



KPS.430.008.2019

Nr ewid. 172/2019/I/18/003/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ WOJEWODÓW
WOBEC PLACÓWEK UDZIELAJĄCYCH CAŁODOBOWEJ OPIEKI
BEZ WYMAGANEGO ZEZWOLENIA**

DEPARTAMENT PRACY, SPRAW
SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Działania podejmowane przez wojewodów wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia

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

Jacek Szczerbiński

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia

31.12.2019

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	22
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	24
5.1. Skala i zakres rozwoju placówek zapewniających całodobową opiekę.....	24
5.2. Funkcjonowanie placówek bez zezwolenia wojewody	29
5.3. Identyfikowanie placówek działających bez zezwolenia	33
5.4. Zatrudnienie w placówkach zapewniających całodobową opiekę.....	35
5.5. Organizacja i jakość świadczonych usług w placówkach.....	38
5.6. Nadzór wojewodów nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę.....	45
5.6.1. Postępowania wyjaśniające.....	45
5.6.2. Nakładanie kar za prowadzenie placówki bez zezwolenia	47
5.6.3. Nieskuteczność nakładanych kar i bariery prawne.....	54
5.6.4. Kontrole w placówkach prowadzących działalność bez zezwolenia	58
5.6.5. Sytuacja kadrowa w urzędach wojewódzkich	64
5.6.6. Kontrole kompleksowe w placówkach posiadających zezwolenie	65
6. ZAŁĄCZNIKI.....	68
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	68
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	71
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	81
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	82
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	83

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

OPS, MOPS	Ośrodek Pomocy Społecznej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
DPS	Dom Pomocy Społecznej
MUW	Mazowiecki Urząd Wojewódzki
ŚUW	Śląski Urząd Wojewódzki
PUW	Pomorski Urząd Wojewódzki
ŁUW	Łódzki Urząd Wojewódzki
Placówka	Placówka zapewniająca całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku.
Osoba starsza	Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. poz. 1705) – osoba która ukończyła 60 lat.
Osoba w podeszłym wieku	Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) wiek podeszły to od 60. do 75. roku życia.
Osoba niepełnosprawna	Według WHO osoba niepełnosprawna to taka, która nie może samodzielnie, częściowo lub całkowicie zapewnić sobie możliwości normalnego życia indywidualnego i społecznego na skutek wrodzonego lub nabytego upośledzenia sprawności fizycznej lub psychicznej.
Ustawa o pomocy społecznej	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.).
KPA	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
Rozporządzenia w sprawie wydawania i cofania zezwoleń	Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie w ramach działalności statutowej placówki zapewniającej całodobową opiekę (Dz. U. Nr 86, poz. 740). Rozporządzenie 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 opiekę (Dz. U. Nr 86, poz. 739).
Rozporządzenie w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej	Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr 61, poz. 543 ze zm.).

I. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania wojewody wobec placówek, udzielających całodobowej opieki, działających bez zezwolenia osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku były skuteczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. W jakim stopniu wojewoda pozyskuje informacje o funkcjonowaniu placówek działających bez zezwolenia?
2. Jakie działania podejmowano wobec placówek zapewniających całodobową opiekę działających bez zezwolenia, a także czy działania te były skuteczne?

Jednostki kontrolowane

Urzędy wojewódzkie w Gdańsku, Warszawie, Łodzi, Katowicach

Jednostki objęte badaniem

kwestionariuszowym

12 urzędów wojewódzkich

Okres objęty kontrolą

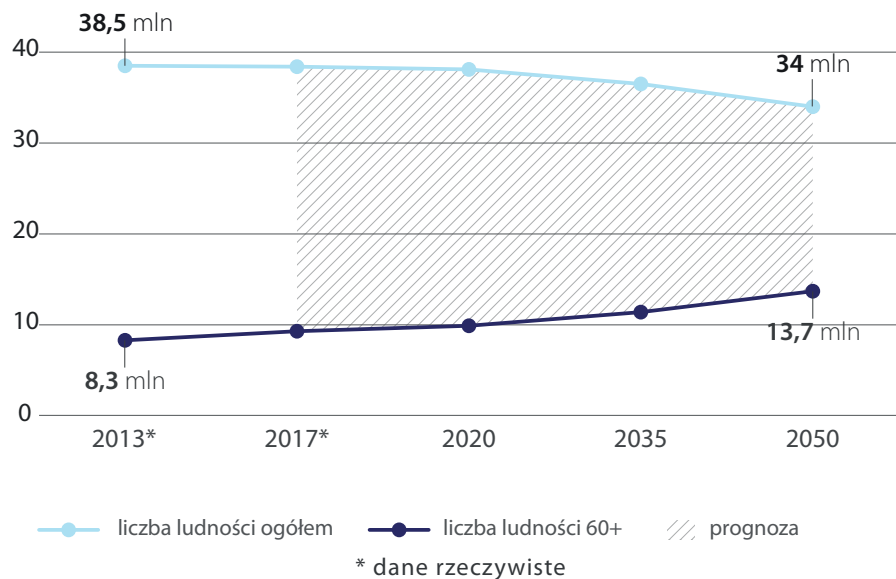
2016–I półrocze 2018.

Dla celu kontroli wykorzystano dane statystyczne z lat 2015–2018 oraz dane z 12 województw nieobjętych kontrolą.

W Polsce postępuje proces starzenia się społeczeństwa. Według prognozy GUS¹, w perspektywie do 2050 r. liczba ludności Polski zmniejszy się o 4,5 mln, natomiast populacja osób w wieku 60 lat i więcej wzrośnie do 13,7 mln i będzie stanowiła ponad 40% ogółu ludności (24,2% w 2017 r.). Na koniec 2017 r. liczba ludności Polski wynosiła 38,4 mln², w tym ponad 9 mln stanowiły osoby w wieku 60 lat i więcej, z czego 1,6 mln osób w wieku co najmniej 80 lat.

Infografika nr 1

Prognoza zmiany liczby ludności w latach 2013–2050



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

W związku z szybkim starzeniem się społeczeństwa rośnie popyt na usługi placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Systematyczny wzrost liczby osób wymagających całodobowej opieki powoduje zapotrzebowanie na nowe miejsca w DPS i placówkach zapewniających całodobową opiekę. Prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki należy do zadań własnych gminy³. Natomiast kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym⁴.

Dynamiczny wzrost liczby placówek zapewniających całodobową opiekę wynika m.in. z tego, że samorządy gminne nie tworzyły własnych systemów pomocy, alternatywnych wobec domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę, jakkolwiek ustawa o pomocy społecznej przewiduje możliwość powoływania dla tych celów różniczo-

¹ Wyniki Prognozy ludności na lata 2014–2050

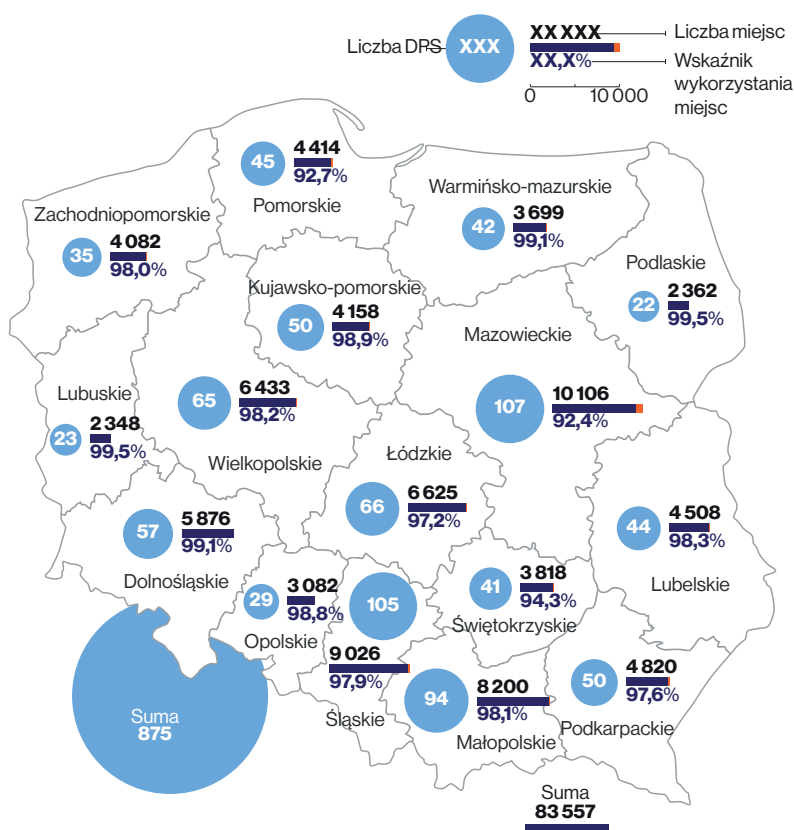
² Zwany dalej GUS. Dane dostępne na stronie www.stat.gov.pl, raport: Ludność. Stan i struktura ludności.

³ Art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej.

⁴ Art. 17 ust. 1 pkt 16 tej ustawy.

wanych form organizacyjnych: środowiskowych domów samopomocy, mieszkań chronionych, rodzinnych domów pomocy, domów dziennego pobytu⁵. Gminy z tej możliwości korzystały w niewielkim zakresie, mimo że są to rozwiązania społecznie bardziej akceptowalne i kilkukrotnie tańsze niż pobyt w całodobowej placówce specjalistycznego wsparcia, jaką jest DPS⁶. Z kolei władze powiatów odpowiedzialnych za rozwój sieci ponadgminnych domów pomocy społecznej, w niewielkim stopniu realizowały to zadanie, głównie ze względu na ograniczone możliwości finansowe i skupiały się na zarządzaniu siecią już istniejących DPS-ów.

Infografika nr 2
Liczba Domów Pomocy Społecznej i wskaźnik wykorzystania miejsc w poszczególnych województwach według stanu na koniec 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Kontrolę podjęto w związku z doniesieniami prasowymi o występujących patologiach w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku m.in. w Trzciance, Wolicy i Zgierzu. Na przykład w Domu Schronienia Samotnych, Starszych i Potrzebujących oraz Samotnej Matki w Zgierzu, w wyniku niewłaściwej opieki nad pensjonariuszami, 13 osób przeniesiono do zgierskich szpitali; pięciu z nich zmarło w szpitalach. Dom w Zgierzu

⁵ Art. 51–53 ustawy o pomocy społecznej.

⁶ Na podstawie Informacji o wynikach kontroli P/15/044 „Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty”.

nie powinien w takiej formule w ogóle funkcjonować. Był zarejestrowany jako noclegownia, a funkcjonował jako dom pomocy społecznej, udzielając opieki – jeśli można tak nazwać jego działalność – w nieodpowiednim standardzie i bez wymaganego zezwolenia. **W obecnie przeprowadzonej kontroli zbadano, dlaczego w ogóle możliwe jest funkcjonowanie na rynku placówek, które dopuszczają się rażących zaniedbań lub też świadczą opiekę z naruszeniem przepisów i praw osób w nich przebywających.**

2. OCENA OGÓLNA

Działania wojewodów wobec placówek, które bez wymaganego prawem zezwolenia świadczą usługi w zakresie całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi oraz osobami w podeszłym wieku, są nieskuteczne. Brak wystarczającego rozpoznania i kontroli ze strony urzędów wojewódzkich sprzyja powstawaniu szarej strefy w tak ważnej dla życia i zdrowia ludzkiego dziedzinie. Obowiązujące w tym zakresie przepisy mające na celu przeciwdziałanie powstawaniu i prowadzeniu nielegalnych placówek są nieadekwatne do potrzeb i nie sprawdzają się w praktyce. Brak jest precyzyjnych przepisów pozwalających skutecznie reagować w sytuacjach rażących zaniedbań lub też świadczenia opieki z naruszeniem przepisów i praw osób w nich przebywających. Wojewodowie zaniedbują także nadzór nad placówkami. Ich kontrole podejmowane były rzadko, najczęściej w reakcji na napływające skargi, niemal nigdy prewencyjnie. Tym samym nadzór państwa wykonywany w tym obszarze przez wojewodów jest iluzoryczny.

Placówki zapewniające całodobową opiekę w ramach działalności statutowej lub gospodarczej odgrywają znaczącą i coraz większą rolę w opiece nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub osobami w podeszłym wieku. W latach 2015–2018 ich liczba w Polsce wzrosła z 416 do 562. Udośćpniały one w 2018 roku ponad 20 tysięcy miejsc. Stan ten generalnie uznaje się za przejaw rozwoju i właściwą reakcję, na zmieniające się potrzeby osób starszych i ich rodzin. Duże i wciąż rosnące zainteresowanie pobytem w tego rodzaju placówkach generowane jest stosunkowo niskim kosztem przebywania, w wielu wypadkach niższym niż w domach pomocy społecznej prowadzonych przez samorządy. Z ustaleń kontroli wynika, że w tym obszarze opieki społecznej w latach 2015–2018 w całej Polsce prowadziło działalność bez wymaganego zezwolenia ponad 200 placówek. Połowa z tych placówek funkcjonowała w kolejnych latach bez większych problemów mimo zidentyfikowania ich działalności bez zezwolenia przez wojewodów oraz nałożenia kar. Placówki te świadczyły dalej usługi ponieważ koszty dostosowania działalności do obowiązujących standardów byłyby dla nich niewspółmiernie wyższe od kar pieniężnych za prowadzenie działalności bez zezwolenia. NIK stwierdziła poza tym, że ukarane placówki w większości przypadków nie płaciły prawomocnie orzeczonych kar. Nie płacąc kar, nie dostosowując placówek do wymogów wynikających z prawa, podmioty te mogły oferować niższą odpłatność niż placówki działające legalnie.

NIK stwierdziła, że wojewodowie w niewielkim stopniu samodzielnie pozyskiwali informacje o placówkach działających bez zezwolenia, a tym samym nie posiadali dostatecznego rozpoznania o ich funkcjonowaniu. Przewlekle przebiegała identyfikacja podmiotów funkcjonujących bez zezwolenia. To pozwalało na istnienie nielegalnie działających placówek przez wiele lat. Brak wystarczającego rozpoznania był konsekwencją niedostatecznej aktywności wojewodów, nieadekwatnych możliwości kadrowych oraz nieuprawnionych zdaniem NIK interpretacji przepisów dotyczących odpowiedzialności instytucjonalnej za identyfikowanie nielegalnie działających placówek. Prowadziło to w praktyce do zaniechania działań prewencyjnych i podejmowania aktywności jedynie po otrzymaniu sygnałów o funkcjonowaniu nielegalnych placówek. O słabości prowadzonego rozpoznania, świadczyć może to, że kontrolerzy NIK, w objętych kontrolą województwach, w krótkim czasie zidentyfikowali aż 11 placówek działających bez zezwolenia, co może wskazywać, że skala zjawiska jest dużo większa niż wynika to z oficjalnych danych. Niepodejmowanie przez urzędy wojewódzkie roli instytucji wiodącej w identyfikacji nielegalnie funkcjonujących placówek było przyczyną braku współpracy pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za realizację zadań w omawianym zakresie, m.in. urzędów wojewódzkich, policji, straży pożarnej, ośrodków pomocy

społecznej. W trakcie kontroli pracownicy urzędów wojewódzkich zwracali również uwagę na brak współpracy ze strony samorządów w identyfikacji placówek działających bez zezwolenia. Co więcej, wskazywali wręcz przypadki współpracy ośrodków pomocy społecznej z podmiotami prowadzącymi nielegalne placówki.

Działania podejmowane wobec placówek funkcjonujących bez zezwolenia sprowadzały się głównie do nakładania kar pieniężnych. Ustawa o pomocy społecznej nie wyposażała wojewodów w dostateczne instrumenty systemowe, m.in. przepisy prawne, które pozwoliłyby skutecznie likwidować stwierdzone nieprawidłowości. Nakładane kary pieniężne nie prowadziły do zaprzestania funkcjonowania nielegalnych placówek. Część z nich przenosiła działalność w inne miejsca lub dokonywała pozornej zmiany charakteru aktywności np. na usługi opiekuńcze w systemie dziennym lub wynajem pokoi czy usługi agroturystyczne. Ponadto brak jest precyzyjnych przepisów pozwalających służbom wojewody na natychmiastowe wejście na teren placówki, oględziny wszystkich pomieszczeń oraz kontakt kontrolujących z mieszkańcami. Dlatego też, działania podejmowane wobec placówek zapewniających całodobową opiekę, funkcjonujących bez zezwolenia nie były skuteczne.

Z dokumentów przeanalizowanych przez NIK wynika, że w kontrolowanym obszarze mogą występować bardzo poważne nieprawidłowości, potwierdzone w kontrolach przeprowadzonych przez urzędy wojewódzkie dopiero w reakcji na niepokojące sygnały. Spośród stwierdzonych w placówkach nieprawidłowości w trakcie kontroli wojewodów szczególnie niepokój budzą: niezapewnienie właściwych warunków mieszkaniowych, występowanie barier architektonicznych, brak dostatecznej liczby pomieszczeń sanitarnych, brak jadalni, pralni i suszarni, brak wymaganego wyposażenia w pokojach mieszkalnych, brak czystości w pomieszczeniach, a przede wszystkim brak odpowiedniego wyżywienia, a także niepodawanie przepisanych leków, pozostawianie pacjentów bez opieki, znęcanie się oraz wyłudzenie od nich pieniędzy. Brak kompleksowych kontroli o charakterze prewencyjnym i skupianie się wyłącznie na reakcjach na napływające sygnały uniemożliwia pomoc osobom, które ze względu na stan zdrowia nie są w stanie złożyć skargi na prowadzących placówkę. Z tych powodów poważny niepokój budzi także brak dostatecznego rozpoznania przez wojewodów sytuacji osób przebywających w placówkach działających legalnie. Kontrolami kompleksowymi – stwarzającymi w praktyce jedyną możliwość pozyskania wystarczających i obiektywnych informacji objęto w większości kontrolowanych województw zaledwie od kilku do kilkunastu procent istniejących placówek.

NIK niepokoi również fakt, że legalnie funkcjonujące placówki, które świadczą usługi w zakresie całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi oraz osobami w podeszłym wieku, w świetle istniejących przepisów, nie gwarantują zapewnienia dostatecznego bezpieczeństwa swoim podopiecznym. Placówki te nie muszą bowiem przestrzegać żadnych wymogów dotyczących wskaźników zatrudnienia oraz kwalifikacji osób świadczących usługi opiekuńcze. Taka sytuacja może stwarzać ryzyko dla życia i zdrowia podopiecznych⁷.

⁷ Wprowadzenie standardów kadrowych przewidziano w art. 1 pkt 13 ustawy dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. poz. 1690). W art. 68a pkt 4–5 ustawy o pomocy społecznej wprowadzono wymogi w zakresie wskaźników zatrudnienia oraz kwalifikacji osób świadczących usługi opiekuńcze w placówkach (lekarza, pielęgniarki, ratownika medycznego, opiekuna w domu pomocy społecznej, opiekuna osoby starszej, asystenta osoby niepełnosprawnej, opiekunki środowiskowej, opiekuna medycznego), które powinny być zatrudnione w wymiarze nie mniej niż 1/3 pełnego wymiaru czasu pracy na jedną osobę przebywającą w placówce, nie mniej niż w wymiarze 4,5 pełnego wymiaru czasu pracy, przy czym na osiągnięcie pełnego wskaźnika placówki które posiadają już zezwolenie mają czas do 1 czerwca 2021 r.

OCENA OGÓLNA

W praktyce więc, w przypadkach stwierdzenia w czasie kontroli ryzyka narażenia życia lub zdrowia pensjonariuszy, przenoszono ich do innych placówek lub domów pomocy społecznej bez wydawania decyzji administracyjnej nakazującej wstrzymanie prowadzenia działalności przez kontrolowany podmiot wraz z rygorem natychmiastowej wykonalności. Niewydawanie tego rodzaju decyzji pracownicy urzędów wojewódzkich tłumaczyli obawą przed długotrwałością procedury administracyjnej oraz potrzebą natychmiastowego działania w takich przypadkach.

NIK podkreśla, że istotny wpływ na złą jakość sprawowanego nadzoru, w tym na długotrwałość postępowania, miał również niewystarczający stan zatrudnienia pracowników ds. nadzoru i kontroli w urzędach wojewódzkich.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

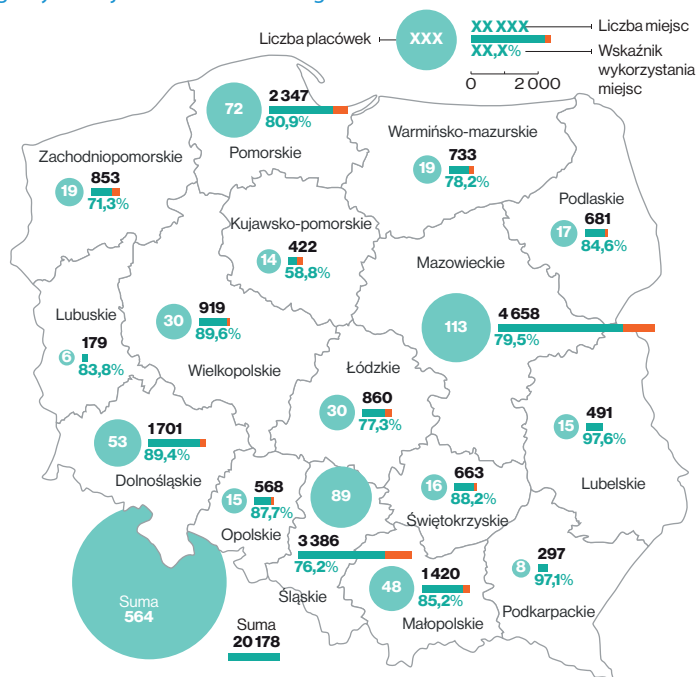
Dane dotyczące liczby placówek zapewniających całodobową opiekę gromadzone przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej były niespójne i nierzetelne. Faktyczna liczba tego rodzaju placówek w oparciu o dane Ministerstwa jest niemożliwa do ustalenia⁸. Dlatego też wyniki kontroli oparte są o szacunki i obliczenia własne NIK. Wprowadzenie w życie, ustawą o pomocy społecznej, przepisów zezwalających na tworzenie w ramach działalności statutowej lub gospodarczej placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku zapoczątkowało w następnych latach gwałtowny wzrost liczby tego rodzaju placówek oraz przebywających w nich osób. Z danych zgromadzonych w trakcie kontroli NIK wynika, że w latach 2015–2018 liczba placówek wzrosła z 416 do 564 (o 35,6%), a liczba miejsc z 13 725 do 20 178 (o 47,0%). Dla porównania, liczba domów pomocy społecznej w latach 2015–2018 wzrosła z 819 do 875 (o 6,8%), a liczba miejsc z 77 455 do 83 786 (o 7,9%).

Dane statystyczne dotyczące placówek

Brak ustawowych wskaźników dotyczących zatrudnienia i kwalifikacji osób świadczących usługi opiekuńcze

Infografika nr 3

Liczba placówek zapewniających całodobową opiekę oraz wskaźnik wykorzystania miejsc w poszczególnych województwach według stanu na koniec 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

⁸ Dane publikowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Sprawozdania MRPiPS-05 za lata 2015–2018) istotnie odbiegają od danych zebranych przez NIK. Wg danych Ministerstwa w latach 2015–2018 liczba placówek całodobowej opieki prowadzonych w ramach działalności statutowej gospodarczej zmniejszyła się z 435 do 381, a liczba osób przebywających zwiększyła się z 10 517 do 11 347. Natomiast liczba miejsc uległa zmniejszeniu z 14 117 do 13 932. Na przykład według danych Ministerstwa w całym województwie dolnośląskim w dniu 31 grudnia 2018 r. funkcjonowała zaledwie jedna placówka dysponująca czterema miejscami, w której nikt nie przebywał. Natomiast z danych zebranych przez NIK wynika, że funkcjonowały 53 placówki dysponujące 1701 miejscami, które były wykorzystane w 89,4%. Z kolei w województwie kujawsko-pomorskim nie wykazano żadnej placówki – z danych NIK wynika natomiast, że takich placówek było 14, dysponowały one 422 miejscami wykorzystanymi w 58,8%.

Placówki zapewniające całodobową opiekę odgrywają znaczącą i coraz większą rolę w opiece nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorym lub osobami w podeszłym wieku. W 2018 r. zapewniały 19,9% z ogółu miejsc w placówkach i domach pomocy społecznej. Najwięcej placówek prowadzono w województwach: mazowieckim, śląskim, pomorskim, dolnośląskim i małopolskim. [str. 22]

2. Placówki zapewniające całodobową opiekę, prowadzone w ramach działalności gospodarczej lub statutowej, nie były zobligowane do przestrzegania wymogów zatrudnienia i kwalifikacji osób świadczących usługi opiekuńcze – (vide przypis 7 na str. 8), (właściciele placówek sami decydują o liczbie osób, które zatrudniają – najczęściej w formie umowy zlecenia lub wolontariatu), mimo że przebywają w nich razem osoby, które kwalifikują się do różnego rodzaju wyspecjalizowanych placówek (mogą w nich przebywać np. osoby z chorobą Alzheimera, psychicznie chore, upośledzone umysłowo, które wymagają specjalistycznej opieki). Powoduje to, że ryzyko niezapewnienia osobom starszym właściwych usług bytowych, opiekuńczych i wspomagających jest bardzo wysokie. W ocenie NIK brak jednoznacznie sprecyzowanych wymagań kadrowych stanowić może zagrożenie dla życia i zdrowia osób przebywających w prywatnych placówkach, zwłaszcza że w obecnie obowiązujących uregulowaniach brak jest wskazania instytucji, która w sytuacji kryzysowej stwierdziłaby występowanie zagrożenia zdrowia lub życia mieszkańców, a także instytucji, która byłaby uprawniona do kontroli placówek w zakresie zapewnienia mieszkańcom opieki medycznej, w szczególności prowadzonej farmakoterapii (zmiany w tym zakresie wymagałyby jednak włączenia do zespołu kontrolerów służb medycznych). [str. 33–35]

Nieprzestrzeganie warunków mieszkaniowych i bytowych

3. Według danych zebranych przez NIK w urzędach wojewódzkich, na koniec 2018 r. funkcjonowało w całej Polsce 108 placówek bez wymaganego zezwolenia. Dodać jednak należy, że kontrolerzy NIK, tylko w czterech objętych kontrolą województwach, w krótkim czasie zidentyfikowali aż 11 dodatkowych placówek działających bez zezwolenia, co może wskazywać, że w istocie skala zjawiska jest dużo większa niż wynika to z oficjalnych danych. Najczęstszą przyczyną prowadzenia placówek bez zezwolenia była konieczność ponoszenia wysokich kosztów związanych z dostosowaniem budynków do wymogów ochrony przeciwpożarowej, określonych w kategorii XI załącznika do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁹, oraz spełniania standardów określonych w art. 68 ustawy o pomocy społecznej: w tym m.in: wymogu zamontowania dźwigu osobowego w budynkach wielokondygnacyjnych; braku barier architektonicznych w budynku i jego otoczeniu; posiadania pokoi mieszkalnych nie większych niż trzyosobowe (pokój jednoosobowy nie powinien być mniejszy niż 9 m², a pokoje dwu- i trzyosobowe o powierzchni nie mniejszej niż 6 m² na osobę); posiadania jednej łazienki dla nie więcej niż pięciu osób i jednej toalety dla nie więcej niż czterech osób, które są wyposażone w uchwyty ułatwiające osobom mniej sprawnym korzystanie z tych pomieszczeń; zapewnienia trzech posiłków

⁹ Na podstawie 32 zbadanych przypadków.

dziennie, w tym posiłków dietetycznych, zgodnie ze wskazaniem lekarza. Jak wynika z ustaleń kontroli wojewodów, budynki w których była prowadzona działalność bez zezwolenia stanowiły głównie domy jednorodzinne częściowo zaadoptowane dla potrzeb nie więcej niż dziesięciu pensjonariuszy, przy czym większość domów była najmowa. Nie były to obiekty wybudowane dla potrzeb prowadzenia takiej działalności. Ich modernizacja byłaby niemożliwa bez zgody właściciela (a część z nich wykorzystywana była na prowadzenie takiej działalności bez wiedzy właściciela), przy czym koszty adaptacji tych budynków byłyby niewspółmiernie wyższe niż konieczność zapłaty kar pieniężnych za prowadzenie placówek bez zezwolenia. Tym samym podmioty działające bez zezwolenia mogły oferować niższą odpłatność od placówek działających legalnie, tworząc nieuczciwą konkurencję. [str. 36–38]

