



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.006.06.2016

P/16/067

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/067 – Opieka nad chorymi na chorobę Alzheimera oraz wsparcie dla ich rodzin.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Jerzy Tchórzewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/47/2016 z dnia 23 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie ¹ , 00-950 Warszawa, Plac Bankowy 3/5.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Sipiera, Wojewoda Mazowiecki ² . (dowód: akta kontroli str. 2-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna	W latach 2014-2015 Wojewoda Mazowiecki prowadził i na bieżąco aktualizował rejestr placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ oraz prawidłowo wydawał i cofał zezwolenia podmiotom na prowadzenie ww. działalności. Wojewoda realizował zadania w zakresie nadzoru i kontroli ww. placówek pod kątem spełnienia standardów usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw osób, będących pod ich opieką. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 19 kontroli planowych, 45 doraźnych, spowodowanych skargami i informacjami o niewłaściwym funkcjonowaniu placówki, a także oględziny obiektów, w których mieszczą się placówki. Przygotowanie i przeprowadzanie przez pracowników MUW kontroli odbywało się zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁵, przy czym w 6 placówkach przeprowadzano kontrole kompleksowe rzadziej niż raz na trzy lata, co było niezgodne z § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia.
--------------	--

¹ Dalej także: *MUW* lub *Urząd*.

² Od 9 grudnia 2015 r., poprzednio funkcję pełnił Jacek Kozłowski (od 29 listopada 2007 r. do 8 grudnia 2016 r.), dalej także: *Wojewoda*.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 930, dalej: *ustawa o pomocy społecznej*.

⁵ Dz. U. Nr 61, poz. 543, dalej: *rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań związanych ze świadczeniem usług medycznych, opiekuńczych i społecznych osobom chorym na chorobę Alzheimera oraz wsparciem dla ich rodzin

1.1 Prowadzenie rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej

Opis stanu
faktycznego

W latach objętych kontrolą Wojewoda Mazowiecki prowadził, zgodnie z art. 22 pkt 4 w zw. z art. 67 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, rejestr placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w tym prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej.

Na koniec 2014 r. zarejestrowanych było 75 placówek, w tym 13 prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, a na koniec 2015 r. – 90 placówek, w tym 25 prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej. Prowadzony rejestr zawierał nazwy oraz dane teleadresowe placówek całodobowej opieki, przeznaczenie placówki, liczbę miejsc, podmiot prowadzący placówkę, numer w rejestrze, a także numer decyzji oraz rodzaj wydanego zezwolenia. Dane zawarte w rejestrze nie umożliwiały identyfikacji w sposób jednoznaczny placówek⁶, w których przebywali chorzy na chorobę Alzheimera ani liczby tych chorych. Informacje zawarte w rejestrze były aktualizowane na bieżąco.

Wg Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Wojewoda po uprawomocnieniu się decyzji o wydaniu zezwolenia wpisywał placówkę do rejestru. Ponadto, gdy podmiot prowadzący placówkę występował do Wojewody z wnioskiem o zwiększenie liczby miejsc w placówce, po dokonaniu oględzin i stwierdzeniu, że placówka spełnia standard, zmiana ta była umieszczana w rejestrze.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 8-9, 22-29, 499-507)

1.2 Wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku

W latach 2014-2015 Wojewoda wydał 26 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku oraz pozostawił bez rozpatrzenia 12 takich wniosków, z powodu niedostarczenia kompletu wymaganych dokumentów. Wojewoda wydał 7⁷ zezwoleń na czas określony, z czego 4 zgodnie z wnioskiem podmiotów, a 3 z urzędu, ze względu na brak gwarancji zapewnienia wymaganych standardów, m.in. w zakresie uregulowanego stanu prawnego nieruchomości przeznaczanej na cele bytowe i opiekuńcze.

Na podstawie analizy złożonych 14 wniosków o zezwolenie stwierdzono, że wnioski były składane zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę⁸, przy czym 2 z nich nie zawierały informacji dotyczących struktury zatrudnienia, a 5 dotyczących usług świadczonych w placówce bądź informacje te były podane na różnym poziomie szczegółowości (wnioskodawcy wskazywali np. sposób zatrudnienia personelu, kupowanie usług od firm wyspecjalizowanych, a w przypadku

⁶ Chyba, że nazwa placówki na to wskazuje, np. Dom Opieki A. Alzheimera w Trzciance, wpisany do rejestru decyzją z 28.01.2014 r.

⁷ 2014 r. - 1, 2015 r. – 6 zezwoleń.

