałożeniu kar pieniężnych spośród wyżej wspomnianych 33 podmiotów prowadzących placówki działające bez wymaganego zezwolenia pięć z nich uzyskało zezwolenia Wojewody na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę. Przy czym w dwóch przypadkach umorzono nałożone kary. W pierwszym przypadku po rozpatrzeniu wniesionego przez stronę odwołania MRPiPS umorzył nałożoną przez Wojewodę karę pieniężną w wysokości 40 tys. zł⁵⁸. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z art. 130 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wymierzenie kary w wysokości 40 tys. zł możliwe jest jedynie po stwierdzeniu, że po pierwsze podmiot był już uprzednio ukarany za prowadzenie bez zezwolenia placówki całodobowej opieki, po drugie, podmiot ten nie zaprzestał prowadzenia takiej działalności całodobowej opieki, ale uzyskując zezwolenie wojewody prowadzi tego rodzaju działalność. W związku powyższym należało stwierdzić, że w niniejszym postępowaniu przestał istnieć stan faktyczny polegający na uregulowaniu przez organ w oparciu o przepis art. 130 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, a postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe. W drugim przypadku po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez stronę MRPiPS podjął decy-

⁵³ Zgodnie z art. 130 ust. 2-4 ustawy o pomocy społecznej 2. Kto bez zezwolenia prowadzi placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w której przebywa: 1) nie więcej niż 10 osób – podlega karze pieniężnej w wysokości 10 tys. zł; 2) więcej niż 10 osób – podlega karze pieniężnej w wysokości 20 tys. zł. 3. W przypadku prowadzenia bez zezwolenia przez jeden podmiot więcej niż jednej placówki, o której mowa w ust. 2, karę wymierza się osobno za każdą z placówek. 4. Kto po uprawnieniu się decyzją o nałożeniu kary pieniężnej za prowadzenie bez zezwolenia wojewody placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku nie zaprzestał jej prowadzenia, podlega karze pieniężnej w wysokości 40 tys. zł.

⁵⁴ Dotyczy placówki w: Konstancinie Jeziorna oraz w Józefowie.

⁵⁵ Dotyczy placówki w Józefowie. W pozostałych dwóch przypadkach, tj. placówki w Warszawie - karę w wysokości 10 tys. zł wyegzekwowano wraz z odsetkami, w Konstancinie Jeziorna - karę w wysokości 20 tys. zł wyegzekwowano wraz z odsetkami.

⁵⁶ Decyzja MRPiPS z 18 maja 2018 r. (pismo znak DPS.I.5153.28.2017.UŁ).

⁵⁷ Decyzja nr 705/2018 z 19 kwietnia 2018 r.

⁵⁸ Dotyczy placówki w Milanówku – Decyzją 303/2018 z 16 lutego 2018 r. Wojewoda Mazowiecki wydał karę w wysokości 40 tys. zł - Wojewoda wydał decyzję Nr 511/2018 zezwalającą na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę - Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej uchylił zaskarżoną decyzję Nr 303/2018 z 16 lutego 2018 r. i umorzył postępowanie pierwszej instancji.

zję⁵⁹, w której uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody nakładającą karę w wysokości 10 tys. zł⁶⁰ i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Wojewoda podjął decyzję⁶¹ o umorzeniu w całości postępowanie w sprawie prowadzenia bez wymaganego zezwolenia, przez podmiot w ramach działalności gospodarczej, placówki zapewniającej całodobową opiekę. W uzasadnieniu wskazano, że w związku z uzyskaniem przez ww. podmiot zezwolenia Wojewody i wpisu do rejestru placówki, biorąc pod uwagę interpretację i wskazanie dokonane w decyzji MRPiPS, postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

(akta kontroli: t. 4, str. 322-327, 530, 533-534, 539-586; t. 8, str. 236-250)

Stwierdzono, że w czterech przypadkach⁶² pomimo przeprowadzenia kontroli doraźnych w placówkach działających bez wymaganego zezwolenia Wojewoda nie nałożył na podmiot prowadzący placówkę kary pieniężnej zgodnie z art. 130 ust. 2-4 ustawy o pomocy społecznej. Dyrektor WPS wyjaśniła, że w przypadku placówki w Stanisławowie gm. Pomiechówek, po dokonaniu kontroli doraźnej w celu złożenia wniosku o uzyskanie zezwolenia Wojewoda dyrektor placówki podjęła działania dotyczące uzyskania dokumentacji budowlanej, która znajduje się w archiwum Architektury i Urbanistyki. W sprawie konieczności uzyskania zezwolenia korespondencja z Polskim Autokefalicznym Kościołem Prawosławnym trwała do końca 2015 r. Inspektorzy MUW w najbliższym możliwym terminie przeprowadzą w placówce kontrolę doraźną mającą na celu ustalenie aktualnego stanu. W sytuacji funkcjonowania placówki wszczęte zostanie postępowanie w celu nałożenia kary pieniężnej. W przypadku placówki w Warszawie, podpisany przez kierownika placówki protokół kontroli wpłynął do MUW 28 czerwca 2018 r. Postępowanie kontrolne jest w toku. W przypadku placówki w Magdalence (WPS przesłał dwa egzemplarze protokołu kontroli, w celu uzyskania na nich podpisu kierownika placówki, które nie zostały przez podmiot prowadzący odesłane do MUW) – 28 maja 2018 r. Wojewoda złożył do Prokuratury Rejonowej w Piasecznie⁶³ zawiadomienie o uzasadnionym popełnieniu przestępstwa polegającego na ukrywaniu przez podmiot prowadzący placówkę dokumentu w postaci protokołu kontroli doraźnej. Trwa postępowanie Prokuratury w tej sprawie. Natomiast w MUW postępowanie administracyjne nie zostało wszczęte, z powodu braku dowodu, jakim jest protokół z przeprowadzonej w jednostce kontroli. W przypadku kolejnej placówki w Warszawie - w związku z informacją przekazaną przez współników spółki prowadzącej placówkę pobyt mieszkańców miał się zakończyć 10 sierpnia 2018 r., ponieważ w tym dniu minął termin wręczonych mieszkańcom wypowiedzeń umów. Urząd uzyskał informację od ww. współników⁶⁴, że mieszkańcy zostali przeniesieni do placówki znajdującej się w Jozefowie. Kontrola w tej jednostce zostanie przeprowadzona w najbliższym możliwym terminie. Decyzja o nałożeniu kary nie została wydana ponieważ z uzyskanej informacji wynika, że placówka nie funkcjonuje, co wymaga przeprowadzenia oględzin i potwierdzenia faktu przez inspektorów. Jeśli w budynku nie przebywają mieszkańcy, postępowanie dotyczące nałożenia kary zostanie umorzone.

(akta kontroli: t. 4, str. 323-327, 451-452, 458-461, 539-559)

W okresie objętym kontrolą w jednym przypadku w dniu 15 marca 2016 r. Urząd wszczął postępowanie administracyjne dotyczące wstrzymania prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia placówki całodobowej opieki zgodnie z art. 130 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, które dotyczyło placówki w Piasecznie. Ponadto, po wskazanym okresie, tj. 23 lipca 2018 r., wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w wobec placówki Błoni w celu wstrzymania prowadzenia działalności. W obu przypadkach postępowania nadal trwają.

W sprawie placówki w Piasecznie, Wojewoda 4 kwietnia 2016 r. zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Piasecznie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na narażeniu utraty zdrowia lub życia osób przebywających w placówce, tj. o czyn z art. 160 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeksu karnego⁶⁵ (w związku z poważnymi zaniedbaniami w zakresie

⁵⁹ Decyzja z 11 października 2016 r. (pismo znak: DPS.I.5153.20.2016). Dotyczy placówki w miejscowości Unierzyż.

⁶⁰ Decyzja z 19 sierpnia 2016 r. (pismo znak: WPS-IV.9423.11.2016.JJ).

⁶¹ Decyzja nr 102/2017 z 17 stycznia 2017 r.

⁶² Dotyczy placówek w: gm. Pomiechówek - kontrolę przeprowadzono w 2014 r.; Warszawie - kontrolę doraźną przeprowadzono w 15 lutego 2018 r. - brak wszczęcia postępowania; Magdalence - kontrolę doraźną przeprowadzono w 2017 r.; Warszawie - kontrolę doraźną przeprowadzono 5 stycznia 2018 r.

⁶³ Pismo znak: WPS-II.431.4.33.2017.IM.

⁶⁴ Informacja telefoniczna z 24 sierpnia 2018 r. i 6 września 2018 r.

⁶⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1600. Dalej zwana w skrócie „kk”.

realizowania przez placówkę usług bytowych i opiekuńczych). Postanowieniem z 29 grudnia 2016 r. Prokuratura umorzyła dochodzenie w sprawie. W uzasadnieniu wskazano, że analiza zebranego materiału nie wykazała występowania czynników niezbędnych dla bytu przestępstwa określonego w art. 160 § 2 kk. W dniu 10 listopada 2016 r. inspektorzy MUW przeprowadzili kolejną kontrolę doraźną w placówce i ponownie stwierdzili poważne zaniedbania w zakresie realizowania przez placówkę usług bytowych i opiekuńczych. Podmiotowi prowadzącemu placówkę zostały przesłane dwa egzemplarze protokołu z przeprowadzonej kontroli doraźnej w celu ich podpisania. Protokół nie został zwrócony do MUW. Wojewoda, 12 września 2017 r., złożył do Prokuratury Rejonowej w Piasecznie zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na ukrywaniu przez właściciela placówki dokumentu – protokołu kontroli doraźnej. Prokuratura Rejonowa postanowieniem z 29 stycznia 2018 r. zwróciła dowód rzeczowy w postaci protokołu z kontroli. Wobec ww. placówki Wojewoda podjął również czynności kontrolne 7 czerwca 2017 r. i wydał trzy decyzje wymierzające kary pieniężne na podstawie art. 130 ust. 2 i 4 ustawy o pomocy społecznej, tj.: 20 tys. zł na podstawie decyzji z 13 listopada 2015 r. (brak wpłaty- w egzekucji administracyjnej), 40 tys. na podstawie decyzji z dnia 3 czerwca 2016 r. (brak wpłaty- w egzekucji administracyjnej), 40 tys. na podstawie decyzji z 16 lutego 2018 r. (brak wpłaty – wysłano upomnienie). Placówka nadal funkcjonuje. Dyrektor WPS wyjaśniła, że postępowanie dotyczące wstrzymania prowadzenia działalności zostanie umorzono z uwagi na przesłane przez Prokuraturę Rejonową w Piasecznie uzasadnienie umorzenia postępowania w sprawie narażenia bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Ponadto zostaną podjęte działania wynikające z ustawy o pomocy społecznej dotyczące placówek działających bez zezwolenia Wojewody.

W przypadku placówki w Błoniu Wojewoda w dniu 23 lipca 2018 r., wydał zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wstrzymania prowadzenia placówki.⁶⁶ W związku ze stwierdzeniem poważnych zaniedbań w zakresie realizowania przez placówkę usług bytowych i opiekuńczych, zwrócił się⁶⁷ do Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Powiecie Warszawskim Zachodnim z siedzibą w Błoniu o sprawdzenie pod względem technicznym i przeciwpożarowym budynku, w którym funkcjonuje ww. placówka oraz do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ożarowie Mazowieckim o przeprowadzenie kontroli sprawdzającej czy budynek spełnia warunki do prowadzenia tego typu działalności. W wyniku tych działań Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał postanowienie wstrzymania użytkowania budynku będącego siedzibą ww. placówki⁶⁸. Natomiast Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej wszczął postępowanie administracyjne z urzędu w sprawie nakazania usunięcia uchybień w zakresie ochrony przeciwpożarowej. W dniu 11 września 2018 r. Wojewoda skierował do Prokuratury Rejonowej w Grodzisku Mazowieckim zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegające na narażeniu na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu osób przebywających w placówce.⁶⁹ Stwierdzono, że Wojewoda nie podjął decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za prowadzenie placówki działającej bez wymaganego zezwolenia. Dyrektor WPS wyjaśniła, że sprawa aktualnie jest w toku. Wiążące w rozstrzygnięciu postępowania w sprawie wstrzymania prowadzenia działalności będzie postanowienie Prokuratury w sprawie złożonego zawiadomienia podejrzenia popełnienia przestępstwa.

(akta kontroli: t. 4, str. 353, 357-358, 357 359-363, 390-405, 507, 526-527; t. 6, str. 252-318, 323-327)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Okres od powzięcia informacji przez MUW o funkcjonowaniu placówki bez wymaganego zezwolenia do podjęcia decyzji o nałożeniu kary pieniężnej trwał średnio niespełna siedem miesięcy. Wojewoda, realizując nałożone na niego zadania kontrolno – nadzorcze w przypadku 29 placówek kolejne działania w celu nałożenia kary pieniężnej podejmował po upływie od jednego roku do nawet dziewięciu lat. Prowadzony w Urzędzie spis placówek zapewniających całodobową opiekę działających bez wymaganego zezwolenia nie odzwierciedlał aktualnego ich stanu. W celu usprawnienia nadzoru nad placówkami funkcjonującymi bez wymaganego zezwolenia oraz sku-

⁶⁶ Pismo znak: WPS-II.9423.5.8.2018.RM z 23 lipca 2018 r.

⁶⁷ Pisma znak: WPS-II.431.4.24.2018.RM z 20 lipca 2018 r.

⁶⁸ Postanowienie nr 220/18 z 24 sierpnia 2018 r.

⁶⁹ Pismo znak: WPS-II.431.4.24.2018.MB z 11 września 2018 r.

tecznego wyeliminowania ich działalności, zdaniem NIK zasadnym jest, wprowadzenie w MUW rozwiązań organizacyjnych zapewniających ich bieżący monitoring umożliwiający skuteczne i niezwłoczne realizowanie działań kontrolno - nadzorczych przez Wojewodę.

W ocenie NIK w wyniku kontroli doraźnych przeprowadzonych w placówkach działających bez zezwolenia MUW nie powinien wydawać zaleceń pokontrolnych, ponieważ celem tych kontroli jest udowodnienie prowadzenia placówki bez zezwolenia i określenie liczby przebywających w nich podopiecznych. Wydawanie zaleceń pokontrolnych, w szczególności w zakresie dostosowania do standardów określonych w ustawie o pomocy społecznej może być odbierane przez te placówki jako akceptowanie ich prowadzenia bez zezwolenia.