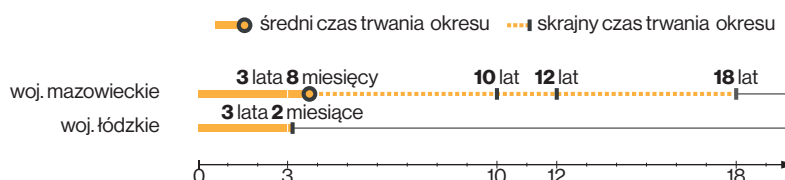
4. W kontrolowanych urzędach wojewódzkich nie opracowano procedur pozwalających na identyfikację placówek działających bez zezwolenia. Zaniechanie to urzędnicy tłumaczyli nieprecyzyjnymi przepisami obowiązującymi w tym zakresie. Ich zdaniem w ustawie o pomocy społecznej nie określono w jakiej formie i w jakim trybie wojewoda może uzyskiwać potrzebne w tym zakresie informacje, a zawarty w art. 22 katalog zadań, zdaniem urzędników nie reguluje kwestii monitorowania tych placówek, rozumianego jako proces systematycznego zbierania i analizowania informacji na ten temat. NIK nie podziela tego stanowiska. W ramach sprawowanego nadzoru nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę, o którym mowa w art. 126 ustawy o pomocy społecznej, w związku z art. 126a tej ustawy wojewodowie powinni monitorować działalność placówek zapewniających całodobową opiekę na swoim terenie, w tym także rozpoznawać i kontrolować placówki działające bez zezwolenia. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że według stanu na koniec 2018 r. najwięcej placówek działających bez zezwolenia odnotowano w województwach: mazowieckim – 74, wielkopolskim – 8, pomorskim – 7, kujawsko-pomorskim – 6, w dolnośląskim – 5. Natomiast jak wynika z ankiet otrzymanych z 12 województw niekontrolowanych, w latach 2015–2018 w województwie świętokrzyskim – nie zidentyfikowano żadnego przypadku prowadzenia placówki bez zezwolenia, natomiast w województwach podkarpackim i zachodniopomorskim odnotowano tylko po jednym przypadku, zaś w województwie lubelskim dwa przypadki. Tak duże różnice dotyczące liczby placówek działających bez zezwolenia mogą wynikać z innego popytu na te usługi w poszczególnych województwach, jak również z różnej skuteczności urzędów wojewódzkich w ich identyfikacji. Brak aktywności urzędów wojewódzkich w identyfikowaniu i kontrolowaniu nielegalnych placówek utrudniał współpracę z innymi podmiotami, które mogłyby wspomagać tego rodzaju aktywność (np. Policja, Straż Pożarna, Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego). Urzędy wojewódzkie w większości przypadków podejmowały działania dopiero po otrzymaniu sygnałów od różnych instytucji i osób, w tym głównie od członków rodzin mieszkańców placówek, zwolnionych pracowników oraz konkurencyjnych podmiotów. W konsekwencji placówki nieposiadające zezwolenia wojewody mogły funkcjonować

Brak regulacji dotyczących obowiązku identyfikacji nielegalnych placówek przez wojewodów

bardzo długo, poza jakąkolwiek kontrolą. Np. w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim okres od rozpoczęcia działalności do dnia powzięcia informacji o funkcjonowaniu takiej placówki wynosił średnio 3 lata i 2 miesiące, natomiast w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim – 3 lata i 8 miesięcy¹⁰, a w skrajnych przypadkach nawet 10, 12 i 18 lat. [str. 31–33]

Infografika nr 4

Okres rozpoczęcia działalności bez zezwolenia do uzyskania przez urząd informacji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Utrudniona dostępność rejestrów placówek zapewniających całodobową opiekę

5. Wszystkie urzędy wojewódzkie prowadziły rejestry placówek zapewniających całodobową opiekę. W wielu przypadkach rejestry te były trudno dostępne, mało przejrzyste i nie zawsze aktualne. Publikowano je na stronach internetowych i w BIP. Były jednak trudne do odnalezienia dla przeciętnego użytkownika, nieznanego struktury urzędów wojewódzkich (były np. publikowane w zakładce rejestry we właściwym wydziale urzędu). [str. 28]

Nieprawidłowości stwierdzone w placówkach przez kontrolerów urzędów wojewódzkich

6. W działalności placówek posiadających zezwolenie jak i działających bez zezwolenia występowały, jak wynika z kontroli prowadzonych przez wojewodów, istotne odstępstwa od obowiązujących norm i przepisów. Dotyczyło to m.in.: naruszeń prawa budowlanego – prowadzenia budynku niespełniającego wymagań prawa budowlanego, w tym dotyczących przepisów przeciwpożarowych, nieposiadania windy w budynkach wielokondygnacyjnych oraz zaniedbań w postaci niezapewnienia właściwych warunków mieszkaniowych, występowania barier architektonicznych, braku dostatecznej ilości pomieszczeń sanitarnych, nieposiadania jadalni, pralni i suszarni. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również przyjęcia większej niż wynikało to z pozwolenia wojewody liczby pensjonariuszy; braku wymaganego wyposażenia w pokojach mieszkalnych; nieutrzymywania czystości w pomieszczeniach; braku odpowiedniego wyżywienia w tym zapewnienia trzech posiłków dziennie oraz posiłków dietetycznych, zgodnie ze wskazaniem lekarza; niepodawania leków; pozostawienia pacjentów bez opieki, znęcania się oraz wyłudzenia od nich pieniędzy. W kontrolach stwierdzono także niewłaściwe prowadzenie i braki w dokumentacji, w tym: nieprowadzenie ewidencji stosowania przymusu bezpośredniego (krępowania pasami, ograniczaniu kontaktu z otoczeniem), nieprowadzenia ewidencji przypadków korzystania ze świadczeń zdrowotnych, braku umów dla osób przebywających w placówce. [str. 34–60]

¹⁰ Na podstawie 32 zbadanych przypadków.

7. W latach 2015–2018 do urzędów wojewódzkich wpłynęło zaledwie 35 skarg na placówki funkcjonujące bez zezwolenia, co wynikać mogło z braku świadomości, co do obowiązków prowadzących placówki oraz stanu zdrowia ich podopiecznych. W tym kontekście szczególnie należy zwrócić uwagę na kwestię podpisywanych umów cywilnoprawnych pomiędzy podmiotem świadczącym całodobową opiekę a świadczeniobiorcą. Zazwyczaj to rodziny decydowały o umieszczeniu osoby w całodobowej placówce, z pominięciem zgody samego umieszczonego, chociaż zwykle nie był on osobą ubezwłasnowolnioną. [str. 38]

Podpisywanie umów cywilnoprawnych przez rodziny na umieszczenie w placówce przez rodziny z pominięciem zgody pensjonariusza

8. W latach 2015–2018 do wszystkich wojewodów zostało złożonych 348 wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie nowych placówek zapewniających całodobową opiekę, z których 258 zostało rozpatrzonych pozytywnie. W objętych kontrolą czterech województwach tylko w przypadku województwa mazowieckiego stwierdzono nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na prowadzenie placówek. Dotyczyły one głównie nieterminowego załatwiania spraw, nieprzestrzegania obowiązków informacyjnych wobec wnioskodawców oraz braku wnikliwej weryfikacji danych zawartych we wnioskach. Spośród ogółu nowo zarejestrowanych placówek 43 prowadziło działalność przed uzyskaniem zezwolenia wojewody (17%). W przypadkach nie przedłożenia wymaganych dokumentów wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia, a przy jego braku pozostawiano je bez rozpatrzenia. We wskazanym okresie 67 placówek wykreślono z rejestru, w tym 61 na wniosek podmiotu prowadzącego i tylko 6 z urzędu. [str. 24]

Prawidłowość rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia

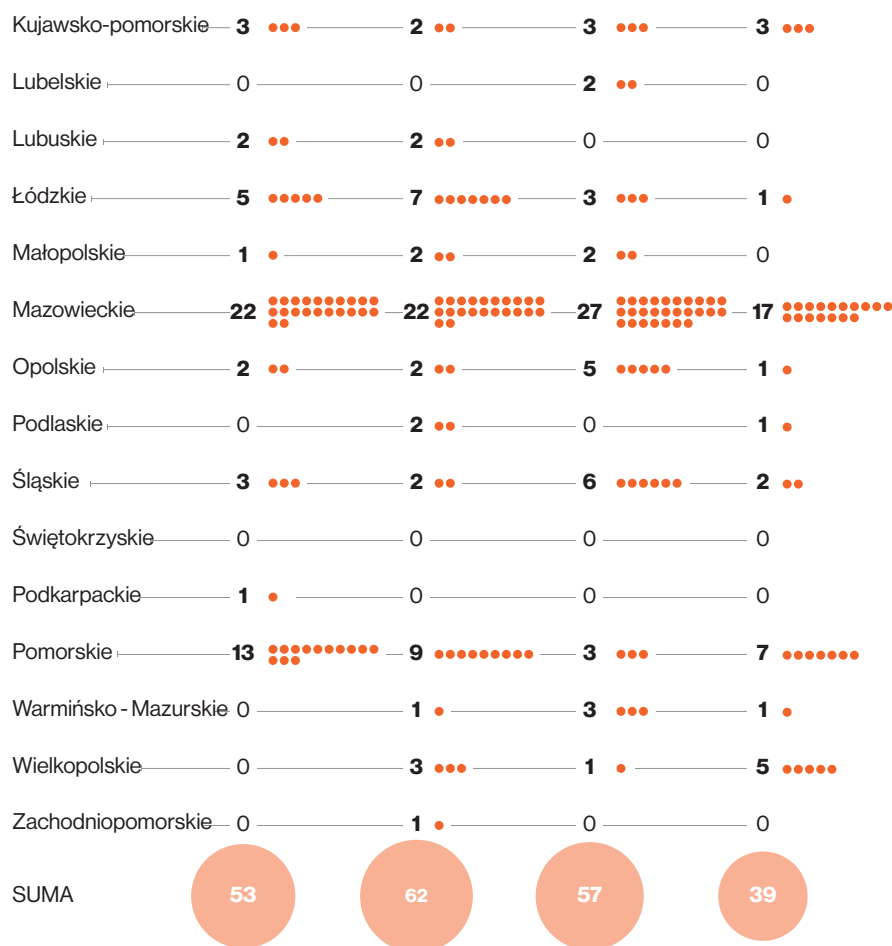
9. W latach 2015–2018 wojewodowie zidentyfikowali 226 placówek działających w Polsce, co do których zachodziło podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia. Zainicjowane przez wojewodów postępowania wyjaśniające potwierdziły prowadzenie placówki bez zezwolenia aż w 210 przypadkach (93%). Średni okres od uzyskania przez urząd informacji o nielegalnie działającej placówce do przeprowadzenia kontroli wynosił w województwie pomorskim 7 miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 8 miesięcy), a w województwie śląskim średnio 5 miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 1 miesiąc). Następne kontrole w celu nałożenia kary podejmowane były po upływie: w województwie mazowieckim od 5 miesięcy do 6 lat, w województwie pomorskim od 5 miesięcy do 1 roku i 6 miesięcy, w województwie śląskim do 1 roku. Średni okres od powzięcia informacji o nielegalnie działającej placówce do zaprzestania działalności lub do jej zalegalizowania wynosił w województwie pomorskim 2 lata, w województwie śląskim 13 miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 8 miesięcy). [str. 41]

Długotrwałość postępowania w celu nałożenia kary

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 5

Liczba placówek, w których postępowanie wyjaśniające w latach 2015–2018 potwierdziło prowadzenie placówki bez zezwolenia



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Brak skuteczności
nałożonych kar
na nielegalne placówki

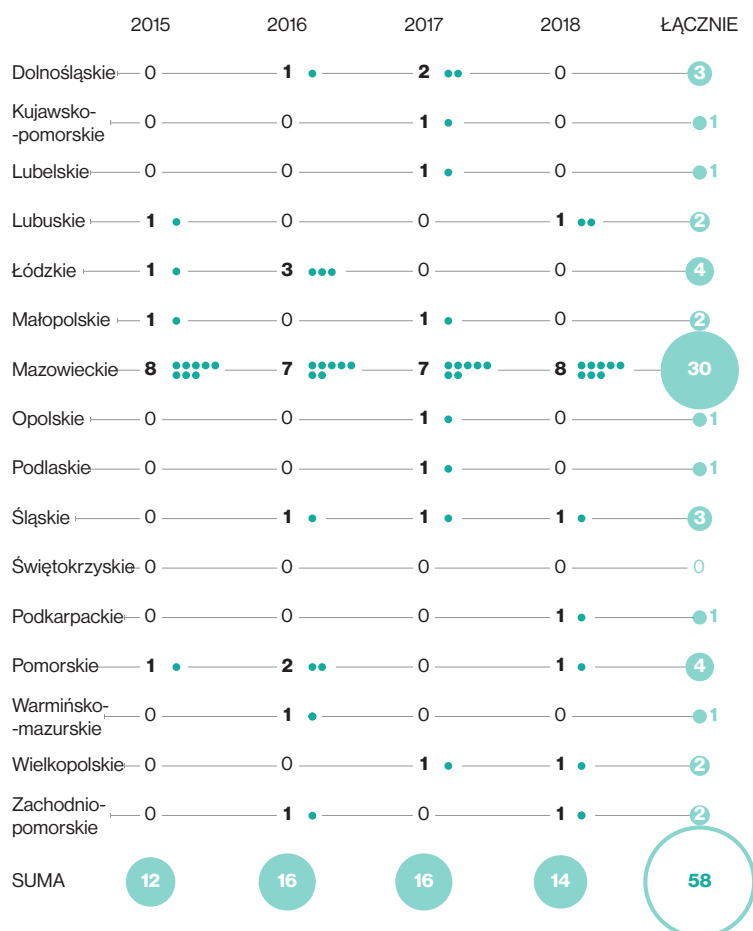
10. W kontrolowanym okresie 142 placówki działające w Polsce zostały ukarane karą pieniężną za prowadzenie działalności bez zezwolenia, a w przypadku 25 placówek nałożono więcej niż jedną karę (18%). Długość postępowania od uzyskania informacji o placówce działającej bez zezwolenia do nałożenia kary wynosiła średnio: w województwie mazowieckim 7 miesięcy, w skrajnym przypadku ponad 2 lata, w województwie pomorskim 13 miesięcy (w skrajnych przypadkach 2 lata i 8 miesięcy), w województwie śląskim 4 miesiące (w skrajnych przypadkach 8 miesięcy). W wyniku kontroli stwierdzono, że placówki funkcjonujące bez zezwolenia przedłużały postępowania zabiegami formalnymi, zgodnymi z KPA. Kary wynosiły od 10 tys. zł za prowadzenie placówki, w których przebywało nie więcej niż 10 pensjonariuszy, 20 tys. zł – dla placówki gdzie przebywało więcej niż 10 pensjonariuszy i 40 tys. zł przy ponownym ukaraniu tej samej placówki. Liczba wyegzekwowanych kar wyniosła zaledwie 58 (33%). Ukarane placówki w większości przypadków nie płaciły pra-

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

womocnie orzeczonych kar i odwoływały się od decyzji o nałożeniu kar, względnie występowały o rozłożenie ich na raty lub rzadziej o ich zmniejszenie albo umorzenie. Sprawy przekazywano do egzekucji komorniczej. Zdaniem NIK zasadnym jest podwyższenie i zróżnicowanie kar pieniężnych za prowadzenie placówki bez zezwolenia w zależności od liczby pensjonariuszy lub od osiągniętych przychodów (ustalony procent). Należałoby również dokonać zmiany przepisów dotyczących zakwalifikowania jako przestępstwa działalności prowadzenia bez zezwolenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, z uwagi na groźbę stworzenia realnego zagrożenia dla życia i zdrowia pensjonariuszy. Obecnie takiej samej karze (20 tys. zł) podlega prowadzenie placówki dla 11 jak i dla 100 pensjonariuszy. [str. 46–49]

Infografika nr 6

Liczba kar wyegzekwowanych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

11. W przypadku 68 placówek działających bez zezwolenia wojewody nie udało się nałożyć kary. Placówki skutecznie unikały kar poprzez przenoszenie działalności na inny podmiot lub w inne miejsce lub dokonywały pozornej zmiany charakteru działalności np. na usługi

Brak możliwości nałożenia kary na placówki działające bez zezwolenia

opiekuńcze w systemie dziennym, lub wynajem pokoi czy usługi agroturystyczne. W konsekwencji postępowanie administracyjne należało rozpocząć od początku. Braku skuteczności w nakładaniu kar sprzyjała również ugruntowana linia orzecznictwa właściwego ministerstwa ds. rodziny, pracy i polityki społecznej oraz WSA w Warszawie, z której wynika, że nie można nałożyć kary na placówkę, która w momencie orzekania już nie prowadzi działalności, pomimo, że w niektórych przypadkach przez wiele lat taką działalność prowadziła lub zaprzestała jej dopiero w postępowaniu odwoławczym¹¹. W ocenie NIK, zasadnym byłoby uniemożliwienie odstąpienia od wymierzania kary pieniężnej w przypadku zaprzestania prowadzenia placówki bez zezwolenia (przez jej zalegalizowanie lub przeniesienie, w inne miejsce lub wznowienie działania pod innym szyldem). Obecnie w takiej sytuacji wojewoda umarza postępowanie w sprawie nałożenia kary – a nielegalnie działająca placówka pozostaje zupełnie bezkarna. [str. 52]

96% ukaranych placówek nadal prowadziło działalność bez zezwolenia

12. Brak zdecydowanych i skutecznych działań ze strony wojewodów prowadziło do utrwalania poczucia bezkarności i zachęcało do dalszej samowoli. Zdecydowana większość z ukaranych placówek po nałożeniu pierwszej kary, a także kary za kontynuowanie działalności nadal prowadziła działalność, nawet przez kilka lat. W latach 2015–2018 nałożono kary na 142 placówki. Tylko siedem placówek po nałożeniu kary pieniężnej zaniechało działalności. Pomimo nałożenia kar 137 placówek nadal prowadziło działalność (96%).

Infografika nr 7

Liczba placówek, które po nałożeniu kary nadal prowadziły działalność



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

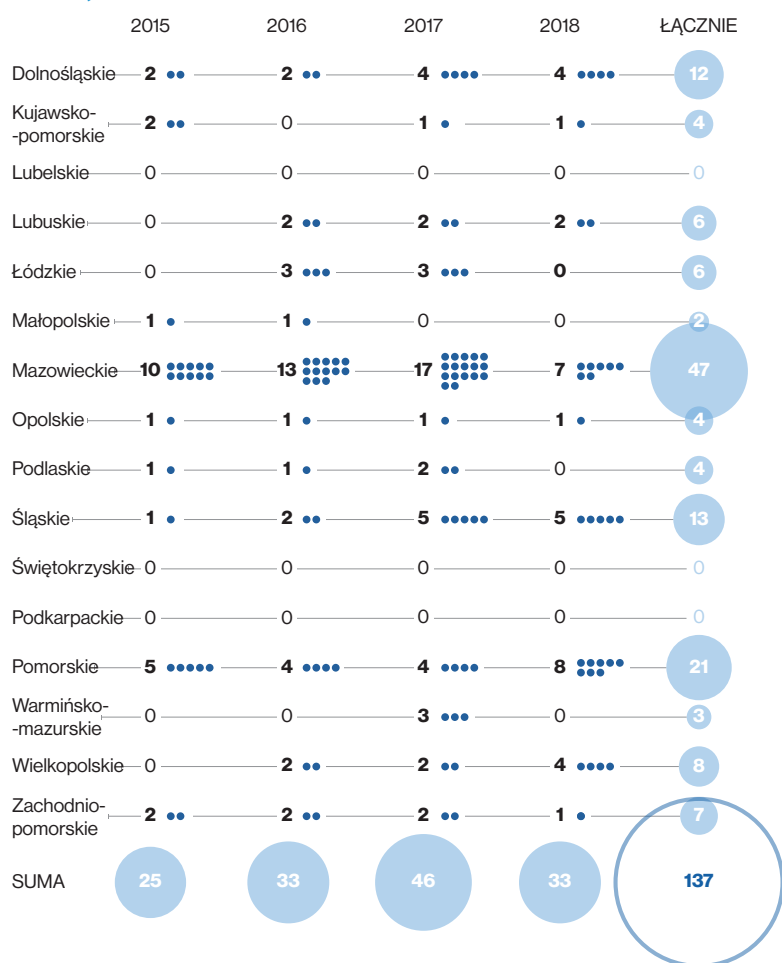
Wynikało to m.in. z tego, że zgodnie z obecnymi regulacjami, placówka działająca bez zezwolenia nie jest likwidowana. W przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób w niej przebywających wojewoda może wydać decyzję nakazującą wstrzymanie jej prowadzenia do czasu uzyskania zezwolenia. W pozostałych przypadkach nakładana jest kara, jednak istnieje ryzyko, że placówka będzie nadal funkcjonować bez stosownego zezwolenia. Jediną możliwą reakcją w ramach nadzoru było nakładanie kolejnych kar. W konsekwencji brakuje narzędzia do sprawowania skutecznego nadzoru. NIK uważa, że w wypadku ponownego nałożenia kary zasadnym byłoby wydawanie decyzji o likwidacji placówki niepodjęjącej żadnych działań w celu uzyskania zezwolenia. Wymagałoby to jednak zmian w obowiązujących przepisach.

¹¹ Wynika to z literalnej interpretacji art. 130 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że „Kto bez pozwolenia prowadzi placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku podlega karze pieniężnej....”.

Reasumując, działania wojewodów podejmowane jedynie na gruncie prawa administracyjnego są nieskuteczne. Prowadzący nielegalne placówki skutecznie unikali nałożonych kar i dalej prowadzili placówki bez zezwolenia. Zwrócić należy uwagę, że osoby niepełnosprawne, przewlekle chore i w podeszłym wieku są najsłabszą i najbardziej bezbronną grupą społeczną. Są niedołączone i bardzo często niesamodzielne, ze słabym kontaktem lub brakiem kontaktu z otoczeniem, a tym samym nie są w stanie same bronić swoich praw, co stwarza pole do nadużyć przez prowadzących placówki. Jak wykazała kontrola w wielu przypadkach naruszane były ich dobra szczególnie chronione jak zdrowie, życie oraz poszanowanie ich godności osobistej. Dlatego też, zdaniem NIK, powinni oni być otoczeni szczególną ochroną prawną. Zasadną jest zmiana prawa w celu przeniesienia odpowiedzialności za prowadzenie placówki bez zezwolenia na grunt prawa karnego, gdzie taka działalność powinna być kwalifikowana jako przestępstwo. [str. 52]

Infografika nr 8

Liczba placówek działających bez zezwolenia, które pomimo nałożenia kary nadal prowadziły działalność



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników z kontroli.

Brak narzędzi prawnych pozwalających na natychmiastowe zakończenie działalności nielegalnej placówki

13. Brak jest również skutecznych narzędzi prawnych pozwalających wojewodzie natychmiast zakończyć działalność placówki prowadzonej bez zezwolenia, w której stwierdzono zagrożenie życia lub zdrowia osób tam przebywających. W wypadku stwierdzenia, w czasie kontroli podejmowanych przez urzędy wojewódzkie, ryzyka narażenia życia lub zdrowia pensjonariuszy, służby wojewody koordynowały przenoszenie ich do innych placówek lub domów pomocy społecznej bez wydawania decyzji administracyjnej nakazującej wstrzymanie prowadzenia działalności przez kontrolowany podmiot. W latach 2015–2018 odnotowano tylko cztery przypadki wydania takich decyzji w skali całego kraju. Niewydawanie tego rodzaju decyzji pracownicy urzędów wojewódzkich tłumaczyli obawą przed przewlekłością administracyjnej procedury odwoławczej. NIK nie podziela do końca tych obaw i uważa, że po przeniesieniu pensjonariuszy do bezpiecznych placówek, wojewodowie powinni wydawać decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia placówki, w której stwierdzono poważne nieprawidłowości, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności. Zdaniem NIK, podmiot prowadzący działalność polegającą na zapewnieniu całodobowej opieki osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, powinien dawać rękojmię zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającej w placówce. Zasadne wydaje się wprowadzenie możliwości natychmiastowej likwidacji placówki prowadzonej bez zezwolenia, w której stwierdzono zagrożenie życia osób tam przebywających. [str. 55]

Utrudnianie kontroli. Brak możliwości wejścia przez kontrolerów do nielegalnej placówki

Nieprzeprowadzanie kontroli kompleksowych

14. W objętym kontrolą okresie w skali kraju wojewodowie przeprowadzili 306 kontroli w placówkach, w których zachodziło uzasadnione podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia oraz podjęto 40 prób kontroli, które się nie odbyły z powodu niewpuszczenia kontrolerów na teren placówek, nawet jeśli działali przy asyście Policji¹². Jak wynika z uzyskanych w trakcie kontroli wyjaśnień, udowodnienie prowadzenia rzeczywistej działalności utrudnia również brak możliwości prawnych do wyegzekwowania dokumentów oraz obejrzenia wszystkich pomieszczeń placówki. Kontrolujący mają problemy z wejściem na teren placówki, kontrolowani odmawiają przedłożenia dokumentów z pobytu mieszkańców w placówce, kontaktu kontrolujących z mieszkańcami. W takich sytuacjach, udaje się zbadać wyłącznie stan zatrudnienia, o ile inspektorzy współpracują z Państwową Inspekcją Pracy. W efekcie inspektorzy, nie są w stanie stwierdzić w ramach dostępnych ustawowo narzędzi nadzorczokontrolnych czy zagrożone jest życie lub zdrowie pensjonariuszy. Dodać należy, że w latach 2015–2018 zapadł zaledwie jeden wyrok skazujący za utrudnianie kontroli. W ocenie NIK, zasadnym w tej sytuacji wydaje się wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych za uniemożliwienie lub utrudnienie tego rodzaju kontroli prowadzonych przez wojewodę oraz Straż Pożarną, Inspekcje Sanitarną i Nadzór Budowlany. [str. 56]

¹² Przepis art. 127a ustawy o pomocy społecznej zapewnia zespołowi inspektorów pomoc Policji w toku wykonywanych przez nich czynności kontrolnych. Jednak nie daje on podstaw do wejścia do placówki nawet w asyście Policji jeśli prowadzący placówkę odmawia ich wpuszczenia. W takich przypadkach działania Policji sprowadzały się jedynie do spisania notatki służbowej z takiego zdarzenia.

15. Wojewodowie w niewystarczającym stopniu realizowali zadania w zakresie nadzoru i kontroli działalności również w stosunku do placówek posiadających zezwolenie, świadczących całodobową opiekę. Zwłaszcza rzadko sięgano po skuteczne narzędzie, jakim są kontrole kompleksowe, które stwarzały w praktyce jedyną możliwość pozyskania wystarczających i obiektywnych informacji o działalności placówek. W latach 2015–2018 kontrolami kompleksowymi, nie objęto aż 48,5% placówek w województwie śląskim, 81,3% w województwie mazowieckim, 95,3% w województwie pomorskim i 97,0% w województwie łódzkim. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, zgodnie z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzone nie rzadziej niż raz na trzy lata. Tym samym wojewodowie praktycznie nie posiadali rozeznania, w jakim zakresie placówki działały zgodnie w przepisami i warunkami udzielonego zezwolenia. Sytuację dodatkowo pogarsza fakt, że w obecnym stanie prawnym także kontrole kompleksowe w wielu przypadkach mają ograniczoną skuteczność, ponieważ podmioty prowadzące placówkę o przedmiocie i terminie kontroli muszą zostać powiadomione na 7 dni przed rozpoczęciem kontroli. [str. 61–62]

16. Wpływ na małą aktywność urzędów wojewódzkich w kontrolowaniu placówek opieki całodobowej miał również niewystarczający stan zatrudnienia pracowników ds. nadzoru i kontroli w urzędach wojewódzkich. Zgodnie z art. 127b ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej, co najmniej jeden inspektor powinien przypadać na 25 jednostek pomocy społecznej. W województwach: mazowieckim, pomorskim, śląskim i łódzkim brakowało zatrudniania pracowników na od 1,86 do 5 etatów. NIK zwraca uwagę, że wymóg zatrudnienia jednego kontrolera na 25 placówek dotyczy tylko placówek legalnych, natomiast nie obejmuje placówek działających bez zezwolenia, których kontrola jest często trudniejsza i bardziej czasochłonna. Dodatkowym utrudnieniem jest ponadto wymóg przeprowadzania kontroli przez zespół co najmniej dwuosobowy, co przy niewystarczającej obsadzie pracowników ds. kontroli i nadzoru ma wpływ na ilość przeprowadzonych kontroli¹³. [str. 61–62]

Brak pełnej obsady na stanowiskach ds. kontroli i nadzoru

17. Konsekwencją braku stosownych regulacji i słabego nadzoru państwa nad funkcjonowaniem placówek zapewniających całodobową opiekę (zarówno posiadających jak i nieposiadających zezwolenia) są liczne przypadki powstawania nowych placówek działających bez zezwolenia. Na znaczny zakres i skalę niekorzystnych zjawisk i tendencji w tym zakresie wskazują uzyskane w toku kontroli dane statystyczne zebrane przez NIK. Liczby nowotworzonych placówek, które uzyskały zezwolenie i tych które rozpoczęły działalność bez zezwolenia są porównywalne. W latach 2015–2018 zarejestrowano 254 nowe placówki (81 w 2015 r., 45 w 2016 r., 57 w 2017 r. i 71 w 2018 r.). W tym czasie wojewodowie potwierdzili funkcjonowanie 210 nowych placówek nie posiadających zezwolenia (52 w 2015 r., 62 w 2016 r., 57 w 2017 r. i 39 w 2018 r.), co nie powinno dziwić, gdyż naruszenie przepisów nie wiąże się właściwie z żadnymi poważnymi konsekwencjami [str. 24–25].

Duża dynamika wzrostu nielegalnych placówek

¹³ Jak wynika z treści art. 127 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej czynności kontrolne przeprowadza zespół w składzie co najmniej dwóch osób.

4. WNIOSKI

Odpowiedni adresaci poszczególnych wniosków

Skala i zakres stwierdzonych w wyniku kontroli NIK nieprawidłowości, zjawisk i tendencji dotyczących placówek, które świadczą usługi w zakresie całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi oraz osobami w podeszłym wieku wymaga zintensyfikowania nadzoru ze strony wojewodów. Jednak istniejące obecnie w tym zakresie rozwiązania prawne nie zapewniają skuteczności tego nadzoru. Dlatego NIK zwraca się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o podjęcie przedsięwzięć m.in. legislacyjnych, dotyczących skutecznego przeciwdziałania tworzeniu i prowadzeniu działalności przez placówki nieposiadające zezwolenia wojewody:

1. Penalizacji uporczywego prowadzenia bez zezwolenia wojewody placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, łącznie z orzeczeniem zakazu prowadzenia działalności przez podmiot prowadzący placówkę.
2. Zwiększenia prawnych możliwości zakończenia działalności przez całodobowe placówki funkcjonujące bez zezwolenia wojewody. W razie stwierdzenia, że placówka działa bez zezwolenia, niezależnie od nałożenia kary pieniężnej, wojewoda powinien mieć prawny obowiązek wydania decyzji nakazującej wstrzymanie prowadzenia placówki, z nadaniem rygору natychmiastowej wykonalności, do czasu uzyskania zezwolenia.
3. Wzmocnienia uprawnień kontrolnych wojewodów, w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce, poprzez umożliwienie kontrolerom natychmiastowego wejścia na teren placówki w celu dokonania oględzin.
4. Wprowadzenia obowiązku identyfikowania przez służby wojewody placówek działających bez zezwolenia.