⁸ Dz. U. Nr 86, poz. 739.

zakresu świadczonych usług ograniczali się np. do wskazania „opieka całodobowa”, doraźna opieka medyczna bez sprecyzowania usług opiekuńczych i bytowych). Po złożeniu wniosku o zezwolenie pracownicy Wydziału Polityki Społecznej dokonywali oględzin obiektu, w którym była usytuowana placówka i sporządzali protokół.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 43-45, 49-67, 109-245, 322-324)

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła: „(...) Po złożeniu przez podmiot prowadzący wniosku o zezwolenie zostaje przeprowadzona analiza dokumentów dołączonych do wniosku. Po stwierdzeniu, że podmiot złożył właściwy wniosek wraz z kompletem dokumentów wymienionych w art. 67 ustawy o pomocy społecznej, zespół inspektorów dokonuje oględzin obiektu, w którym usytuowana jest placówka. (...) Wzór wniosku nie określa w jaki sposób podmiot prowadzący powinien wypełnić punkt 5 – struktura zatrudnienia i zakres świadczonych usług w placówce. Bez względu na to, jak wnioskodawcy szczegółowo wypełnią ten punkt, zawsze struktura zatrudnienia i zakres usług jest przedmiotem prowadzonych oględzin. Jednocześnie należy zauważyć, że w przypadku gdy podmioty występują o zezwolenie przed przyjęciem mieszkańców do placówki nie zawsze mogą jednoznacznie określić strukturę zatrudnienia, czy zakres usług. Zgodnie z art. 68 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej sposób świadczenia usług powinien uwzględniać stan zdrowia, sprawność fizyczną oraz intelektualną oraz indywidualne potrzeby i możliwości osoby przebywającej w placówce. W takich przypadkach te zagadnienia sprawdzane są podczas przeprowadzanych kontroli. (...) Po dokonaniu oględzin i stwierdzeniu, że placówka spełnia standard określony w art. 68 ustawy wojewoda wydaje zezwolenie i wpisuje placówkę do rejestru placówek.”

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 43-45, 480)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda wydał 3⁹ decyzje o cofnięciu zezwolenia, wszystkie na wniosek podmiotów oraz dokonał wykreślenia ww. placówek z rejestru. Zmiany w rejestrze wprowadzono na bieżąco.

Wg Zastępcy Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej we wszystkich ww. przypadkach podmioty poinformowały, że mieszkańcy zostaną przeniesieni do nowopowstałego domu pomocy społecznej lub placówki zapewniającej całodobową opiekę. Prowadzona przez te podmioty dalsza działalność w innych lokalizacjach została potwierdzona podczas przeprowadzonej wizytacji i oględzin obiektu w toku prowadzonego postępowania administracyjnego o wydanie zezwolenia.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 8-9, 22-29, 43-60, 322-324)

1.3 Przeprowadzanie kontroli placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej

W latach 2014-2015 Wojewoda przeprowadził ogółem 106¹⁰ kontroli i oględzin placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, w tym: 45 kontroli doraźnych (2014 r. – 27, 2015 r. – 18). Przy uwzględnieniu kontroli planowych (19) odsetek objętych kontrolą zarejestrowanych placówek wyniósł: w 2014 r. - 9,6% (liczba placówek w rejestrze – 73) oraz w 2015 r. 13,3% (liczba placówek w rejestrze 90).

W okresie objętym kontrolą Wojewoda przeprowadził ogółem 14 kontroli kompleksowych, (6 w 2014 r., 8 w 2015 r.), przy czym w przypadku 6 placówek kontrole były przeprowadzane rzadziej niż raz na trzy lata, tj. niezgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

⁹ 2014 r. – 2, 2015 r. – 1 decyzja.

¹⁰ 2014 – 51, 2015 r. – 55 kontroli.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 43-45, 47, 302-304, 322-324, 345-366, 477-492;
tom 2 str. 1-49, 212-216)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono oględziny w jednej placówce z miejscami przeznaczonymi dla osób z chorobą Alzheimera (Dom Opieki A. Alzheimera w Trzciance)¹¹. Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej wyjaśniła, że wśród mieszkańców placówek świadczących całodobową opiekę dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub osób w podeszłym wieku przebywają również osoby m.in. z chorobą Alzheimera lecz placówki te nie są zorganizowane tylko i wyłącznie dla osób z tym schorzeniem. W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych, inspektorzy rozmawiając z właścicielem lub kierownikiem placówki uzyskują informację na temat schorzeń mieszkańców, w tym osób z chorobą Alzheimera.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 8, 483-492)

W okresie objętym kontrolą do MUW wpłynęła jedna skarga oraz 28 (15 w 2014 r., 13 w 2015 r.) informacji i sygnałów dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu placówek zapewniających całodobową opiekę osobom przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej.