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Według stanu na 31 grudnia 2017 r. oraz 30 czerwca 2018 r. na jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionego w pomocy społecznej przypadało, więcej niż 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, tj. odpowiednio: 27,9 i 30,2 jednostek, co było niezgodne normą określoną w art. 127b ustawy o pomocy społecznej.

- Wojewoda powierzył obowiązki inspektora do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionego w pomocy społecznej osobie, która nie posiadała specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej, co było niezgodne z § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

- Wojewoda, po potwierdzeniu funkcjonowania placówki bez wymaganego prawem zezwolenia, nie wszczął z urzędu postępowania administracyjnego (zgodnie z art. 61 Kpa) w celu nałożenia kary pieniężnej za prowadzenie placówki bez ww. wymaganego zezwolenia na podstawie art. 130 ust. 2-4 ustawy o pomocy społecznej wobec placówki w Stanisławowie gm. Pomiechówek, w Błoniu; w Nowych Żalubicach i Warszawie.

- Wojewoda, przewlekle podejmował i nie prowadził na bieżąco nałożonych na niego zadań w zakresie nadzoru i kontroli, wynikających z ustawy o pomocy społecznej wobec 29 placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia⁷⁰, co było niezgodne z art. 7 i 12 §1 Kpa.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Działania podejmowane w ramach nadzoru nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę i ich skuteczność

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydawanie zezwoleń na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę

W latach 2016-2018 (I półrocze) w MUW złożono 56 wniosków o zezwolenie na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę, tj. odpowiednio: 21, 22, 13. Spośród 21 wniosków złożonych w 2016 r. 14 zostało rozpatrzonych pozytywnie⁷¹, w jednym przypadku odmówiono udzielenia zezwolenia oraz sześciu przypadkach, w związku z nie załączeniem przez podmiot wnioskujący kompletu dokumentów wymaganych na podstawie art. 67 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia⁷². W 2017 roku, spośród 22 złożonych wniosków, 12 rozpatrzono pozytywnie⁷³; w jednym przypadku odmówiono udzielenia zezwolenia; w siedmiu przypadkach wnioski, do których nie dołączono wymaganych dokumentów, pozostawiono bez rozpatrzenia⁷⁴; w jednym przypadku postępowanie zostało zawieszone na prośbę wnioskodawcy oraz w jednym przypadku postępowanie zostało umorzone również na prośbę wnioskodawcy. Spośród 13 wniosków złożonych w MUW do 30 czerwca 2018 r.: w ośmiu przy-

⁷⁰ Wobec 29 placówek działających bez zezwolenia, nie dokonano żadnych działań w okresie od jednego roku do dziewięciu lat (od dokonania ostatniej czynności), tj.: w jednym przypadku od dziewięciu lat, w jednym przypadku od siedmiu lat, w dwóch przypadkach od sześciu lat, w sześciu przypadkach od pięciu lat, w pięciu przypadkach od czterech lat, w czterech przypadkach od dwóch lat i w 10 przypadkach od jednego roku

⁷¹ decyzje te dotyczyły 13 placówek nowopowstałych oraz jednej placówki działającej wcześniej bez wymaganego zezwolenia.

⁷² Wnioski dotyczyły dwóch placówek nowopowstałych oraz czterech placówek działających wcześniej bez wymaganego zezwolenia.

⁷³ Decyzje te dotyczyły 10 placówek nowopowstałych oraz dwóch placówek działających wcześniej bez wymaganego zezwolenia.

⁷⁴ Wnioski dotyczyły dwóch placówek nowopowstałych oraz pięciu placówek działających wcześniej bez wymaganego zezwolenia.

padkach udzielono pozwolenia na prowadzenie placówki⁷⁵; w dwóch przypadkach wnioski, do których nie dołączono wymaganych dokumentów, pozostawiono bez rozpatrzenia⁷⁶ oraz w trzech przypadkach nadal rozpatrywano wnioski⁷⁷. W trakcie trwania kontroli jeden z trzech wniosków został pozostawiony bez rozpatrzenia z powodu niedostarczenia wymaganej dokumentacji⁷⁸.

Szczegółowym badaniem objęto 10 spraw w zakresie rozpatrywania wniosków o zezwolenie na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku MUW w latach 2016-2018 (I półrocze), w tym: trzy sprawy, w których placówka działała przed złożeniem wniosku do MUW o zezwolenie na jej prowadzenie⁷⁹; pięć spraw, w których wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia⁸⁰; oraz dwie sprawy, w których wydano decyzję odmowną⁸¹. Po dokonaniu analizy dokumentacji stwierdzono, że:

- W trakcie przyjmowania wniosków o wydanie zezwolenia nie dokonywano wnikliwej weryfikacji danych w nich zawartych i przyjmowano wnioski, które nie zawierały wymaganych informacji określonych w załączniku do ww. rozporządzenia⁸², tj.:
 - w trzech przypadkach⁸³ stwierdzono, że wnioski nie zawierały informacji dotyczącej wnieszonego czasu na wydanie zezwolenia (określony/nieokreślony). Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w dwóch przypadkach, wnioski zostały przyjęte na druk wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie DPS niezawierającym wymogu wskazania czasu na jaki wydane jest zezwolenie. W trzecim przypadku w aneksie do umowy najmu, będącym załącznikiem do wniosku, został określony termin wynajmu nieruchomości. W związku z tym, do tej daty mogło być wydane zezwolenie wojewody.
 - w jednym przypadku nie wskazano zakresu świadczonych usług⁸⁴. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że wnioskodawca napisał wniosek na komputerze i pominął punkt *zakres usług świadczonych w placówce*. W załączniku do wniosku koncepcja prowadzenia placówki opisany został przedmiot prowadzonej działalności m.in. świadczenie usług pielęgnacyjno-opiekuńczych.
 - w jednym przypadku nie wskazano struktury zatrudnienia⁸⁵. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że podmiot ubiegający się o zezwolenie Wojewody nie potrafił określić jakich pracowników i na jakich etatach będzie zatrudniał. Placówka przeznaczona była dla czterech mieszkańców, zatem również sama wnioskodawczyni mogłaby zapewnić im opiekę.
 - w jednym przypadku nie wskazano danych dotyczących nr identyfikacji podatkowej NIP i nr identyfikacji REGON podmiotu występującego z wnioskiem⁸⁶; Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że m.in. w zaświadczeniu wydawanym przez urząd skarbowy o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzające stan zaległości oraz w zaświadczeniu wydawanym przez ZUS o niezaleganiu w opłacaniu składek załączonych do wniosku o zezwolenie zawarto informacje o nr identyfikacji podatkowej NIP i nr identyfikacji REGON.
- Na dokumentach stanowiących załączniki do wniosków o zezwolenie na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę⁸⁷ brak było potwierdzenia ich przyjęcia do MUW⁸⁸. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że zgodnie z instrukcją kancelaryjną, po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma. Zatem, w przypadku złożenia wniosku wraz z załącznikami o zezwolenie na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę w wersji papierowej punkt kancelaryjny przykłada pieczęć wpływu tylko na pierwszej stronie wniosku.

⁷⁵ Wnioski dotyczyły sześciu placówek nowopowstałych oraz dwóch placówek działającej wcześniej bez wymaganego zezwolenia.

⁷⁶ Wnioski dotyczyły placówek działających wcześniej bez wymaganego zezwolenia.

⁷⁷ Wnioski dotyczyły placówek działających bez wymaganego zezwolenia.

⁷⁸ Dotyczy sprawy nr WPS-II.9423.2.11.2018.

⁷⁹ Sprawy nr: WPS-II.9423.2.5.2016, WPS-II.9423.2.23.2017, WPS-II.9423.2.45.2017.

⁸⁰ Sprawy nr: WPS-II.9423.2.25.2016, WPS-II.9423.2.8.2017, WPS-II.9423.2.9.2017, WPS-II.9423.2.28.2017, WPS-II.9423.2.47.2017.

⁸¹ Sprawy nr: WPS-II.9423.2.12.2016, WPS-II.9423.2.10.2017.

⁸² Zgodnie z rozporządzenia w sprawie wydawania i cofania zezwoleń.

⁸³ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.25.2016, WPS-II.9423.2.8.2017, WPS-II.9423.2.9.2017.

⁸⁴ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.28.2017.

⁸⁵ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.47.2017.

⁸⁶ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.12.2016.

⁸⁷ Zgodnie z wymogiem określonym w art. 67 ust. 2 pkt 3 Ustawy o pomocy społecznej.

⁸⁸ Wyjątek stanowiły, oświadczenie wnioskodawcy z 10 marca 2016 r. oraz oświadczenie właściciela nieruchomości potwierdzające aktualność umowy najmu dostarczone do MUW 15.03.2016 r. (sprawa nr: WPS-II.9423.2.5.2016) oraz dwa pisma przewodnie do składanych w Urzędzie wymaganych dokumentów z 19 i 25 lipca 2017 r. (sprawa nr: WPS-II.9423.2.28.2017), które posiadały datę wpływu do MUW.

Przyjętą dokumentację wprowadza się do systemu EZD poprzez pełne odwzorowanie cyfrowe (skan), a następnie rozpowszechnia i udostępnia pracownikom realizującym daną sprawę.

- W trzech przypadkach nie zachowano wymogu określonego w art. 35 § 3 Kpa, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Przypadki te dotyczyły wzywania przez Wojewodę podmiotu występującego o zezwolenie do przedstawiania, w terminie do 14 dni od dnia doręczenia wezwania, niedołączonych do wniosku wymaganych dokumentów oraz pouczenia, że niedostarczenie wymaganej dokumentacji spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia (zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie wydawania i cofania zezwoleń). Dotyczy:

- Sprawa nr WPS-II.9423.2.25.2016⁸⁹ - Wojewoda dopiero po upływie 69 dni od dnia złożenia w MUW wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę, wysłał do wnioskodawcy zawiadomienie o konieczności dostarczenia: zaświadczenia właściwego organu potwierdzające możliwość użytkowania obiektu określonego w kategorii XI załącznika do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁹⁰; dokumentów potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości, na której jest usytuowany dom oraz oświadczenie właściciela nieruchomości potwierdzającego aktualność umowy najmu; informacji o niezaleganiu z płatnościami wobec urzędu skarbowego i składkami do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dyrektor WPS wyjaśniła, że zawiadomienie o złożenie właściwego wniosku oraz brakującej dokumentacji do wnioskodawcy zostało wysłane po upływie 69 dni przez niedopatrzenie. Placówka pozostawała w kręgu zainteresowania inspektorów wojewody. Każdorazowo w trakcie rozmów z wnioskodawcą informowano go o konieczności złożenia stosownych dokumentów i uzyskania zezwolenia.

- Sprawa nr WPS-II.9423.2.9.2017⁹¹ - Wnioskodawca złożył wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie DPS. Dopiero po upływie 33 dni od dnia złożenia wniosku Wojewoda wysłał pierwsze zawiadomienie do podmiotu wnioskującego informujące, że z powodu konieczności uzyskania wyjaśnień od drugiego współnika odnośnie funkcjonowania spółki nie jest możliwe zakończenie postępowania w terminie miesięcznym⁹² i wyznaczył nowy termin zakończenia postępowania. Następnie Wojewoda wysłał kolejne zawiadomienia wyznaczając nowe terminy zakończenia postępowania. Dopiero po upływie ponad 10 miesięcy od dnia złożenia wniosku w MUW telefonicznie poinformowano wnioskodawcę o konieczności złożenia właściwego wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę oraz dokumentów określonych w art. 67 ustawy o pomocy społecznej. W notatce służbowej sporządzonej na podstawie przeprowadzonej rozmowy telefonicznej nie zawarto informacji o pouczeniu wnioskodawcy o konsekwencji pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia w przypadku niedostarczenia brakującej dokumentacji. Dyrektor WPS wyjaśniła, że konieczne było wyjaśnienie sytuacji spółki, która prowadziła placówkę w okresie przed złożeniem wniosku przez stronę. Pismo do strony wysłano po upływie 33 dni z powodu niedopatrzenia. Wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia wpłynął wniosek o wykreślenie z rejestru placówki dotychczas prowadzonej pod tym adresem przez spółkę cywilną, której jednym ze współników był wnioskodawca. Postępowania w tych sprawach trwały równolegle. Z uwagi na złożony charakter sprawy i prowadzoną korespondencję decyzja o cofnięciu zezwolenia została wydana 21 maja 2018 r. W toku prowadzonego postępowania o cofnięcie zezwolenia pozyskiwano in-

⁸⁹ wniosek o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku z dnia 20 maja 2016 r. został złożony w MUW 22 czerwca 2016 r. Wojewoda Mazowiecki 29 sierpnia 2016 r. wystosował pismo, które do wnioskodawcy zostało wysłane 30 sierpnia 2016 r., informujące o potrzebie uzupełnienia złożonego wniosku.

⁹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332.

⁹¹ Wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie DPS, z dnia 15 marca 2017 r. złożony został w MUW 15 marca 2017 r. Wojewoda Mazowiecki wystosował pierwsze zawiadomienie 18 kwietnia 2017 r., które wysłano 20 kwietnia 2018 r. informujące, że z powodu konieczności uzyskania wyjaśnień od drugiego współnika odnośnie funkcjonowania spółki, że nie było możliwe zakończenie postępowania w terminie miesięcznym (wyznaczono termin zakończenia postępowania na 15.05.2017 r.). Następnie Wojewoda wystosował kolejne zawiadomienia o tej samej treści, tj. zawiadomienie z 23 maja 2017 r. – wyznaczono termin zakończenia postępowania na 16 czerwca 2017 r.; zawiadomienie z 19 czerwca 2017 r. – termin 17 lipca 2017 r.; zawiadomienie z 14 lipca 2017 r. – termin 16 sierpnia 2017 r.; zawiadomienie z 17 sierpnia 2017 r. – termin 16 września 2017 r.; zawiadomienie z 15 września 2017 r. – termin 30 listopada 2017 r.; zawiadomienia z 29 listopada 2017 r. – termin 31 stycznia 2018 r.