Zdaniem NIK, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej powinien również zidentyfikować, w porozumieniu z wojewodami i jednostkami samorządu terytorialnego, skalę zjawiska prowadzenia przez podmioty niepubliczne działalności w zakresie całodobowej opieki, co do której istnieje podejrzenie wykonywania jej bez wymaganego zezwolenia i przyjąć rozwiązania ograniczające ryzyko niezapewnienia osobom starszym właściwych usług bytowych, opiekuńczych i wspomagających. Weryfikacji wymagają także prowadzone przez Ministerstwo statystyki, które nie uwzględniają wszystkich placówek zapewniających całodobową opiekę w ramach działalności statutowej lub gospodarczej.

W zakresie kontroli i nadzoru prowadzonego przez wojewodów zasadnym jest:

1. Zwiększenie nadzoru – poprzez m.in. zintensyfikowanie kontroli kompleksowych – nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę.
2. Prowadzenie przez wojewodów na stronach internetowych urzędów wojewódzkich przejrzystych, aktualnych i łatwo dostępnych rejestrów legalnych placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym oraz osobom w podeszłym wieku posiadających zezwolenie wojewody.

W związku ze zmianami wprowadzonymi w ustawie o pomocy społecznej w lipcu 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków w zakresie wprowadzenia obowiązku zatrudnienia w placówkach wykwalifikowanego personelu (pielęgniarki, opiekunki ewentualnie terapeuty) oraz określenia wymogu dotyczącego odpowiedniej liczby pracowników zatrudnionych do opieki i posiadania przez nich kwalifikacji. Niewystarczające są natomiast w ocenie NIK zmiany w zakresie zmniejszenia szarej strefy (w tym likwidacji nielegalnie działających placówek). W nowych rozwiązaniach prawnych wprowadzono wprawdzie karę w wysokości 40 000 zł za prowadzenie innej placówki bez zezwolenia, po uprawomocnieniu się decyzji o nałożeniu kary¹⁴. Jednak jak wynika z ustaleń kontroli narzędzie w postaci nakładanych kar pieniężnych, w tym kary 40 tys. zł za niezaprzeszanie prowadzenia działalności okazało się nieskuteczne – co szczegółowo opisano w niniejszej informacji, wskazując liczne przykłady.

¹⁴ Art. 1 pkt 24 lit. a ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Skala i zakres rozwoju placówek zapewniających całodobową opiekę

Rozwój placówek zapewniających całodobową opiekę

1. Wprowadzenie w życie od 2004 r., ustawą o pomocy społecznej, przepisów zezwalających na tworzenie w ramach działalności statutowej lub gospodarczej placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku zapoczątkowało gwałtowny w następnych latach wzrost liczby tych placówek oraz przebywających tam osób. W latach 2015–2018 liczba placówek wzrosła z 416 do 562 (o 35,1%), a liczba miejsc z 13 725 do 20 178 (o 47,0%). Dla porównania, liczba domów pomocy społecznej w latach 2015–2018 wzrosła z 819 do 875 (o 6,8%), a liczba miejsc z 77 455 do 83 786 (o 7,9%).

Placówki zapewniające całodobową opiekę odgrywają znaczącą i coraz większą rolę w opiece nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub osobami w podeszłym wieku. W 2018 r. zapewniały 19,9% miejsc liczonych jako łączna suma miejsc w placówkach i domach pomocy społecznej. Najwięcej placówek według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. prowadzono w województwach: mazowieckim (113 z 4658 miejscami), śląskim (89 z 3386 miejscami), pomorskim (72 z 2347 miejscami), dolnośląskim (53 z 1701 miejscami) i małopolskim (48 z 1420 miejscami).

W latach 2015–2018 dynamika wzrostu liczby osób przebywających w placówkach była wyższa od dynamiki wzrostu liczby osób przebywających w domach pomocy społecznej. W placówkach, w okresie lat 2015–2018 liczba przebywających osób ogółem wzrosła z 10 338 do 15 362 (o 48,6%), natomiast w domach pomocy społecznej z 75 603 do 77 650 (o 2,7%). Tym samym procentowy stosunek liczby osób przebywających w placówkach do łącznej liczby osób przebywających w domach pomocy społecznej i placówkach uległ zwiększeniu z 12,0% do 16,5%. Faktycznie jest on jeszcze większy z uwagi na nieuwzględnienie w obliczeniach osób przebywających w placówkach funkcjonujących bez zezwolenia wojewody. Wskaźnik wykorzystania miejsc w placówkach na koniec 2018 r. wynosił 80,8%, co wskazuje na duże zapotrzebowanie społeczne na tego typu działalność.

Przykłady

W **województwie pomorskim** w latach 2015–2017 liczba domów pomocy społecznej utrzymywała się na stałym poziomie – 43, liczba miejsc zwiększyła się z 4128 do 4149, a liczba osób przebywających zmniejszyła się z 4115 do 4109. W tym okresie liczba placówek udzielających całodobowej opieki, osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku zwiększyła się ze 54 do 63, liczba oferowanych miejsc z 1674 do 1930, a liczba korzystających osób z 1407 do 1583.

W **województwie łódzkim** w latach 2015–2018 (I połowa) liczba domów pomocy społecznej wzrosła z 64 do 65, natomiast liczba miejsc zwiększyła się z 6464 do 6583. Liczba osób przebywających wynosiła odpowiednio: 6313 i 6423. W tym okresie liczba placówek udzielających całodobowej opieki, zwiększyła się z 20 do 30, a liczba oferowanych miejsc z 455 do 795. Liczba korzystających z tych placówek osób zwiększyła się z 293 do 522.

Duże i wciąż rosnące zainteresowanie pobytem osób w placówkach zapewniających całodobową opiekę wynika z tego, że koszt pobytu w tego typu placówkach utrzymuje się na poziomie niższym do kosztów w DPS prowadzonych przez samorządy lub na ich zlecenie. Średni koszt pobytu w DPS działających na terenie m.st. Warszawy w I połowie 2019 r. wynosił od 5225 zł do 7756 zł¹⁵. Natomiast koszt pobytu w placówkach posiadających zezwolenia na terenie m. st. Warszawy i województwa mazowieckiego wynosił od 1600 zł do 3800 zł¹⁶, średnio 2600 zł. Niższe koszty pobytu w placówkach wynikają m.in. z tego, że placówki nie są zobowiązane do przestrzegania tak wysokich wymagań jak w przypadku DPS. Dotyczy to m.in. obowiązku zatrudnienia pracowników socjalnych, pracowników terapeutyczno-opiekuńczych, kontaktów z psychologiem i psychiatrą, opiekunów i pielęgniarek. Przewaga oferty prywatnych placówek nad DPS polega również na: natychmiastowym przyjęciu potrzebującego, bez procedury postępowania administracyjnego; przyjmowaniu na pobyty krótkie; elastyczności oferty w stosunku do potrzeb, np. przez dopasowywanie wskaźnika zatrudnienia i specjalizacji personelu do stopnia sprawności mieszkańców oraz sposobu podejścia personelu do mieszkańca, który może w każdej chwili przejść do innej placówki i w związku z tym należy o niego zabiegać.

Do czynników sprzyjających rozwojowi placówek zapewniających całodobową opiekę zaliczyć należy także to, że samorządy gminne nie tworzyły własnych systemów pomocy, alternatywnych wobec domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę, jakkolwiek ustawa o pomocy społecznej przewiduje możliwość powoływanie dla tych celów zróżnicowanych form organizacyjnych: środowiskowych domów samopomocy, mieszkań chronionych, rodzinnych domów pomocy, domów dziennego pobytu¹⁷. Gminy z tej możliwości korzystały w niewielkim zakresie, mimo że są to rozwiązania społecznie bardziej akceptowalne i kilkukrotnie tańsze niż pobyt w całodobowej placówce specjalistycznego wsparcia, jaką jest DPS. Z kolei władze powiatów odpowiedzialnych za rozwój sieci ponadgminnych domów pomocy społecznej, w niewielkim stopniu realizowały to zadania, głównie ze względu na ograniczone możliwości finansowe i skupiały się na zarządzaniu siecią placówek już istniejących DPS. Dodać przy tym należy, że świadczenie pomocy osobom starszym jest ustawowym obowiązkiem gmin i powiatów¹⁸.

2. W latach 2015–2018 do wszystkich wojewodów zostało złożonych 348 wniosków o wydanie zezwolenia dla nowych placówek zapewniających całodobową opiekę, z których 258 zostało rozpatrzonych pozytywnie. Wojewodowie wydawali zezwolenia gdy złożone wnioski były kompletne i spełniały warunki określone w art. 67–69 ustawy o pomocy społecznej, tj. zawierały dokumenty potwierdzające tytuł prawny do nieruchomości,

Czynniki wpływające na rozwój placówek prowadzonych w ramach działalności statutowej lub gospodarczej

¹⁵ Na podstawie cen w czternastu DPS.

¹⁶ Na podstawie cen w osiemnastu placówkach.

¹⁷ Art. 51–53 ustawy o pomocy społecznej.

¹⁸ Na podstawie Informacji o wynikach kontroli P/15/044 Świadczenie Pomocy Osobom Starszym przez Gminy i Powiaty.

na której usytuowana jest placówka, zaświadczenie właściwego organu potwierdzającego możliwość użytkowania obiektu (budynku placówki), określonego w kat. XI zał. do ustawy prawo budowlane, koncepcję prowadzenia placówki, informację o sposobie finansowania placówki informacją o niezaleganiu z płatnościami wobec urzędu skarbowego i ZUS, informację z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności osoby, wymagane decyzje PPIS w sprawie zatwierdzenia lub warunkowego zatwierdzenia placówki jako zakładu, o którym mowa w art. 61 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia¹⁹, w przypadku budynków wielokondygnacyjnych wymagane w art. 14 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym²⁰ decyzje Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego zezwalające na eksploatację windy oraz księgę rewizyjną windy.

Przykład

W latach 2015–2018 (I półrocze) do **PUW** wpłynęło 35 wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki, z których 28 zostało rozpatrzonych pozytywnie, natomiast siedem pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na braki w dokumentacji. Przed wydaniem decyzji inspektorzy nadzoru i kontroli każdorazowo dokonywali oględzin w terminie 30 dni od złożenia wniosku o zezwolenie, natomiast decyzje wydawano w terminie 14 dni od zakończenia oględzin obiektu, tj. zgodnie z § 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę. Wszystkie skontrolowane decyzje wydawane były na czas nieokreślony. W przypadkach kiedy wnioskodawcy składali niekompletny wniosek byli wzywani do jego uzupełnienia w ciągu 14 dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Braki w przedkładanej dokumentacji dotyczyły głównie: dokumentów potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości, zaświadczeń o posiadaniu przez budynek kategorii XI zał. do ustawy prawo budowlane, koncepcji prowadzenia placówki, informacji o sposobie finansowania placówki, informacji o niezaleganiu ze składkami ZUS, informacji o niekaralności oraz zaświadczenia o stanie zdrowia.

Wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie działalności

Wydawania i cofania zezwoleń w kontrolowanych urzędach wojewódzkich, odbywało się zgodnie z Rozporządzeniami w sprawie wydawania i cofania zezwoleń. W objętych kontrolą czterech województwach tylko w przypadku województwa mazowieckiego stwierdzono nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na prowadzenie placówek. Dotyczyły one głównie nieterminowego załatwiania spraw, nieprzestrzegania obowiązków informacyjnych wobec wnioskodawców oraz braku wnikliwej weryfikacji danych zawartych we wnioskach.

Przykład

Na podstawie dokonanej analizy dokumentacji 10 spraw w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia w **MUW** stwierdzono, że: w dwóch przypadkach Wojewoda w wezwaniach skierowanych do podmiotów występujących z wnioskiem o zezwolenia nie zawarł pouczenia, że niedołączenie do wniosku wymaganej dokumentacji spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia, co było niezgodne z wymogiem określonym § 4 rozporządzenia w sprawie wydawania i cofania

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1252, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 667, ze zm.

nia zezwoleń; w dwóch przypadkach Wojewoda z opóźnieniem wzywał podmioty występujące z wnioskiem o dostarczenie wymaganej dokumentacji nie zachowując miesięcznego terminu określonego w 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 zezwolenia 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. Stwierdzono również w trakcie przyjmowania wniosków o wydanie zezwolenia przypadki nie dokonywania wnikliwej weryfikacji danych w nich zawartych i przyjmowano wnioski, które nie zawierały wymaganych informacji określonych w załączniku do ww. rozporządzenia, tj.: w trzech przypadkach stwierdzono, że wnioski nie zawierały informacji dotyczącej, na jak czas ma być wydane zezwolenie (czas określony/nieokreślony), a w jednym przypadku nie wskazano jakich pracowników i na jakich stanowiskach placówka będzie zatrudniać. We wszystkich pięciu przypadkach, w których zostały przeprowadzone oględziny dokumentacja nie zawierała decyzji właściwego terenowo Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w sprawie zatwierdzenia lub warunkowego zatwierdzenia placówki jako zakładu, o którym mowa w art. 61 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Spośród ogółu nowo zarejestrowanych placówek 43 prowadziło działalność przed uzyskaniem zezwolenia wojewody (17%), co oznacza że ich nielegalna działalność była legalizowana, a tym samym tolerowano praktykę uznawania faktów dokonanych.

Przykład

W latach 2015–2018 (I półrocze) w **województwie śląskim** wydano 36 decyzji zezwalających na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. W tym okresie odnotowano: trzy sprawy dotyczące zalegalizowania placówek funkcjonujących bez zezwolenia, jedną sprawę, od której wnioskodawca złożył odwołanie od decyzji odmawiającej wydania zezwolenia, pięć spraw, które pozostały bez rozpoznania lub zakończyły się decyzją odmowną.

Wnioski 65 placówek zostały rozpatrzone negatywnie, z powodu nie spełnienia wszystkich warunków do uzyskania. W przypadkach nie przedłożenia wszystkich wymaganych dokumentów wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia, a przy jego braku pozostawiano je bez rozpatrzenia. We wskazanym okresie 67 placówek wykreślono z rejestru, w tym 61 na wniosek podmiotu prowadzącego i tylko 6 z urzędu, mimo mających miejsce przypadków nieprawidłowego działania placówek posiadających wpis do rejestru wojewody, np. sprawowania opieki nad większą liczbą mieszkańców niż wynika to z decyzji wojewody.

Najczęstszą przyczyną odmowy wydania zezwolenia wojewody²¹ lub prowadzenia placówek bez zezwolenia była konieczność ponoszenia wysokich kosztów na dostosowanie budynków do spełniania wymogów ochrony

Przyczyny prowadzenia placówek bez zezwolenia

²¹ W latach 2015–2018 spośród 248 nowych wniosków o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie placówki, 65 zostało rozpatrzonych negatywnie (19%).

przeciwpożarowej, określonych w kategorii XI załącznika do ustawy – Prawo budowlane, oraz spełniania standardów określonych w art. 68 ustawy o pomocy społecznej: w tym m.in: wymogu zamontowania dźwigu osobowego w budynkach wielokondygnacyjnych, braku barier architektonicznych w budynku i jego otoczeniu, posiadania pokoi mieszkalnych nie większych niż trzyosobowe (pokój jednoosobowy nie powinien być mniejszy niż 9 m², a pokoje dwu i trzyosobowe o powierzchni nie mniejszej niż 6 m² na osobę) posiadania jednej łazienki dla nie więcej niż pięciu osób i jednej toalety dla nie więcej niż czterech osób, które są wyposażone w uchwyty ułatwiające osobom mniej sprawnym korzystanie z tych pomieszczeń; posiadania jadalni, pralni i suszarni; zapewnienia trzech posiłków dziennie, w tym posiłków dietetycznych, zgodnie ze wskazaniem lekarza. Dodać należy, że pracownicy kontrolowanych placówek wskazywali na potrzebę zmiany przepisu dotyczącego obowiązku posiadania windy w wielokondygnacyjnych budynkach, w których funkcjonuje placówka poprzez umożliwienie montażu innych urządzeń służących do przemieszczania się osób między kondygnacjami takich jak: platforma – krzesło schodowe, co znacznie ograniczyłoby koszty związane z adaptacją budynku, a jednocześnie pozwoliłoby placówkom uzyskać zezwolenie.

Jak wynika z ustaleń kontroli, budynki w których była prowadzona działalność bez zezwolenia w większości stanowiły domy jednorodzinne częściowo zaadoptowane dla potrzeb nie więcej niż dziesięciu pensjonariuszy, przy czym większość z nich była najmowa. Dlatego ich modernizacja byłaby niemożliwa bez zgody właściciela (a część z nich wykorzystywana była na prowadzenie takiej działalności bez wiedzy właściciela), natomiast koszty adaptacji tych budynków byłyby niewspółmiernie wyższe niż konieczność zapłaty kar pieniężnych za prowadzenie placówek bez zezwolenia.

Przykład

Placówka w Gdyni. W czasie kontroli właściciele nieruchomości, w której mieści się placówka, zażądali od prowadzącej placówkę rozwiązania umowy dotyczącej najmu budynku, ze skutkiem natychmiastowym i opuszczenia budynku przez najmującą oraz wszystkie ww. osoby w nim przebywające w związku z wprowadzeniem w błąd co do faktycznego charakteru prowadzonej działalności. Prowadząca placówkę nie podejmowała próby kontaktu z rodzinami pensjonariuszy, próbując opóźnić działania zespołu inspektorów i wymusić na właścicielach budynku, odstąpienie od żądania opuszczenia nieruchomości. Z uwagi na powyższe, zespół inspektorów PUW podjął czynności w celu zabezpieczenia opieki sześciu osobom przebywającym w placówce, kontaktując się z rodzinami i bliskimi pensjonariuszy. W ramach ustaleń i rozmów zespołu inspektorów PUW z rodzinami osób przebywających w placówce oraz z MOPS w Gdyni uzgodniony został sposób zabezpieczenia opieki dla tych osób. **Zwrócić należy uwagę, że placówki działające bez zezwolenia często oferują niższą odpłatność od placówek posiadających zezwolenie oraz domów pomocy społecznej, które dostosowały swoją ofertę do obowiązujących standardów – tym samym tworząc dla nich nieuczciwą konkurencję i stawiając je często w niekorzystnej sytuacji na rynku.**

5.2. Funkcjonowanie placówek bez zezwolenia wojewody

1. Według stanu na koniec 2018 r. w Polsce funkcjonowało 108 placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku bez wymaganego zezwolenia wojewody – będącego gwarancją braku istotnych odstępstw od obowiązujących norm i przepisów. Funkcjonowanie nielegalnych placówek było możliwe m.in. dlatego, że, po nałożeniu na nie kary pieniężnej, wobec części z nich nie podejmowano żadnych działań.

Funkcjonowanie placówek w szarej strefie

Spośród 72 placówek zapewniających całodobową opiekę działających bez wymaganego zezwolenia w województwie mazowieckim ujętych w spisie Wojewody (wg stanu na 5 października 2018 r.), stwierdzono, że wobec 15 placówek ostatnie 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 pięciu w 2014 r. Wojewoda również nie podejmował ww. działań wobec czterech placówek od 2016 r. oraz 10 placówek od 2017 r. Ponadto wobec 24 placówek działających bez wymaganego zezwolenia rozpoznanych w 2018 r., Wojewoda przeprowadził kontrole doraźne w siedmiu placówkach, wszczął 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.

Infografika nr 9

Liczba placówek zapewniających całodobową opiekę działających bez zezwolenia w poszczególnych województwach według stanu na koniec 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników z kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Liczba placówek, wobec których wszczęto postępowanie wyjaśniające, co do których zachodziło podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia wyniosła 226. Postępowanie wyjaśniające potwierdziło prowadzenie placówki bez zezwolenia aż 210 przypadkach (93%).

Przykład

Zdaniem Wojewody Mazowieckiego 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 osiągniętych zysków z prowadzonej działalności. Ponadto powodem dalszego prowadzenia przez podmioty ww. działalności jest: zbyt niska świadomość społeczna w zakresie konsekwencji kierowania osobami bliskimi do placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia; konkurencyjne ceny w porównaniu do placówek i DPS posiadających wpis do rejestru Wojewody oraz „luki” w obowiązujących przepisach.

Postępowania o nałożenie kary było długotrwałe – średni okres od uzyskania przez urząd informacji o nielegalnie działającej placówce do przeprowadzenia kontroli wynosił w województwie pomorskim siedem miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 8 miesięcy), a w województwie śląskim średnio pięć miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 1 miesiąc). Następne kontrole w celu nałożenia kary podejmowane były po upływie: w województwie mazowieckim od pięciu miesięcy do sześciu lat, w województwie pomorskim od 5 miesięcy do 1 roku i 6 miesięcy, w województwie śląskim do 1 roku. Wyniki kontroli wykazały, że wiele z ukaranych placówek po nałożeniu pierwszej kary, a także kary za kontynuowanie działalności nadal prowadziło działalność nawet przez kilka lat. Średni okres od powzięcia informacji o nielegalnie działającej placówce do zaprzestania działalności lub do jej zalegalizowania wynosił: w województwie pomorskim dwa lata, w województwie śląskim 13 miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 8 miesięcy), w województwie łódzkim trzy miesiące (w skrajnym przypadku 1 rok i 3 miesiące).

Brak rejestrów placówek, które prowadzą działalność nielegalnie

2. Prowadzenie rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, jest zadaniem wojewody wynikającym z art. 22 pkt 4 i art. 67 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Wszystkie placówki wg stanu na koniec I półrocza 2018 r. w kontrolowanych urzędach wojewódzkich wpisane do rejestrów prowadzonych przez wojewodów posiadały aktualne zezwolenia. W terminie 30 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji wojewody wprowadzane były zmiany w opublikowanych na stronach internetowych urzędów wojewódzkich i w BIP. NIK zwraca jednak uwagę, że publikowane na stronach internetowych i w BIP rejestry są trudne do odnalezienia dla przeciętnego użytkownika, nieznanego struktury urzędów wojewódzkich, ponieważ są publikowane w zakładce rejestry we właściwym wydziale urzędu. Zdaniem NIK takie rejestry powinny być zamieszczone na stronie głównej urzędu np. w zakładce główne rejestry.

Rejestry placówek prowadzone były na bieżąco. Placówki niezwłocznie po uzyskaniu zezwolenia wpisywane były do rejestru, a po wygaśnięciu, cofnięciu lub zmianie zezwolenia wykreślane były z rejestru. Wyjątek sta-

nowiły trzy przypadki braku wpisu lub jego opóźnienia w śląskim urzędzie wojewódzkim. Rejestr został uzupełniony w trakcie kontroli NIK.

Przykład

Wszystkie 64 placówki wg stanu na koniec I półrocza 2018 r. uwzględnione w rejestrze prowadzonym przez **Wojewodę Pomorskiego**, posiadały aktualne zezwolenia. Rejestr placówek prowadzony był na bieżąco. W latach 2015–I półrocze 2018 r. wydano 28 zezwoleń na prowadzenie placówki. Wpisu do rejestru dokonano w terminie od 1 do 5 dni od wydania zezwolenia. Publikacji dokonano na ogół w ciągu 2 dni od wpisania do rejestru. We wskazanym wyżej okresie Wojewoda Pomorski wydał 12 decyzji o uchyleniu zezwolenia na prowadzenie placówki i w ciągu 3 dni zostały one wykreślone z rejestru.

Objęte kontrolą urzędy wojewódzkie nie prowadziły rejestrów placówek działających bez zezwolenia w formie elektronicznej lub papierowej. Brak takich rejestrów uzasadniano brakiem obowiązku ich tworzenia przez wojewodę. Dla każdej placówki, wobec której postępowanie wyjaśniające potwierdziło prowadzenie placówki bez zezwolenia zakładano teczkę, dokumentującą prowadzone postępowanie.

Przykłady

W **Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim i Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim** w spisach placówek działających bez zezwolenia z lat 2015–2018 (I półrocze) istniejący spis nie odzwierciedlał stanu rzeczywistego. Przypadki otrzymania informacji o działalności placówek bez zezwolenia (w formie pism, pocztą elektroniczną oraz telefonicznie po sporządzeniu notatki) nie były także rejestrowane w Elektronicznym Systemie Zarządzania Dokumentacją (EZD²²). Brak rejestrów uzasadniano brakiem obowiązku ich tworzenia przez wojewodę.

Placówka w Milanówku. W dniu 24 lutego 2016 r. inspektorzy MUW przeprowadzili kontrolę doraźną w powyższej placówce, 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 faktycznym; 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. Wojewoda wymierzył podmiotowi prowadzącemu karę pieniężną w wysokości 20 tys. zł za prowadzenie placówki bez wymaganego zezwolenia Wojewody. W dniu 17 sierpnia 2016 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Grodzisku Mazowieckim poinformował Urząd, o przeprowadzonej kontroli doraźnej 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 kolejny do Szpitala Zachodniego w Grodzisku Mazowiec-**

²² EZD – System Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją. W systemie EZD każdy wpływający dokument jest skanowany i archiwizowany oraz umożliwia śledzenie online sposobu i terminu załatwienia każdej sprawy na każdym etapie przez właściwe komórki.

kim pogotowie ratunkowe przywiozło pacjentów z ww. placówki w stanie wychłodzenia oraz z obniżonym ciśnieniem. Pracownicy Pogotowia ratunkowego potwierdzili, że budynek, w którym przebywały starsze osoby był nieogrzewany, a dyrektor placówki zachowywała się wobec nich wulgarnie i opryskliwie. W Urzędzie Miasta Milanówek, 23 września 2016 r., odbyło się spotkanie przedstawicieli jednostek służb interwencyjnych. 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. że liczba opiekunek była zbyt mała do zapewnienia właściwej opieki znajdującym się w placówce osobom, które jej wymagały z uwagi na stan zdrowia oraz konieczność wsparcia w podstawowych czynnościach życiowych. W budynku był wyczuwalny, bardzo nieprzyjemny zapach wskazujący na nieprzeprowadzenie toalety porannej u mieszkańców i niesprzątanie pomieszczeń. Stan sanitarny pomieszczeń budził poważne 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.** 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 zezwolenia. 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 68a ustawy o pomocy społecznej. Wojewoda wymierzył na podmiot prowadzący karę pieniężną w wysokości 40 tys. zł za niezaprzeszanie prowadzenia bez wymaganego zezwolenia Wojewody ww. placówki. Na podstawie złożonego 8 czerwca 2017 r., przez podmiot prowadzący placówkę, 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. Pomimo wcześniej stwierdzonych nieprawidłowości Wojewoda Mazowiecki wydał podmiotowi prowadzącemu decyzję zezwalającą na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę na czas określony do 30 czerwca 2020 r.**

5.3. Identyfikowanie placówek działających bez zezwolenia

1. Najwięcej placówek działających bez zezwolenia wg stanu na koniec 2018 r. odnotowano w województwach: mazowieckim – 74, wielkopolskim – osiem, pomorskim – siedem, kujawsko-pomorskim – sześć, dolnośląskim – pięć. Natomiast jak wynika z ankiet otrzymanych z 12 województw niekontrolowanych w latach 2015–2018 w województwie świętokrzyskim – nie zidentyfikowano żadnego przypadku prowadzenia placówki bez zezwolenia, w województwach podkarpackim i zachodniopomorskim odnotowano tylko po jednym przypadku, a w województwie lubelskim dwa przypadki. Tak duże różnice dotyczące ilości placówek działających bez zezwolenia mogą wynikać z innego popytu na te usługi w poszczególnych województwach, jak również z różnej skuteczności urzędów wojewódzkich w ich identyfikacji. W ustawie o pomocy społecznej nie określono w jakiej formie i w jakim trybie wojewoda może uzyskiwać potrzebne w tym zakresie informacje²³. Dlatego też w kontrolowanych urzędach nie opracowano procedur pozwalających na identyfikację placówek działających bez zezwolenia. W MUW w tym zakresie podano, że zawarty w art. 22 ustawy o pomocy społecznej katalog zadań nie reguluje kwestii monitorowania funkcjonowania tych placówek, rozumianego jako proces systematycznego zbierania i analizowania informacji na ten temat.

Brak instytucji wiodącej w identyfikacji nielegalnie funkcjonujących placówek powodował również brak bieżącej współpracy pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za realizację zadań w omawianym zakresie, m.in. urzędów wojewódzkich, policji, straży pożarnej, ośrodków pomocy społecznej. W trakcie kontroli pracownicy urzędów wojewódzkich zwracali uwagę na brak współpracy ze strony samorządów, w identyfikacji placówek. Co więcej, stwierdzili przypadki współpracy ośrodków pomocy społecznej z prowadzącymi nielegalne placówki.

Brak jednoznacznie uregulowanej kwestii, dotyczącej obowiązku identyfikowania przez wojewodę nielegalnie działających placówek, powodował, że urzędy wojewódzkie pozostawały często bierne w tym zakresie i nie wypracowały metod pozwalających na pełną identyfikację placówek działających bez zezwolenia, działania podejmowały na podstawie własnych ustaleń jak analiza informacji medialnych, w szczególności ogłoszeń w Internecie oraz w wyniku prowadzonego postępowania w sprawie innej placówki lub danej placówki po zmianie podmiotu prowadzącego lub dopiero po otrzymaniu sygnałów od różnych podmiotów, takich jak zawiadomień innych instytucji i osób fizycznych, w tym głównie członków rodzin mieszkańców placówek, zwolnionych pracowników oraz konkurencyjnych podmiotów i anonimowych informacji.