Wobec otrzymanych informacji w 26 przypadkach przeprowadzono kontrole doraźne, w jednym przypadku udzielono zainteresowanemu odpowiedzi na bazie posiadanej informacji oraz w jednym przypadku nie podjęto żadnych działań, gdyż podmiot prowadzący placówkę zlikwidował działalność.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 302-319, 322-324; tom 2 str. 72-204)

Na podstawie badania dokumentacji 17 kontroli (w tym oględzin i wizytacji) przeprowadzonych w latach 2014-2015 w 12 wybranych¹² placówkach świadczących całodobową opiekę osobom przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku ustalono m.in., że:

- 13 kontroli przeprowadzono jako kontrole doraźne w związku ze zgłaszanymi sygnałami i informacjami o nieprawidłowościach, 3 kontrole w formie oględzin lub wizytacji, a jedną jako kontrolę kompleksową planową;
- zakres przedmiotowy ww. kontroli obejmował m.in.: standard usług socjalno-bytowych, usług opiekuńczych oraz przestrzegania praw mieszkańców;
- w przypadku jednej kontroli¹³ wystąpiła konieczność poinformowania Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Chylicach, Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Piasecznie oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piasecznie¹⁴;
- czas trwania kontroli (od pierwszego dnia kontroli do dnia wysłania wystąpienia pokontrolnego) wynosił od 14 do 84 dni, a czas trwania czynności kontrolnych w jednostce od jednego dnia do 5 dni;
- w dwóch przypadkach dokonano udokumentowanych oględzin placówek;
- główne zalecenia pokontrolne dotyczyły: zagwarantowania standardu określonego w art. 68 i 68a ustawy o pomocy społecznej (7 placówek), zwiększenia zatrudnienia (3 placówki), zwiększenia lub przywrócenia liczby miejsc określonej we wniosku o zezwolenie (4 placówki), uzyskania zezwolenia Wojewody (3 placówki), niestosowania przymusu bezpośredniego (1 placówka);

¹¹ W 2016 r. przeprowadzono kontrole doraźne.

¹² 3 kontrole w placówkach, którym zostały cofnięte zezwolenia, 4 kontrole w Domu Pomocy Społecznej w Trzciance, 2 kontrole w placówce, na którą złożono skargę oraz 8 kontroli w placówkach, wobec których złożone zostały informacje lub sygnały dotyczące nieprawidłowości ich funkcjonowania.

¹³ Znak sprawy WPS-II.9421.2.3.2015. – kontrola doraźna

¹⁴ Wymienione jednostki poinformowano o prowadzeniu placówki bez zezwolenia Wojewody z prośbą o przeprowadzenie kontroli i poinformowanie o ich wynikach.

- 8 kontrolowanych jednostek przekazało informacje o wykonaniu zaleceń pokontrolnych, natomiast w przypadku 4 kontroli wystąpiła konieczność wysłania monitów w celu wyegzekwowania realizacji zaleceń pokontrolnych;
- w wyniku 5 kontroli nałożone zostały kary pieniężne w wysokości od 5,5 tys. zł do 40,0 tys. zł, przy czym tylko w jednym przypadku placówka dokonała wpłaty w wysokości 5,5 tys. zł, natomiast w pozostałych przypadkach do dnia zakończenia kontroli NIK kary nie zostały wyegzekwowane¹⁵;
- wszystkie ww. kontrole zostały przeprowadzone przez osoby uprawnione i upoważnione przez Wojewodę.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 368-382, 477-507; tom 2 str. 72-204, 217-219)

Ustalono
nieprawidłowości

W latach 2014-2015 w 6 zarejestrowanych placówkach Wojewoda przeprowadzał kontrole kompleksowe rzadziej niż raz na trzy lata, co było niezgodne z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 322-324, 345-366)

Zastępca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnił: „(...) Wskazując placówki, które mają być wytypowane do planu kontroli, uwzględnia się ww. przepis. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że w województwie mazowieckim działa bez zezwolenia wojewody ok. 60 placówek, w których konieczne jest przeprowadzenie kontroli doraźnych, liczba placówek działających na podstawie zezwolenia ujęta w planie kontroli jest mniejsza.”

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej jako główne przyczyny przeprowadzania kompleksowych kontroli placówek rzadziej niż raz na trzy lata podała m.in.: konieczność przeprowadzenia ww. okresie kontroli doraźnych, zbyt małą liczbę inspektorów uprawnionych do kontroli, brak pełnej obsady kadrowej (zwolnienia lekarskie i urlopy macierzyńskie).

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 45, 302-304, 322-324, 365-366)

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁶, wnosi 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

¹⁵ Jeden z podmiotów zlikwidował działalność, a wobec pozostałych trwała egzekucja.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

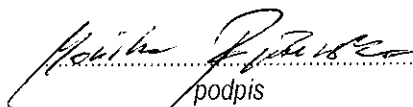
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

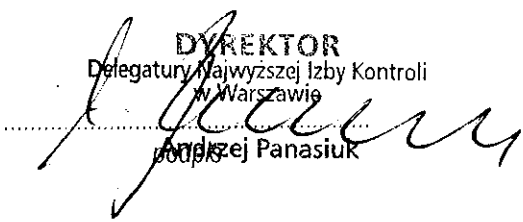
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 2 sierpnia 2016 r.

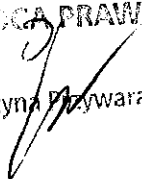
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Monika Popławska
Główny specjalista k.p.


podpis

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

Andrzej Panasiuk

DORADCA PRAWNY


Grażyna Przywara