⁹² Zgodnie z art. 36 § 2 Kpa.

formację, które miały wpływ na działania podejmowane w postępowaniu o uzyskanie zezwolenia. Między innymi, pismem z 9 stycznia 2018 r. (data wpływu do MUW 15 stycznia 2018 r.) wnioskodawca złożył wyjaśnienia w kwestii funkcjonowania placówki. Dlatego o konieczności złożenia właściwego wniosku oraz stosownych dokumentów poinformowano kierownika placówki 29 stycznia 2018 r. W trakcie przeprowadzonej rozmowy telefonicznej poinformowano wnioskodawcę, że w przypadku niedołączenia brakującej dokumentacji złożony wniosek pozostanie bez rozpatrzenia. Przez niedopatrzenie informacja ta nie została ujęta w notatce służbowej z 30 stycznia 2018 r.

- Sprawa nr WPS-II.9423.2.28.2017⁹³ – Wnioskodawcę poinformowano, o konieczności dostarczenia zaświadczenia o możliwości użytkowania obiektu określonego w kategorii XI załącznika do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Natomiast nie pouczone wnioskodawcy, że w przypadku niedostarczenia brakującej dokumentacji spowoduje pozostawienie przez Wojewodę wniosku bez rozpatrzenia. Dyrektor WPS wyjaśniła, w trakcie rozmowy telefonicznej wnioskodawca został poinformowany, że w przypadku niedołączenia brakującej dokumentacji złożony wniosek pozostanie bez rozpatrzenia. Przez niedopatrzenie informacja ta nie została ujęta w notatce służbowej.

- W jednym przypadku⁹⁴ w dokumentacji sprawy brak było decyzji Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego zezwalającej na eksploatację windy i księgi rewizyjnej windy. Dokumentacja zawierała tylko protokół z czynności poprzedzających wydanie pierwszej decyzji zezwalającej na eksploatację windy Urzędu Dozoru Technicznego z 4 lipca 2011 r. Dyrektor WPS wyjaśniła, że obecnie brak jest przepisów nakładających na inspektorów wojewódzkich obowiązków żądania od właściciela placówki decyzji zezwalającej na eksploatację windy. NIK wskazuje, że art. 68 ust. 4 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że w budynkach wielokondygnacyjnych bez wind pokoje mieszkalne powinny być usytuowane na parterze. Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym⁹⁵ urządzenia techniczne objęte dozorem technicznym, mogą być eksploatowane tylko na podstawie decyzji zezwalającej na ich eksploatację, wydanej przez organ właściwej jednostki dozoru technicznego, który przed jej wydaniem przeprowadza badanie specjalne ustalone w dokumentacji projektowej.

Wojewoda wydaje zezwolenie na prowadzenie placówki jeżeli spełnia warunki określone w ustawie.

- We wszystkich pięciu przypadkach, w których zostały przeprowadzone oględziny⁹⁶, dokumentacja nie zawierała decyzji właściwego terenowo Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w sprawie zatwierdzania lub warunkowego zatwierdzenia placówki jako zakładu, o którym mowa w art. 61 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁹⁷. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w trakcie dokonywania oględzin, inspektorzy pytają, w jaki sposób będą realizowane usługi bytowe w zakresie żywienia, tj. czy posiłki przygotowywane będą na miejscu czy dostarczane przez firmę cateringową. Natomiast obecnie brak jest przepisów nakładających na inspektorów wojewódzkich obowiązku żądania od właściciela placówki decyzji o zatwierdzeniu jej jako zakładu żywienia. Odpowiedzialność za zgłoszenie zakładu żywienia zbiorowego spoczywa na podmiocie prowadzącym placówkę. Jeżeli wpływający wniosek o zezwolenie na prowadzenie placówki całodobowej opieki zawiera wszystkie wymagane prawem dokumenty, przyjmuje się, że podmiot uzyskał wszystkie obowiązujące zezwolenia od inspekcji, w tym od Inspekcji Sanitarnej w zakresie spełnienia norm do sporządzania lub wydawania posiłków. W zależności od przyjętej formy zapewnienia żywienia placówka powinna posiadać decyzję właściwego terenowego Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w sprawie zatwierdzenia lub warunkowego zatwierdzenia placówki jako zakładu, o którym mowa w art. 61 i art. 62 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r.

⁹³ Wniosek o zezwolenie, z dnia 29 czerwca 2017 r. został złożony w MUW 5 lipca 2017 r. Wnioskodawca złożył oświadczenie z dnia 29 czerwca 2017 r. o niezwłocznym dostarczeniu po ich uzyskaniu zaświadczenia: o niekaralności, o niezaleganiu z płatnościami wobec ZUS i Urzędu Skarbowego – zostały dostarczone 19 lipca 2017 r. W dniu 3 sierpnia 2017 r. –wnioskodawca został telefonicznie poinformowany o konieczności dostarczenia zaświadczenia o możliwości użytkowania obiektu określonego w kategorii XI załącznika do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

⁹⁴ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.5.2016.

⁹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1040 ze zm.

⁹⁶ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.5.2016, WPS-II.9423.2.12.2016, WPS-II.9423.2.10.2017, WPS-II.9423.2.23.2017, WPS-II.9423.2.45.2017.

⁹⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.

o bezpieczeństwie żywności i żywienia.⁹⁸ NIK wskazuje, że Wojewoda wydając zezwolenie powinien wymagać nie tylko dokumentów określonych w art. 67 ustawy o pomocy społecznej ale również pozwoleń wymaganych innymi przepisami dla działalności takiej placówki.

- W trzech przypadkach⁹⁹ spośród pięciu, w których inspektorzy MUW przeprowadzili oględziny nie zachowano wymogu określonego w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wydawania i cofania zezwoleń, zgodnie z którym w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o zezwolenie właściwy do spraw pomocy społecznej wydział urzędu wojewódzkiego, w imieniu i z upoważnienia wojewody, dokonuje oględzin obiektu, w którym jest usytuowana placówka. Stwierdzono, że w ww. przypadkach oględziny zostały przeprowadzone po 41, 55 i 92 dniach od dnia złożenia w MUW kompletu wymaganych dokumentów do wniosku o zezwolenia na prowadzenie placówki. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że w przypadku przekroczenia terminu o 11 dni podmiot wnioskujący był zarejestrowany w rejestrze podmiotów leczniczych jako zakład pielęgnacyjno- opiekuńczy. Podjęto rozmowy z Wydziałem Zdrowia w MUW na temat zmiany formy prowadzonej działalności wnioskodawcy. Ze względu na brak podejmowania działań przez podmiot występujący z wnioskiem, mających na celu wyrejestrowanie placówki z rejestru prowadzonego przez Wydział Zdrowia w MUW, zostały przeprowadzone oględziny w celu ustalenia stanu faktycznego. W przypadku przekroczenia terminu o 25 dni, po uzyskaniu od podmiotu prowadzącego placówkę, 8 stycznia 2018 r., aktu notarialnego potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości stwierdzono, że treść aktu notarialnego zawiera warunki jakie muszą być spełnione przez wynajmującego obiekt. W dniu 22 lutego 2018 r. przeprowadzono rozmowę telefoniczną z właścicielem placówki, w której uzyskano informacje, że umowa najmu budynku jest aktualna i będzie obowiązywała jeśli podmiot prowadzący placówkę uzyska zezwolenia wojewody. 2 marca 2018 r. zostały przeprowadzone oględziny obiektu. W przypadku przekroczenia terminu o 62 dni pierwsze upoważnienie do dokonania oględzin zostało odwołane z powodu zwolnienia lekarskiego kierownika Oddziału i konieczności zastępowania go przez jednego z pracowników. Następne upoważnienie do przeprowadzenia oględzin zostało anulowane, ze względu na konieczność podjęcia natychmiastowych działań w nagłośnionej medialnie sprawie placówki w gminie Wilga. Wystawiono kolejne upoważnienie, jednak oględziny obiektu we wskazanym terminie nie odbyły się, na prośbę podmiotu wnioskującego.
- W trzech przypadkach¹⁰⁰ (spośród pięciu, w których przeprowadzono oględziny) nie zachowano wymogu określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wydawania i cofania zezwoleń, zgodnie z którym Wojewoda rozpatruje wniosek o zezwolenie w terminie 14 dni od dnia zakończenia oględzin obiektu, w którym usytuowana jest placówka. Stwierdzono, że w wyżej wspomnianych trzech przypadkach decyzje zezwalające wnioskodawcy na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę wydano po przekroczeniu tego terminu od pięciu do 138 dni. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że przekroczenia terminów w dwóch przypadkach spowodowane były wydaniem decyzji wymagającej akceptacji radcy prawnego¹⁰¹ oraz złożonością sprawy wymagającej przeprowadzenia dodatkowych analiz i pobrania wyjaśnień¹⁰². Natomiast w przypadku¹⁰³ wydania decyzji po upływie 152 dni od dnia dokonania oględzin obiektu, przyczyną przekroczenia terminu była równocześnie rozpatrywana sprawa placówki w gminie Wilga oraz przekazanie niepokojącego sygnału dotyczącego omawianej placówki i podmiotu ją prowadzącego. Podjęto działania dotyczące zweryfikowania i ustalenia stanu faktycznego. Wojewoda podjął decyzję odmawiającą wydania zezwolenia przedsiębiorcy.

⁹⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1541 ze zm.

⁹⁹ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.12.2016 – termin został przekroczony o 62 dni, WPS-II.9423.2.10.2017- termin został przekroczony o 11 dni, WPS-II.9423.2.23.2017- termin został przekroczony o 25 dni.

¹⁰⁰ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.5.2016 – decyzję nr 818/2016 wydano po upływie 21 dni od dokonania oględzin obiektu, w którym usytuowana jest placówka; sprawa nr: WPS-II.9423.2.12.2016 – decyzję nr 2413/2016 wydano po upływie 152 dni; sprawa nr: WPS-II.9423.2.23.2017 – decyzję nr 511/2018 wydano po upływie 19 dni.

¹⁰¹ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.5.2016.

¹⁰² Sprawa nr: WPS-II.9423.2.23.2017.

¹⁰³ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.12.2016.

- W jednym przypadku¹⁰⁴ nie zachowano wymogu z art. 35 § 3a Kpa, zgodnie z którym załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. W ww. przypadku wnioskodawca złożył pismo o możliwość rozważenia wydania zezwolenia na prowadzenie placówki (...) na czas określony. Odpowiedź na powyższe pismo została sporządzona przez pracowników MUW dopiero po upływie 64 dni. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że odpowiedź została sporządzona po przekroczeniu wymaganego terminu w wyniku niedopatrzienia.

(akta kontroli: t. II str. 192-386; t. 4, str. 139-152, 335-358; t. 5, str. 1-331)

Na podstawie złożonych w MUW wniosków o zezwolenie na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę w latach 2016-2018 (I półrocze) Wojewoda wydał dwie decyzje odmawiające wydania ww. zezwolenia. W obydwu przypadkach decyzje te oparto na wynikach oględzin przeprowadzonych w placówce. W pierwszym przypadku¹⁰⁵ w uzasadnieniu wskazano, że placówka nie spełnia standardu określonego w art. 68 ust. 1 lit. a-c, ust. 4 pkt 3 lit. b i c, ust. 4a i ust 5 pkt 2 i 3 oraz ust. 6 pkt 2. ustawy o pomocy społecznej¹⁰⁶. Stwierdzono, że liczba personelu zapewniającego opiekę i pielęgnację jest niewystarczająca w stosunku do liczby osób zamieszkujących w placówce i stanu ich zdrowia. Opiekę nad 34 osobami (w tym dwie leżące) sprawowały dwie opiekunki oraz pielęgniarka (w godzinach od 7 do 13). Pokój trzyosobowy miał powierzchnię 16 m² niezgodną z obowiązującym wymogiem 18 m². W pokoju czteroosobowym przebywały nie tylko osoby leżące. W placówce brak było pomieszczenia przeznaczonego do suszenia. Liczba toalet i łazienek nie była zgodna z obowiązującym standardem (było pięć łazienek - powinno być siedem łazienek i dziewięć toalet). Kolacja wydawana była w godzinach od 16.30 do 17.30, natomiast ostatni posiłek powinien być wydawany nie wcześniej niż o godzinie 18. W drugim przypadku¹⁰⁷ w uzasadnieniu wskazano, że placówka nie spełnia standardu określonego w art. 68 ust. 4 pkt 2 i 3 lit. a i b, ust. 4a i ust 5 pkt 2 ww. ustawy¹⁰⁸. Pomimo, że w budynku nie było zainstalowanej windy, pokoje mieszkańców znajdowały się m.in. na poddaszu, piętrze i półpiętrze. Placówka nie dysponowała pomieszczeniem pomocniczym do prania i suszenia. Nie wszystkie pokoje, w których mieszkali podopieczni posiadały metraż zgodny z obowiązującymi standardami w stosunku do liczby osób w nich zamieszkujących, tj.: pokój jednoosobowy miał powierzchnię mniejszą o 2 m² co do powierzchni wymaganej. Placówka dysponowała sześcioma pokojami dwuosobowymi przy czym cztery z nich nie spełniało obowiązujących standardów (powierzchnia nie mniejsza niż 6 m² na osobę), a ich powierzchnia wynosiła: 11 m²; 8 m²; 11,40 m²; 11 m². Do opisanych decyzji wnioskodawcy nie wnieśli odwołań.

(akta kontroli: t. 5, str. 116-118, 182-185)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zaskarżania decyzji wydanych przez Wojewodę zezwalających na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę lub decyzji odmawiających prowadzenia takiej placówki.

(akta kontroli: t. 4, str. 507, 527)

¹⁰⁴ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.12.2016. Wnioskodawca sporządził pismo 26 czerwca 2016 r. (27.06.2016 r.- data dostarczenia do MUW). Odpowiedź MUW (Pismo, znak: WPS-II.9423.2.12.2016.MS) sporządzona 31 sierpnia 2016 r. (31 sierpnia 2016r.- data wysłania pisma przez MUW, 7 września 2016 r.- data dostarczenia pisma do wnioskodawcy).

¹⁰⁵ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.10.2017.