Niepełna identyfikacja placówek działających bez zezwolenia

Brak współpracy pomiędzy instytucjami w zakresie identyfikacji nielegalnych placówek

Przykład

W **Śląskim Urzędzie Wojewódzkim** w latach 2015–2018 (I półrocze) uzyskano 27 informacji, sygnałów i zgłoszeń dotyczących prowadzenia placówki bez zezwolenia [osoba fizyczna (1), z urzędu (9), komendant powiatowy pań-

²³ W art. 22 ustawy o pomocy społecznej określającym katalog zadań wojewody nie wyszczególniono zagadnień związanych z identyfikacją nielegalnie działających placówek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stwowej straży pożarnej (1), komendant komisariatu policji (1), prezes sądu okręgowego (1), placówka straży granicznej (1), państwowy powiatowy inspektor sanitarny (3), jednostka samorządu terytorialnego (4), Internet (3), anonim (3)].

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 w ww. placówce kontrolę doraźną, podczas której potwierdzono, prowadzenie placówki bez zezwolenia. Wobec powyższego, Wojewoda wydał zalecenia pokontrolne, 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 wydano decyzji o nałożeniu kary pieniężnej w związku z niemożnością doręczenia podmiotowi prowadzącemu placówkę zawiadomienia o prawie do czynnego udziału w każdym stadium ww. postępowania (art. 10 i 42 Kpa).

W konsekwencji placówki nieposiadające zezwolenia wojewody mogły funkcjonować bardzo długo, przez nikogo nie niepokojone.

Część urzędów identyfikowała placówki działające bez zezwolenia szybko jak Pomorski Urząd Wojewódzki (w ciągu średnio 2 miesięcy i 20 dni). W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim okres zanim podejmowano jakiegokolwiek działania wobec nielegalnie działającej placówki wynosił średnio 3 lata i 2 miesiące, natomiast w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim – 3 lata i 8 miesięcy, a w skrajnych przypadkach nawet 10,12 i 18 lat. Śląski Urząd Wojewódzki nie posiadał danych jak długo placówki do czasu ich zidentyfikowania prowadziły działalność bez zezwolenia.

O wadliwości przyjętego systemu identyfikacji nielegalnie działających placówek, świadczyć może przeprowadzone przez inspektorów NIK rozpoznanie przed rozpoczęciem kontroli. Zidentyfikowali oni w czterech województwach objętych kontrolą aż 11 placówek funkcjonujących bez wymaganego zezwolenia, o których nie wiedziały służby wojewody (jedna w województwie pomorskim, osiem w mazowieckim i dwie w łódzkim). Wskazuje to na niepełne rozeznanie wojewodów, co do liczby placówek funkcjonujących bez zezwolenia. W ocenie NIK, w ramach sprawowanego nadzoru nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę, o którym mowa w art. 126 ustawy o pomocy społecznej, w związku z art. 126a tej ustawy, wojewodowie powinni monitorować działalność placówek zapewniających całodobową opiekę na swoim terenie, w tym działających bez zezwolenia.

Z informacji uzyskanych w urzędach niekontrolowanych, dwa urzędy (świętokrzyskie, lubelskie) w latach 2015–2018 nie zidentyfikowały żadnej placówki działającej bez zezwolenia, natomiast niektóre urzędy zidentyfikowały tylko po kilka placówek (podkarpackie – jedna, podlaskie – dwie, lubuskie – cztery, małopolskie – pięć, warmińsko-mazurskie – pięć, zachodniopomorskie – siedem).

2. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie posiadało dostatecznego rozpoznania w zakresie liczby funkcjonujących bez zezwolenia placówek. Próbę rozpoznania podjęto dopiero po śmierci kilku pensjonariuszy w jednej z tego typu placówek. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 19 października 2016 r. zwróciła się do wojewodów o wzmożenie działań oraz kontroli i nadzoru w zakresie prowadzenia placówek bez zezwolenia. Również Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 14 października 2016 r. zwrócił się do wojewodów z prośbą o współpracę z podległymi kierownikami zespolonych służb, inspekcji i straży w związku z niepokojącymi doniesieniami dotyczącymi placówek oraz kierowania do nich kontroli. Wskazane pisma wojewodowie przekazali do prezydentów, burmistrzów i wójtów oraz starostów powiatowych. Informacje o placówkach działających bez zezwolenia przekazano tylko w nielicznych przypadkach przez: miejskie ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, Policję, Stacje Sanitarно-Epidemiologiczne, Straż Pożarną oraz Nadzór Budowlany.

Przykład

W **województwie pomorskim** były to informacje o placówkach działających bez zezwolenia z czterech instytucji (od dwóch komend policji, jednego ośrodka pomocy społecznej i jednej Stacji SANEPID), w województwie mazowieckim, była to tylko jedna informacja od burmistrza Podkowy Leśnej, w województwie łódzkim również jedna informacja od starosty powiatu bełchatowskiego. Jak wynika z przesłanych do przez NIK ankiet do wojewodów w niektórych urzędach wojewódzkich pisma MRPIPS do wójtów, burmistrzów i prezydentów potraktowano jako informacyjne i nie udzielano na nie odpowiedzi (tak np. było w przypadku Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego). Na pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 października 2016 r. przesłanego przez Wojewodę Mazowieckiego nikt nie odpowiedział.

5.4. Zatrudnienie w placówkach zapewniających całodobową opiekę

Na rynku funkcjonują domy pomocy społecznej, które w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone, dzielą się na różne typy²⁴ (np. dla osób w podeszłym wieku; dla osób przewlekle somatycznie chorych; dla osób przewlekle psychicznie chorych; dla dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie; dla osób niepełnosprawnych fizycznie). Funkcjonowanie domów wymaga zatrudnienia odpowiedniej liczby wyspecjalizowanych pracowników²⁵. W tym kontekście za szczególnie niepokojące należy uznać, że placówki prowadzone w ramach działalności gospodarczej lub statutowej, nie muszą przestrzegać żadnych wymogów kadrowych (właściciele placówek sami decydują o liczbie osób, które zatrudniają – najczęściej w formie umowy zlecenia lub wolontariatu), mimo że przebywają w nich razem osoby, które

Brak norm zatrudnienia w placówkach zapewniających całodobową opiekę

²⁴ Art. 56 ustawy o pomocy społecznej.

²⁵ Na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 734) wskaźnik zatrudnienia pracowników zespołu terapeutyczno-opiekuńczego w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, wynosi nie mniej niż 0,5 na jednego mieszkańca domu (wyjątek stanowią DPS dla osób w podeszłym wieku – wskaźnik określono na poziomie 0,4).

kwalifikują się do różnego rodzaju wyspecjalizowanych placówek (mogą w nich przebywać np. osoby z chorobą Alzheimera, psychicznie chore, upośledzone umysłowo, które wymagają specjalistycznej opieki). Powoduje to, że ryzyko niezapewnienia osobom starszym właściwych usług bytowych, opiekuńczych i wspomagających jest bardzo wysokie.

Przykłady

Placówka w Błoniu. Komisariat Policji w Błoniu, 27 czerwca 2018 r., poinformował MUW o otrzymaniu informacji dotyczącej prowadzenia niezgodnie z obowiązującymi przepisami ww. placówki i wniósł o przeprowadzenie w niej kontroli. 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 posiłków i napojów między posiłkami głównymi²⁶. W dniu kontroli obiad podany mieszkańcom składał się jedynie z zupy. 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 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 wojewody. Z uwagi na toczące się postępowanie dotyczące wstrzymania prowadzenia działalności nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie nałożenia kary na prowadzenie placówki bez zezwolenia.

Placówka w Rumii. Nieprawidłowości dotyczyły złego wyżywienia, zbyt małej liczby pracowników oraz braku kwalifikacji personelu do wykonywania usług opiekuńczych. Wojewoda o nieprawidłowościach został poinformowany w dniu 22 sierpnia 2016 r. przez Dyrektora MOPS w Rumii. W związku z powyższym, Wojewoda w dniu 27 września 2016 r. zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Wejherowie o możliwości popełnienia przestępstwa. **W dniu 17 października 2016 r. PUW otrzymał zawiadomienie o wszczęciu**

²⁶ Zgodnie z art. 68 ust. 6 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, placówka (...) powinna zapewniać dostęp do drobnych posiłków i napojów między posiłkami.

dochodzenia o przestępstwo określone w art. 160 § 2 Kodeksu karnego w sprawie narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub wystąpienia ciężkiego uszczerbku na zdrowiu osób przebywających w placówce. W dniu 25 października 2016 r. nastąpiło wejście do placówki zespołu inspektorów WPS PUW w obecności dyrektora placówki przy udziale Prokuratora, Policji, biegłego lekarza, biegłego psychologa, przedstawicieli Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wejherowie i osoby prowadzącej placówkę. W ocenie Prokuratora stan osób przebywających oraz warunki w placówce nie stwarzały zagrożenia życia i zdrowia. **W trakcie pobytu w placówce trzy opiekunki (cudzoziemki), które były jedynymi opiekunkami osób przebywających w placówce, odmówiły dalszego świadczenia usług opiekuńczych z uwagi na brak zapłaty za wykonywaną pracę, za miesiąc wrzesień i październik 2016 r. i ogłosiły, że odchodzą od łóżek. Nie posiadały one umów o pracę lub innych dokumentów dotyczących zatrudnienia. Na powyższe, prowadzący placówkę i dyrektor placówki ogłosili, że za godzinę opuszczą placówkę, a Wojewoda Pomorski niech zajmie się ludźmi. W związku z powyższym, podjęta została, przez zespół inspektorów PUW w porozumieniu z osobą prowadzącą placówkę, decyzja o tymczasowym zabezpieczeniu całodobowej opieki czternastu osobom przebywającym w placówce.** Dziewięć osób zostało umieszczonych w domu pomocy społecznej, trzy osoby zostały zabrane przez rodzinę, a dwie osoby przewieziono do szpitala z zabezpieczeniem dla nich miejsca w domu pomocy społecznej.

W świetle powyższego zasadnym jest wprowadzenie standardów zatrudnienia (określającego minimalne zatrudnienie na umowę o pracę osób, na stanowiskach opiekunów, pielęgniarek, etc.) jak również wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia podmiotu prowadzącego placówkę od odpowiedzialności cywilnej analogicznie, jak ma to miejsce w przypadku podmiotów leczniczych.

Przykład

Placówka w Bogatyni. W Placówce nie zatrudniano osób świadczących usługi opiekuńcze i pielęgnacyjne, mieszkańcy pomagali sobie wzajemnie. Jeden z mieszkańców posiadał prawo jazdy i w razie potrzeby zawoził chore osoby do lekarza. Podstawę wyżywienia stanowiły trzy posiłki przygotowywane przez jedną ze współmieszkanek. **Jeśli była taka potrzeba codzienną pomoc w ubieraniu się, myciu, kąpaniu zapewniano w ramach samopomocy.** Nie zatrudniano osób świadczących usługi opiekuńcze. W trakcie czynności kontrolnych przeprowadzonych w obiekcie ustalono, że przebywały w nim 34 osoby dorosłe i dwoje dzieci, w tym 12 osób niepełnosprawnych i przewlekle chorych wymagających całodobowej opieki (z czterema osobami brak było logicznego kontaktu, osiem osób odpowiadało na pytania, z pomocy wózka inwalidzkiego korzystało pięć osób, trzy miały problemy z poruszaniem się, dwie korzystały z balkonika, pięć osób wymagało pampersowania). **W budynku wielokondygnacyjnym nie było windy ani udogodnień dla niepełnosprawnych.** Według prowadzącego placówkę wszystkie osoby tam przebywające to osoby bezdomne. **W domu wyznaczono mieszkańców, którzy opiekowali się i nadzorowali współmieszkańców wymagających pomocy.** Mieszkańcy zeznali, że korzystają z pomocy lekarza z Bogatyni, **a zalecane przez lekarza leki podawała wyznaczona mieszkanka Domu. Mieszkańcy przebywający w Domu nie podpisywali umów na świadczenie usług, ale koszty pobytu w Domu pokrywali w wysokości 70%, a niektórzy 100% swoich świadczeń przelewali na konto Fundacji prowadzącej placówkę.** 18 maja 2017 r. nałożono na Fundację prowadzącą placówkę karę w wysokości 20 tys. zł, którą utrzymał w mocy Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W ocenie NIK, brak jednoznacznie sprecyzowanych wymagań kadrowych stanowić może zagrożenie dla życia i zdrowia osób przebywających w placówkach prywatnych, zwłaszcza że w obecnie obowiązujących uregulowaniach brak jest wskazania instytucji, która w sytuacji kryzysowej stwierdziłaby występowanie zagrożenia zdrowia lub życia mieszkańców, a także instytucji, która byłaby uprawniona do kontroli placówek w zakresie zapewnienia mieszkańcom opieki medycznej w szczególności prowadzonej farmakoterapii.

5.5. Organizacja i jakość świadczonych usług w placówkach

Warunki pobytu
w placówkach niezgodne
z obowiązującymi
standardami

1. Dokumentacja prowadzonych przez wojewodów kontroli placówek zarówno posiadających zezwolenie jak i działających bez zezwolenia wskazuje na występowanie w niektórych z nich istotnych odstępstw od obowiązujących norm i przepisów. Dotyczyło to m.in.: naruszeń prawa budowlanego – prowadzenia działalności w budynku niespełniającym wymagań prawa budowlanego, w tym dotyczących przepisów przeciwpożarowych tj. budynku nie zaliczonym do kategorii XI prawa budowlanego, nieposiadania windy w budynkach wielokondygnacyjnych oraz zaniedbań w postaci niezapewnienia właściwych warunków mieszkaniowych, występowania barier architektonicznych, braku dostatecznej ilości pomieszczeń sanitarnych, nie posiadania jadalni, pralni i suszarni.

Przykłady

Placówka w Warszawie. W dniu 1 września 2016 r. Urząd otrzymał sygnał od osoby fizycznej dotyczący złych 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 pokontrolne. O realizacji zaleceń pokontrolnych podmiot prowadzący placówkę poinformował MUW 20 lutego 2017 r. Wojewoda decyzją z 17 marca 2017 r. wymierzył karę pieniężną w wysokości 40 tys. zł za niezaprzesłanie prowadzenia bez wymaganego zezwolenia ww. placówki.

Placówka w Łyszkowicach. W placówce przeprowadzono kontrolę doraźną w dniu 16 lutego 2016 r. Jej celem było ustalenie, czy na terenie nieruchomości mieszczącej się w Łyszkowicach, funkcjonuje placówka zapewniająca całodobową opiekę. Kontrola wykazała, że celem statutowym Stowarzyszenia prowadzącego placówkę jest m.in. pomoc osobom niepełnosprawnym, starszym, bezdomnym, nieprzystosowanym społecznie. Ośrodek zapewniał m.in. miejsce zamieszkania, wyżywienie, opiekę lekarską i pielęgniarską, karmienie, ubieranie, mycie oraz pomoc przy czynnościach osobom tego wymagającym. Pobyt w ośrodku był odpłatny i wynosił do 70% wysokości otrzymywanych świadczeń rentowych, emerytalnych oraz zasiłków stałych z pomocy społecznej. Całkowity koszt pobytu w placówce wynosi od 1240 zł do 1550 zł w zależności od stanu zdrowia osoby skierowanej. Na dzień kontroli, w Ośrodku przebywały 43 osoby, w tym 10 osób w podeszłym wieku oraz przewlekle somatycznie chorych wymagających całodobowej opieki. Część osób była bez-

domna, niewymagająca jednak pomocy w podstawowych czynnościach dnia codziennego. W dniu kontroli w Ośrodku zatrudnionych było 6 opiekunek i 2 pielęgniarki. **Kontrolujący ustalili, że dyżur nocny pełniła jedna opiekunka oraz jeden pracownik administracji.** W porze nocnej w sytuacji pogorszenia się stanu zdrowia, wzywane było pogotowie ratunkowe. Na dzień kontroli Ośrodek miał zawarte 4 porozumienia o współpracy z ośrodkami pomocy społecznej oraz 1 umowę dotyczącą skierowania osoby bezdomnej do schroniska. Pozostałe osoby przebywały w Ośrodku na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z Ośrodkiem. W trakcie kontroli stwierdzono, **że działalność prowadzona jest w jednopiętrowym budynku, wolnostojącym, bez windy.** W budynku znajdowało się łącznie 17 pokoi wieloosobowych (2,3,4 i 5 osobowych) wyposażonych w łóżka, oraz stoły. **W niektórych pokojach brakowało szafek nocnych, szafy lub krzesel.** W budynku znajdowało się 10 toalet oraz 10 stanowisk kąpielowych, w większości nieprzystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ponadto w budynku znajdowały się również: jadalnia, gabinet medycznej pomocy doraźnej, hall na każdej z kondygnacji. Pomieszczenia były czyste, bez nieprzyjemnych zapachów. Podopieczni Ośrodka ubrani byli w czystą odzież. Czynności kontrole potwierdziły, że opiekę medyczną nad osobami przebywającymi w placówce sprawuje lekarz pierwszego kontaktu. Ustalono, że Ośrodek zapewnia 4 posiłki dziennie. Na dzień kontroli w Ośrodku przebywało 10 osób wymagających pomocy w podstawowych czynnościach dnia codziennego. Kontrola potwierdziła funkcjonowanie w ww. obiekcie placówki udzielającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku. W dniu 19 maja 2016 r. Wojewoda Łódzki nałożył na placówkę karę pieniężną w wysokości 10 tys. zł.

Zwrócić przy tym należy uwagę, że w większości przypadków prowadzenie działalności bez zezwolenia i nieubieganie się o zezwolenie spowodowane było warunkami, określonymi w ustawie o pomocy społecznej dotyczącymi wymogów dla budynku mieszczącego placówkę, tj. wyposażenia wielokondygnacyjnego budynku w windę i uzyskanie zaświadczenia o możliwości użytkowania budynku mieszczącego placówkę, jako określonego w kategorii XI załącznika do Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Przepisy Ustawy o pomocy społecznej, wskazujące na obowiązek wyposażenia w windę i okazania zaświadczenia o XI kategorii, nie precyzują, czym jest winda, gdy w przepisach techniczobudowlanych takie pojęcie nie występuje (prawidłowe określenie to dźwig osobowy), a także nie określają organu zobowiązanego do wydania zaświadczenia o spełnianiu przez budynek kategorii XI prawa budowlanego. Zdarzają się sytuacje, gdy Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego lub Starosta odmawia wydania zaświadczenia o możliwości użytkowania budynku mieszczącego placówkę, jako określonego w kategorii XI załącznika do Prawa budowlanego stwierdzając swoją niewłaściwość w sprawie, wtedy konieczne jest prowadzenie postępowania zażaleniowego w celu ustalenia organu właściwego do wydania takiego zaświadczenia. Postępowanie w tym zakresie jest dwuinstancyjne z możliwością złożenia skargi do sądu administracyjnego, w związku z czym jest to skomplikowany i długotrwały proces, co może zniechęcać wiele podmiotów do podjęcia się takich działań, w szczególności wobec dzierżawionego budynku. Ponadto, często odmowa wydania zaświadczenia o możliwości użytkowania budynku mieszczącego placówkę, jako określonego w kategorii XI załącznika do Prawa budowlanego wynika z dokonanej zmiany sposobu użytkowania danego budynku

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na placówkę, co nie wymaga uzyskania zgody właściwych organów (Straży Pożarnej, Inspekcji Sanitarnej, Nadzoru Budowlanego), a bez czego nie jest możliwe wydanie takiego zaświadczenia²⁷.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również przyjęcia większej niż wynikało to z pozwolenia wojewody liczby pensjonariuszy; braku wymaganego wyposażenia w pokojach mieszkalnych; nieutrzymywania czystości w pomieszczeniach i higieny osobistej pacjentów; braku odpowiedniego wyżywienia w tym zapewnienia trzech posiłków dziennie oraz posiłków dietetycznych, zgodnie ze wskazaniem lekarza; niepodawania leków; pozostawienia pacjentów bez opieki, znęcania się oraz wyłudzenia od nich pieniędzy.

Przykład

Placówka w Zgierzu. Placówka istnieje od 2 listopada 2015 r., natomiast w 2016 r. została wpisana do rejestru placówek zapewniających miejsca noclegowe, funkcjonująca na terenie województwa łódzkiego jako noclegownia. W dniu 11 października 2016 r. przeprowadzono kontrolę doraźną. W wyniku prowadzonych czynności kontrolnych, zespół inspektorów stwierdził, że w ramach działalności w/w podmiotu, prowadzona jest placówka zapewniająca całodobową opiekę. W trakcie czynności kontrolnych inspektorzy stwierdzili m.in., że w budynku znajduje się 28 pokoi mieszkalnych wieloosobowych, w tym jeden z nich zamieszkiwany przez rodziną z dwójką małych dzieci. Przy każdym z pokoi znajdowała się łazienka z miejscem kąpielowym i toaletą. Pokoje zlokalizowane były na parterze, pierwszym i drugim piętrze budynku. **Budynek nie posiadał windy. Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono, że pomieszczenia poddane oględzinom były brudne. Na podłogach leżała brudna bielizna pościelowa i osobista, zużyte podkłady, pudełka ze śmieciami. W całym budynku odczuwalny był zapach moczu. Osoby leżące przykryte były brudną pościelą. Ustalono również, że opiekę nad osobami przebywającymi w trakcie kontroli na terenie nieruchomości zajmowali się wyłącznie wolontariusze. W dniu kontroli w budynku przebywały 83 osoby, z których 27 wymagało całodobowej opieki m.in. w zakresie udzielania pomocy w podstawowych czynnościach życiowych, pielęgnacji czy opieki higienicznej. Były to osoby pampersowane, cewnikowane lub poruszające się przy użyciu sprzętu ortopedycznego. W trakcie kontroli zespół inspektorów przeprowadzających kontrolę, w związku z podejrzeniem że osoby wymagające całodobowej opieki znajdują się w złym stanie zdrowia, zgłosił pod nr alarmowym 999 zgłoszenie o podejrzeniu zaistnienia zagrożenia życia lub zdrowia w stosunku do 27 osób. Zespół Ratownictwa Medycznego w Łodzi, po przybyciu do placówki, przeprowadził badania osób wymagających konsultacji medycznej. Po wykonaniu badań u osób wymagających całodobowej opieki, lekarz ratownictwa medycznego stwierdził stan zagrożenia zdrowia lub życia i zdecydował o przewiezieniu tych osób do szpitala.** W wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego, na podstawie art. 130 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, Wojewoda Łódzki w dniu 13 grudnia 2016 r. nałożył na placówkę karę w wysokości 20 tys. zł, z tytułu prowadzenia placówki bez wymaganego zezwolenia. Od tej decyzji w dniu 13 stycznia 2017 r. wniesiono odwołanie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Odwołanie to pozostało bez rozpoznania z uwagi na braki formalne.

²⁷ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wprowadziła do art. 68 ust. 4 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej pojęcie dźwigu osobowego (zamiast windy) oraz określiła, że organem zobowiązanym do wydania zaświadczenia o spełnianiu przez budynek kategorii XI prawa budowlanego, jest organ nadzoru budowlanego (art. 67 ust. 2 pkt 3 lit. c). Zmiany te wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.,

Stwierdzono także niewłaściwe prowadzenie i braki w dokumentacji, w tym: nieprowadzenie ewidencji stosowania przymusu bezpośrednio (np. krępowania pasami, ograniczania kontaktu z otoczeniem), nieprowadzenia ewidencji przypadków korzystania ze świadczeń zdrowotnych, braku umów dla osób przebywających w placówce.

Braki w prowadzonej dokumentacji

Przykład

W placówkach działających bez zezwolenia w województwie śląskim stwierdzano m.in.: brak windy (2 placówki), brak informacji w budynku o zakresie działalności prowadzonej w placówce i o podmiocie prowadzącym placówkę (2 placówki), braki w wyposażeniu pokoi mieszkalnych (1 placówka), brak uchwytów przy toaletach (1 placówka) (1 placówka), brak pomieszczenia pomocniczego do prania i suszenia (1 placówka), niespełnianie standardu powierzchniowego w pokoju 4-osobowym (1 placówka), nieprowadzenie pozostałej wymaganej dokumentacji (1 placówka), nieprowadzenie ewidencji przypadków korzystania ze świadczeń zdrowotnych (2 placówki).

2. W tym kontekście szczególnie należy zwrócić uwagę na kwestię podpisywanych umów cywilnoprawnych pomiędzy podmiotem świadczącym całodobową opiekę a świadczeniobiorcą. Zazwyczaj to rodziny decydowały o umieszczeniu osoby w całodobowej placówce, z pominięciem zgody samego umieszczonego, chociaż nie była ona osobą ubezwłasnowolnioną. W wyniku kontroli inspektorów ds. kontroli i nadzoru PUW w placówkach prowadzonych bez zezwolenia wojewody stwierdzono, że jeżeli osoby przebywają tam na podstawie ważnej umowy cywilnoprawnej, stroną tej umowy byli członkowie rodziny danej osoby niepełnosprawnej, przewlekle chorej lub osoby w podeszłym wieku, często umieszczonej tam przez rodzinę wbrew swojej woli. Powyższe stanowi naruszenie podstawowych praw człowieka, za co nie ponosił żadnej konsekwencji podmiot prowadzący placówkę oraz osoba, członek rodziny, zawierająca taką umowę.

Umieszczanie w placówkach osób przez rodziny, z pominięciem ich zgody

Placówka w Łodzi. Kontrola doraźna, przeprowadzona 22 grudnia 2016 r. miała na celu ustalenie, czy na terenie nieruchomości funkcjonuje placówka zapewniająca całodobową opiekę. Kontrola była następstwem anonimowego zawiadomienia. Kontrola odbyła się przy asyście funkcjonariuszy Policji, a przeprowadzono ją w oparciu o oględziny dokonane w obiekcie oraz wyjaśnienia osoby, która wynajmowała powyższą nieruchomość w celu prowadzenia działalności gospodarczej, oznaczonej kodem PKD 87.30,Z – pomoc społeczna z zakwaterowaniem osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych. Osoba reprezentująca placówkę wyjaśniła, że działalność prowadzi osobiście od 10 października 2013 r. **Placówka zlokalizowana była w piętrowym budynku mieszkalnym, wolnostojącym, bez windy.** W dniu kontroli na terenie ww. nieruchomości przebywało 19 osób w podeszłym wieku, w tym siedem osób leżących. **Wszystkie osoby ze względu na wiek i stan zdrowia (choroba Alzheimera, miażdżyca, otępienie starcze), wymagały całodobowej opieki.** Podczas czynności kontrolnych stwierdzono, że na parterze budynku znajduje się pięć pokoi wieloosobowych oraz kuchnia, pokój dzienny, łazienka z toaletą i prysznicem. Na piętrze budynku znajdowały się dwa pokoje, łazienka z toaletą i wanną oraz pomieszczenie biurowe. Pokoje były wyposażone w podstawowe sprzęty, tj. łóżka, szafki, stoliki, krzesła, w większości z nich znajdował się telewizor. Osoby przebywające na terenie nieruchomości były schludnie ubrane, czyste, zaopatrzone w koce, czystą pościel. Pomieszczenia były utrzymane

w czystości, bez nieprzyjemnych zapachów. **Prowadząca placówkę oświadczyła, że osoby te przebywają na terenie na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych z rodzinami tych osób** oraz że na cały etat zatrudnia 5 osób w celu zapewnienia właściwej opieki, w tym kucharkę, sprzątaczkę i dwie opiekunki. W placówce wydawano cztery posiłki w godzinach: 8:00, 10:30, 13:00, 17:00. Pranie wykonywane było na miejscu. Inspektorzy otrzymali informację, że przebywające tam osoby mają zapewniony kontakt z otoczeniem i rodzinami w nieograniczonym zakresie. Właścicielka firmy oświadczyła również, że ma świadomość, że przedmiotowa nieruchomość nie spełnia warunków określonych w przepisach ustawy o pomocy społecznej, niezbędnych do uzyskania wymaganego zezwolenia wojewody. Dnia 7 marca 2017 r. Wojewoda Łódzki wydał decyzję o nałożeniu kary pieniężnej osobie, która prowadziła placówkę bez zezwolenia, w kwocie 20 tys. zł.

Główną przesłanką dla wyboru placówki niepublicznej może być dla osoby starszej lub członków jej rodziny wysokość odpłatności. Niska odpłatność za pobyt w placówce zapewniała im stały i rosnący dopływ pensjonariuszy. Ryzyko wyboru placówki i negatywne skutki jej działań ponosili pensjonariusze.

Nieprzestrzeganie warunków udzielonego zezwolenia i obowiązujących standardów

3. W placówkach posiadających zezwolenie wojewody również występowały nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in. nieprzestrzegania warunków udzielonego zezwolenia lub naruszania warunków określonych w art. 67–68 ustawy o pomocy społecznej. Na przykład w województwie śląskim w placówkach posiadających zezwolenie stwierdzono:

- a) **w zakresie usług bytowych:** niespełnianie standardu powierzchniowego w pokojach w związku z liczbą mieszkańców przekraczającą ilość miejsc w placówce (2 placówki); niespełnianie standardu w zakresie liczby osób korzystających z urządzeń sanitarnych w związku z liczbą mieszkańców przekraczającą ilość miejsc w placówce (1 placówka); niezapewnianie środków higieny osobistej, środków czystości, przyborów toaletowych i innych przedmiotów niezbędnych do higieny osobistej (1 placówka); nieutrzymywanie w czystości pokoi mieszkalnych (1 placówka);
- b) **w zakresie usług opiekuńczych:** niezapewnianie dostępu do usług zdrowotnych (2 placówki); brak organizacji czasu wolnego mieszkańców po godzinie 17:00 (1 placówka);
- c) **w zakresie sposobu świadczenia usług,** który powinien uwzględniać stan zdrowia, sprawność fizyczną i intelektualną oraz indywidualne potrzeby i możliwości osoby przebywającej w placówce, a także prawa człowieka: umieszczanie w 1 pokoju mieszkalnym obcych sobie osób obojga płci (2 placówki); brak możliwości swobodnego przemieszczania się; brak możliwości przechowywania w pokojach mieszkalnych pożywienia oraz przyborów higienicznych; brak swobodnego dostępu do papieru toaletowego (1 placówka); stosowanie przymusu bezpośredniego niezgodnie z przepisami w tym zakresie (1 placówka);
- d) **w zakresie prowadzenia wymaganej dokumentacji:** nieprawidłowości związane z umowami o świadczenie usług, m. in. nieprawidłowe oznaczenie usługodawcy, nieczytelne podpisy zleceńbiorczy, brak podpisów mieszkańców, nieświadczanie usług deklarowanych w umowach (terapia zajęciowa, rehabilitacja), umowa z mieszkańcem zawarta na pobyt w innej

placówce prowadzonej przez ten sam podmiot, nieliczne przypadki braku umów (6 placówek); nieprowadzenie ewidencji przypadków korzystania ze świadczeń zdrowotnych na terenie placówki (3 placówki); brak zgód mieszkańców na pobyt w placówce (2 placówki); w aktach osobowych mieszkańców ubezwłasnowolnionych brak kopii dokumentów (zaświadczeń, pełnomocnictw notarialnych) potwierdzających ustanowienia opieki prawnej nad mieszkańcem (1 placówka);

- e) **w zakresie oznakowania budynku:** brak na budynku tablicy informacyjnej zawierającej informację o rodzaju posiadanego zezwolenia oraz numer wpisu do rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (1 placówka); brak w budynku na tablicy ogłoszeń znajdującej się w widocznym miejscu w budynku informacji dotyczących zakresu działalności prowadzonej w placówce, informacji dotyczących podmiotu prowadzącego placówkę, w tym informacji o siedzibie lub miejscu zamieszkania podmiotu (1 placówka);
- f) **w zakresie zatrudnienia i organizacji pracy:** wymienne świadczenie usług przez personel DPS i placówki znajdujących się w tym samym budynku (1 placówka); niewystarczający wymiar zatrudnienia osoby kierującej placówką (1 placówka); część zatrudnionych nie posiadała aktualnych zaświadczeń lekarskich o zdolności do pracy (1 placówka); brak możliwości ustalenia liczby osób świadczących usługi w placówce (1 placówka); niezgodności ze stanem faktycznym w planach pracy personelu opiekuńczego i pielęgniarstwa (1 placówka).

Występujące w placówkach posiadających zezwolenie nieprawidłowości ilustrują poniższe przykłady.

Przykład

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 placówki, 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 pokontrolne, o realizacji których podmiot prowadzący poinformował Wojewodę w pismach z 17 i 26 października 2016 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2 sierpnia 2017 r. przekazało Wojewodzie raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji w tej placówce. **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 niekonsultowani przez psychiatrę.** Wojewoda powiadomił Okręgową Izbę Lekarską w Warszawie o ujawnionych nieprawidłowościach dotyczących podawania leków psychotropowych mieszkańcom bez konsultacji lekarskiej i na podstawie telefonicznego zalecenia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

lekarza psychiatry oraz wątpliwościach inspektorów MUW co do prawidłowości świadczenia usług medycznych przez lekarza psychiatrę. **Okręgowa Izba Lekarska nie stwierdziła w tym działaniu znamion przewinienia zawodowego ze strony lekarza i umorzyła postępowania wyjaśniające.**

Zdaniem NIK uregulowania wymaga określenie instytucji, która byłaby uprawniona do kontroli placówek w zakresie zapewnienia mieszkańcom opieki medycznej, w szczególności prowadzonej farmakoterapii. Ponadto uregulowania wymaga sytuacja osób będących bez kontaktu, przebywających placówkach, uzyskiwania od nich zgody na świadczenia medyczne, w tym wykonywanie zabiegów wymagających ich zgody i dostępu do dokumentacji medycznej.

Przykład

W przypadku **Domu Opieki i Rehabilitacji w Gdyni** w wyniku kontroli doraźnej stwierdzono **nieprawidłowości, które dotyczyły przyjęcia większej, niż dopuszczało zezwolenie Wojewody Pomorskiego, liczby mieszkańców placówki, braku wymaganego wyposażenia w pokojach mieszkalnych, braku wystarczających w stosunku do potrzeb działań związanych z utrzymaniem dwóch pomieszczeń sanitarno-higienicznych, braku jadłospisu potwierdzającego deklarowaną liczbę posiłków wydawanych w placówce, wydawanie kolacji przed godziną 18:00, niezapewnianie środków higieny osobistej, braku przyborów toaletowych i innych niezbędnych przedmiotów niezbędnych do higieny osobistej, niewystarczającego do potrzeb utrzymywania czystości, w szczególności w pomieszczeniach położonych na pierwszej kondygnacji budynku mieszczącego placówkę (nieprzyjemny zapach), niewystarczających do potrzeb i przyjętych ogólnych zasad zapewnienie utrzymania higieny osobistej u podopiecznych (nieprzyjemny zapach), długotrwałego pozostawiania osób umieszczonych w pokojach na pierwszej kondygnacji budynku mieszczącego placówkę, bez jakiegokolwiek opieki personelu, co mogło stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia podopiecznych, braku organizacji czasu wolnego, ograniczaniu kontaktu z otoczeniem, nieprowadzeniu ewidencji przypadków korzystania ze świadczeń zdrowotnych na terenie placówki dla wszystkich podopiecznych, nieprowadzeniu ewidencji stosowania przymusu bezpośredniego na terenie placówki, braku umów dla osób przebywających w placówce w ramach pobytu dziennego.** W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości wydano zalecenia pokontrolne w celu ich usunięcia, które powinny być wykonane niezwłocznie nie później niż w ciągu 7 dni od ich doręczenia (24.10.2017 r.). W dniu 23.10.2017 r. wpłynął wniosek prowadzącego placówkę o cofnięcie zezwolenia na prowadzenie placówki. W dniu 16.11.2017 r. wojewoda wydał decyzję uchylającą zezwolenie na prowadzenie placówki. W ramach prowadzonego innego postępowania Urząd podjął wiadomość, że pod tym samym adresem zarejestrowano działalność gospodarczą z PKD wskazującym na prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku pod inną nazwą. PUW wszczął postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na prowadzącego placówkę oraz zawiadomiono PPINB, PPSP, PPIS w Gdyni o działalności placówki. W trakcie kontroli PPSP w Gdyni zakwestionowano możliwość użytkowania budynku w ramach kategorii XI załącznika do ustawy prawo budowlanego. Prowadzący placówkę dysponował zaświadczeniem wydanym przez PINB w Gdyni, potwierdzającym możliwość użytkowania budynku zgodnie z kategorią XI Prawa budowlanego. Zwrócono się o wyjaśnienie sprawy do PPINB w Gdyni, który pozostawił pismo bez odpowiedzi. Urząd złożył skargę na bezczynność PPINB w Gdyni do Wojewódzkiego

Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, który uznał skargę za zasadną. Przed wyznaczeniem przez PPINB w Gdyni terminu wizji lokalnej w budynku w dniu 17.05.2018 r., prowadzący placówkę zawiadomił o jej likwidacji. **W dniu 30.05.2018 r. kontrola potwierdziła brak osób wymagających całodobowej opieki w placówce. Decyzją z dnia 16.06.2018 r. Wojewoda Pomorski umorzył postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej.**

5.6. Nadzór wojewodów nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę

5.6.1. Postępowania wyjaśniające

Liczba placówek, wobec których wszczęto postępowanie wyjaśniające, co do których zachodziło podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia wyniosła 226. Postępowanie wyjaśniające potwierdziło prowadzenie placówki bez zezwolenia aż w 210 przypadkach (93%). Postępowania o nałożenie kary było długotrwałe, np. średni okres od uzyskania przez urząd informacji o nielegalnie działającej placówce do przeprowadzenia kontroli wynosił w województwie pomorskim 7 miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 8 miesięcy), a w województwie śląskim średnio 5 miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 1 miesiąc). Następne kontrole w celu nałożenia kary podejmowane były po upływie: w województwie mazowieckim od 5 miesięcy do 6 lat, w województwie pomorskim od 5 miesięcy do 1 roku i 6 miesięcy, w województwie śląskim do 1 roku. Wyniki kontroli wykazały, że wiele z ukaranych placówek po nałożeniu pierwszej kary, a także kary za kontynuowanie działalności nadal prowadziło działalność nawet przez kilka lat.

Postępowania
wyjaśniające

Infografika nr 10

Następne kontrole w celu nałożenia kary podejmowane były po upływie



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Średni okres od powzięcia informacji o nielegalnie działającej placówce do zaprzestania działalności lub do jej zalegalizowania wynosił w województwie pomorskim 2 lata, w województwie śląskim 13 miesięcy (w skrajnym przypadku 1 rok i 8 miesięcy), w województwie łódzkim 3 miesiące (w skrajnym przypadku 1 rok i 3 miesiące).

Przykłady

Placówka – Prywatny Dom Opieki w Katowicach. Decyzją Wojewody Śląskiego z dnia 17 lipca 2012 r. prowadzącej placówkę wymierzona została kara pieniężna (20 000 zł) za prowadzenie bez zezwolenia wojewody placówki zapewniającej całodobową opiekę, w której przebywało 13 osób; strona odwołała się od decyzji; decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 sierpnia

2012 r. decyzja Wojewody Śląskiego została utrzymana w mocy. Obecnie placówka funkcjonuje pod innym adresem. Decyzją Wojewody Śląskiego z 31 stycznia 2014 r. prowadzącej wymierzona została kara pieniężna (20 000 zł) za prowadzenie bez zezwolenia wojewody, w której przebywało 16 osób. Strona odwołała się od decyzji; organ II instancji zaskarżoną decyzję Wojewody Śląskiego utrzymał w mocy decyzją z 26 marca 2014 r.; strona zaskarżyła decyzję organu II instancji do WSA w Warszawie, który skargę odrzucił postanowieniem z 18 lipca 2014 r. ŚUW przeprowadził kontrolę w celu sprawdzenia stopnia realizacji zaleceń pokontrolnych, wydanych w dnia 22 stycznia 2014 r., które dotyczyły: niezwłocznego podjęcia działań mających na celu uzyskanie przez placówkę standardu usług, o którym mowa w art. 68–68a ustawy o pomocy społecznej oraz uzyskania zezwolenia Wojewody Śląskiego na prowadzenie placówki zgodnie z art. 67 ustawy o pomocy społecznej – w terminie 30 dni. 29 kwietnia 2015 r. do ŚUW wpłynął wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie w ramach działalności gospodarczej placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku przeznaczonej dla 16–18 osób. W dniach 8–12 czerwca 2015 r., w ramach postępowania administracyjnego w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie placówki, zespół inspektorów Wydziału Polityki Społecznej ŚUW, przeprowadził pod ww. adresem oględziny, **w wyniku których stwierdzono bariery architektoniczne w postaci braku windy, na schodach zamontowane urządzenia w postaci krzeselek.** 7 października 2015 r. do ŚUW wpłynęło pismo prowadzącej placówkę, w którym ww. nawiązując do sprawy wydania zezwolenia na prowadzenie placówki, zwróciła się o wyrażenie opinii czy urządzenie platforma „Omega” spełnia wymagania windy. **W odpowiedzi Wicewojewoda Śląski poinformował prowadzącą placówkę (...) że w chwili obecnej do prawidłowego działania ww. placówki konieczne jest: zainstalowanie platformy, która spełnia wymogi windy i otrzymanie odbioru platformy przez Urząd Dozoru Technicznego, a następnie złożenie wniosku o odwieszenie postępowania w sprawie zezwolenia na prowadzenie placówki, w ramach którego odbędą się kolejne oględziny. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono nieprawidłowości, niespełnianie standardów określonych w art. 68 ustawy o pomocy społecznej i brak zaświadczenia o niezaleganiu z płatnościami wobec Urzędu Skarbowego, a w konsekwencji brak było wskazań do wydania zezwolenia na prowadzenie placówki.** 6 grudnia 2016 r. do ŚUW wpłynęła decyzja Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 listopada 2016 r. o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Wojewody Śląskiego. Wojewoda Śląski pismem z 12 grudnia 2016 r., z uwagi na nieprawidłowości stwierdzone podczas oględzin w placówce w maju 2016 r., **dokonał zgłoszenia do Prokuratora Rejonowego o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez prowadzącą placówkę i jej męża, polegającego na wykorzystywaniu braku zdolności jednej z mieszkanek placówki do podejmowania decyzji od dnia 11 lutego 2013 r., celem osiągnięcia korzyści majątkowych, opłacania z konta tej mieszkanki opłaty za gaz, czynsz wraz z ratą zaległości wynajmowanej na działalność nieruchomości, zajęcie mieszkania tej mieszkanki, i doprowadzenia tym samym do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w kwocie 9011 zł, tj. o czyn z art. 286 § 1 kk.** 27 lutego 2017 r. wpłynęło do ŚUW z Prokuratury zawiadomienie o wszczęciu dochodzenia w tej sprawie a 22 maja 2018 r. zawiadomienie o przesłaniu z dniem 18 maja 2018 r. do Sądu Rejonowego aktu oskarżenia przeciwko prowadzącej placówkę, oskarżonej o popełnienie przestępstwa. 13 kwietnia 2018 r. do ŚUW wpłynęło pismo Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach z informacją o wizycie w placówce w dniu 28 marca 2018 r. pracowników MOPS, **którzy poinformowali 15 mieszkańców placówki o braku zezwolenia wojewody na prowadzenie powyższej**

działalności, o możliwości zamieszkania w innych placówkach, na co mieszkańcy nie wyrazili zgody. Ponadto żaden z mieszkańców nie wyraził zgody na podanie danych swoich rodzin. 10 lipca 2018 r. do ŚUW wpłynęło pismo Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MRPiPS z informacją o złożeniu przez prowadzącą placówkę skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Warszawie, oddalającego skargę na decyzję Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Śląskiego o odmowie wydania zezwolenia na prowadzenie placówki. Sprawa została przekazana do NSA.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w **placówce w Tarnobrzegu** we wrześniu 2015 r. przez pracowników Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie stwierdzono, że świadczone w placówce usługi znacznie odbiegały od wymagań zawartych w ustawie o pomocy społecznej. Stwierdzono **brak wymaganego minimalnego metrażu i wyposażenia pokoi mieszkalnych, brak zawartych umów na świadczenie usług w placówce, brak tablic informacyjnych, brak odpowiedniej ilości pomieszczeń sanitarnych, brak pomieszczenia dziennego pobytu służącego jako jadalnia i pomieszczenia pomocniczego do prania i suszenia, brak dostępu do drobnych posiłków i napojów między posiłkami, brak właściwego umieszczenia osób w pokojach wieloosobowych, brak szczegółowej dokumentacji osób przebywających w placówce.** Decyzją z dnia 9 października 2015 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 20 000 zł, na którą strona odwołała się do MRPiPS. Organ II instancji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Na przedmiotową decyzję strona nie wniosła skargi do WSA. Po zapłaceniu kary prowadząca placówkę złożyła wniosek o wydanie zezwolenia. Po przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym Wojewoda Podkarpacki wydał zezwolenie na prowadzenie placówki.

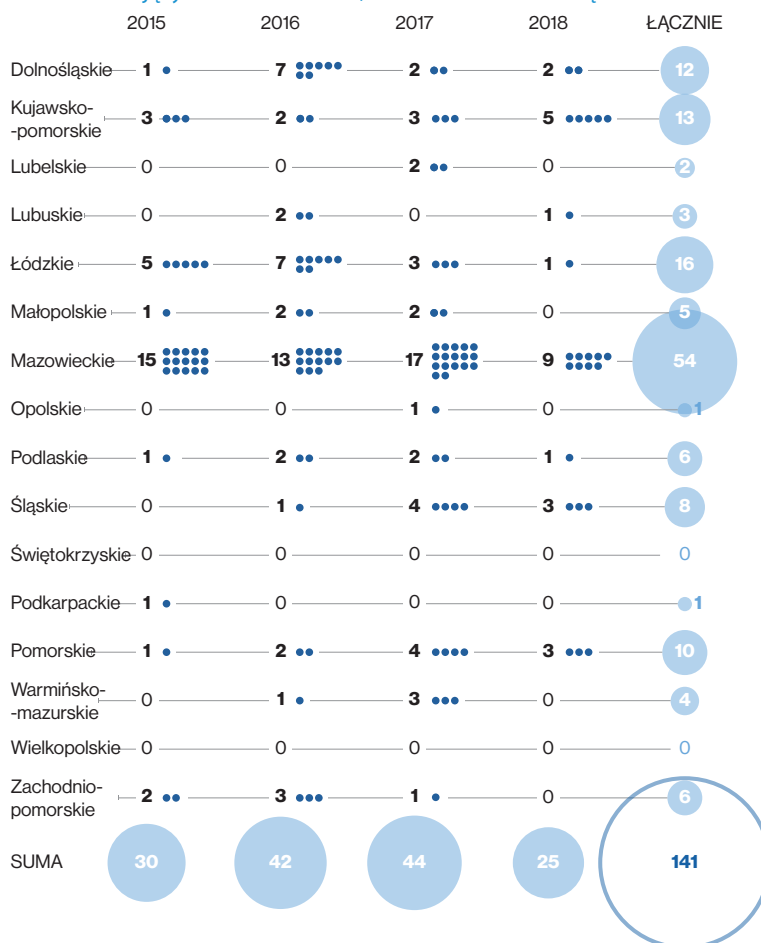
5.6.2. Nakładanie kar za prowadzenie placówki bez zezwolenia

Jak wynika z ustaleń kontroli, postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za prowadzenie placówki bez zezwolenia prowadzone jest przez wojewodę w trybie administracyjnym określonym w kodeksie postępowania administracyjnego. W związku z powyższym, w toku postępowania wojewoda zobowiązany jest, z urzędu lub na wniosek strony, podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W takiej sytuacji, wojewoda jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Powyższe uwarunkowania działalności wojewody powodują, że postępowanie w sprawie nałożenia kary za prowadzenie placówki bez zezwolenia wymaga przeprowadzenia wielu czynności, co zajmuje dużo czasu, a w sytuacji posiłkowania się przez stronę (podmiot prowadzący placówkę bez zezwolenia) profesjonalnym pełnomocnikiem dochodzi do przedłużania postępowania przez stronę.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Liczba placówek działających bez zezwolenia, na które nałożono karę



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W objętych kontrolą województwach w zakresie nakładania kar stwierdzono m.in.:

Przykłady

Województwo pomorskie. W latach 2015–2018 nałożono kary na 10 placówek, z czego zostały wyegzekwowane trzy kary. Pomimo nałożenia kary nadal prowadziło działalność w 2015 r. – 5 placówek, w 2016 r. – 4, w 2017 r. – 4, a w 2018 r. – 8 placówek, z tego: co najmniej²⁸ od 2014 r. w jednym przypadku, od 2015 r. w dwóch przypadkach i od 2016 r. w dwóch przypadkach. Na podstawie próby 10 postępowań o nałożenie kary stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w siedmiu przypadkach nałożono karę, w dwóch przypadkach nie nałożono kary z powodu likwidacji placówki, a w jednym przypadku z powodu zmiany podmiotu prowadzącego placówkę i wszczęcia nowego postępowania¹⁵. Na osiem przypadków placówek, które prowadziły działalność przed uzyskaniem zezwolenia w siedmiu przypadkach brak było możliwości ustalenia jak długo placówka prowadziła działalność²⁹. Tylko w jednym przypadku w trak-

²⁸ W latach tych PUW uzyskał informację o prowadzeniu placówki działającej bez zezwolenia, natomiast jak długo te placówki prowadziły działalność to tego czasu nie jest znany.

²⁹ W jednym przypadku placówka została zlikwidowana w trakcie kontroli doraźnej potwierdzającej istnienie nielegalnej placówki, w drugim przypadku nie wszczęto postępowania z powodu likwidacji placówki w dniu kontroli doraźnej oraz braku podmiotu prowadzącego placówkę.

cie kontroli ustalono, że jedna z osób najdłużej przebywających przebywała od 7 miesięcy do dnia wydania zezwolenia. Z 9 ukaranych placówek objętych badaniem sześć złożyło odwołania do MRPIPS, a cztery skargę do WSA. Postępowanie odwoławcze przed Ministrem RPIPS trwało średnio dwa miesiące, a postępowanie przed WSA średnio 6 miesięcy. W jednej sprawie stwierdzono, że Minister Rozwoju i Finansów umorzył należność wynikającą z kary pieniężnej wymierzonej decyzją Wojewody Pomorskiego z dnia 15 października 2012 r. w pozostałej do spłaty wysokości 35 620,80 zł wraz z pozostałymi do spłaty odsetkami w całości³⁰. Wojewoda Pomorski, nałożył na podmiot prowadzący placówkę bez zezwolenia dwie kary pieniężne: w wysokości 20 tys. zł. i 40 tys. zł, za niezaprzeszanie prowadzenia placówki bez zezwolenia, pomimo uprawomocnienia się decyzji za prowadzenie placówki bez zezwolenia. W uzasadnieniu ww. decyzji, Minister Rozwoju i Finansów wskazał, poza rozważaniem trudnej sytuacji finansowej podmiotu prowadzącego placówkę, na który nałożono karę pieniężną, że: „działalność prowadzona była w dużym domu z ogrodem, w którym przebywały osoby starsze, często bardzo schorowane, ubogie, niemogące znaleźć wystarczającej opieki w innych placówkach. Podopieczni, jak i ich rodziny, byli zadowoleni z opieki świadczonej przez placówkę, nigdy nie było na nią żadnych skarg. Niemożność uzyskania zezwolenia, które było przyczyną nałożenia kar finansowych, była spowodowana nie przystosowaniem danego lokalu do wymogów formalnych przewidzianych dla tego typu placówek (brak windy oraz niemożność usunięcia tego braku z uwagi na fakt wynajmowania domu oraz warunki techniczne budynku). **Prowadzona działalność gospodarcza w szerokim zakresie realizowała społecznie i gospodarczo użyteczne cele oraz działała na rzecz dobra wspólnego. Z ekonomicznego punktu widzenia, tego typu jednostki powinny działać wszędzie tam, gdzie zawodzą mechanizmy wolnorynkowe oraz działalność organów państwowych, i gdzie tego typu organizacje są w stanie zaspokoić konkretne potrzeby społeczne. Działalność prowadzona przez zobowiązanego, mimo iż nie spełniała wszystkich wymogów przewidzianych przepisami prawa, zaspokajała liczne potrzeby społeczne oraz działano w ogólnym, wspólnym dla całego społeczeństwa interesie”.**

Województwo śląskie. W latach 2015–2018 wojewoda nałożył kary pieniężne na 8 placówek za prowadzenie działalności bez zezwolenia, z czego wyegzekwowano trzy kary. Pomimo nałożenia kary w powyższym okresie i w latach wcześniejszych nadal prowadziły działalność w 2015 r. – 1, w 2016 – 2, w 2017 r. – 5 i w 2018 r. – 5 placówek. Jedna placówka po nałożeniu i zapłaceniu kary została zarejestrowana. Trzy placówki na 12 objętych próbą zaprzestały działalności, głównie z uwagi na działania prowadzone przez inne podmioty (straż pożarną, inspekcję sanitarną).

Województwo mazowieckie. W latach 2015–2018 wojewoda nałożył kary na 54 placówki działające bez zezwolenia, z tego wyegzekwowano 30 kar. Pomimo nałożenia kary działalność nadal prowadziło 10 placówek w 2015 r.; 13 w 2016 r., 17 w 2018 r. i 7 w 2018 r. Po nałożeniu kar pieniężnych pięć placówek uzyskało zezwolenie Wojewody. Przy czym w trzech przypadkach Minister RPiPS umorzył nałożone kary, z tego w jednym przypadku karę w wysokości 40 tys. zł. 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 zezwolenie wojewody. Z ww. względów

³⁰ Stanowisko Ministra Rozwoju i Finansów, zawarte w uzasadnieniu do decyzji z dnia 16 grudnia 2016 r. znak BAD3.6403.169.2016.6.DSR.

postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe. W drugim przypadku po rozpatrzeniu wniesionego przez stronę odwołania MRPiPS umorzył nałożoną przez Wojewodę karę pieniężną w wysokości 40 tys. zł. 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. 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 trzecim przypadku po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez stronę MRPiPS podjął decyzję, w której uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody nakładającą karę w wysokości 10 tys. zł i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Wojewoda podjął decyzję o umorzeniu w całości postępowania 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. Ponadto stwierdzono, że w czterech przypadkach, pomimo przeprowadzenia kontroli doraźnych w placówkach działających bez wymaganego zezwolenia, wojewoda nie nałożył na podmioty prowadzące placówkę kar pieniężnych, zgodnie z art. 130 ust. 2–4 ustawy o pomocy społecznej.

Województwo łódzkie. W latach 2015–2018 wojewoda nałożył kary na 16 placówek działających bez zezwolenia, z tego wyegzekwowano 4 kary. Pomimo nałożenia kary, działalność nadal prowadziły 3 placówki w 2016 r. i 3 w 2017 r. W powyższym okresie, w jednym przypadku złożono wniosek o zmniejszenie kary pieniężnej, który wpłynął przed wydaniem decyzji o nałożeniu kary. W związku z powyższym wojewoda odmówił rozpatrzenia wniosku. W okresie objętym kontrolą złożono sześć odwołań od decyzji o nałożeniu kary pieniężnej do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w tym cztery decyzje Wojewody organ II instancji utrzymał w mocy, jedną decyzję uchylił i przekazał do ponownego rozpatrzenia, w jednym przypadku pozostawił odwołanie bez rozpoznania. W dwóch przypadkach złożono skargi do WSA, który utrzymał decyzje Ministra RPiPS w mocy. We wskazanym okresie wojewoda umorzył sześć postępowań dotyczących nałożenia kary pieniężnej, z tego w przypadku trzech placówek z powodu zaprzestania prowadzenia działalności, a przypadku trzech z powodu otrzymania zezwolenia na prowadzenie działalności.

Unikanie
odpowiedzialności
przez placówki
działające bez zezwolenia

Wszystkie przeprowadzone w długim czasie i znacznym nakładem czynności w toku postępowania w sprawie nałożenia kary na podmiot prowadzący placówkę bez zezwolenia są niweczone zmianą strony, czyli podmiotu prowadzącego placówkę bez zezwolenia, przeniesieniem przez dany podmiot prowadzonej placówki do innego obiektu lub rozpoczęcia tej samej działalności pod innym szyldem. W powyższych sytuacjach prowadzone długotrwale postępowanie zostaje umorzone i podejmowane jest kolejne postępowanie, które również po długim czasie z podanych wyżej powodów może zostać umorzone.

Przykład

Placówka w Żegiestowie. Obiekt i otoczenie nie były pozbawione barier architektonicznych. Brak było dokumentów potwierdzających możliwość użytkowania obiektu określonego w kategorii XI załącznika do ustawy

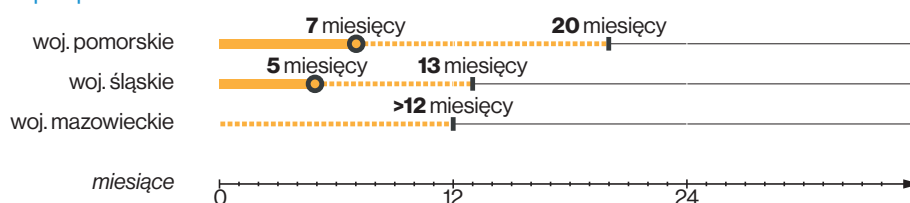
z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Na rzecz mieszkańców świadczone były usługi opiekuńcze i bytowe, jednak ich jakość była niska. Usługi wspomagające, polegające na organizacji czasu wolnego i terapii były niedostępne lub udzielane w ograniczonym zakresie. Mieszkańcy nie zgłaszali kontrolującemu łamania ich praw. Z częścią osób przebywających w placówkach kontakt nie był możliwy ze względu na ograniczoną zdolność komunikacji werbalnej i poznawczej. **Stwierdzono przypadki, że świadczone usługi w nielegalnej placówce były nieadekwatne do dysfunkcji mieszkańców.** Wojewoda Małopolski nałożył karę w lipcu 2012 r. na placówkę agroturystyczną wynajem pokoi, działającą bez wymaganego zezwolenia, która została podtrzymana przez MRPIPS. Skarga o jej nałożenie została oddana przez WSA a decyzja stała się prawomocna w styczniu 2013 r. W 2016 r. uzyskano informację, że placówka ta nadal prowadzi całodobową opiekę bez wymaganego zezwolenia. Budynek nie spełniał wymogów określonych w obowiązujących przepisach, w szczególności w budynku nie było windy. W wyniku kontroli w dniu 4 lutego 2016 r. stwierdzono pobyt w pokojach gościnnych 8 osób, z tego 2 wymagających całodobowej opieki. Prowadząca placówkę przekazała dokumentację potwierdzającą umieszczenie dwóch mieszanek w DPS w Muszynie. W dniu ponownej kontroli nie przebywały osoby wymagające w tym czasie całodobowej opieki. W związku ze stwierdzeniem, że po wydaniu prawomocnej decyzji w 2012 r. w 2016 r. udowodniono ponowne prowadzenie usług całodobowej opieki Wojewoda Małopolski wydał decyzje nakładającą karę w wysokości 40 tys. zł, którą uchylił Minister RPIPS, uzasadniając że w dacie nałożenia kary, strona zaprzestała prowadzenia działalności.