¹⁰⁶ Zgodnie z art.68 ust. 1 lit. a-c, ust. 4 pkt 3 lit. b i c, ust. 4a i ust. 5 pkt 2 i 3 oraz ust. 6 pkt 2 Ustawy o pomocy społecznej, 1. opieka w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku polega na świadczeniu przez całą dobę usług: 1) opiekuńczych zapewniających: a) udzielanie pomocy w podstawowych czynnościach życiowych, b) pielęgnację, w tym pielęgnację w czasie choroby, c) opiekę higieniczną; 4. miejsce pobytu powinno spełniać następujące warunki: 3) pokoje mieszkalne - nie więcej niż trzyosobowe, z tym że: b) pokój dwu- i trzyosobowy - o powierzchni nie mniejszej niż po 6 m² na osobę, c) pokoje mieszkalne - wyposażone w łóżko lub tapczan, szafę, stół, krzesła i szafkę nocną dla każdej osoby; 4a. jeżeli pokój zajmują wyłącznie osoby leżące może być on czteroosobowy, a jego powierzchnia nie może być mniejsza niż 6 m² na osobę. Pokój uznaje się za spełniający wymaganą normę jeśli odstępstwo od wymaganej powierzchni nie jest większe niż 5%; 5. Placówka, o której mowa w ust. 1, powinna posiadać: 2) pomieszczenie pomocnicze do prania i suszenia, 3) jedną łazienkę dla nie więcej niż pięciu osób i jedną toaletę dla nie więcej niż czterech osób, wyposażone w uchwyty ułatwiające osobom mniej sprawnym korzystanie z tych; 6. Placówka, o której mowa w ust. 1, 2) przerwę między posiłkami nie krótszą niż 4 godziny, przy czym ostatni posiłek nie powinien być podawany wcześniej niż o godzinie 1 pomieszczeń, z tym że jeśli liczba osób leżących przekracza 50% ogólnej liczby mieszkańców, dopuszcza się zmniejszenie liczby tych pomieszczeń o 25%.

¹⁰⁷ Sprawa nr: WPS-II.9423.2.12.2016.

¹⁰⁸ Zgodnie z art. 68 ust. 4 pkt 2 i 3 lit. a i b, ust. 4a i ust 5 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej: 4. miejsce pobytu powinno spełniać następujące warunki: 2) w budynkach wielokondygnacyjnych bez wind - pokoje mieszkalne usytuowane na parterze; 3) pokoje mieszkalne - nie więcej niż trzyosobowe, z tym że: a) pokój jednoosobowy - nie mniejszy niż 9 m², b) pokój dwu- i trzyosobowy - o powierzchni nie mniejszej niż po 6 m² na osobę; 5. placówka, o której mowa w ust. 1, powinna posiadać: 2) pomieszczenie pomocnicze do prania i suszenia.

W 2016 r. MUW otrzymał trzy skargi dotyczące niedotrzymania warunków umowy o świadczenie usług, zaniedbań wobec mieszkańca oraz niewłaściwych zachowań pracowników placówki zapewniającej całodobową opiekę. W celu dokonania weryfikacji i ustalenia stanu faktycznego, inspektorzy MUW przeprowadzili kontrole doraźne w tych placówkach. Stwierdzono, że zarzuty były bezzasadne, a o ustaleniach kontroli poinformowano osoby je składające. Ponadto w 2016 r. do MUW wpłynęła jedna skarga złożona na pracowników WPS. Podmiot prowadzący placówkę posiadającą zezwolenie wojewody zarzucił pracownikom dokonującym kontroli niezapowiedzianą wizytę i opieszałość. Dyrektor WPS skierował, w tej sprawie, pismo wyjaśniające do skarżącego¹⁰⁹. W 2017 r. oraz w I półroczu 2018 r. do MUW nie wpłynęła żadna skarga dotycząca funkcjonowania placówek zapewniających całodobową opiekę.

W okresie objętym kontrolą Urząd otrzymał również (łącznie) 49 sygnałów dotyczących funkcjonowania placówek zapewniających całodobową opiekę¹¹⁰ (odpowiednio: 28, 11, 10). Sygnały kierowane były od rodzin mieszkańców placówek, obywateli, instytucji, służb. W zależności od poruszanej w piśmie sprawy, inspektorzy podejmowali działania w celu ustalenia stanu faktycznego, tj. przeprowadzali kontrole doraźne lub prosili o pisemne wyjaśnienie w danej sprawie oraz udzielali odpowiedzi osobie zgłaszającej o sposobie załatwienia sprawy. Jeśli przedmiotem sygnałów były nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania placówek, w tym: zaniedbania wobec mieszkańców, niewłaściwe zachowania pracowników placówek, niedotrzymanie warunków umowy o świadczenie usług; w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości, podejmowane były działania w ramach postępowania kontrolnego i/lub wszczynane postępowania administracyjne mające na celu nałożenie kary (w przypadku placówek działających bez zezwolenia).

(akta kontroli: t. 3, str. 418-419; t. 4, str. 427, 430; t. 6, str. 1-133)

2.2. Kontrole

Na lata 2016-2018 (I półrocze) Wojewoda zaplanował przeprowadzenie łącznie 39 kontroli kompleksowych w placówkach zapewniających całodobową opiekę, tj. na rok 2016 - 11, 2017-20, 2018 (I półrocze)¹¹¹ - 8. W planie na 2018 rok w I półroczu pierwotnie zakładano przeprowadzenie 12 kontroli kompleksowych. Przyczyną odstąpienia od wykonania czterech kontroli była konieczność oddelegowania w II kwartale części pracowników WPS do realizacji zadań z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda przeprowadził łącznie 37 kontroli kompleksowych (tj. 11 w 2016 r., 18 w 2017 r. oraz osiem w I półroczu 2018 r.). W 2017 roku, zrealizowano 18 kontroli kompleksowych, tj. o dwie kontrole mniej niż zaplanowano. Przyczyną odstąpienia od przeprowadzenia ww. kontroli było w pierwszym przypadku uzyskanie przez MUW informacji o zmianie podmiotu prowadzącego placówkę, w drugim przypadku uzyskanie informacji o zaprzestaniu funkcjonowania placówki.

Pomimo wzrostu liczby przeprowadzanych przez MUW kontroli kompleksowych w latach 2016-2018 (I półrocze), nie spełniano wymogu określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, zgodnie z którym kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w przypadku 13 placówek (które zostały ujęte w planach przeprowadzenia kontroli kompleksowych w latach 2016-I półrocze 2018) kontrole zostały przeprowadzone rzadziej niż raz na trzy lata (tj. w przypadku jednej placówki w 2016 r., pięciu w 2017 r. i siedmiu w I półroczu 2018 r.)¹¹². Według stanu na 30 czerwca 2018 r., 80 placówek (spośród 110 posiadających wymagane zezwolenie Wojewody) uzyskało zezwolenie w 2015 roku lub wcześniej. Przy czym zgodnie z ww. wymogiem nie przeprowadzono kontroli kompleksowych w 65 z nich (w tym ww. 13 placówek), co stanowiło 81,3%.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że duża liczba kontroli doraźnych oraz oględzin obiektów przy niewystarczającej liczbie pracowników przeprowadzających kontrole powoduje, że nie jest realizowany ww. wymóg.

¹⁰⁹ Pismo zank:WPS-II.1410.3.2016 z 18 lutego 2016 r.

¹¹⁰ Po dokonanej analizie pisma, zostaje ono zakwalifikowane jako skarga lub sygnał (stanowi o tym treść pisma).

¹¹¹ Na rok 2018 r. po dokonaniu korekty Wojewoda Mazowiecki zaplanował przeprowadzenie 18 kontroli kompleksowych.

¹¹² Ponadto, w 2015 roku zaplanowano przeprowadzenie sześciu kontroli kompleksowych. Zrealizowano siedem kontroli (w tym jedna pozaplanowa), z czego w sześciu przypadkach nie dotrzymano wymogu określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

Ponadto w okresie objętym kontrolą Wojewoda przeprowadził łącznie 145 kontroli doraźnych na skutek zgłoszonych skarg, interwencji lub innych informacji o nieprawidłowościach (tj. odpowiednio: w 2016 r. – 54 kontrole, w 2017 r. – 59, w 2018 r. (I półroczu) – 32).

(akta kontroli: t. 3, str. 418-419, 440-448; t.4, str. 342, 345-346, 426, 429; t. 7, str. 11-237)

Poniżej przedstawiono syntetyczny opis ilustrujący skalę nieprawidłowości stwierdzonych w sześciu placówkach posiadających wymagane zezwolenie Wojewody jak i funkcjonujących bez niego.

Placówka w Warszawie. W dniu 5 kwietnia 2018 r. Wojewoda otrzymał sygnał od osoby fizycznej o nieprawidłowościach występujących w placówce, w tym m.in. o nie posiadaniu przez podmiot prowadzący wymaganego zezwolenia Wojewody na prowadzenie tego typu działalności oraz o niedostosowaniu budynku do potrzeb osób niepełnosprawnych. Inspektorzy MUW, 19 kwietnia 2018 r., przeprowadzili ww. placówce kontrolę doraźną¹¹³, podczas której potwierdzono, że budynek nie był dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ponadto brak w nim było wydzielonego pomieszczenia służącego jako pokój dziennego pobytu i jadalni. Prowadzona dokumentacja nie zawierała informacji o stanie zdrowia mieszkańców, w szczególności: zaleceń lekarskich, ewidencji korzystania ze środków zdrowotnych wraz ze wskazaniem daty i zakresu tych świadczeń oraz danych świadczeniodawcy. Wobec powyższego Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne¹¹⁴, w których wniósł o podjęcie działań mających na celu uzyskanie zezwolenia Wojewody Mazowieckiego na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej oraz o zagwarantowanie w placówce standardu określonego w art. 68 i 68a ww. ustawy. W dniu 18 lipca 2018 r. zostało wszczęte z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie prowadzenia przez podmiot ww. placówki zapewniającej całodobową opiekę bez zezwolenia Wojewody. Nie podjęto decyzji o nałożeniu kary pieniężnej w związku z niemożnością doręczenia do podmiotu prowadzącego zawiadomienia¹¹⁵ oraz informacji o prawie do czynnego udziału w każdym stadium ww. postępowania, myśl art. 42 Kpa.¹¹⁶

Placówka w Warszawie. W dniu 1 września 2016 r. Urząd otrzymał sygnał od osoby fizycznej dotyczący warunków pobytu jej ojca w ww. placówce, w tym także braku windy w obiekcie. Inspektorzy MUW przeprowadzili kontrolę doraźną 22 września 2016 r., podczas której stwierdzono m.in. że: budynek, w którym prowadzona była placówka posiadał trzy kondygnacje i nie był wyposażony w windę; nie wszystkie pomieszczenia sanitarne wyposażone były w uchwyty ułatwiające osobom mniej sprawnym samodzielne korzystania z nich; w jednym z pokoi wyposażenie było niekompletne (brakowało stołu, krzeseł i szafki przyłóżkowej); brak było ewidencji przypadków korzystania ze świadczeń zdrowotnych, prowadzona dokumentacja mieszkańców była niekompletna. Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne¹¹⁷, w których wniósł o: podjęcie działania mających na celu uzyskanie zezwolenia Wojewody na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę; dążenie do osiągnięcia standardu określonego w art. 68 i 68a ustawy o pomocy społecznej, w tym zlikwidowanie występujących w placówce barier architektonicznych, wyposażenie pomieszczeń sanitarnych w uchwyty, prowadzenie dokumentacji osób przebywających w placówce zgodnie z art. 68a ust. 1 ww. ustawy; ustalenie godziny ostatniego posiłku zgodnie zobowiązującym standardem. O realizacji zaleceń pokontrolnych podmiot prowadzący placówkę poinformował MUW 20 lutego 2017 r. Wskazał m.in., że w celu uzyskania wymaganego pozwolenia Wojewody wynajmujący budynek podejmie kroki pozwalające na montaż windy, dodał, że w tym zakresie trwały ustalenia z architektem. Wojewoda decyzją¹¹⁸ z 17 marca 2017 r. wymierzył karę pieniężną w wysokości 40 tys. zł za niezaprzestanie prowadzenia bez wymaganego zezwolenia ww. placówki.

Placówka w Błoniu. Komisariat Policji w Błoniu, 27 czerwca 2018 r., poinformował MUW o otrzymaniu informacji dotyczącej prowadzenia niezgodnie z obowiązującymi przepisami

¹¹³ Protokół z kontroli doraźnej przeprowadzonej 19 kwietnia 2018 r.

¹¹⁴ Wystąpienie pokontrolne (pismo znak WPS-II.431.4.17.2018.IM z 12 maja 2018 r.)

¹¹⁵ Pismo znak WPS-II.9423.5.7.2018 z 31 lipca 2018 r.

¹¹⁶ W trakcie trwania niniejszej kontroli podmiot prowadzący placówkę otrzymał ww. zawiadomienie - potwierdzenie doręczenia z 27 września 2018 r.

¹¹⁷ Wystąpienie pokontrolne (pismo znak: WPS-II.431.4.23.2016.RM z 5 stycznia 2017 r.).

¹¹⁸ Decyzja nr 502/2017. Postanowieniem Nr 317/2017 z dnia 20 lutego 2017 r. Wojewoda wszczął z urzędu postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej o czym, 7 marca 2017 r., powiadomił podmiot prowadzący placówkę (na podstawie zawiadomienia z 1 marca 2017 r.).

ww. placówki i wniósł o przeprowadzenie w niej kontroli¹¹⁹. Ponadto, 10 lipca 2018 r., Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny powiadomił MUW o stwierdzonych nieprawidłowościach stanowiących naruszenie wymagań higieniczno-sanitarnych podczas kontroli przeprowadzonej w ww. placówce 28 czerwca 2018 r. i 3 lipca 2018 r.¹²⁰ Inspektorzy MUW, 11 lipca 2018 r., przeprowadzili kontrolę doraźną w placówce. Stwierdzono m.in., że w budynku wyczuwalny był nieprzyjemny zapach, a pomieszczenia budynku wymagały remontu. Pomieszczenia sanitarne nie były dostosowane dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Brak było w nich uchwytów ułatwiających mieszkańcom korzystanie z tych pomieszczeń. Stan sanitarny łazienek budził zastrzeżenia inspektorów: występował w nich nieprzyjemny zapach, brakowało w nich papieru toaletowego; część baterii prysznicowych wymagała wymiany. Nie dla wszystkich podopiecznych mimo wskazania lekarza była stosowana dieta. Ponadto nie zapewniano mieszkańcom drobnych posiłków¹²¹. W dniu kontroli obiad podany mieszkańcom składał się jedynie z zupy, której porcja wynosiła 3/4 miseczki. W placówce nie była prowadzona ewidencja korzystania ze świadczeń zdrowotnych na jej terenie. Brakowało informacji dotyczących zaleceń lekarskich, natomiast dane udzielającego świadczeń zdrowotnych były tylko w dokumentacji nielicznych osób. Dokumentacja zdrowia mieszkanki była niepełna i prowadzona w sposób chaotyczny. Stwierdzono, że jednej z pensjonariuszek nie podawano leków pomimo, że jej dokumentacja szpitalna zawierała informację o potrzebie stałego ich podawania. Leki przechowywane były w osobnym pomieszczeniu, w którym panował nieład. Właściciel placówki poinformował, że leki rozkłada niesystematycznie, kiedy ma czas i podaje je nie sugerując się oznaczonymi dniami tygodnia. Nie przedstawił kontrolującemu zaleceń, wg. których rozdziela leki. Twierdził, że każdorazowo korzysta z kart leczenia szpitalnego. Znajdujące się w przedstawionej dokumentacji karty leczenia szpitalnego w większości były wypisami ze szpitala sprzed ponad dwóch lat. W opinii inspektorów sposób funkcjonowania placówki, tj. liczba, ilość i jakość posiłków, niekompletna dokumentacja dotycząca stanu zdrowia mieszkańców, zarządzanie lekami oraz mała liczba personelu mogła powodować zagrożenie zdrowia osób przebywających w placówce. Wojewoda wydał następujące zalecenia pokontrolne¹²², w których wniósł o podjęcie działań mających na celu uzyskanie zezwolenia Wojewody na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę: dążenie do osiągnięcia standardu określonego w art. 68 i 68a ustawy o pomocy społecznej, zapewnienie właściwego, zgodne z aktualnymi zaleceniami lekarskimi, rozdzielania leków dla mieszkańców, spowodowanie, aby pomieszczenia placówki były czyste schludne i wolne od nieprzyjemnych zapachów. Wojewoda dnia 26 lipca 2018 r., zawiadomił podmiot prowadzący placówkę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wstrzymania prowadzenia przez podmiot w ramach prowadzonej działalności gospodarczej placówki zapewniającej całodobową opiekę bez wymaganego zezwolenia wojewody¹²³. Dyrektor WPS wyjaśniła, że z uwagi na toczące się postępowanie dotyczące wstrzymania prowadzenia działalności nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie prowadzenia placówki bez zezwolenia.

Placówki w gminie Wilga. W programie stacji telewizyjnej TVN „Uwaga”, 25 kwietnia 2016 r., wyemitowanym został reportaż dotyczący ww. placówki, która posiadała zezwolenia Wojewody na prowadzenie w ramach działalności gospodarczej placówki zapewniającej całodobową opiekę, w którym przedstawiono rażące uchybienia świadczenia usług opiekuńczo-bytowych w tej placówce. Zarzuty dotyczyły: złego wyżywienia, niewłaściwej pielęgnacji i higieny podopiecznych, braku opieki lekarskiej, zatrudnienia niewykwalfikowanego personelu oraz niewłaściwego traktowania mieszkańców. W dniu 26 kwietnia 2016 r. Wojewoda wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia zezwolenia wydanego decyzją nr 142/2014 z 28 stycznia 2018 r. oraz zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Garwolinie o uzasadnionym popełnieniu przestępstwa polegającego na naruszeniu nietykalności cielesnej, znęcaniu się i narażeniu utraty zdrowia lub życia osób przebywających w placówce. Inspektorzy MUW na podstawie

¹¹⁹ Pismo znak: KP-B-KR-1226/18 z 20 czerwca 2018 r.

¹²⁰ Pismo znak: HKN 13/18, NOŻ/04/040/28/18, HPN-6210/85/18 z 6 lipca 2018 r.

¹²¹ Zgodnie z art. 68 ust. 6 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, placówka (...) powinna zapewniać dostęp do drobnych posiłków i napojów między posiłkami.

¹²² Wystąpienie pokontrolne (pismo znak WPS-II.431.4.24.2018.RM z 17 lipca 2018 r.).

¹²³ Pismo znak WPS-II.9423.5.8.2018.RM. Do dnia zakończenia kontroli (tj. 12 października 2018 r.) Wojewoda nie wydał decyzji w sprawie wstrzymania prowadzenia placówki.

przeprowadzonych czynności kontrolnych¹²⁴ w dniach: 4-6, 10, 13 maja 2016 r., potwierdzili część zarzutów przedstawionych w ww. materiale telewizyjnym, tj. unieruchamianie osób zamieszkujących w placówce przy pomocy pasów samochodowych oraz krępowania rąk; nieprowadzenia dokumentacji w zakresie ewidencji przypadków stosowania na terenie placówki przymusu bezpośredniego; mycia mieszkańców raz na dwa tygodnie, przy pomocy jednej, wspólnej gąbki. Częściowo potwierdzili informacje na temat wstawiania o wczesnej porze mieszkańców oraz wczesnym przygotowaniu ich do snu. Natomiast nie potwierdzili informacji na temat złej jakości i małej ilości posiłków. Na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne, w których wniósł m.in. o: bezwzględne zapewnienie przestrzegania praw człowieka, w szczególności prawa do godnego traktowania, wolności, intymności i poczucia bezpieczeństwa; zaprzestanie zamykania od zewnątrz na klucz drzwi do pokoi, w których przebywały osoby leżące; przestrzeganie higieny mieszkańców poprzez stosowanie indywidualnych przyborów do mycia i kąpieli, a kąpiele mieszkańców organizować zgodnie z grafiką, nie rzadziej niż raz w tygodniu; zmian organizacji i funkcjonowania placówki poprzez zatrudnienie pielęgniarki i zwiększenie liczby opiekunek oraz zapewnienie wizyt lekarza w placówce zgodnie z zawartymi umowami; zorganizowanie dyżurów personelu opiekuńczego zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy; nie przyjmowanie do placówki osób z zaburzeniami psychicznymi; zaprzestanie, niedopuszczalnego w placówce, stosowania środków przymusu bezpośredniego; dostosowanie rytmu dnia mieszkańców do ich stanu psychofizycznego; prowadzenie dokumentacji mieszkańców zgodnie z art. 68a ustawy o pomocy społecznej. Właściciel placówki pismem z 18 maja 2016 r. i 7 czerwca 2016 r. poinformował Urząd o stanie realizacji ww. zaleceń pokontrolnych. Kolejne kontrole doraźne w placówce inspektorzy MUW przeprowadzili w dniach: 31 maja 2016 r., 6, 16-17 i 28 czerwca 2016 r. oraz 5 sierpnia 2016 r.¹²⁵. Stwierdzili, że zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane. Koniecznym było dalsze podejmowanie działań w stosunku do osób przejawiających zachowania nacechowane agresją. Następną kontrolę doraźną przeprowadzono 8 września 2016 r., w wyniku której stwierdzono, że ponownie wystąpiły istotne nieprawidłowości skutkujące obniżeniem poziomu świadczonych usług. W dalszym ciągu był stosowany przymus bezpośredni wobec mieszkańców, co naruszało ich prawo do godnego traktowania i poczucia bezpieczeństwa. Ponadto stwierdzono, że podmiot prowadzący nie zapewniał właściwej opieki pielęgniarstwa dostosowanej do potrzeb mieszkańców, ich stanu zdrowia i sprawności fizycznej. Zdaniem kontrolujących podmiot prowadzący placówkę nie dawał gwarancji prowadzenia placówki zgodnie ze standardem określonym w art. 68 i 68a ustawy o pomocy społecznej. Kolejną kontrolę doraźną przeprowadzono 25 listopada 2016 r. Stwierdzono, że w placówce występował brak centralnego ogrzewania i ciepłej wody, okresowo występowały braki w dostawie warzyw i owoców oraz uszkodzony był sprzęt kuchenny (wyparacz do naczyń i chłodnia). W związku z powyższym, Wojewoda zwrócił się do Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej (PSSE) w Garwolinie¹²⁶ o przeprowadzenie kontroli w placówce, na podstawie której stwierdzono m.in., że do pieca CO podłączano prowizorycznie butle gazowe w celu grzania wody¹²⁷, o czym poinformowano Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Garwolinie¹²⁸. Po przeprowadzonej kontroli, 30 listopada 2016 r., KPPSP skierowała informacje m.in. o ww. nieprawidłowości do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Garwolinie¹²⁹. Ponownie 7 lutego 2017 r. PSSE przeprowadziła kontrolę w placówce¹³⁰, w trakcie której stwierdzono niską temperaturę powietrza w pokojach (14- 20 °C), co potwierdzono również 9 lutego 2016 r.¹³¹. Pismem z 7 lutego 2017 r. Wojewoda poinformował podmiot prowadzący o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w toczącym się postępowaniu administracyjnym zgodnie z art. 10 § 1 Kpa. Strona nie skorzystała z tej możliwości. W dniu 30 marca 2017 r. Wojewoda

¹²⁴ Upoważnienie nr 707/3/2016 z 29 kwietnia 2016 r., program kontroli doraźnej (...) zatwierdzony 2 maja 2016 r. przez Zastępcę Dyrektora WPS (pismo znak: WPS-II.431.4.12.2016.RM), protokół z kontroli doraźnej przeprowadzonej w dniach 4-13 maja 2016 r. (pismo znak: WPS-II.431.4.12.2016.RM), wystąpienie pokontrolne z 16 maja 2016 r. (pismo znak: WPS-II.431.4.12.2016.RM).

¹²⁵ kontrolę doraźną przeprowadzili pracownicy Delegatury Placówki Zamiejskowej w Siedlcach WPS MUW.

¹²⁶ Dalej zwana również w skrócie PSSE.

¹²⁷ Pismo znak: HK.051.1.20.2016 z 8 grudnia 2016 r.

¹²⁸ Pismo znak: HK.051.1.20.2016 z 29 listopada 2016 r. Dalej zwany również w skrócie KPPSP.

¹²⁹ Pismo znak: PZ.5581.PS.4.14.2016 z 2 grudnia 2016 r.

¹³⁰ Protokół Kontroli nr HK.051.1.20.2016 z 7 lutego 2017 r.

¹³¹ Protokół Kontroli PSSE nr HK.051.1.20.2016 z 9 lutego 2017 r. Stwierdzono, że temperatura powietrza w pokojach wynosiła od 15,1 do 18,4 °C.

wydał decyzję¹³² o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę udzielonego podmiotowi prowadzącemu decyzją nr 142/2014 z 28 stycznia 2014 r. oraz wykreśleniu ww. placówki z rejestru. W uzasadnieniu wskazał, że podmiot prowadzący placówkę podjął działania mające na celu realizację zaleceń pokontrolnych. Monitorowanie placówki wykazało jednak, że sytuacja nie uległa poprawie. Od ww. decyzji podmiot prowadzący nie odwołał się. Prokuratura Okręgowa w Siedlcach pismem z 14 czerwca 2017 r. zawiadomiła Wojewodę o umorzeniu śledztwa w sprawie fizycznego i psychicznego znęcania się nad nieporadnymi z uwagi na stan fizyczny i psychiczny podopiecznymi poprzez stosowanie środków przymusu bezpośredniego. W dniu 19 czerwca 2017 r. inspektorzy Oddziału Polityki Społecznej Delegatury – Placówki Zamiejscowej w Siedlcach WPS MUW podjęli próbę przeprowadzenia kontroli doraźnej, podczas której uzyskali informację o wpisie placówki do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą¹³³. Odstąpiono od przeprowadzenia kontroli uzasadniając, że przeprowadzenie kontroli w podmiotach wykonujących działalność leczniczą nie leży w kompetencji WPS.

Placówka w Starych Babicach. W dniu 9 marca 2016 r. inspektorzy MUW przeprowadzili kontrolę kompleksową w ww. placówce, podczas której stwierdzono: brak ewidencji przypadków korzystania ze świadczeń zdrowotnych na terenie placówki¹³⁴ zawierającej informacje dotyczące zakresu tych świadczeń, dat ich realizacji oraz danych świadczeniodawcy; brak w pomieszczeniach sanitarnych uchwytów ułatwiających osobom mniej sprawnym korzystanie z tych pomieszczeń; brak na budynku tablicy zawierającej informację o posiadanym zezwoleniu Wojewody oraz numeru wpisu do rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę. W związku z ustalonymi nieprawidłowościami Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne¹³⁵, w których wniósł o: zamontowanie w ogólnodostępnych pomieszczeniach sanitarnych uchwytów ułatwiających osobom mniej sprawnym korzystanie z tych pomieszczeń, prowadzenie dokumentacji osób przebywających w placówce zgodnie z art. 68a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej; umieszczenie w widocznym miejscu na budynku, tablicy zawierającej informację o rodzaju posiadanego zezwolenia oraz numeru wpisu do rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę. O realizacji zaleceń pokontrolnych podmiot prowadzący poinformował Wojewodę w pismach z 17 i 26 października 2016 r.¹³⁶. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2 sierpnia 2017 r.¹³⁷, przekazało Wojewodzie raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji w tej placówce¹³⁸. W raporcie wskazano ujawnione nieprawidłowości, w tym podawanie mieszkańcom leków psychotropowych bez pisemnego zalecenia lekarskiego. Jak wynikało z raportu właścicielka placówki twierdziła, że leki były podawane na podstawie zalecenia telefonicznego psychiatry, a zalecenia najprawdopodobniej znajdowały się w przychodni, w której przyjmował lekarz. Stwierdzono, że wśród osób, którym podawano leki byli mieszkańcy nie konsultowani przez psychiatrę. Inspektorzy MUW, 25 sierpnia 2017 r., przeprowadzili kontrolę doraźną¹³⁹ w ww. placówce. W opinii inspektorów wszyscy mieszkańcy byli zadbani, swobodnie przemieszczali się po terenie placówki. Potwierdzono natomiast m.in. brak prawidłowo prowadzonej dokumentacji zawierającej informacje o stanie zdrowia mieszkańca, a przede wszystkim dokumentacji zawierającej zalecenia lekarskie, w tym zalecenie podawania leków psychotropowych. W wydanych zaleceniach pokontrolnych¹⁴⁰. Wojewoda wniósł m.in. o prowadzenie ewidencji przypadków stosowania na terenie placówki przymusu bezpośredniego, ze wskazaniem daty i zakresu tego środka; prowadzenie dokumentacji osób przebywających w placówce, zwłaszcza ewidencję przypadków korzystania ze świadczeń zdrowotnych na terenie placówki, zgodnie z art. 68a ust. 1 pkt d ustawy o pomocy społecznej. O realizacji zaleceń pokontrolnych podmiot prowadzący placówkę poinformował Urząd w piśmie z 5 kwietnia 2018 r.