Liczba placówek, na które nałożono karę za prowadzenie placówki bez zezwolenia wyniosła 142 (68%), w tym na 25 placówek nałożono więcej niż jedną karę (18%). Długość postępowania od uzyskania informacji o placówce działającej bez zezwolenia do nałożenia kary wyniosła średnio w województwie mazowieckim 7 miesięcy, (w skrajnym przypadku wyniosła ponad 2 lata), w województwie pomorskim 13 miesięcy (w skrajnych przypadkach 2 lata i 8 miesięcy), w województwie śląskim 4 miesiące (w skrajnych przypadkach 8 miesięcy).

Nakładanie kar pieniężnych

Infografika nr 12

Średni okres od uzyskania przez urząd informacji o nielegalnie działającej placówce do przeprowadzenia kontroli



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Postępowanie w celu nałożenia kary jest obwarowane takimi samymi wymogami jak postępowanie administracyjne w każdej innej sprawie, co ma wpływ na długość postępowania. Dotyczy to obowiązku przestrzegania wszystkich zasad KPA takich jak zapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu, należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania administracyjnego. I tak urząd ma obowiązek zawiadomić

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stronę o wszczęciu postępowania przed wydaniem decyzji o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym i umożliwić wypowiedzenie się jej co do zebranych dowodów i złożenie wyjaśnień. Zawiadomienia te musi skutecznie doręczyć. Strona może się odwołać od decyzji o nałożeniu kary do ministra właściwego do spraw polityki społecznej, a następnie złożyć skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a następnie skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Infografika nr 13

Długość postępowania od uzyskania informacji o placówce działającej bez zezwolenia do nałożenia kary



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Kary wynosiły od 10 tys. zł za prowadzenie placówki, w których przebywa nie więcej niż 10 pensjonariuszy, 20 tys. zł, a dla placówki gdzie przebywa więcej niż 10 pensjonariuszy i 40 tys. zł przy ponownym ukaraniu tej samej placówki³¹. Liczba wyegzekwowanych kar wyniosła zaledwie 58 (33%). Ukarane placówki w większości przypadków nie płaciły prawomocnie orzeczonych kar i odwoływały się od decyzji o nałożeniu kar, a wcześniej występowały o rozłożenie ich na raty lub rzadziej o ich zmniejszenie lub umorzenie.

Przykłady

Placówka w Dobroszowie Wielkim. Pomimo nałożenia kary w 2015 r. za prowadzenie placówki bez zezwolenia Wojewody, placówka nadal działała nielegalnie. Aktualnie w trybie odwoławczym, znajduje się kolejne postępowanie o nałożenie kary, za prowadzenie placówki bez zezwolenia. Ostatecznie, pierwsza kontrola w placówce odbyła się 29 października 2015 r., a w jej wyniku kontrolowany otrzymał karę pieniężną, w wysokości 10 000 zł, za prowadzenie placówki bez wymaganego zezwolenia (decyzja z 23 maja 2016 r.). Ponieważ Placówka nadal działała w tej samej formie, a nawet rozwinęła liczbę miejsc, inspektorzy przeprowadzili kolejne dwie kontrole. Pierwsza z nich trwała od 8 listopada 2017 r. do 8 stycznia 2018 r. W jej wyniku, Wojewoda Lubuski nałożył na prowadzącego placówkę, kolejną karę finansową, w wysokości 40 000 zł. (decyzja z 10 maja 2018 r.). Kolejną kontrolę zleciło Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, na skutek odwołania strony od decyzji Wojewody Lubuskiego. Kontrola rozpoczęła się 5 września 2018 r. i aktualnie znajduje się w toku. Dwukrotnie, ze względu na **agresywne zachowanie kontrolowanego, w stosunku do kontrolujących (zastraszanie, groźby, szantaż), kontrole odbyły się w asyście Policji.** Za każdym razem, kontrolujący podczas oględzin obiektu potwierdzali obecność osób wymagających całodobowej opieki, z powodu wieku, choroby lub niepełno-

³¹ Art. 130 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

sprawności oraz przedmiotów, które świadczyły o ich zamieszkiwaniu w placówce. Prowadzący placówkę, dopiero podczas ostatniej kontroli, udostępnił kontrolującą część żądanej dokumentacji tj. w większości nieaktualne umowy z mieszkańcami, Regulamin Pensjonatu. Informacje, których nie udało się uzyskać od prowadzącego placówkę, kontrolujący pozyskali w wyniku kontroli Państwowej Inspekcji Pracy na wniosek Wojewody Zachodniopomorskiego (dotyczący zatrudnienia w placówce), w wyniku kontroli Lubuskiego Wojewódzkiego Nadzoru Budowlanego, Lubuskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Wojewódzkiego Konsultanta ds. Pielęgniarstwa Rodzinnego (ocena stanu zdrowia i sprawności mieszkańców Placówki) oraz z informacji Dyrektora Samodzielnej Publicznej Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Zielonej Górze. Wszystkie powyższe kontrole wykazały szereg uchybień w realizacji poszczególnych zadań. Do opieki nad mieszkańcami, prowadzący zatrudniał w placówce, personel pomocniczy (pracownicy kuchni, osoby sprzątające). Część mieszkańców udało się sklasyfikować w skali Barthel. Z oceny konsultanta wynika, że cyt. „zbadane osoby są w stanie zdrowia dość zróżnicowanym, od stanu wymagającego opieki całodobowej, po opiekę doraźną. **Żadna z tych osób nie jest jednak w stanie samodzielnie funkcjonować, osoby te mają zaburzenia pamięci, nie pamiętają skąd pochodzą ani na co chorują.** Prowadzący placówkę, od tego czasu, nie wystąpił z wnioskiem o wydanie zezwolenia wojewody na jej prowadzenie. Aktualnie odwołanie rozpatruje Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Placówka w Gorzowie Wielkopolskim. Pomimo kary nałożonej w 2016 r. za prowadzenie placówki bez zezwolenia wojewody, placówka nadal działa nielegalnie. Aktualnie postępowanie to znajduje się w trybie odwoławczym. Urząd Wojewódzki otrzymywał szereg sygnałów o nieprawidłowościach w sprawowanej opiece. Informację o działalności placówki, zapewniającej całodobową opiekę, inspektorzy uzyskali ze stron internetowych. Zanim wszczęto postępowanie kontrolne, prowadząca placówkę nawiązała kontakt z właściwym wydziałem UW. Wielokrotnie ustnie i korespondencyjnie, otrzymywała informację o warunkach, jakie musi spełnić, żeby uzyskać zezwolenie wojewody. Wielokrotnie składała wniosek o wydanie zezwolenia. Za każdym razem jednak, wniosek był niekompletny. Ostatecznie inspektorzy, przeprowadzili pierwszą kontrolę w placówce, 4 maja 2016 r. Kolejną kontrolę, zleciło Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Strona bowiem odwołała się od decyzji Wojewody Lubuskiego (z 13 grudnia 2016r.) o nałożeniu kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł, za jej prowadzenie bez wymaganego zezwolenia. Druga kontrola trwała od 26 stycznia 2017 r. do 10 kwietnia 2017 r. Po pierwszej kontroli służb wojewody, prowadząca placówkę rozdzieliła formalnie jej działalność na dwie formy. Jedna z nich polegała na świadczeniu dziennej opieki przez syna prowadzącej. Druga prowadziła wynajem pokoi przez prowadzącą placówkę. Z obu form korzystały jednak, w większości te same osoby. **Prowadząca placówkę nie wpuszczała kontrolujących na jej teren (czterokrotna próba), w tym również w asyście Policji (dwa razy). Na teren obiektu, udało się kontrolującym wejść wspólnie z kontrolą Państwowej Inspekcji Pracy (na wniosek urzędu wojewódzkiego o kontrolę).** Prowadząca placówkę, nie udostępniła kontrolującą żądanych dokumentów. Kontrolujący dokonali ustaleń w oparciu o: oględziny obiektu i terenu wokół; rozmowy kontrolujących z mieszkańcami Placówki; ustalenia Państwowej Inspekcji Pracy; informację od Dyrektora Samodzielnej Publicznej Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Gorzowie Wlkp., informacje od sąsiadów. Udało się ustalić zatrudnienie w placówce, stan zdrowia i sprawność części mieszkańców, całodobowy pobyt osób, które wymagały stałej opieki, ze względu na wiek lub stan zdrowia. Urząd podjął też próby współpracy z Gorzowskim Centrum Pomocy Rodzinie, ale pracownikom socjalnym, nie udało się zebrać informacji o mieszkańcach Placówki. Na skutek pozyskanych w toku kontroli informacji o zgonie

jednego z mieszkańców, tut. Wydział zgłosił sprawę na Policję. Aktualnie sprawa znajduje się w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym.

Zdaniem NIK zasadnym jest podwyższenie i zróżnicowanie kar pieniężnych za prowadzenie placówki bez zezwolenia w zależności od liczby pensjonariuszy lub od osiągniętych przychodów (ustalony procent). Inna jest bowiem dolegliwość kary 20 tys. zł nakładana na placówkę, w której przebywa 11 osób, niż w której przebywa 100 osób.

Unikanie postępowań o nałożenia kary pieniężnej

2. W przypadku 68 placówek działających bez zezwolenia wojewody nie udało się nałożyć kary. Placówki skutecznie unikały kar poprzez przeniesienie działalności na inny podmiot lub w inne miejsce lub dokonywały pozorowanej zmiany charakteru działalności np. na usługi opiekuńcze w systemie dziennym, lub wynajem pokoi czy usługi agroturystyczne. W konsekwencji postępowanie administracyjne należało rozpocząć od początku. Braku skuteczności nałożonych kar sprzyja również ugruntowana linia orzecznictwa właściwego ministerstwa ds. rodziny, pracy i polityki społecznej oraz WSA w Warszawie, z której wynika, że nie można nałożyć kary na placówkę, która w momencie orzekania już nie prowadzi działalności, pomimo, że w niektórych przypadkach przez wiele lat taką działalność prowadziła lub zaprzestała jej dopiero w postępowaniu odwoławczym³². W ocenie NIK, zasadnym jest uniemożliwienie odstąpienia od wymierzania kary pieniężnej w przypadku zaprzestania prowadzenia placówki bez zezwolenia (zalegalizowania placówki bądź jej likwidacji, przeniesienia na inny podmiot, w inne miejsce lub pod innym szyldem). Obecnie w takim wojewoda wówczas umarza postępowanie w sprawie nałożenia kary – a nielegalnie działająca placówka pozostaje zupełnie bezkarna.

5.6.3. Nieskuteczność nakładanych kar i bariery prawne

1. Głównym narzędziem, jakie posiadali wojewodowie w celu przeciwdziałania prowadzeniu placówek bez zezwolenia, było nakładanie administracyjnych kar pieniężnych, które okazały się nieskuteczne, ponieważ nie przynosiły one spodziewanego rezultatu w postaci zaprzestania prowadzenia placówki lub jej zalegalizowania. Brak zdecydowanych i skutecznych działań ze strony wojewodów i niekierowanie spraw do organów ścigania z powodu prowadzenia nielegalnej działalności – prowadziło do utrwalania poczucia bezkarności i zachęcało do dalszej samowoli. W latach 2015–2018 nałożono kary na 142 placówki za prowadzenie działalności bez zezwolenia. Tylko siedem placówek po nałożeniu kary pieniężnej zaniechało działalności. Pomimo nałożenia kar 137 placówek nadal prowadziło działalność w tym okresie (96%). Wynika to m.in. z tego, że zgodnie z obecnymi regulacjami, placówka działająca bez zezwolenia nie jest likwidowana, chyba że stwierdzono zagrożenie życia lub zdrowia osób w niej przebywających. W pozostałych przypadkach nakładana jest kara, jednak istnieje ryzyko, że placówka będzie nadal funkcjonować. Jedyną możliwą reakcją w ramach nadzoru jest nakładanie kolejnych kar. Kary te często są nieściągalne, co zmniejsza celowość powtórnego ich nakładania. W konsekwencji brakuje skutecznego narzędzia do sprawo-

³² Wynika to z literalnej interpretacji art. 130 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że „Kto bez pozwolenia prowadzi placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku podlega karze pieniężnej....”.

wania nadzoru. W związku z tym w przypadku, gdy kara zostanie nałożona po raz drugi, zasadnym byłoby umożliwienie wydawania decyzji o natychmiastowym zaprzestaniu prowadzeniu placówki w przypadku, gdy placówka nadal działa bez zezwolenia i nie podejmuje żadnych działań w celu legalizacji prowadzonej działalności. Wymagałoby to jednak zmian w obowiązujących przepisach.

Przykład

Placówka w Nowym Sączu. Placówka była prowadzona przez dwa podmioty jako usługi pielęgniarsko-opiekuńcze i wynajem pokoi. Budynek, w którym prowadzono działalność nie był dostosowany do wymogów określonych w kategorii XI prawa budowlanego, a koszty jego dostosowania były zbyt wysokie. Placówka została zidentyfikowana jako funkcjonująca bez wymaganego zezwolenia w 2008 r. Decyzją z dnia 9 października 2008 r., po przeprowadzeniu kontroli i postępowania administracyjnego, wymierzono prowadzącej placówkę karę pieniężną w wysokości 10 000 zł. Po powzięciu kolejnej informacji o niezaprzestaniu prowadzenia placówki, pismem z dnia 7 grudnia 2010 r. Wydział Polityki Społecznej zawiadomił prowadzącą placówkę – jako usługi pielęgniarsko-opiekuńcze o wszczęciu postępowania w sprawie prowadzenia placówki bez zezwolenia Wojewody Małopolskiego. W dniu 8 grudnia 2010 r. przeprowadzono kontrolę doraźną i oględziny, w trakcie których stwierdzono, iż w budynku działalność prowadzą dwa podmioty: jeden świadczący usługi pielęgniarsko-opiekuńcze, który prowadzi działalność jako indywidualna praktyka pielęgniarska, natomiast inna firma prowadzi działalność na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej w zakresie zapewniania miejsca krótkotrwałego zakwaterowania. W wyniku kontroli ustalono, że na terenie placówki prowadzone są całodobowe usługi opiekuńcze na rzecz mieszkańców, świadczone przez ww. podmioty. **Decyzją z 25 lutego 2011 roku nałożono kary: w wysokości 40 000 zł na prowadzącą placówkę – usługi pielęgniarskie za to, iż nie zaprzestała działań i nadal prowadzi bez zezwolenia wojewody placówkę oraz w wysokości 10 000 złotych na osobę kierującą za to, iż prowadzi placówkę bez zezwolenia Wojewody.** Decyzją z 27 czerwca 2011 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej uchylił decyzję Wojewody Małopolskiego o ukaraniu i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu decyzji Ministra Pracy i Polityki Społecznej stwierdzono, m.in.: „(...) W przedmiotowej sprawie w ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej nie doszło do zebrania wyczerpującego materiału dowodowego potrzebnego do wyjaśnienia sprawy, co ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. (...) Rozpatrując materiał dowodowy zebrany w niniejszym postępowaniu, organ II instancji stwierdza, że w przedmiotowej placówce jest prowadzona działalność polegająca na zapewnieniu całodobowej opieki osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Jednakże zebrany materiał dowodowy w sprawie nie przesądza, kto w rzeczywistości przedmiotową działalność prowadzi. W 2012 r. wpłynęło pismo informujące, że placówka nadal kontynuuje działalność. W związku z tym wszczęto postępowanie i wydano decyzję nakładającą kolejną karę. Minister Pracy i Polityki Społecznej decyzją z 5 czerwca 2012 r. uchylił decyzję MUW o nałożeniu kary i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Zwrócono się do Prokuratury o udział w sprawie. Dzięki współpracy z Prokuraturą, 30 lipca 2014 r. wydano decyzje nakładające kary pieniężne na obydwa podmioty za prowadzenie placówki bez zezwolenia Wojewody Decyzją z 30 września 2014 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej utrzymał w mocy ww. decyzję. Nałożono kary w wysokości 20 000 zł oraz 40 000 zł dla obydwu ww. pomiotów.

W wyniku prowadzonego nadzoru i kontroli w 2016 roku stwierdzono, iż placówka nie zaprzestała działalności. Po przeprowadzeniu kontroli decyzją Wojewody Małopolskiego z 31 maja 2016 r. nałożono karę pieniężną w wysokości 40 000 zł na prowadzącego placówkę za niezaprzestanie prowadzenia w budynku usytuowanym w Nowym Sączu bez zezwolenia Wojewody Małopolskiego. Decyzja Wojewody Małopolskiego z 31 maja 2016 r. została utrzymana w mocy decyzją Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 4 sierpnia 2016 r. W dniu 27 stycznia 2017 r. Wojewoda Małopolski wydał decyzję, na mocy której wymierzono kolejną karę pieniężną w wysokości 40 000 zł prowadzącemu działalność gospodarczą w zakresie usług pielęgniarsko-opiekuńczych za to, że bez zezwolenia wojewody prowadził placówkę, zapewniającą całodobową opiekę nie zaprzestał jej prowadzenia po uprawomocnieniu się decyzji z 31 maja 2016 r. o wymierzeniu mu kary pieniężnej za prowadzenie tej placówki. W trakcie ww. postępowania administracyjnego stwierdzono, iż prowadzący placówkę podejmował działania mające na celu uzyskanie zezwolenia Wojewody, **ale budynek w którym prowadził działalność nie był dostosowany do wymogów określonych w kategorii XI prawa budowlanego, a koszty dostosowania budynku były zbyt wysokie**, w wyniku czego prowadzący placówkę poinformował o likwidacji placówki. W dniu 20 listopada 2017 r. przeprowadzono kolejną kontrolę doraźną w ww. placówce pod tym samym adresem, w której stwierdzono nie zaprzestanie prowadzenia działalności. W placówce przebywały osoby wymagające całodobowej opieki, nie stwierdzono zagrożenia życia i zdrowia mieszkańców. Wszczęto postępowanie o nałożenie kolejnej kary za prowadzenie placówki bez wymaganego zezwolenia wojewody. W dniu 23 listopada 2017 r. do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie wpłynął wniosek o wydanie na czas nieokreślony, zezwolenia na prowadzenie, w ramach działalności gospodarczej, placówki pod tym samym adresem zapewniającej całodobową opiekę 16 osobom. Do wniosku nie dołączono zaświadczenia potwierdzającego możliwość użytkowania obiektu określonego w kategorii XI załącznika do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Zamiast tego do wniosku dołączono decyzję Starosty Nowosądeckiego z 29 maja 2017 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę, obejmującą przebudowę i zmianę sposobu użytkowania części budynku. Do wniosku dołączono również decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nowym Sączu dla Powiatu Nowosądeckiego o umorzeniu jako bezprzedmiotowego postępowania o wydanie pozwolenia na użytkowanie. Zgodnie z uzasadnieniem decyzji w przypadku przebudowy budynku takie pozwolenie nie jest wymagane. **Powyższe dokumenty pozwalają jednoznacznie ustalić, że budynek, którego dotyczy postępowanie może być użytkowany jako budynek należący do kategorii XI.** Tak więc zgodnie z art. 220 § 1 k.p.a. odstąpiono od żądania zaświadczenia w którym mowa w art. 67 ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej. W trakcie kolejnej kontroli w dniu 26 stycznia 2018 r. ustalono, że placówka została zlikwidowana a mieszkańcy zostali przeniesieni do innej placówki. W związku z powyższym umorzono postępowanie o nałożeniu kary 40 000 zł.

Nieskuteczność
dostępnych
instrumentów nadzoru

2. Kolejnym problemem utrudniającym lub uniemożliwiającym działanie wobec podmiotów prowadzących placówki bez zezwolenia jest brak skutecznych narzędzi prawnych pozwalających wojewodzie natychmiast zakończyć jej działalność jeśli stwierdzono zagrożenie życia lub zdrowia osób tam przebywających. Obecnie w takiej sytuacji, wojewoda może, poza nałożeniem kary pieniężnej, wydać decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia tej placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, do czasu uzyskania zezwolenia. Art. 131a ust. 3 uops stanowi,

że wojewoda koordynuje działania zmierzające do zabezpieczenia niezbędnej pomocy osobom potrzebującym, przy udziale kierownika ośrodka pomocy społecznej gminy właściwej ze względu na położenie placówki. Jednak brak jest przepisów jednoznacznie określających szczegółowe zadania poszczególnych organów w czasie egzekucji, w tym np. dotyczących zapewnienia specjalistycznego transportu medycznego i opieki medycznej dla osób obłożnie chorych oraz określenia podmiotów zobowiązanych do pokrycia kosztów ewakuacji. Obecnie działania związane z likwidacją placówki prowadzonej bez zezwolenia domyślnie realizowane są przez wojewodę i gminę, na terenie której działa dana placówka, a koszty tej likwidacji ponosi gmina oraz powiat prowadzący domy pomocy społecznej, w których zapewniana jest tymczasowo całodobowa opieka dla osób dotychczas przebywających w likwidowanej placówce. Ponadto ustawa o pomocy społecznej nie definiuje pojęcia zagrożenia zdrowia lub życia. Nie zawiera również odniesienia do innych przepisów definiujących ww. pojęcie. Powyższe uniemożliwia dokonanie oceny przez inspektorów przeprowadzających kontrolę, która stanowiłaby wiarygodny dowód w postępowaniu administracyjnym o wstrzymaniu działalności placówki³³. Ponadto ustawa o pomocy społecznej nie przewiduje żadnych instrumentów prawnych umożliwiających wyegzekwowanie przez wojewodę odpowiednich działań przez właściwe ośrodki pomocy społecznej, czy zapewnienia transportu medycznego w sytuacji, o której mowa w art. 131a ust. 3 ustawy o pomocy społecznej³⁴.

Zdaniem NIK, uwzględniając, iż podmiot prowadzący działalność polegającą na zapewnieniu całodobowej opieki osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, powinien dawać rękojmię zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym w placówce, zasadne wydaje się wprowadzenie możliwości natychmiastowej likwidacji placówki prowadzonej bez zezwolenia, w której stwierdzono zagrożenie życia osób tam przebywających. Tymczasem konsekwencją braku stosownych regulacji i słabego nadzoru państwa nad funkcjonowaniem placówek zapewniających całodobową opiekę (zarówno posiadających jak i nieposiadających zezwolenia) są liczne przypadki tworzenia nowych placówek, mimo braku możliwości wypełniania obowiązujących wymogów. Na znaczny zakres i skalę niekorzystnych zjawisk i tendencji w tym zakresie wskazują uzyskane w toku kontroli dane statystyczne zebrane

Unikanie i utrudnianie kontroli przez nielegalnie funkcjonujące placówki

³³ Zapis art. 130 ust. 5 uops był interpretowany przez niektóre urzędy wojewódzkie, że w przypadku stwierdzenia zagrożenia zdrowia i życia osób przebywających w placówce działającej bez zezwolenia, wojewoda najpierw wydaje decyzję o nałożeniu kary pieniężnej, a dopiero po jej uprawomocnieniu wydaje decyzje nakazującą wstrzymanie prowadzenia tej placówki. W przypadku wystąpienia zagrożenia zdrowia i życia osób przebywających w placówce oczywistym wydaje się, że w pierwszej kolejności powinno być prowadzone postępowanie administracyjne dotyczące wydania decyzji, o której mowa w art. 130 ust. 5, a niezależnie od tego powinno być wszczęte postępowanie o nałożenie kary za prowadzenie placówki całodobowej opieki bez zezwolenia wojewody. Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 135. Kpa organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji.

³⁴ Art. 131a ust. 3 stanowi, że przypadku pilnej konieczności zapewnienia pomocy osobom przebywającym w placówce, w stosunku do której wojewoda wydał decyzję, o której mowa w art. 130 ust. 5, wojewoda koordynuje działania zmierzające do zabezpieczenia niezbędnej pomocy osobom potrzebującym, przy udziale kierownika ośrodka pomocy społecznej gminy właściwej ze względu na położenie placówki.

przez NIK. Liczby nowotworzonych placówek, które uzyskały zezwolenie i tych, które rozpoczynały działalność bez zezwolenia **są porównywalne. W latach 2015–2018 zarejestrowano 254 nowe placówki (81 w 2015 r., 45 w 2016 r., 57 w 2017 r. i 71 w 2018 r.)** W tym czasie potwierdzono funkcjonowanie 210 nowych placówek nieposiadających zezwolenia (52 w 2015 r., 62 w 2016 r., 57 w 2017 r. i 39 w 2018 r.).

W praktyce w przypadkach narażenia życia lub zdrowia pensjonariuszy, w większości przypadków przenoszono pensjonariuszy do innych placówek lub DPS-ów bez wydawania decyzji o wstrzymaniu działalności placówki. W dwóch przypadkach w województwie mazowieckim wszczęto postępowania w sprawie wstrzymania prowadzenia placówki, ale zostały one umorzone w związku z umorzeniem przez Prokuraturę postępowań w sprawie narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.

5.6.4. Kontrole w placówkach prowadzących działalność bez zezwolenia

Unikanie i utrudnianie kontroli przez nielegalnie funkcjonujące placówki

W objętym kontrolą okresie w skali kraju przeprowadzono 306 kontroli w placówkach, w których zachodziło uzasadnione podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia oraz podjęto 40 prób kontroli, które się nie odbyły z powodu niewpuszczenia kontrolerów na teren placówek, nawet jeśli działali w asyście Policji. Przepis art. 127a ustawy o pomocy społecznej zapewnia zespołowi inspektorów pomoc Policji w toku wykonywanych przez nich czynności kontrolnych. Jednak nie daje on podstaw do wejścia do placówki nawet w asyście Policji jeśli prowadzący placówkę odmawia ich wpuszczenia. W takich przypadkach działania Policji sprowadzały się jedynie do spisania notatki służbowej z takiego zdarzenia.

Przykłady

Województwo pomorskie. W okresie objętym kontrolą odnotowano osiem prób kontroli w asyście Policji, z powodu nie wpuszczenia do placówek. Asysta Policji nie zapewniała możliwości przeprowadzenia kontroli. Pomoc Policji polegała na przyjeździe patrolu Policji na miejsce działania placówki, w celu potwierdzenia w formie notatki służbowej braku zgody na przeprowadzenie kontroli w placówce przez zespół inspektorów, pomimo okazania legitymacji służbowych i upoważnień do kontroli. W przypadku trzech placówek kontrole odbyły się dopiero na podstawie wydanego przez prokuratora nakazu przeszukania w wyniku złożonych zawiadomień do Prokuratury lub na Policję o możliwości popełnienia przestępstwa dotyczącego utrudnienia kontroli lub zawiadomienia uniemożliwienia kontroli placówki prowadzonej bez zezwolenia. Wraz z zawiadomieniem przekazywana była posiadana dokumentacja dotycząca stwierdzonej działalności bez zezwolenia oraz wskazywana była konieczność przeprowadzenia kontroli takiej placówki. Po zgłoszeniu możliwości popełnienia przestępstwa w powyższym zakresie składane były również powiadomienia do Straży Pożarnej, Inspekcji Sanitarnej, Nadzoru Budowlanego w celu uzyskania informacji o możliwym zagrożeniu życia lub zdrowia osób przebywających w danej placówce prowadzonej bez zezwolenia.

Województwo śląskie. W trzech przypadkach działania kontrolne nie doszły do skutku i wezwano asystę Policji. Przeprowadzono w nich od jednej do czterech kontroli doraźnych i jedną sprawdzającą. W jednej placówce podjęte zostały dwie próby przeprowadzenia kontroli, ale inspektorzy nie zostali wpuszczeni

do budynku, natomiast w przypadku drugiej placówki podjęto jedną kontrolę doraźną, ale kontrolerzy zostali wyproszeni z budynku i prowadzący nie zwrócił protokołu. W obu przypadkach placówek, w których podjęto kontrole nie przeprowadzono lub nie dokończono w związku z utrudnianiem czynności kontrolnych przez prowadzących – wpłynęło zawiadomienie z Prokuratury Rejonowej o przesłaniu do Sądu Rejonowego w Myszkowie i Sądu Rejonowego w Częstochowie aktów oskarżenia o popełnieniu przestępstwa z art. 225 § 4kk.

Większość podmiotów prowadzących placówkę bez zezwolenia ukrywa faktyczny charakter wykonywanej działalności i podejmuje wszelkie działania i środki mające na celu uniemożliwienie dokonania ustaleń, które będą świadczyć na ich niekorzyść. Udowodnienie prowadzenia rzeczywistej działalności utrudnia wówczas brak możliwości prawnych, do wyegzekwowania dokumentów, obejrzenia wszystkich pomieszczeń placówki. Kontrolujący mają problemy z wejściem na teren placówki, kontrolowani odmawiają przedłożenia dokumentów z pobytu mieszkańców w placówce, kontaktu kontrolujących z mieszkańcami. W takich sytuacjach, udaje się zbadać wyłącznie zatrudnienie, o ile inspektorzy współpracują z Państwową Inspekcją Pracy. W efekcie inspektorzy, nie są w stanie stwierdzić w ramach dostępnych ustawowo narzędzi nadzorczo-kontrolnych czy zagrożone jest życie lub zdrowie pensjonariuszy. Np. wojewoda lubuski podał, że utrudnianie czynności kontrolnych odbywa się poprzez obrażanie, zastraszanie, szantażowanie, poniżanie inspektorów, składanie skarg na kontrolujących, co generuje konieczność podejmowania dodatkowych czynności administracyjnych. Dodać należy, że w latach 2015–2018 zapadł zaledwie jeden wyrok skazujący za utrudniania kontroli³⁵. W ocenie NIK, zasadnym w tej sytuacji wydaje się wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych za uniemożliwienie lub utrudnienie przeprowadzenia kontroli placówki przez wojewodę oraz Straż Pożarną, Inspekcje Sanitarną i Nadzór Budowlany, prowadzonej bez zezwolenia. W sytuacji kiedy nie można było przeprowadzić postępowania kontrolnego, objęte kontrolą urzędy wojewódzkie występowały m.in: do inspekcji sanitarnej, inspekcji pracy, straży pożarnej, inspektora budowlanego oraz jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Utrudnianie kontroli polega również na ukrywaniu informacji lub podawaniu nieprawdziwych informacji dotyczących różnych obszarów działalności kontrolowanej placówki, w tym:

Sposoby utrudniania kontroli

- a) rejestrowania działalności gospodarczej innej niż pomoc społeczna z zakwaterowaniem. Placówki, które faktycznie zapewniają całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle 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 przeprowadze-

³⁵ Uniemożliwienie lub utrudnienie kontroli placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku prowadzonej bez zezwolenia jest przestępstwem określonym w art. 225 § 4 Kodeksu karnego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sytuacji utrudnienia lub uniemożliwienia kontroli placówki zapewniającej całodobową opiekę upoważnionemu zespołowi inspektorów składane jest zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa do Prokuratury lub Policji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie kontroli i zebranie dowodów potwierdzających faktyczny charakter prowadzonej działalności;

- b) 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 o nałożeniu kary zgodnie z art. 130 ust. 2 ustawy po pomocy społecznej i postępowanie musi być umorzone;
- c) wydłużanie postępowania poprzez niewpuszczanie inspektorów do placówki, odmowę podpisania protokołu, wnoszenie zastrzeżeń do protokołu, niezwracanie protokołu przesłanego do podpisania, nieodbieranie korespondencji.