¹³² Decyzja nr 614/2017 z 30 marca 2017 r.

¹³³ Przedstawiono kontrolującym zaświadczenia Nr Z-192313-20170523 z dnia 23 maja 2017 r. o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą informujące, że w rejestrze podmiotów wykonujących działalność leczniczą pod nr księgi rejestracyjnej 000000192313 znajduje się PFLEGEHEIM (...). – wydruk z księgi rejestrowej według stanu na dzień 24 maja 2017 r.

¹³⁵ Wystąpienie pokontrolne (pismo znak: WPS-II.431.1.3.2016 r. z 18 maja 2016 r.).

¹³⁶ Informacja o realizacji zaleceń pokontrolnych poprzedzona była pismami Wojewody z 12 lipca 2016 r. (pismo znak: WPS-II.431.1.3.2016.JR) oraz z 6 października 2016 r. (pismo znak: WPS-II.431.1.3.2016.JR) wzywającymi do przekazania informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych.

¹³⁷ Pismo znak: KMP.573.18.2017.AI z 1 sierpnia 2017 r.

¹³⁸ Pismo znak: KMP.573.18.2017.AI z 1 sierpnia 2017 r.

¹³⁹ Protokół z kontroli doraźnej (pismo znak: WPS-II.431.4.26.2017.IM).

¹⁴⁰ Wystąpienie pokontrolne (pismo znak: WPS-II.431.4.26.2017 z 4 stycznia 2018 r.).

Wojewoda powiadomił¹⁴¹ Okręgową Izbę Lekarską w Warszawie o ujawnionych nieprawidłowościach przez przedstawicieli Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur dotyczących podawania leków psychotropowych mieszkańcom oraz wątpliwościach inspektorów MUW co do prawidłowości świadczenia usług medycznych przez lekarza psychiatrę. W związku z nieświadczeniem znamion przewinienia zawodowego ze strony lekarzy Okręgowa Izba Lekarska umorzyła postępowania wyjaśniające¹⁴².

Placówka w Milanówku. W dniu 24 lutego 2016 r. inspektorzy MUW przeprowadzili kontrolę doraźną ww. placówki, która ówczesnie nie posiadała wymaganego zezwolenia Wojewody. Podczas kontroli stwierdzono m.in., że na ogrodzeniu posesji znajdowała się tablica zawierająca informację, że placówka posiada zezwolenie Wojewody i wpisana jest do rejestru, co było niezgodne ze stanem faktycznym¹⁴³; dwa pokoje nie spełniały standardu określonego w ustawie o pomocy społecznej; w niektórych pokojach odczuwalna była niska temperatura oraz nieprzyjemny zapach; placówka nie spełniała standardu w zakresie liczby łazienek i toalet przeznaczonych dla mieszkańców, w niektórych pomieszczeniach sanitarnych również wyczuwalny był nieprzyjemny zapach. W trakcie kontroli inspektorzy nie mieli możliwości wglądu do dokumentacji mieszkańców, która znajdowała się w zamkniętym pokoju. W związku z powyższym Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne¹⁴⁴. Wniósł w nich m.in. o: zaprzestanie posługiwania się informacją, że placówka posiada zezwolenie wojewody i wpisana jest do rejestru; niezwłoczne podjęcie działań mających na celu uzyskanie zezwolenia Wojewody na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę; zagwarantowanie w placówce standardu określonego w art. 68 i 68a ustawy o pomocy społecznej; zlikwidowanie nieprzyjemnego zapachu w budynku; oraz umożliwienie inspektorom dokonującym kontroli wglądu do dokumentacji mieszkańców. Wojewoda wymierzył podmiotowi prowadzącemu karę pieniężną w wysokości 20 tys. zł za prowadzenie placówki bez wymaganego zezwolenia Wojewody¹⁴⁵. W dniu 17 sierpnia 2016 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Grodzisku Mazowieckim poinformował Urząd, o przeprowadzonej kontroli doraźnej¹⁴⁶ w ww. placówce, podczas której stwierdzono, że podmiot prowadzący nie posiada wymaganego zezwolenia na prowadzenie tego typu działalności gospodarczej. Ponadto, 23 września 2016 r., Wojewoda uzyskał informację z Urzędu Miasta Milanówek, że 21 września 2016 r., po raz kolejny¹⁴⁷ do Szpitala Zachodniego w Grodzisku Mazowieckim pogotowie ratunkowe przywiozło pacjentów z ww. placówki w stanie wychłodzenia oraz obniżonym ciśnieniem. Pracownicy Pogotowia ratunkowego potwierdzili, że budynek, w którym przebywały starsze osoby był nieogrzewany, a dyrektor zachowywała się wobec nich wulgarnie i opryskliwie. W Urzędzie Miasta Milanówku, 23 września 2016 r., odbyło się spotkanie przedstawicieli jednostek służb interwencyjnych¹⁴⁸. Postanowiono m.in. przeprowadzić kontrolę obiektu pod kątem panującej temperatury w pomieszczeniach oraz sprawdzić warunki bytowe pensjonariuszy. Podczas kontroli przeprowadzonych przez pracowników MUW w dniach 6 i 23 września 2016 r. stwierdzono m.in.¹⁴⁹, że liczba opiekunek była zbyt mała do zapewnienia właściwej opieki znajdującym się w placówce osobom, które wymagały z uwagi na stan zdrowia oraz konieczność wsparcia w podstawowych czynnościach życiowych¹⁵⁰. W budynku był wyczuwalny, bardzo nieprzyjemny zapach wskazujący na nieprzeprowadzenie toalety porannej u mieszkańców i niesprzątanie pomieszczeń. Stan sanitarny pomieszczeń budził po-

¹⁴¹ Pismo znak WPS-II.431.4.26.2017.IM z 21 sierpnia 2017 r.

¹⁴² Pismo znak RO 292/2017 z 14 lutego 2018 r.

¹⁴³ Podmiot prowadzący placówkę posiadał zezwolenie Wojewody na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę z dnia 5 czerwca 2012 r., które miało charakter czasowy i obowiązywało do 1 lipca 2015 r.

¹⁴⁴ Wystąpienie pokontrolne (pismo znak:WPS-II.431.4.8.2016.JR z 27 kwietnia 2016 r.).

¹⁴⁵ Na podstawie decyzji nr 1595/2016 z 14 lipca 2016 r.

¹⁴⁶ Kontrolę interwencyjną przeprowadzono 4 sierpnia 2016 r.

¹⁴⁷ W Piśmie z 7 listopada 2016 r. (będącym odpowiedzią na pismo WPS MUW z 7 października 2016 r.) w sprawie interwencji zespołów ratownictwa medycznego w placówce w Milanówku, firma „Falck Medycyna” poinformowała, że zespoły ratownictwa medycznego interweniowały w ww. domu opieki 27 razy w 2016 roku. W zdecydowanej większości interwencje dotyczyły zaostreżenia chorób przewlekłych i powikłań urazów (brak było adnotacji dotyczącej niewłaściwych warunków opieki nad pacjentem). Dyrektor Szpitala Zachodniego w Grodzisku Mazowieckim poinformowała, że przywieziona 21 września 2016 r. wraz z innymi pensjonariuszami podopieczna placówki w Milanówku była odwodniona, w znacznym stopniu wyziebiona, zaniedbana higienicznie, zanieczyszczona odchodami. Stan chorej wykazywał na zaniedbania ze strony osób opiekujących się nią bezpośrednio. Z tego powodu poinformowano telefonicznie o tym przypadku dyżurnego Komisariatu Policji w Milanówku.

¹⁴⁸ Przedstawiciele: Urzędu Miasta, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Policji, Straży Miejskiej oraz Ośrodka Pomocy Społecznej w Milanówku. Spotkanie odbyło się po przeprowadzonej interwencji w placówce w dniu 23 września 2016 r., w której uczestniczyli przedstawiciele: Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Grodzisku Mazowieckim, Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Ośrodka pomocy Społecznej w Milanówku.

¹⁴⁹ Protokół z przeprowadzenia kontroli doraźnej z 6 września 2016 r. i 23 września 2016 r (pismo znak: WPS-II.431.4.21.2016.MŚ).

¹⁵⁰ W placówce przebywało 21 osób w podeszłym wieku. Opiekę nad nimi sprawowały dwie opiekunki.

ważne zastrzeżenia. Nie we wszystkich łazienkach znajdowały się środki czystości i była ciepła woda. Ponadto w placówce było zimno. Po interwencji pracowników MUW zostało włączone ogrzewanie. W ocenie inspektorów stan zdrowia większości mieszkańców uniemożliwił uzyskanie informacji na temat zakresu świadczonych usług. Na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne¹⁵¹, w których wniósł m.in. o: niezwłoczne podjęcie działań mających na celu uzyskanie zezwolenia Wojewody, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej; zapewnienie większej liczby personelu sprawującego bezpośrednią opiekę nad mieszkańcami; zagwarantowanie w placówce standardu określonego w ustawie o pomocy społecznej, tj. systematyczne i według potrzeb dbanie o higienę osobistą i czystość mieszkańców, sprząkanie pomieszczeń placówki, aby były wolne od nieprzyjemnych zapachów, zagwarantowanie mieszkańcom komfortu korzystania z pomieszczeń sanitarnych poprzez ciągły dostęp do ciepłej wody; zlikwidowanie pokoju czteroosobowego lub spowodowanie, aby przebywały w nim wyłącznie osoby leżące. W dniu 12 października 2016 r. Wojewoda złożył do Prokuratury Rejonowej w Grodzisku Mazowieckim zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na narażeniu na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu osób przebywających w ww. placówce, tj. o czyn z art. 160 kk. Ponadto wymierzył karę pieniężną w wysokości 40 tys. zł za niezaprzeszanie prowadzenia placówki bez wymaganego zezwolenia¹⁵². Kolejną kontrolę doraźną w ww. placówce inspektorzy MUW przeprowadzili 7 kwietnia 2017 r., podczas której stwierdzono, że placówka nie spełnia standardu określonego w art. 68 i 68a ustawy o pomocy społecznej, a podmiot prowadzący ją nie posiada wymaganego zezwolenia Wojewody zgodnie z art. 67 ww. ustawy. Ustalono, że: w jednej z łazienek nie było ciepłej wody, nie we wszystkich toaletach były deski sedesowe; nie wszystkie pomieszczenia były posprzątane, w budynku utrzymywał się nieprzyjemny zapach. Pomimo, że w placówce przebywały dwie osoby ubezwłasnowolnione, brak było ich dokumentacji. Na podstawie ustalonych nieprawidłowości Wojewoda wydał dwa zalecenia pokontrolne, w których wniósł ponownie o niezwłoczne podjęcie działań mających na celu uzyskanie zezwolenia Wojewody oraz zagwarantowanie w placówce standardu określonego w art. 68 i 68 a ustawy o pomocy społecznej. Wojewoda wymierzył na podmiot prowadzący karę pieniężną w wysokości 40 tys. zł za niezaprzeszanie prowadzenia bez wymaganego zezwolenia Wojewody ww. placówki¹⁵³.

Na podstawie złożonego przez podmiot prowadzący, 8 czerwca 2017 r., w MUW wniosku o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę inspektorzy MUW w dniu 2 marca 2018 r., przeprowadzili oględziny obiektu. Stwierdzono, że mieszkańcom ww. placówki świadczone są niezbędne usługi opiekuńcze oraz bytowe. Wojewoda wydał podmiotowi prowadzącemu decyzję zezwalającą na prowadzenie placówki zapewniającą całodobową opiekę na czas określony do 30 czerwca 2020 r.¹⁵⁴.

(akta kontroli: t. 4, str. 442, 444; t. 5, str. 200-295; t. 8, str. 114-204, 236-524; t. 6, str. 225-229, 252-507; t. 9, str. 1-301)

2.3. Analiza dokumentacji kontroli przeprowadzonych przez MUW

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację kontroli przeprowadzonych przez Urząd w latach 2016-2018 (I półrocze) w 10 placówkach posiadających wymagane zezwolenia Wojewody¹⁵⁵, w tym jednej placówki, co do której Wojewoda podjął decyzję o jego cofnięciu. Łącznie badaniem objęto dokumentację 23 kontroli, w tym: pięciu kontroli kompleksowych, 17 kontroli doraźnych (w tym czterech kontroli przeprowadzonych przed uzyskaniem przez placówkę wymaganego zezwolenia) oraz jednej kontroli sprawdzającej.

Zgodnie z § 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli o przedmiocie i terminie rozpoczęcia kontroli zarządzający kontrolę powiadamia organ założycielski oraz kierownika jednostki podlegającej kontroli na siedem dni przed rozpoczęciem kontroli. Przepisu nie stosuje się do kontroli doraźnej.

¹⁵¹ Wystąpienie pokontrolne z 3 lutego 2017 r. (pismo znak:WPS-II.431.4.21.2016.MŚ).

¹⁵² Decyzja nr 2681/2016 z dnia 13 grudnia 2016 r.

¹⁵³ Decyzja nr 303/2018 z dnia 16 lutego 2018 r.

¹⁵⁴ Decyzja Nr 511/2018 z dnia 21 marca 2018 r.

¹⁵⁵ Dokumentacja, która została objęta szczegółowym badaniem dotyczyła następujących placówek: 1. w Zielonce; 2. w Warszawie; 3. w Zalesiu Górnym; 4. w Konstancinie-Jeziornie; 5. w Milanówku; 6. w Częstokowie Mazowieckim; 7. w Otwocku; 8. w Starych Babicach; 9. w Markach; 10. w gminie Wilga.