Na przykład w województwie pomorskim odnotowane przypadki utrudniania kontroli polegały w szczególności na:

- ukrywaniu lub podawaniu nieprawdziwych informacji dotyczących różnych obszarów działalności kontrolowanej placówki, w tym podmiotu prowadzącego placówkę, ilości osób przebywających oraz standardów świadczonych usług;
- zaprzestaniu prowadzenia placówki tuż przed zakończeniem postępowania w sprawie wydania decyzji nakładającej karę. W takiej sytuacji działalność placówki nie uległa żadnej zmianie, pozostawał obiekt, mieszkańcy i personel, a dotychczasowy prowadzący zastępowany był przez nowy podmiot. W związku z powyższą zmianą strony postępowania musiało zostać umorzone i należało wszcząć nowe postępowanie w odniesieniu do tej samej placówki i nowego strony (podmiotu prowadzącego);
- przeniesieniu działalności placówki do innego obiektu tuż przed zakończeniem postępowania. W takiej sytuacji działalność w zakresie prowadzenia placówki bez zezwolenia również nie ulega żadnej zmianie, pozostawał prowadzący, mieszkańcy i personel, a dotychczasowy budynek zastępowany był przez nowy obiekt. W związku z powyższą zmianą przedmiotu postępowanie musiało zostać umorzone i należało wszcząć nowe postępowanie w odniesieniu do nowej placówki i tej samej strony (podmiotu prowadzącego);
- czasowym opuszczaniu placówki przez osoby tam przebywające. Podmiot prowadzący placówkę w celu wykazania, że zakończył działalność bez zezwolenia, przenosi przebywające tam osoby niepełnosprawne, przewlekle chore lub osoby w podeszłym wieku do innej placówki prowadzonej bez zezwolenia lub obiektu. Uzasadnieniem takiej przeprowadzki dla mieszkańców i ich rodzin była np. konieczność remontu. Następnie podmiot prowadzący, zgłaszając zakończenie prowadzenia placówki bez zezwolenia, zgadza się na kontrolę zespołu inspektorów w już pustym obiekcie. Stwierdzenie zakończenia działalności placówki bez zezwolenia w wyniku kontroli „przygotowanego” w ten sposób obiektu, czyni postępowanie bezprzedmiotowym, w związku z czym musi zostać umorzone. Po wydaniu stosownej decyzji jest już możliwy powrót ww.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

osób do dotychczasowej siedziby lub zasiedlenie placówki nowymi mieszkańcami lub rozpoczęcie prowadzenia placówki przez inny podmiot.

Odnotowano również przypadki przedłużania postępowania formalnymi zabiegami, zgodnymi z kodeksem postępowania administracyjnego. W powyższym zakresie mieściło się składanie skargi na poszczególnych członków zespołu inspektorów wojewódzkich, występowanie z wnioskami o przesłuchanie dodatkowych świadków lub samej strony jak również inne żądania dotyczące przeprowadzenia dowodu.

Przykłady utrudniania kontroli ilustrują postępowania wyjaśniające wobec placówek.

Przykłady

Placówka w Ryjewie. W placówce inspektorzy PUW przeprowadzili w dniu 13 grudnia 2016 r. kontrolę doraźną z nakazem prokuratora. **Poprzednia próba przeprowadzenia kontroli w dniu 15 listopada 2016 r. została udaremniona z powodu niewpuszczenia zespołu inspektorów na teren nieruchomości. Kontrola potwierdziła prowadzenie placówki bez zezwolenia, w której przebywały dwie osoby wymagające całodobowej opieki w budynku wielokondygnacyjnym, niedostosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych. Z dokonanych ustaleń wynikało, że pozostałe osoby mogły zostać zabrane z placówki pomiędzy próbą przeprowadzenia kontroli, a kontrolą z udziałem prokuratora w dniu 13 grudnia 2016 r.** Protokół z kontroli został sporządzony w dniu 19 grudnia 2016 r., natomiast kontrolowany odmówił podpisania protokołu. Prowadzący placówkę kwestionował prowadzenie placówki, wskazując na wynajem pokoi, negując świadczenia usług opiekuńczych. W dniu 20 listopada 2017 r. przeprowadzono ponownie kontrolę, w wyniku której stwierdzono brak osób w placówce. Decyzją z dnia 29 stycznia 2018 r. Wojewoda Pomorski umorzył postępowanie dotyczące nałożenia kary za prowadzenie placówki bez zezwolenia.

Placówka w Wierzchowisku. W dniu 31 marca 2016 r. do ŚUW wpłynęło pismo Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mykanowie z informacją o funkcjonowaniu na terenie gminy domu, w którym znajdują się osoby wymagające pomocy innych osób. Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej ŚUW pismem z 29 lipca 2016 r. wystąpił do Komendanta Miejskiego Policji w Częstochowie o udzielenie inspektorom Wydziału Polityki Społecznej pomocy Policji podczas wykonywania czynności kontrolnych w placówce (zaplanowanych na dni 25–31 sierpnia 2016 r.). Kontrolę przeprowadzono w dniu 25 sierpnia 2016 r. Zespół kontrolny Wydziału Polityki Społecznej wraz z asystującymi funkcjonariuszami Policji, został wpuszczony na teren placówki przez inną osobę (z racji nieobecności prowadzącego placówkę) i rozpoczął czynności kontrolne (ogłędziny pomieszczeń), **w trakcie których ustalił m.in., że w placówce przebywało 16 osób. Po przybyciu prowadzącego placówkę odmówił on udzielania jakichkolwiek informacji, okazania dokumentów; w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych potwierdzono, że działalność nosi znamiona placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy społecznej.** Wojewoda Śląski pismem z 14 grudnia 2016 r. skierował zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Częstochowie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez prowadzącego placówkę polegającego na utrudnieniu przeprowadzenia czynności kontrolnych i niezwróceniu przez ten podmiot drugiego egzemplarza protokołu kontroli doraźnej przeprowadzonej 25 sierpnia 2016 r. W dniu 10 kwietnia

2017 r. do ŚUW wpłynęło zawiadomienie z Prokuratury Rejonowej w Częstochowie o przesłaniu do Sądu Rejonowego w Częstochowie aktu oskarżenia przeciwko prowadzącemu placówkę, oskarżonemu o popełnienie przestępstwa z art. 225 § 4 k.k. W dniu 29 września 2017 r. do ŚUW wpłynęło pismo Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Częstochowie – „Sygnalizacja o potrzebie kontroli placówki opiekuńczej”, z informacjami o zaobserwowanych faktach, wskazujących, że świadczone są tam usługi o charakterze opiekuńczo-leczniczym, ujawnione podczas uczestnictwa prokuratora, sędziego i biegłych w postępowaniu o całkowite ubezwłasnowolnienie jednego z mieszkańców. 20 czerwca 2018 r. do ŚUW wpłynęło pismo Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Częstochowie, przy którym przekazana została kopia protokołu sędziego wizytatora z kontroli przeprowadzonej 7 czerwca 2018 r. pod tym adresem, mającej na celu sprawdzenie przestrzegania praw osób z zaburzeniami psychicznymi. Wiceprezes Sądu w piśmie zwrócił się o rozważenie „...wszczęcia postępowania administracyjnego dotyczącego cofnięcia zezwolenia na prowadzenie Domu Pomocy Społecznej w Wierchowisku, (...)”. Dyrektor Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej ŚUW pismem z 26 czerwca 2018 r., w związku z ww. pismem Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Częstochowie, **zawiadomił Prokuratora Rejonowego w Częstochowie o podejrzeniu popełnienia przestępstw przez prowadzących placówkę, tj. podejmowaniu działań polegających na zagrożeniu zdrowia i życia mieszkańców placówki.**

Dom Opieki w Kopijkach. Zespołowi inspektorów Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, po kilkukrotnie podejmowanych próbach przeprowadzenia kontroli doraźnych, dwukrotnie udało się wejść do budynku i stwierdzić, w jakich warunkach przebywały osoby. W toku kontroli doraźnej przeprowadzonej w dniu 20 sierpnia 2015 r., stwierdzono, że wewnątrz budynku było estetycznie, dom wyposażony był w niezbędne meble i sprzęty gospodarstwa domowego. **Budynek niedostosowany był do potrzeb osób niepełnosprawnych. Stwierdzono brak podjazdu, uchwytów w łazience oraz brak windy.** Na parterze znajdował się salon z aneksem kuchennym. Natomiast na I piętrze znajdowały się cztery pokoje mieszkalne oraz łazienka. Trzy pokoje były zamieszkałe, w jednym stał sprzęt do ćwiczeń (rowerek, bieżnia). Pokoje wyposażone były w łóżka, krzesła, stolik, szafkę nocną, lampkę. **Brakowało w nich szaf na ubrania.** W czasie wizyty obecne były dwie osoby w podeszłym wieku. Jedną z osób poruszała się przy pomocy kuli. **Z relacji ww. osób wynikało, że samodzielnie przygotowują posiłki, piorą odzież, natomiast właściciel budynku zawozi ich do lekarza.** Zarówno właściciel jak i mieszkańcy domu potwierdzili, że pobyt w domu opłacany jest na podstawie zawartych umów najmu lokalu. W dniu 10 września 2015 r. podjęto kolejną próbę wejścia do ww. budynku, jednak bezskutecznie. Do budynku zostali wpuszczeni wyłącznie funkcjonariusze Policji. Z ich relacji wynikało, że w budynku przebywało 7 osób w podeszłym wieku, w tym matka właściciela. Ponadto funkcjonariusze stwierdzili, że nikomu nie działa się krzywda, nie było zagrożenia życia czy zdrowia. Natomiast w toku kontroli przeprowadzonej w dniu 2 maja 2016 r., w zakresie ustalenia czy pod tym samym adresem przebywają nadal osoby niepełnosprawne, przewlekle chore lub w podeszłym wieku ustalono, że w budynku przebywały cztery osoby w podeszłym wieku. Zamieszkujące osoby zapytane przez inspektorów, czy nie jest zagrożone ich bezpieczeństwo odpowiedziały, że nie. Ich wygląd zewnętrzny nie budził zastrzeżeń zespołu kontrolnego. Właściciel ww. placówki opłacał podatek dochodowy od najmu lokalu w zryczałtowanej formie. **W trakcie prowadzonych czynności kontrolnych twierdził, że wynajmuje pokoje. Podczas wykonywania ww. czynności napotymano na utrudnienia ze strony właściciela budynku, który nie wpuszczał inspektorów do budynku.** Wobec powyższego kierowano do Komendanta Powiatowego Policji w Ełku pisma: o zapewnienie asysty funkcjonariuszy

Policji a także informujące o bezskutecznej pomocy funkcjonariuszy Policji. Ponadto informowano Prokuraturę Rejonową w Ełku o uniemożliwianiu służbom wojewody przeprowadzenia czynności kontrolnych, a także o możliwości popełnienia przestępstwa tj. ograniczania wolności osobistej oraz stosowania aktów przemocy wobec osób zamieszkałych w placówce. Postępowanie wobec prowadzącego placówkę zostało zakończone wydaniem decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną w wysokości 10 000 zł.

Placówka w Poraju. 1 grudnia 2014 r. do ŚUW wpłynęło pismo Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Częstochowie z załączoną notatką urzędową Sędziego Sądu Okręgowego, który ustalił, że w Poraju pod adresem, gdzie kiedyś znajdował się Ośrodek Pomocy Ludziom Starszym obecnie prowadzona jest działalność na zasadzie pensjonatu, w którym przebywa 14 osób. Ponadto 11 września 2015 r. do ŚUW wpłynęło pismo od osób, których matka przebywała w budynku w Poraju (...), w piśmie poinformowano o złych warunkach w placówce, o zaniedbaniach w opiece nad matką i zwrócono się o wyjaśnienie na jakich zasadach prawnych funkcjonuje Stowarzyszenie prowadzące tę placówkę. Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej ŚUW pismem z 28 września 2015 r. wystąpił do Komendanta Powiatowego Policji w Myszkowie o udzielenie inspektorom Wydziału Polityki Społecznej pomocy Policji podczas wykonywania czynności kontrolnych w placówce. W odpowiedzi poinformowano, że asysta Policji możliwa jest jedynie w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia. Kontrola doraźna (bez asysty Policji) odbyła się 1 i 2 października 2015 r. **Prowadzący placówkę odmówił kontrolującemu wpuszczenia na posesję, wyjaśniając, że nie ma obowiązku prawnego wpuszczenia inspektorów wojewódzkich na posesję,** przedstawił do wglądu wydruk wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej, poinformował, że prowadzi rodzinny dom opieki, ma porozumienia z innymi gminami niż Poraj na tę działalność, odmówił udzielenia informacji o liczbie osób zamieszkujących w budynku. Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej ŚUW pismem z 9 października 2015 r. **zawiadomił Prokuratora Rejonowego w Myszkowie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez prowadzącego placówkę polegającego na zagrożeniu życia i zdrowia mieszkańców placówki i na uniemożliwieniu przeprowadzenia czynności kontrolnych na terenie placówki.** 27 kwietnia 2016 r. do ŚUW wpłynęło zawiadomienie Z-cy Naczelnika Komendy Powiatowej Policji w Myszkowie o wszczęciu dochodzenia w sprawie udaremnienia czynności służbowych 1 października 2015 r. w Poraju pracownikom ŚUW upoważnionym do przeprowadzenia kontroli w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku tj. przestępstwo określone w art. 225 § 4 kk. 7 lipca 2017 r. do ŚUW wpłynęło Postanowienie Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Myszkowie o umorzeniu dochodzenia w sprawie narażenia osoby umieszczonej czasowo w placówce w Poraju i innych osób przebywających w tej placówce na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. 17 sierpnia 2016 r. zespół inspektorów Wydziału Polityki Społecznej ŚUW, w asyście 2 funkcjonariuszy Policji, nie został przez prowadzącego placówkę wpuszczony na teren posesji. 7 listopada 2016 r. do ŚUW wpłynęło zawiadomienie z Komisariatu Policji w Koziegłowach o tym, że pod adresem, gdzie w dniu 17 sierpnia 2016 r. w Poraju prowadzący placówkę udaremniał wykonanie czynności służbowych, wszczęto dochodzenie o przestępstwo określone w art. 225 § 4 kk. 3 stycznia 2017 r. do ŚUW wpłynęło zawiadomienie z Prokuratury Rejonowej w Myszkowie o tym, że 28 grudnia 2016 r. do Sądu Rejonowego w Myszkowie Wydział II Karny został przesłany akt oskarżenia przeciwko prowadzącemu placówkę, o popełnienie przestępstwa z art. 225 § 4 kk.

Niewystarczające zasoby kadrowe dla sprawowania skutecznego nadzoru

5.6.5. Sytuacja kadrowa w urzędach wojewódzkich

We wszystkich czterech skontrolowanych urzędach nie zatrudniano minimalnej liczby inspektorów ds. kontroli i nadzoru określonej w art. 127b ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym 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 ds. 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.

W województwie mazowieckim na koniec I półrocza 2018 r. brakowało zatrudnienia inspektorów na pięciu etatach, w województwie pomorskim na 2,72; w województwie śląskim na 1,86; a w województwie łódzkim na trzech. Wszyscy zatrudnieni pracownicy na stanowiskach inspektorów ds. kontroli i nadzoru, posiadali wykształcenie i kwalifikacje określone w § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. Wyjątek stanowiła jedna osoba, zatrudniona w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, która nie posiadała specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej.

Przykłady

W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w latach 2015–2018 (I połowa) stan zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w Oddziale Nadzoru w Pomocy Społecznej wynosił, corocznie – na koniec roku 2016 i 2017 oraz w 2018 r. na koniec I półrocza 11 osób. Na jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli zatrudnionego w pomocy społecznej przypadło w latach 2015–I półr. 2018r. odpowiednio: 30,4; 31,1 i 32,5 jednostek. Liczba jednostek wynosiła odpowiednio: 333 w 2015 r., 334 w 2016 r., 342 w 2017 r. oraz 357 w I półr. 2018 r. Do wypełnienia powyższej dyspozycji niezbędne było zatrudnienie inspektorów na od 2,3 do 3,2 etatu. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi ogłaszano nabór na wolne stanowiska pracy ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. Wojewoda Łódzki wyjaśnił, że coraz mniej osób, posiadających kwalifikacje do nadzoru i kontroli w pomocy społecznej przystępuje do naboru.

W Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w latach 2015–2017 zatrudnionych było 10 inspektorów ds. nadzoru i kontroli odpowiednio: 304, 310 i 316, 318 jednostek pomocy społecznej³⁶. Na jeden etat inspektora przypadła następująca ilość jednostek: w 2015 r. – 30,4 w 2016 r. – 31, w 2017 r. – 31,6, w 2018 r. – 31,8. Tym samym brak było od 2,2 do 2,7 etatu. Jak wyjaśniono niedobory kadrowe w obszarze nadzoru i kontroli były wielokrotnie sygnalizowane i zgłaszane ustnie kierownictwu PUW. Nie mogły one zostać jednak uwzględnione ze względu na tzw. zamrożenie liczby etatów, z powodu braku środków na zwiększenie liczby etatów w Urzędzie.

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim zatrudniano zbyt małą liczbę inspektorów do spraw nadzoru i kontroli. W latach 2015–2018 (I półrocze) na funkcjonujących od 169 do 188 placówek i domów pomocy społecznej zatrudniono 6 inspektorów w wymiarze 5,5 etatu. Na jednego inspektora przypadło od 30,7

³⁶ Obejmowały one: ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, regionalny ośrodek pomocy społecznej, środowiskowe domy samopomocy, domy pomocy społecznej, placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku.

placówek w 2015 r. do 34,2 placówek w I półroczu 2018 r. (niedobór od 1,3 do 2 etatu). Wydział Rodziny i Polityki Społecznej w okresie objętym kontrolą dwukrotnie występował (15 czerwca 2016 r. i 2 października 2017 r.) do Dyrektora Generalnego Urzędu w sprawie braków kadrowych, jednak bez skutku. Wojewoda Śląski wyjaśniał, że przyczyną braku możliwości zatrudnienia takiej liczby kontrolerów, która byłaby adekwatna do ilości kontrolowanych podmiotów są wyłącznie ograniczone środki finansowe na zatrudnienie nowych pracowników.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim liczba jednostek pomocy społecznej w latach 2015–2018 (I półrocze) wynosiła odpowiednio 658, 666, 728, 755, natomiast liczba inspektorów ds. nadzoru i kontroli wynosiła odpowiednio 35, 34, 26 i 25. Powodowało to, że w 2017 r. brakowało trzech, a w 2018 r. pięciu inspektorów. W wyjaśnieniach podano, 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 przykład w 2017 roku podjęto trzy próby zatrudnienia inspektorów na zastępstwo, z tego 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.

Zwrócić należy uwagę, że wymóg zatrudnienia jednego kontrolera na 25 placówek dotyczy tylko placówek legalnych, natomiast nie dotyczy placówek działających bez zezwolenia, w których kontrola jest często trudniejsza i bardziej czasochłonna. Ponadto należy podkreślić stopień złożoności spraw wymagających znajomości wielu przepisów prawnych wykraczających poza przepisy z zakresu pomocy społecznej (KPA, prawa budowlanego, przepisów z zakresu ochrony zdrowia, działalności gospodarczej, kodeksu spółek handlowych i innych).

5.6.6. Kontrole kompleksowe w placówkach posiadających zezwolenie

Wojewodowie w niewystarczającym stopniu realizowali zadania w zakresie nadzoru i kontroli działalności placówek. Wojewodowie, w ramach nadzoru sprawowanego nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę, przeprowadzają kontrole kompleksowe, doraźne, sprawdzające i problemowe. Program kontroli kompleksowych obejmuje wszystkie sfery organizacji i funkcjonowania, w tym standard świadczonych usług. Kontrole te, jak stwierdzono, stwarzały w praktyce jedyną możliwość pozyskania wystarczających i obiektywnych informacji o działalności placówek. W okresie objętym kontrolą kontrolami kompleksowymi nie objęto 48,5% placówek w województwie śląskim, 81,3% w województwie mazowieckim, 95,3% w województwie pomorskim i 97,0% w województwie łódzkim. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, zgodnie z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzone nie rzadziej niż raz na 3 lata.

Nieprzeprowadzanie kontroli kompleksowych

Przykłady

W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim latach 2015–2018 (I półrocze) przeprowadzono 3 kontrole kompleksowe oraz 73 innych kontroli. Nie spełniono warunku przeprowadzenia kontroli kompleksowej raz na trzy lata wobec 17 placówek w 2015 r., 20 placówek w 2016 r., 15 placówek w 2017 r. i 30 placó-

wiek w 2018 r. (I półrocze). Wpływ na to miała duża liczba kontroli dodatkowych, wykonywanych corocznie poza planem w placówkach całodobowej opieki i kontroli w domach pomocy społecznej (problemowe, doraźne i sprawdzające) oraz oględzin placówek przez wydaniem zezwolenia na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę. Uniemożliwiło to przeprowadzanie kontroli kompleksowych. Z przeprowadzonych kontroli sporządzano protokoły. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości i uchybień wydawano zalecenia pokontrolne, a w odniesieniu do placówek działających bez zezwolenia, kierowane były powiadomienia do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, do właściwego prezydenta/burmistrza/wójta, do ZOZ, Komendanta Powiatowego Policji. W sprawach, w których zachodziło podejrzenie popełnienia przestępstwa, kierowane były wnioski do Prokuratury.

W Łódzkim Urzędzie Województwie w latach 2016–I poł. 2018 r., w placówkach zapewniających całodobową opiekę, posiadających zezwolenia przeprowadzono 10 kontroli, w tym trzy kontrole kompleksowe, trzy kontrole sprawdzające, jedną problemową oraz trzy doraźne. W placówkach działających bez zezwolenia w tym okresie przeprowadzono 35 kontroli doraźnych. Stwierdzono, że w latach 2016–2018 (I półrocze) w przypadku 20 placówek w 2016 r. (95% placówek), 27 placówek w 2017 r. (96%) oraz 29 placówek w I poł. 2018 r. (97%) nie przeprowadzono kontroli kompleksowych raz na trzy lata. Wojewoda Łódzki wyjaśnił, że mając na względzie liczbę nadzorowanych jednostek, wypełnienie przepisu określonego w § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia, a dotyczącego obowiązku przeprowadzania kontroli w tych jednostkach nie rzadziej niż raz na trzy lata, nawet przy zwiększeniu liczby pracowników jest niemożliwe do spełnienia.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 37 kontroli kompleksowych. Według stanu na 30 czerwca 2018 r., 80 placówek spośród 110 posiadających wymagane zezwolenie Wojewody, które uzyskały zezwolenie w 2015 r. lub wcześniej nie przeprowadzono kontroli kompleksowych w 65 z nich, co stanowiło 81,3%. Było to spowodowane dużą liczbą kontroli doraźnych i oględzin obiektów przed wydaniem zezwolenia oraz niewystarczającą liczbą pracowników przeprowadzających kontrole.

W Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w latach 2015–I półr. 2018 inspektorzy PUW przeprowadzili łącznie 128 kontroli placówek, z tego 120 kontroli doraźnych (w tym 81 placówek legalnych i 39 kontroli placówek prowadzonych bez zezwolenia), sześć kontroli kompleksowych i dwie kontrole sprawdzające. Kontrolami kompleksowymi nie objęto 122 placówek, tj. 95,3%.

Jako przyczynę tego stanu rzeczy, w wyjaśnieniach podawano, że było to spowodowane koniecznością przeprowadzenia, poza kontrolami kompleksowymi, kontroli doraźnych, kontroli problemowych i sprawdzających i wymagałoby od zespołu inspektorów właściwego wydziału, składającego się z trzech pracowników, przeprowadzenia ok. 100 kontroli rocznie. Objęcie kontrolami kompleksowymi wszystkich placówek, według wyjaśnień PUW, było niemożliwe do spełnienia, zważywszy że kontrole przeprowadzane są w zespołach co najmniej dwuosobowych, a do zadań zespołu należy również wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności. W związku z powyższym wojewodowie praktycznie nie posiadali rozeznania, w jakim zakresie placówki działały zgodnie z przepisami i warunkami udzielonego zezwolenia, a ich zainteresowanie działalnością placówek kończyło się z chwilą udzielenia zezwolenia. Sytuację dodatkowo pogarsza to, że w obecnym stanie prawnym kontrole kompleksowe, przeprowadza-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ne nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli, w wielu przypadkach nie dają obiektywnej wiedzy na temat standardu i jakości usług, ponieważ podmioty prowadzące placówkę o przedmiocie i terminie kontroli muszą zostać powiadomione na 7 dni przed rozpoczęciem kontroli. W konsekwencji, w objętych kontrolą urzędach wojewódzkich w pierwszej kolejności działania podejmowane były w stosunku do tych placówek, w odniesieniu do których otrzymano niepokojące sygnały dotyczące ich funkcjonowania lub placówek nowo ujawnionych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy działania wojewody wobec placówek udzielających całodobowej opieki działających bez zezwolenia osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku były skuteczne ?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. W jakim stopniu wojewoda pozyskuje informacje o funkcjonowaniu placówek działających bez zezwolenia ?2. Jakie działania podejmowano wobec placówek zapewniających całodobową opiekę działających bez zezwolenia, a także czy działania te były skuteczne ?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto urzędy wojewódzkie w Warszawie, Gdańsku, Łodzi i Katowicach.
Kryteria kontroli	Legalność, celowość, gospodarność i rzetelność.
Okres objęty kontrolą	2016–2018 I półr. z uwzględnieniem okresu wcześniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 16 lipca 2018 r. do 7 grudnia 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Przeprowadzono ankietę w 12 urzędach wojewódzkich.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	Brak
Pozostałe informacje	W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich czterech skontrolowanych jednostek. W wystąpieniach do kierowników jednostek kontrolowanych sformułowano łącznie 11 wniosków, z których dwa zrealizowano, a dziewięć jest w trakcie realizacji. Kierownik jednej jednostki kontrolowanej złożył cztery zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenia zostały odrzucone z powodu ich zgłoszenia po terminie.

Wykaz jednostek kontrolowanych³⁷

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Zdzisław Szipiera
2.		Pomorski Urząd Wojewódzki	Dariusz Drelich
3.		Śląski Urząd Wojewódzki	Jarosław Wieczorek
4.		Łódzki Urząd Wojewódzki	Zbigniew Rau

³⁷ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek³⁸

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	w formie opisowej	<p>Przeprowadzanie kontroli nielegalnych placówek</p> <p>Nakładanie kar za prowadzenie placówki bez zezwolenia</p> <p>Wydawanie zezwoleń na prowadzenie placówek</p> <p>Prowadzenie rejestrów placówek posiadających zezwolenie</p>	<p>Z opóźnieniem identyfikowano placówki funkcjonujące bez wymaganego zezwolenia i wszczynano wobec nich postępowania w celu nałożenia kary pieniężnej.</p> <p>Nieterminowo rozpatrywano wnioski o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki, w tym dokonywanie oględzin obiektu w terminach przekraczających 30 dni od dnia złożenia wniosku oraz wydawanie decyzji po 14 dniach od dnia zakończenia oględzin obiektu.</p> <p>Wzywaniu podmiotu występującego o zezwolenie na prowadzenie placówki do uzupełnienia wniosku o wymagane dokumenty po znacznym upływie czasu.</p> <p>Niezamieszczanie w wezwaniach, kierowanych do podmiotów wnioskujących o wydanie zezwolenia, pouczenia o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia w przypadku niedostarczenia wymaganej dokumentacji.</p> <p>Niewymaganie od wnioskodawców przedkładania decyzji wydanych przez właściwy organ dozoru technicznego zezwalającej na eksploatację dźwigu osobowego.</p> <p>Nieosiągnięcie poziomu zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zgodnego z art. 127b ustawy o pomocy społecznej.</p> <p>Nieprzeprowadzanie kontroli kompleksowych w placówkach nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.</p>
2.	Pomorski Urząd Wojewódzki	w formie opisowej	<p>Przeprowadzanie kontroli nielegalnych placówek</p> <p>Nakładanie kar za prowadzenie placówki bez zezwolenia</p> <p>Wydawanie zezwoleń na prowadzenie placówek</p> <p>Prowadzenie rejestrów placówek posiadających zezwolenie</p>	<p>Nieosiągnięcie poziomu zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zgodnego z art. 127b ustawy o pomocy społecznej.</p> <p>Nieprzeprowadzanie kontroli kompleksowych w placówkach nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.</p>

³⁸ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

ZAŁĄCZNIKI

3.	Śląski Urząd Wojewódzki	w formie opisowej	<p>Przeprowadzanie kontroli nielegalnych placówek</p> <p>Nakładanie kar za prowadzenie placówki bez zezwolenia</p> <p>Wydawanie zezwoleń na prowadzenie placówek</p> <p>Prowadzenie rejestrów placówek posiadających zezwolenie</p>	<p>Nieosiągnięcie poziomu zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zgodnie z art. 127b ustawy o pomocy społecznej.</p> <p>Nieprzeprowadzanie kontroli kompleksowych w placówkach nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.</p> <p>Nie prowadzenie na bieżąco rejestrów domów pomocy społecznej i placówek zapewniających całodobową opiekę oraz przypadki nie dokonywania trwałych zapisów w tych rejestrach.</p>
4.	Łódzki Urząd Wojewódzki	w formie opisowej	<p>Przeprowadzanie kontroli nielegalnych placówek</p> <p>Nakładanie kar za prowadzenie placówki bez zezwolenia</p> <p>Wydawanie zezwoleń na prowadzenie placówek</p> <p>Prowadzenie rejestrów placówek posiadających zezwolenie</p>	<p>Nieosiągnięcie poziomu zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zgodnie z art. 127b ustawy o pomocy społecznej.</p> <p>Nieprzeprowadzanie kontroli kompleksowych w placówkach nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej.</p>

*)pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustawa o pomocy społecznej oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy regulują zasady prowadzenia i standardy usług świadczonych przez domy pomocy społecznej, a także placówki całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub osobami w podeszłym wieku.