Stwierdzono, że przed rozpoczęciem wszystkich objętych badaniem kontroli kompleksowych oraz kontroli sprawdzającej Wojewoda powiadamiał kierowników jednostek podlegających kontroli o przedmiocie i terminie ich rozpoczęcia. Natomiast w jednym przypadku nie zachował siedmiodniowego terminu powiadomienia, tj. powiadomienie doręczono dwa dni przed podjęciem czynności kontrolnych¹⁵⁶. Dyrektor WPS wyjaśniła, że kontrola kompleksowa placówki w Otwocku została zaplanowana w dniach 27-28 października 2016 r. Pismo z 17 października 2016 r. z informacją o terminie kontroli zostało wysłane do podmiotu prowadzącego placówkę 19 października 2016 r., czyli osiem dni przed rozpoczęciem kontroli. Strona została również poinformowana o planowanej kontroli kompleksowej telefonicznie. (...) Przez duże obłożenie pracą nie została sporządzona notatka służbowa z przeprowadzonej rozmowy telefonicznej.

(akta kontroli: t. 4, str. 425, 428; t. 7, str. 238-255, 288-307; t. 8, str. 104, 109-110)

Wszystkie kontrole zostały poprzedzone wydaniem upoważnienia do przeprowadzenia kontroli pracownikom MUW. Upoważnienia zawierały informacje zgodne z wymogiem określonym w § 9 ww. rozporządzenia, a czynności kontrole przeprowadzone zostały w terminach określonych w upoważnieniach, na podstawie programów kontroli zatwierdzonych przez Dyrektora WPS lub jego zastępcę. Dokonywane w postępowaniu kontrolnym ustalenia zespół inspektorów opisywał w protokole kontroli. Protokoły sporządzane były zgodnie z wymogami określonymi w §15 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia¹⁵⁷. W jednym przypadku¹⁵⁸ stwierdzono, że protokół kontroli nie został podpisany przez jednego z inspektorów uczestniczącego w czynnościach kontrolnych¹⁵⁹. Przyczyną była długotrwała, usprawiedliwiona nieobecność pracownika MUW.

(akta kontroli: t. 4, str. 291-307; t. 8, str. 120; t. 7, str. 291-307)

Zgodnie z art. 128 ust. 1- 5 ustawy o pomocy społecznej, Wojewoda w wyniku przeprowadzonych przez zespół inspektorów czynności, (...), może wydać jednostce organizacyjnej pomocy społecznej albo kontrolowanej jednostce zalecenia pokontrolne. (...) Jednostka organizacyjna pomocy społecznej albo kontrolowana jednostka w terminie 30 dni obowiązana jest do powiadomienia Wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków (...).

- Stwierdzono, że w przypadku placówki w Milanówku Wojewoda, po przeprowadzonych trzech kontrolach doraźnych, wydał zalecenia pokontrolne w wystąpieniach pokontrolnym z dnia 27 kwietnia 2016 r., 3 lutego 2017 r. oraz 25 maja 2017 r. Zalecenia zostały wydane przed uzyskaniem przez podmiot prowadzący placówkę wymaganego zezwolenia.

- W przypadku placówki w Zalesiu Górnym, posiadającej zezwolenie Wojewody, po przeprowadzonej kontroli kompleksowej w dniach 18-19 października 2017 r. w sporządzono protokół pokontrolny, który został podpisany przez podmiot prowadzący placówkę¹⁶⁰. Wojewoda otrzymał pismo odnoszące się do ustaleń zawartych w protokole. Jednak w piśmie tym podmiot prowadzący placówkę nie zawarł informacji odnoszącej się do nieprowadzenia na bieżąco ewidencji przypadków korzystania ze świadczeń zdrowotnych mieszkańców na terenie placówki i do braku, w niektórych wpisach, pieczętki lekarza. W dokumentacji z postępowania kontrolnego brak było wystąpienia pokontrolnego wraz z zaleceniami pokontrolnymi. Dyrektor WPS wyjaśniła, że pracownik prowadzący postępowanie został przeniesiony do innego Oddziału. Sprawa obecnie prowadzona jest przez innego pracownika i nadal jest w toku.

- W przypadku placówki w Warszawie, posiadającej zezwolenie Wojewody, po przeprowadzonej kontroli doraźnej 5 sierpnia 2016 r. zostało sporządzone wystąpienie pokontrolne wraz z zaleceniami, które doręczono podmiotowi prowadzącemu placówkę 20 października 2016 r. Dokumentacja z przeprowadzonego postępowania kontrolnego nie zawierała informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych, ani działań podjętych przez Wojewodę nakazujących niezwłoczne przekazanie informacji o ich realizacji. Ponadto, w związku z nieuzyskaniem informacji o realizacji zaleceń

¹⁵⁶ Dotyczy placówki w Otwocku. Powiadomienie doręczono 25 października 2016, czynności kontrolne w placówce rozpoczęto 27 października 2016 r.

¹⁵⁷ Zgodnie z §15 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia dokonane w postępowaniu kontrolnym ustalenia zespół inspektorów opisuje w protokole kontroli w sposób uporządkowany, zwięzły i przejrzysty. Protokół kontroli powinien zawierać oznaczenie jednostki podlegającej kontroli, jej siedzibę i adres, imię i nazwisko kierownika, z uwzględnieniem zmian zaistniałych w okresie objętym kontrolą.

¹⁵⁸ Dotyczy protokołu z kontroli kompleksowej przeprowadzonej z 9 marca 2016 r. w Starych Babicach.

¹⁵⁹ Zgodnie z §15 ust. 2 pkt 13 ww. rozporządzenia dokonane w postępowaniu kontrolnym ustalenia zespół inspektorów opisuje w protokole kontroli w sposób uporządkowany, zwięzły i przejrzysty. Protokół kontroli powinien zawierać podpisy członków zespołu i kierownika jednostki podlegającej kontroli na każdej stronie protokołu oraz podpisy członków zespołu inspektorów i kierownika jednostki podlegającej kontroli oraz miejsce i datę podpisania protokołu kontroli.

¹⁶⁰ Protokół podpisany 12 marca 2018 r.

pokontrolnych, Wojewoda nie wydał również decyzji o wymierzeniu kary zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Dyrektor WPS wyjaśniła, że w wystąpieniu pokontrolnym z 12 października 2016 r. zostały zawarte trzy zalecenia pokontrolne. Podmiot prowadzący placówkę nie poinformował o sposobie ich realizacji. Natomiast 4 kwietnia 2017 r. została przeprowadzona w placówce kolejna kontrola doraźna, w wyniku której została również sprawdzona realizacja zaleceń pokontrolnych z kontroli poprzedniej. Decyzja o wymierzeniu kary nie została wydana, ponieważ podmiot zrealizował wszystkie zalecenia, co zostało zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z 14 lipca 2017 r.

(akta kontroli: t. 4, str. 431-441; t. 7, str. 419-505; t. 8, str. 236-524)

Zgodnie z art. 130 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej w przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku prowadzonej bez zezwolenia wojewoda może, poza nałożeniem kary pieniężnej wydać decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia tej placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności do czasu uzyskania zezwolenia.

W przypadku placówki w Milanówku, 12 czerwca 2017 r., podmiot prowadzący złożył w MUW wniosek o zezwolenie na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę. Na podstawie przeprowadzonych w ww. placówce kontroli doraźnych, 6 września 2016 r.¹⁶¹ i 23 września 2016 r., stwierdzono liczne nieprawidłowości w zakresie standardu usług socjalno-bytowych świadczonych przez placówkę określonych w art. 68 i 68a ustawy o pomocy społecznej¹⁶². Wojewoda, 12 października 2016 r., na podstawie art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹⁶³ złożył do Prokuratury Rejonowej w Grodzisku Mazowieckim zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na narażeniu na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu osób przebywających w placówce zapewniającej całodobową opiekę¹⁶⁴, tj. o czyn z art. 160 kk.

Ponadto, w związku z naruszeniem przepisów przeciwpożarowych, Komenda Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Grodzisku Mazowieckim 18 listopada 2016 r. wydała decyzję¹⁶⁵, w której stwierdzono, że budynek będący siedzibą placówki uznaje się jako zagrażający życiu ludzi. Decyzja ta obowiązywała do 30 maja 2017 r.¹⁶⁶ Pomimo złożenia przez Wojewodę ww. zawiadomienia do Prokuratury Rejonowej oraz wydania ww. decyzji Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Wojewoda nie podjął decyzji nakazującej wstrzymanie prowadzenia placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności do czasu uzyskania zezwolenia. Dyrektor WPS wyjaśniła, że postępowanie dotyczące wstrzymania prowadzenia placówki nie zostało wszczęte, ponieważ uwzględniono działania podejmowane przez podmiot prowadzący zmierzające do poprawy sytuacji osób przebywających w placówce oraz uzyskania zezwolenia Wojewody.

W okresie obowiązywania decyzji wydanej przez Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Grodzisku Mazowieckim (18 listopada 2016 r. - do 30 maja 2017 r.), Urząd otrzymał pisma od OPS¹⁶⁷ w Milanówku z dnia 6 grudnia 2016 i 13 stycznia 2017 r., w których OPS zwracał się z prośbą o udzielenie informacji: czy placówka uzyskała zezwolenia Wojewody oraz o zajęcie stanowiska w odniesieniu do monitorowania sytuacji mieszkańców ww. placówki przez pracowników ośrodka. OPS ponownie, 6 marca 2017 r. i 5 czerwca 2017 r., wystąpił do MUW o udzielenie informacji dotyczącej faktycznego stanu prawnego placówki oraz o udzielenie informacji czy ww. placówka otrzymała zezwolenia Wojewody i posiada wpis do rejestru. Na powyższe Wojewoda udzielił odpowiedzi dopiero 30 czerwca 2017 r.¹⁶⁸ (tj. po okresie obowiązywania decyzji wydanej przez Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej), w której poinformował

¹⁶¹ 16 września 2016 r. Wojewoda skierował pisma (znak WPS-II.431.4.21.2016) do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Powiatowej Inspekcji Pracy oraz Komendy Powiatowej Straży Pożarnej w Grodzisku Mazowieckim z prośbą o przeprowadzenie w przywołanej placówce kontroli.

¹⁶² Stwierdzone nieprawidłowości opisano w punkcie 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁶³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1904, ze zm. Dalej zwanym również w skrócie „kpk”.

¹⁶⁴ Na podstawie art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kpk.

¹⁶⁵ Decyzja nr 0231/75/16 z 18 listopada 2016 r. Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Grodzisku Mazowieckim.

¹⁶⁶ Pismo z 31 maja 2017 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie Grodziskim informujące, że Komenda Powiatowa Straży Pożarnej w Grodzisku Mazowieckim pismem PX.5580.7.3.2017 z dnia 30.05.2017 r. potwierdziła, że wszystkie obowiązki nakazane przez organ PSP w drodze decyzji administracyjnych z 2016 r. zostały zrealizowane, co powoduje, że przedmiotowy budynek nie uznaje się jako zagrażający życiu.

¹⁶⁷ Dalej zwany również w skrócie „OPS” lub „Ośrodek”.

¹⁶⁸ Pismo znak: WPS-II.431.4.21.2016 z 30 czerwca 2017 r. Data odbioru pisma przez OPS w Milanówku 6 lipca 2017 r.

Ośrodek, że podmiot prowadzący placówkę nie posiada wymaganego zezwolenia. W piśmie tym Wojewoda nie zawarł zaleceń co do monitorowania placówki.

Zastępca Dyrektora WPS wyjaśniła, że pismami z 30 czerwca 2017 r. i 5 kwietnia 2018 r.¹⁶⁹ WPS udzielił odpowiedzi OPS w Milanówku. Ponadto pracownicy Urzędu pozostawali cały czas w telefonicznym kontakcie z pracownikami Ośrodka, którym przekazywane były sugestie o monitorowaniu sytuacji placówki w zakresie własnych kompetencji. Rozmowy telefoniczne nie były dokumentowane w formie notatek służbowych. Pracownicy Wydziału byli w bieżącym kontakcie z podmiotem prowadzącym placówkę, który informował o obecnej sytuacji mieszkańców placówki oraz o podejmowanych działaniach w celu uzyskania zezwolenia.

(akta kontroli: t. 4, str. 503-505; t. 5, str. 200-295; t. 8, str. 236-524)

2.4. Prowadzenie rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę

W latach 2016-2017 na dzień 31 grudnia oraz 30 czerwca 2018 r. liczba placówek zapewniających całodobową opiekę wyniosła odpowiednio: 100, 103, 110. Placówki te przeznaczone były odpowiednio dla 3.992, 4.137, 4.469 pensjonariuszy. W latach 2016 i 2017 przebywało w nich 3.140 i 3.406 osób. Wszystkie ujęte w rejestrze Wojewody placówki zapewniające całodobową opiekę posiadały aktualne zezwolenia. W terminie do 30 dni, od dnia uprawomocnienia decyzji Wojewody, były wprowadzane zmiany w opublikowanym na stronie internetowej MUW rejestrze placówek zapewniających całodobową opiekę. Tylko w jednym przypadku termin ten wyniósł 61 dni. Przyczyną późnego wprowadzenia zmiany było zbyt duże obciążenie pracą. W Urzędzie nie opracowano procedur prowadzenia ww. rejestru. Dyrektorka WPS wyjaśniła, że prowadzenie rejestru oparte jest na zapisie art. 22 ustawy o pomocy społecznej. Rejestr placówek prowadzony był na bieżąco. Każdorazowo, po uprawomocnieniu się decyzji zezwalającej na prowadzenie placówki, zmieniającej lub decyzji o cofnięciu zezwolenia wprowadzana jest zmiana i umieszczana na stronie internetowej oraz BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

(akta kontroli: t. 3, str. 418, 439-464, 474-519; t. 4, str. 426, 429)

Spośród 110 placówek zapewniających całodobową opiekę ujętych w rejestrze Wojewody na dzień 30.06. 2018 r., pięć¹⁷⁰ z nich funkcjonowało uprzednio bez wymaganego prawem zezwolenia. Skutkiem podjętych działań kontrolno-nadzorczych przez Wojewodę było uzyskanie przez podmioty zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli: t. 3, str. 418, 430-438; t. 4, str. 538-575)

W okresie objętym kontrolą, za niezrealizowanie zaleceń pokontrolnych zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej¹⁷¹, Wojewoda wydał cztery decyzje¹⁷² wymierzające kary pieniężne, w łącznej wysokości 15 tys. zł. Podmioty prowadzące placówki nie występowały do MUW o obniżenie wysokości nałożonych kar. Wpłaty z tytułu kar zostały wniesione w łącznej wysokości wraz z odsetkami 15,1 tys. zł.

(akta kontroli: t. 4, str. 435, 440, 465, 479, 502)

2.5. Kontrole wewnętrzne przeprowadzone w MUW w zakresie prowadzenia nadzoru nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę

W 2015 roku Wydział Kontroli MUW¹⁷³ przeprowadził w Oddziale wewnętrzną kontrolę problemową. Zakres kontroli obejmował prowadzenie kontroli placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub w podeszłym wieku oraz sposób wykorzystania ustaleń kontroli w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Na tej podstawie w 2016 roku, wydano siedem zaleceń pokontrolnych, które dotyczyły m.in. niezwłocznego wszczynania postępowań zmierzających do nałożenia kary na podmioty prowadzące placówki całodobowe bez wymaganego zezwolenia wojewody, w przypadkach niezrealizowania zaleceń pokontrolnych zobowiązujących do zarejestrowania takiej placówki, podejmowania czynności w celu ustalenia stanu realizacji zaleceń pokontrolnych, dokumentowania ustaleń kontroli w protokołach kontroli

¹⁶⁹ Pismo znak WPS-II.431.4.21.2016 z 5 kwietnia 2018 r. Data odbioru pisma przez OPS w Milanówku 12 kwietnia 2018 r. Wojewoda poinformował OPS w Milanówku. o podjęciu decyzji nr 511/2018 z 21 marca 2018 r. o udzieleniu zezwolenia przedsiębiorcy na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę.

¹⁷⁰ Dotyczy placówki w: Żąbkach; Warszawie; Łomianki; w Milanówku; w Unierzyżu.

¹⁷¹ Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, kto nie realizuje zaleceń pokontrolnych – podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 do 6.000 zł.

¹⁷² Dotyczy: Decyzja nr 939/2016 z 27 kwietnia 2016 r.- wysokość kary 2,5 tys. zł; Decyzja nr 1368/2017 z 5 lipca 2017 r.- wysokość kary 6 tys. zł; decyzja nr 1727/2017 z 30 sierpnia 2017 r. – wysokość kary 0,5 tys. zł; decyzja nr 105/2018 z 16 stycznia 2018 r.- wysokość kary 6 tys. zł.

¹⁷³ Wystąpienie pokontrolne z dnia 27 czerwca 2016 r., znak: WK-II.1612.1.2015 r.

zgodnie z obowiązkiem wynikającym z §15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli, wskazywania w protokołach kontroli wszystkich wymaganych elementów, o których mowa w §15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli oraz wskazywania w protokołach pokontrolnych pełnej podstawy prawnej; formułowania zaleceń pokontrolnych w taki sposób, aby odnosiły się one do wszystkich stwierdzonych nieprawidłowości. WPS w dniu 29 lipca 2016 r., poinformował o sposobie wykonania zaleceń i wykorzystania wniosków pokontrolnych¹⁷⁴. Ponadto, w okresie czerwiec - sierpień 2016 r., odbyła się kontrola NIK¹⁷⁵, której tematem była opieka nad chorymi na chorobę Alzheimera oraz wsparcie dla ich rodzin. Sformułowano wniosek pokontrolny o przeprowadzanie kontroli kompleksowych we wszystkich placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli. Odpowiadając na wystąpienie pokontrolne Wojewoda poinformował, że nie ma możliwości zwiększenia zatrudnienia w WPS, którego pracownicy wykonują kontrolę w placówkach całodobowej opieki. Zostały jednak podjęte działania, mające na celu wzmocnienie obsady kadrowej w Oddziale. Z uwagi na fakt, że najwięcej placówek całodobowej opieki działa w Warszawie i okolicach, jeżeli przemawiać będą za tym względy organizacyjne, do ich kontroli zostaną włączeni także pracownicy z oddziałów w Delegaturach MUW, co pozwoli na zwiększenie liczby planowanych kontroli kompleksowych. Duża liczba przeprowadzanych kontroli doraźnych oraz oględzin obiektów, w związku z planowanymi uruchomieniami nowych placówek, może zagrozić wykonaniu w pełni dyspozycji przepisu § 5 ust.2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, dlatego podjęte zostaną stosowne działania naprawcze¹⁷⁶. Dyrektor WPS wyjaśnił, że ramach realizacji zaleceń pokontrolnych w 2017 roku podjęto działania mające na celu wzmocnienie obsady kadrowej w Oddziale do spraw Pomocy Stacjonarnej. Kilukrotnie ogłaszano nabory na zastępstwa w Oddziale do spraw Pomocy Stacjonarnej, które nie zawsze były rozstrzygane (...). Ponadto, po zmianie struktury organizacyjnej Urzędu pięcioro pracowników placówek zamiejscowych w delegaturach MUW zostało włączonych w struktury Oddziału. Od 2018 roku do kontroli przeprowadzanych w Warszawie i okolicach włączani są pracownicy Oddziału z delegatur Urzędu. Ma to jednak miejsce wówczas, gdy jest zasadne z punktu widzenia optymalizacji kosztów.

(akta kontroli: t. 4, str. 2, 4, 79-103, 426-427, 429-430)

Funkcjonowanie placówek zapewniających całodobową opiekę (...) nie było przedmiotem audytu wewnętrznego MUW. Zastępca Dyrektora WPS wyjaśnił¹⁷⁷, że zgodnie z art. 283 ust. 1-3 ustawy o finansach publicznych¹⁷⁸ zadania audytowe w jednostce przeprowadza się na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego. Według przyjętej w Zespole Audytu Wewnętrznego MUW metodyki oceny ryzyka dla potrzeb ustalenia obszarów działalności jednostki, w których zostaną przeprowadzone zadania audytowe w danym roku, audytor gromadzi i uwzględnia w macierzy ryzyka m.in. informacje o przeprowadzonych w poszczególnych obszarach audytowych kontrolach zewnętrznych oraz wewnętrznych. Kontrole przeprowadzone przez Wydział Kontroli MUW w 2015 r. oraz Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Warszawie w 2016 r. miały wpływ na wyniki analiz ryzyka na etapie planowania audytu. Audytorzy w swej pracy kierują się zasadą niepowielania prac kontrolerskich i audytorskich, które stanowią istotne obciążenie dla komórki/jednostki objętej badaniem, w sytuacji gdy istnieje duże prawdopodobieństwo, że wartość dodana ustaleń w ramach kolejno prowadzonych audytów/kontroli będzie ograniczona.

(akta kontroli: t. 2, 4, 465, 468, 475-476)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

- Pomimo, że przepis art. 130 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, w przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce zapewniającej całodobową opiekę, nie nakłada obowiązku na Wojewodę wydawania decyzji nakazującej wstrzymanie prowadzenia placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności do czasu uzyskania zezwolenia, zdaniem NIK, zasadnym było zastosowanie tego narzędzia wobec placówki

¹⁷⁴ Pismo, znak: WPS-VII.1612.1.2015.

¹⁷⁵ Kontrola Najwyższej Izby kontroli Delegatury w Warszawie nr P/16/067.

¹⁷⁶ Pismo, znak: WPS-VII.1610.1.2016.MJ z 31 sierpnia 2016 r.

¹⁷⁷ Wyjaśnienie zostało sporządzone na podstawie odpowiedzi udzielonej Dyrektorowi WPS przez audytora wewnętrznego MUW z dnia 5 października 2018 r.

¹⁷⁸ Dz.U. z 2017 r. poz.2077, ze zm.

w Milanówku. W tej sprawie Wojewoda w dniu 12 października 2016 r. złożył do Prokuratury Rejonowej w Grodzisku Mazowieckim zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na narażeniu na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu osób przebywających w placówce zapewniającej całodobową opiekę, tj. o czyn z art. 160 kk. Ponadto oraz w związku z naruszeniem przepisów przeciwpożarowych, Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Grodzisku Mazowieckim 18 listopada 2016 r. wydał decyzję¹⁷⁹, w której orzeczono, że budynek będący siedzibą placówki uznaje się jako zagrażający życiu ludzi. Decyzja ta obowiązywała do 30 maja 2017 r.

- Zgodnie z art. 128 ust. 1-5 ustawy o pomocy społecznej Wojewoda w wyniku przeprowadzonych czynności (...) może wydać jednostce organizacyjnej pomocy społecznej albo kontrolowanej jednostce zalecenia pokontrolne(...). Jednostka została obowiązana w terminie 30 dni do powiadomienia Wojewody o sposobie ich realizacji. W przypadku placówki w Zalesiu Górnym, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w toku przeprowadzonej kontroli kompleksowej w dniach 18-19 października 2017 r. w dokumentacji z postępowania kontrolnego brak było wydanych zaleceń pokontrolnych. Ponadto, w przypadku placówki w Warszawie, po przeprowadzonej kontroli doraźnej 5 sierpnia 2016 r. zostało sporządzone wystąpienie pokontrolne wraz z zaleceniami, które doręczono podmiotowi prowadzącemu placówkę 20 października 2016 r.

Dokumentacja z przeprowadzonego postępowania kontrolnego nie zawierała informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych, ani działań podjętych przez Wojewodę nakazujących niezwłoczne przekazanie informacji o ich realizacji¹⁸⁰. Pomimo, iż ww. przepis nie nakłada obowiązku na Wojewodę wydawania zaleceń pokontrolnych ani podejmowania działań dotyczących uzyskania informacji o ich realizacji, zdaniem NIK, zasadne było wydanie ich bez zbędnej zwłoki. Ewentualny brak realizacji tych zaleceń byłby powodem wszczęcia postępowania o nałożeniu kary pieniężnej na podmiot prowadzący placówkę zgodnie z art. 130 ust. 1 ww. ustawy.

Ustalone
nieprawidłowości

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

- w okresie objętym kontrolą w przypadku 65 placówek kontrole kompleksowe zostały przeprowadzone rzadziej niż raz na trzy lata co było niezgodne wymogiem określonym w § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli;
- w jednym przypadku przed podjęciem kontroli kompleksowej Wojewoda nie zachował siedmiodniowego terminu powiadomienia kierownika jednostki podlegającej kontroli o przedmiocie i terminie jej rozpoczęcia, co było niezgodne z § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

Na podstawie dokonanej analizy dokumentacji 10 spraw w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków w MUW stwierdzono, że:

- w dwóch przypadkach Wojewoda w wezwaniach skierowanych do podmiotów występujących z wnioskiem o zezwolenie nie pouczył ich, że niedołączenie do wniosku wymaganej dokumentacji spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia, co było niezgodne z wymogiem określonym § 4 rozporządzenia w sprawie wydawania i cofania zezwoleń;
- w dwóch przypadkach Wojewoda z opóźnieniem wzywał podmioty występujące z wnioskiem o dostarczenie wymaganej dokumentacji nie zachowując miesięcznego terminu określonego z art. 35 § 3 Kpa;
- w dwóch przypadkach (spośród pięciu, w których inspektorzy MUW przeprowadzili oględziny), nie zachowano wymaganego 30 dniowego terminu dokonania oględzin obiektu od dnia złożenia kompletu wymaganych dokumentów do wniosku o zezwolenie na prowadzenie placówki zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wydawania i cofania zezwoleń;
- w trzech przypadkach (spośród pięciu, w których przeprowadzono oględziny) nie zachowano wymaganego 14 dniowego terminu rozpatrzenia wniosku od dnia zakończenia oględzin obiektu zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wydawania i cofania zezwoleń;

¹⁷⁹ Decyzja nr 0231/75/16 z 18 listopada 2016 r. Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Grodzisku Mazowieckim.

¹⁸⁰ Realizację zaleceń pokontrolnych potwierdzono dopiero na podstawie przeprowadzonej kontroli 4 kwietnia 2017 r.

- w jednym przypadku nie zachowano miesięcznego terminu załatwienia sprawy w postępowaniu uproszczonym zgodnie z art. 35 § 3a Kpa.
- w jednym przypadku nie zażądano od podmiotu wnioskującego o wydanie pozwolenia na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę w budynku wielokondygnacyjnych posiadającym dźwig osobowy, aktualnej decyzji zezwalającej na jego eksploatację wydanej przez organ właściwej jednostki dozoru technicznego zgodnie z art. 14 ust. 1 i 4 ustawy dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania podejmowane przez Wojewodę w ramach nadzoru nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę.

Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸¹ wnosi o:

1. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających niezwłoczne identyfikowanie placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia oraz wszczynanie wobec nich postępowań w celu nałożenia kary pieniężnej.
2. Wyeliminowanie przypadków:
 - nieterminowego rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki, tj. dokonywania oględzin obiektu w terminach nieprzekraczających 30 dni od dnia złożenia wniosku oraz wydawania decyzji po 14 dniach od dnia zakończenia oględzin obiektu;
 - długotrwałego wzywania podmiotu występującego o zezwolenie na prowadzenie placówki do uzupełnienia wniosku o wymagane dokumenty;
 - nie zamieszczania w wezwaniach, kierowanych do podmiotów wnioskujących o wydanie zezwolenia, pouczenia o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia w przypadku niedostarczenia wymaganej dokumentacji;
 - nie wymagania od wnioskodawców przedkładania decyzji wydanych przez właściwy organ dozoru technicznego zezwalającej na eksploatację dźwigu osobowego w przypadku placówek usytuowanych w budynkach wielokondygnacyjnych oraz w zależności od przyjętej formy żywienia decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w sprawie zatwierdzenia lub warunkowego zatwierdzenia placówki jako zakładu żywienia.
3. Przeprowadzanie kontroli kompleksowych nie rzadziej niż raz na trzy lata.
4. Dostosowanie zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionych w pomocy społecznej do liczby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę, tj. zatrudnianie co najmniej jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli na 25 ww. jednostek.

Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 NIK.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz podjętych działań lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

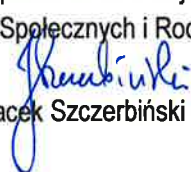
¹⁸¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

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, dnia ...07... grudnia 2018 r.

Specjalista kontroli państwowej

Sonia Kubica

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

Jacek Szczerbiński