Analiza stanu prawnego

Domy Pomocy Społecznej mogą być prowadzone po uzyskaniu zezwolenia wojewody. Aby uzyskać zezwolenie i podjąć działalność muszą spełniać określone warunki i standardy wynikające z uregulowań w tym zakresie. Sposób funkcjonowania, tryb kierowania i przyjmowania osób ubiegających się o przyjęcie do domu określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej.

Ustawa o pomocy społecznej przewidziała również możliwość prowadzenia placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w ramach działalności gospodarczej (art. 67–68a). Dla prowadzenia takich placówek niezbędne jest uzyskanie zezwolenia wojewody. Zezwolenie wydane zostanie jeżeli podmiot o nie występujący spełnia warunki i standardy określone w ustawie (art. 67–69). Standardy zawierają normy dotyczące usług opiekuńczych i bytowych, prowadzenia przez placówkę określonej dokumentacji, odpowiedniego oznakowania obiektu. W ww. przepisach znajdują się też wymogi pod adresem podmiotu prowadzącego placówkę (np. obowiązek przedstawienia tytułu prawnego do nieruchomości, na której ma być prowadzona placówka, czy informacji z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności osoby kierującej placówką). Wszystkie wymogi powinny być spełnione zanim podmiot zacznie przyjmować podopiecznych. Tryb postępowania w sprawach dotyczących wydawania i cofania zezwoleń określony został **w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę**. Zgodnie z tym rozporządzeniem w terminie 30 dni od 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 a wojewoda rozpatruje wniosek w terminie 14 dni od dnia zakończenia oględzin obiektu. W sytuacji, gdy placówka gwarantuje zapewnienie odpowiedniej opieki w tym spełnienie standardów określonych w ustawie o pomocy społecznej, wojewoda wydaje zezwolenie na prowadzenie placówki i wpisuje ją do rejestru placówek. Zezwolenie wydawane jest na czas określony lub nieokreślony. Na czas określony wydawane jest z urzędu zezwolenie w przypadku braku gwarancji stałego spełnienia standardów określonych w art. 68 ww. ustawy. Cofnięcie zezwolenia może nastąpić na wniosek podmiotu prowadzącego placówkę lub z urzędu. Cofnięcie zezwolenia z urzędu następuje, jeżeli nie zostały usunięte stwierdzone nieprawidłowości w prowadzeniu placówki, po wezwaniu przez wojewodę podmiotu prowadzącego placówkę do ich usunięcia w wyznaczonym trybie i terminie oraz po uzgodnieniu

z wojewodą sposobu zapewnienia dalszej opieki osobom przebywającym w placówce (paragrafy 1–7 ww. rozporządzenia). Praktycznie podobny jak wyżej tryb postępowania określony został także w **rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń w ramach działalności statutowej placówki zapewniającej całodobową opiekę** w przypadku prowadzenia całodobowej opieki przez podmioty określone w art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (tj. Kościół katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe, fundacje i stowarzyszenia).

Kluczowe uwarunkowania

Niezależnie od powyższych form, na rynku działają także inne podmioty oferujące pomoc osobom wymagającym całodobowej opieki, które charakteryzują się tym, iż prowadzą działalność bez zezwolenia wojewody gdyż nie występują o nie m.in. z uwagi na brak spełniania warunków i standardów określonych w ustawie o pomocy społecznej. Działalność tego typu prowadzona była na podstawie przepisów **ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (sdg)**³⁹ a od 30 kwietnia 2018 r. na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców lub też działalność taka nie jest zgłaszana organom państwa w ogóle i prowadzona jest w tzw. „szarej strefie”. Działalność podmiotów w przypadku jej zgłoszenia odpowiednim organom, prowadzona jest w różnej formie jak np. dom opieki, dom seniora, dom dla osób starszych, złota jesień, opieka całodobowa, a także prowadzona może być w ramach agroturystyki czy najmu lokali, domów itp. Zasady pobytu w takich placówkach (w tym finansowanie) wynikają z umów cywilno-prawnych zawartych przez właściciela placówki z osobą zainteresowaną (o ile takie umowy zostały w ogóle zawarte). Wskazać jednak należy, że w postępowaniach dotyczących ustalenia prowadzenia działalności bez zezwolenia bada się rodzaj faktycznie prowadzonej działalności i jej zakres (całodobowa opieka nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub osobami w podeszłym wieku). Nazwa przyjęta dla danej placówki (dom opieki, dom spokojnej starości, pensjonat, schronisko, noclegownia itp.) nie ma decydującego znaczenia dla ustalenia obowiązku uzyskania zezwolenia, gdyż konstrukcja art. 67 wskazuje na działalność rzeczywiście prowadzoną, a nie na deklarację podmiotu prowadzącego. Powyższy przepis pozwala więc na karanie podmiotów, które chciałyby ominąć wymogi ustawy. W ustawie nie określono w jakiej formie, w jakim trybie wojewoda może uzyskiwać potrzebne w tym zakresie informacje. A więc może to być analiza informacji medialnych (w szczególności ogłoszenia prasowe, reklamy), skargi pensjonariuszy i ich rodzin, skargi sąsiadów, informacje Policji, Pogotowia Ratunkowego, Straży Pożarnej, Straży Miejskiej, Zakładu Energetycznego, PIP, SANEPID itp. wynikające z ich interwencji lub przeprowadzonych kontroli. Zakres (przedmiotowy i podmiotowy) działań Urzędu w tym zakresie powinien znaleźć odzwierciedlenie w uregulowaniach wewnętrznych.

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. Ustawa ta została uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.

Kontrole działalności gospodarczej przedsiębiorców do dnia 29 kwietnia 2018 r. mogły być przeprowadzane⁴⁰ m.in. na zasadach określonych w ustawie o sdg (art. 77) a zakres przedmiotowy kontroli przedsiębiorcy oraz organy upoważnione do jej przeprowadzenia określają odrębne ustawy (np. dot. kontroli przeprowadzanych przez organy podatkowe, PIP, SANEPID, Straż Pożarną, itp.) W razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia m.in. zagrożenia życia lub zdrowia w wyniku wykonywania tej działalności, wójt, burmistrz lub prezydent miasta niezwłocznie zawiadamia właściwe organy administracji publicznej, a organy te powiadamiają zawiadamiającego o podjętych czynnościach. W przypadku braku możliwości takiego zawiadomienia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może nakazać w drodze decyzji wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny (nie dłuższy niż 3 dni). Decyzji takiej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 78). Kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej chyba, że organ kontroli poweźmie uzasadnione podejrzenie m.in. zagrożenia życia lub zdrowia. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe (art. 78a).

Zgodnie z art. 12 **ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie**⁴¹ wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach (ustawy: o samorządzie województwa, o samorządzie gminy). Wojewoda wykonuje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie, a dyrektor generalny urzędu zapewnia jego sprawne funkcjonowanie (art. 13). Wojewoda nadaje urzędowi wojewódzkiemu statut podlegający zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów (art. 15), a w formie zarządzenia określa zakres kompetencji i zadań wykonywanych przez wicewojewodów. Szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu wojewódzkiego określa regulamin ustalony przez wojewodę w drodze zarządzenia (art. 16). Nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 8–10). Wojewoda w celu realizacji powierzonych mu zadań, wydaje zarządzenia. (art. 17). Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli prowadzonych przez wojewodę określony został w art. 28 tej ustawy.

W Dziale Nadzór i kontrola w ustawie o pomocy społecznej (art. 126–134) wskazano, iż w przypadku powzięcia wiadomości o prowadzeniu bez zezwolenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, wojewoda

⁴⁰ Od dnia 30 kwietnia 2018 r. obowiązuje w tym zakresie ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.).

⁴¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1464.

ma prawo przeprowadzenia określonych w ustawie czynności w tym przeprowadzenia kontroli. Kontrole w placówkach zapewniających całodobową opiekę prowadzone są na podstawie art. 126–127a ustawy o pomocy społecznej przez inspektorów właściwych ze względu na miejsce położenia placówki urzędów wojewódzkich. Wojewoda w związku z przeprowadzaniem postępowaniem kontrolnym ma prawo do:

- 1) żądania informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do sprawowania kontroli;
- 2) swobodnego wstępu w ciągu doby do obiektów i pomieszczeń jednostki kontrolowanej;
- 3) przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątku kontrolowanej jednostki oraz przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem;
- 4) żądania od pracowników kontrolowanej jednostki udzielenia informacji w formie ustnej i pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli;
- 5) wzywania i przesłuchiwanie świadków;
- 6) zwrócenia się o wydanie opinii biegłych i specjalistów z zakresu pomocy społecznej.

W celu wyeliminowania przypadków utrudniania czy udaremniania prowadzonych kontroli wprowadzono do ustawy o pomocy społecznej przepisy stanowiące o obowiązku zapewnienia wsparcia przez Policję (art. 127a ustawy o pomocy społecznej). Zgodnie z art. 6 ust. **1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji**⁴² organem administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu lub działającego w imieniu własnym w określonych ustawowo sprawach, komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant komisariatu Policji. W granicach swoich zadań Policja wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe w celu m.in. rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń. Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach (art. 14 ust. 1–2).

Czynności kontrolne w imieniu i z upoważnienia wojewody przeprowadza zespół pracowników komórki organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej właściwego do spraw pomocy społecznej wydziału urzędu wojewódzkiego. W wydziale tym w komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zatrudnia się nie mniej niż 1 inspektora do spraw nadzoru i kontroli na 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku działających w danym województwie (art. 127b). Szczegółową organizację i tryb przeprowadzania kontroli i sprawowania nadzoru, kwalifikacje inspektorów upoważnionych do wykonywania czynności

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.

nadzorczych i kontrolnych, kwalifikacje pozostałych pracowników wykonujących z upoważnienia wojewody zadania z zakresu pomocy społecznej określa **rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej**⁴³. Ponadto w sprawach nieuregulowanych w ustawie o pomocy społecznej wojewoda stosuje przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i może wykorzystywać istniejące tam uprawnienia w zakresie zbierania dowodów w celu wyjaśnienia wszystkich okoliczności prowadzonej sprawy.

Kolejne przepisy ustawy o pomocy społecznej opisują narzędzia nadzorcze wojewody, dzięki którym ma on możliwość odpowiedniego reagowania na stwierdzone w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości. Wojewoda, w wyniku przeprowadzonych przez zespół inspektorów czynności, może więc:

- wydać kontrolowanej jednostce zalecenia pokontrolne i monitorować ich wykonanie (art. 128 ust. 1–5)⁴⁴;
- orzec o czasowym lub stałym cofnięciu zezwolenia na prowadzenie placówki (art. 129 ust. 1);
- nałożyć karę pieniężną na nierealizującego zaleceń pokontrolnych (art. 130 ust. 1)⁴⁵;
- nałożyć karę pieniężną na podmiot prowadzący bez zezwolenia placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (art. 130 ust. 2);
- nałożyć ponowną karę pieniężną na podmiot, który nie zaprzestał prowadzenia działalności po nałożeniu kary za prowadzenie placówki bez zezwolenia (art. 130 ust. 4);
- wydać decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia tej placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, 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, do czasu uzyskania zezwolenia (art. 130 ust. 5).

Kontrole placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku dotyczą pięciu nw. obszarów:

- a) wydanie lub zmiana zezwolenia na prowadzenie działalności (gospodarczej i statutowej) w zakresie prowadzenia placówki – kontrola w celu sprawdzenia czy placówka gwarantuje zapewnienie opieki, w szczególności spełnia standardy, o których mowa w art. 68 ustawy o pomocy społecznej;

⁴³ Dz. U. Nr. 61 poz. 543, ze zm.

⁴⁴ Wojewoda w wyniku przeprowadzonych czynności w trybie art. 126 może wydać jednostce kontrolowanej zalecenia pokontrolne, do których jednostka ta może zgłosić zastrzeżenia. Wojewoda ma 14 dni na ich ustosunkowanie się a w przypadku nieuwzględnienia przez niego zastrzeżeń jednostka kontrolowana ma obowiązek w terminie 30 dni do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków (art. 128). W przypadku niewykonania czynności wynikających z zaleceń mających na celu ograniczenie lub likwidację stwierdzonych istotnych uchybień i nieprawidłowości, wojewoda może orzec o czasowym lub stałym cofnięciu zezwolenia na prowadzenie placówki (art. 129).

⁴⁵ Zgodnie z art. 130 ust. 1 kto nie realizuje zaleceń pokontrolnych podlega karze pieniężnej w wysokości od 200 do 6000 zł.

- b) cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności (gospodarczej i statutowej) w zakresie prowadzenia placówki – kontrola w celu sprawdzenia zapewnienia dalszej opieki osobom przebywającym w placówce (art. 129 ust. 1 uops);
- c) nałożenie kary za prowadzenie placówki bez zezwolenia – kontrola w celu sprawdzenia działalności placówki, a także ustalenie liczby osób w placówce (wysokość kary uzależniona od liczby osób) (art. 130 uops);
- d) sprawdzenie standardów świadczonych usług socjalnobytowych i przestrzegania praw przebywających w placówce osób – kontrola placówki prowadzonej na podstawie zezwolenia (art. 22 pkt 10 uops);
- e) interwencji ze względu na nieprawidłowości w zakresie standardów świadczonych usług socjalnobytowych i przestrzegania praw osób przebywających w placówce – kontrola sprawdzająca standardy wybranych usług socjalnobytowych i przestrzegania praw osób przebywających w placówce (art. 22 pkt 10 uops i § 7 pkt 1 i 2 rozporządzenia MPiPS w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej).

Zgodnie z przepisami regulującymi kontrole w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, określonymi w ustawie o pomocy społecznej oraz Rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej dokonane w postępowaniu kontrolnym ustalenia zespół inspektorów opisuje w protokole kontroli. Przepisy nie określają czasu, w jakim winien być sporządzony protokół z kontroli, jednakże przyjęte jest, że przygotowany jest niezwłocznie po zakończeniu kontroli. Podpisany przez zespół inspektorów protokół z kontroli przekazywany jest do podpisu kierownikowi kontrolowanej placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku. Kierownik kontrolowanej placówki może odmówić podpisania protokołu kontroli, składając, w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania, wyjaśnienie przyczyn tej odmowy. Kierownik kontrolowanej placówki może także zgłosić, przed podpisaniem protokołu kontroli, umotywowane zastrzeżenia dotyczące ustaleń zawartych w protokole. Powyższe zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do dyrektora właściwego wydziału UW, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania protokołu kontroli. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do protokołu kontroli, termin odmowy podpisania protokołu wraz z podaniem jej przyczyn biegnie od dnia doręczenia kierownikowi kontrolowanej placówki stanowiska dyrektora właściwego wydziału wobec zastrzeżeń. Pisemne zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli są poddawane analizie przez kontrolujący placówkę zespół inspektorów, który może, jeżeli z analizy zastrzeżeń wyniknie taka potrzeba, przeprowadzić dodatkowe czynności kontrolne, z których sporządza się kolejny protokół. Jeżeli zespół inspektorów stwierdzi zasadność zastrzeżeń, dokonuje stosownych zmian w protokole kontroli. W razie nieuwzględnienia zastrzeżeń, w całości lub w części, zespół inspektorów zajmuje stanowisko na piśmie i przekazuje je do akceptacji dyrektorowi właściwego wydziału. Stanowisko w sprawie zgłoszonych zastrzeżeń przekazuje się kierownikowi kontrolowanej placówki. Odmowa podpisania protokołu kontroli przez kierownika kontrolowanej placówki,

na każdym etapie powyższego postępowania, nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez zespół inspektorów i sporządzenia zaleceń pokontrolnych.

Po zakończeniu postępowania kontrolnego, z uwzględnieniem powyższych terminów, w przypadku stwierdzenia uchybień w kontrolowanej placówce, zespół inspektorów sporządza zalecenia pokontrolne, które zawierają ocenę działalności kontrolowanej placówki wynikającą z ustaleń zawartych w protokole kontroli, opis przyczyn powstania, zakres i skutki stwierdzonych nieprawidłowości, wskazanie osób odpowiedzialnych za ich powstanie oraz uwagi, wnioski i zalecenia w sprawie ich usunięcia. W dalszej kolejności na powyższej podstawie wojewoda może wydać kontrolowanej placówce zalecenia pokontrolne. Natomiast kontrolowana placówka może, w terminie 7 dni od dnia otrzymania zaleceń pokontrolnych, zgłosić do nich zastrzeżenia, do których wojewoda ustosunkowuje się do w terminie czternastu dni od dnia ich doręczenia. W przypadku nieuwzględnienia przez wojewodę zastrzeżeń kontrolowana placówka zobowiązana jest, w terminie 30 dni, do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków. W przypadku uwzględnienia przez wojewodę ww. zastrzeżeń, kontrolowana placówka jest obowiązana, w terminie 30 dni, do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków, mając na uwadze zmiany wynikające z uwzględnionych przez wojewodę zastrzeżeń.

Niezależnie od powyższych czynności, w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności kontrolowanej placówki wojewoda zawiadamia o stwierdzonych uchybieniach podmiot prowadzący placówkę, który zobowiązany jest, w terminie trzydziestu dni od dnia otrzymania zawiadomienia o stwierdzonych uchybieniach, powiadomić wojewodę o podjętych czynnościach.

W celu zbadania, czy i w jakim zakresie są zrealizowane ww. zalecenia pokontrolne przeprowadzana jest w kontrolowanej placówce następną kontrolą, w tym przypadku sprawdzającą, o której przedmiocie i terminie rozpoczęcia zawiadamia się podmiot prowadzący oraz kierownika kontrolowanej placówki na 7 dni przed rozpoczęciem kontroli. Zasady i terminy dotyczące przygotowania i podpisania protokołu z kontroli sprawdzającej są takie jak w przypadku pierwszej kontroli.

Jeżeli w wyniku kontroli sprawdzającej stwierdzone zostanie niepodjęcie lub niewykonanie czynności wynikających z zaleceń pokontrolnych, w tym mających na celu ograniczenie lub likwidację stwierdzonych istotnych uchybień lub nieprawidłowości w zakresie działań i usług objętych standardami, świadczonych przez kontrolowaną placówkę, wszczynane jest z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej na placówkę za niezrealizowanie zaleceń.

W dalszej kolejności, jeżeli w wyniku kolejnej kontroli sprawdzającej stwierdzone zostanie niepodjęcie lub niewykonanie czynności wynikających z zaleceń pokontrolnych, w tym mających na celu ograniczenie lub likwidację stwierdzonych istotnych uchybień lub nieprawidłowości w zakresie

działań i usług objętych standardami, świadczonych przez kontrolowaną placówkę, wzywa się podmiot prowadzący placówkę do ich usunięcia w wyznaczonym trybie i terminie.

Jeżeli następną kontrola sprawdzająca wykaże nieusunięcie nieprawidłowości w wyznaczonym trybie i terminie, wszczynane jest z urzędu postępowanie w sprawie cofnięcia na czas określony lub na stałe zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia tej placówki. W toku powyższego postępowania uzgadniany jest z wojewodą sposób zapewnienia dalszej opieki osobom przebywającym w placówce.

Głównym celem administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych przez ustawę o pomocy społecznej jest doprowadzenie do takiej sytuacji, w której podmiot prowadzący placówkę bez zezwolenia przywraca stan zgodny z obowiązującymi przepisami, tj. zaprzestaje jej dalszego prowadzenia lub uzyskuje przedmiotowe zezwolenie wojewody. Karze pieniężnej w wysokości 40 000 zł podlega ten, kto po uprawomocnieniu się decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za prowadzenie placówki bez zezwolenia nie zaprzestął jej prowadzenia. Zasady wymierzania kary pieniężnej, o której mowa w art. 130 ust. 2, 3 i 5 ustawy o pomocy społecznej jak, jej wysokości i odwołania się od decyzji wojewody określone zostały w art. 131 tej ustawy. W razie nałożenia kary pieniężnej wojewoda przedstawia osobom przebywającym w placówce oraz, w ramach posiadanych informacji, członkom rodziny, opiekunom prawnym, kuratorom osób przebywających w placówce wyciąg z rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, z danymi teleadresowymi placówek z terenu województwa. W przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w ww. placówce 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 pilnej konieczności zapewnienia pomocy osobom przebywającym w placówce, w stosunku do której wojewoda wydał decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia placówki, wojewoda koordynuje działania zmierzające do zabezpieczenia niezbędnej pomocy osobom potrzebującym, przy udziale kierownika ośrodka pomocy społecznej gminy właściwej ze względu na położenie placówki.

Decyzje w tych sprawach (od których przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego) wydaje wojewoda. Egzekucja kar następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (**Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji** ⁴⁶). Tryb informowania przez wojewodę podmiotów i zainteresowanych osób o nałożonej karze określa art. 131a ustawy o pomocy społecznej. Należy zauważyć, iż informacja taka powinna być przekazana tym podmiotom niezwłocznie. W artykule tym określono również zasady dotyczące zapewnienia opieki osobom korzystającym z placówek nie posiadających zezwolenia wojewody.

⁴⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm. na prowadzenie placówki (art. 129).

Art. 133 ustawy o pomocy społecznej zawiera odesłanie, że w sprawach nieuregulowanych w powyższym rozdziale będzie miał zastosowanie Kodeks postępowania administracyjnego. Postępowanie kontrolne jest postępowaniem, w którym mogą znaleźć zastosowanie instytucje i czynności unormowane w kodeksie (w szczególności o przepisy kodeksu dotyczące terminów, dowodów, doręczeń, decyzji i odwołania).

Zgodnie art. 4 **ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym**⁴⁷ – kto zauważy osobę lub osoby znajdujące się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego lub jest świadkiem zdarzenia powodującego taki stan, w miarę posiadanych możliwości i umiejętności ma obowiązek niezwłocznego podjęcia działań zmierzających do skutecznego powiadomienia o tym zdarzeniu podmiotów ustawowo powołanych do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Z jednostkami działającymi w ramach systemu ratownictwa medycznego obowiązek współpracy (a więc i wymiany informacji) spoczywa również na innych podmiotach, a w szczególności Straży Pożarnej, Policji czy też innych jednostkach np. nadzorowanych przez ministra spraw wewnętrznych i administracji, ministra obrony narodowej (art. 15⁴⁸ i art. 32 ust. 1).

1. Dla rodziny osoby wymagającej pomocy całodobowej umieszczenie jej w placówce jest korzystniejsze pod względem finansowym niż w przypadku DPS. Dlatego też rodziny osób starszych, wymagających całodobowej opieki, często umieszczają te osoby w placówkach. Zjawisko to występuje zwykle w przypadku rodzin o co najmniej stabilnej, a nawet dobrej sytuacji majątkowej. Rodziny o niskich dochodach mają świadomość, że nie spełniają kryteriów dochodowych i ciężar finansowania pobytu osoby w DPS obciążą gminę.

Umieszczanie w placówce osoby, która bardziej kwalifikowałaby się do pobytu w DPS jest również korzystne dla gmin ponieważ to one najczęściej ponoszą największe koszty z tym związane. Dlatego też gminy, poszukujące miejsca pobytu dla swoich mieszkańców niekiedy decydują się na skierowanie ich do placówek, które oferują niższe koszty utrzymania.

Część placówek, aby ominąć konieczność dostosowania się do standardów – działa nielegalnie, w tzw. „szarej strefie”, nie oferując często właściwej opieki. Działalność taka ukrywana jest takimi formami jak: usługi hotelowe, wynajem pokoi, pensjonat, schronisko, noclegownia, dom opieki, dom spokojnej starości. Skala tego rodzaju działalności jest trudna do oszacowania. Z analizy uzyskanych informacji, głównie ogłoszeń i reklam zamieszczanych w sieci *Internet*, wynika że może być ona większa, niż skala legalnie prowadzonej działalności.

Jednocześnie pozyskiwanie przez wojewodę informacji o funkcjonowaniu placówek działających bez wymaganego zezwolenia jest utrudnione. W wydziale właściwym do spraw pomocy społecznej urzędu wojewódzkiego w komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej istnieje obowiązek zatrudniania nie mniej niż jednego inspektora

Kluczowe
uwarunkowania

⁴⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 993, ze zm.

⁴⁸ W brzmieniu obowiązującym do 25 czerwca 2018 r.

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. Jednak praktycznie żaden z urzędów wojewódzkich nie wypełnia tego limitu, co istotnie wpływa na efektywność prowadzonych postępowań kontrolnych i nadzorczych. Ponadto inspektorzy kontrolujący placówki zwracają uwagę na trudności przy przeprowadzaniu czynności kontrolnych pomimo współpracy w tym zakresie z Policją.

W dniu 19 lipca 2019 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego⁴⁹. Najważniejsze zmiany w ustawie o pomocy społecznej dotyczą: prowadzenia w systemie teleinformatycznym wykazu nałożonych kar za prowadzenie placówki bez zezwolenia oraz udostępniania ich wojewodom do celów prowadzenia postępowań o nałożenie kary (art. 131b ust. 1); ograniczenia liczby miejsc w jednym budynku placówki do 100 (art. 68 ust. 8), zakazu przyjmowania do placówek osób małoletnich (art. 68b); wprowadzenia kary w wysokości 40 000 zł za prowadzenie innej placówki bez zezwolenia, po uprawomocnieniu się decyzji o nałożeniu kary (art. 130 ust. 4a). Wprowadzono również wymogi w zakresie wskaźników zatrudnienia oraz kwalifikacji osób świadczących usługi opiekuńcze w placówkach (lekarza, pielęgniarki, ratownika medycznego, opiekuna w domu pomocy społecznej, opiekuna osoby starszej, asystenta osoby niepełnosprawnej, opiekunki środowiskowej, opiekuna medycznego) (art. 68a pkt 4) Wyżej wymienieni specjaliści powinni być zatrudnieni w wymiarze nie mniej niż 1/3 pełnego wymiaru czasu pracy na jedną osobę przebywającą w placówce, nie mniej niż w wymiarze 4,5 pełnego wymiaru czasu pracy, przy czym na osiągnięcie pełnego wskaźnika placówki, które posiadają już zezwolenie mają czas do 1 czerwca 2021 r. (art. 68a pkt 5 uops oraz art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy zmieniającej uops). W przypadku stwierdzenia zagrożenia życia i zdrowia osób przebywających w domu pomocy społecznej lub placówce prowadzonej na podstawie zezwolenia, wojewoda może, cofając zezwolenia, wydać decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia placówki lub domu pomocy społecznej, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 130 ust. 6). Przepisy te wchodzi w życie od 1 stycznia 2020 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 993, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292).
4. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2019 r. poz. 993, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. Nr. 61 poz. 543, ze zm.).
10. Rozporządzenie 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 opiekę (Dz. U. Nr 86, poz. 739).
11. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności statutowej placówki zapewniającej całodobową opiekę (Dz. U. Nr 86, poz. 740).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 734, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja ds. Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Polityki Senioralnej
9. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
10. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
11. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Wojewodowie
14. Biuro Analiz Sejmowych
15. Biblioteka Sejmowa
16. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
17. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
18. Kancelaria Prezesa NIK
19. Rzecznik Prasowy NIK
20. Departament Strategii NIK
21. Biblioteka NIK
22. Członkowie Kolegium NIK
23. Kierownictwo NIK
24. Departamenty i Delegatury NIK

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, 16 stycznia 2020 r.

MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

DPS.I.0700.1.2020.AP

Pan Tadeusz Dziuba
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanowiny Panie Prezenie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 stycznia 2020 r. dotyczące *Informacji o wynikach kontroli pn. Działania podejmowane przez wojewodę wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia* uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Przepisy dotyczące placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku zostały po raz pierwszy przyjęte w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, z późn. zm.) i weszły w życie z dniem 1 maja 2004 r. We wcześniejszym stanie prawnym nie było specjalnych regulacji odnoszących się do tego typu działalności. O zjawisku nielegalnych, czyli prowadzonych bez zezwolenia właściwego wojewody, placówkach można więc mówić jedynie w kontekście powyższych regulacji. Regulacje te nie obejmują innych przepisów, które mogą być naruszane przez podmioty prowadzące placówki, a których naruszenie stwierdzają inne niż wojewoda organy (np. wymogi bezpieczeństwa przeciwpożarowego, wymogi sanitarne, budowlane). Spełnianie powyżej wymienionych przepisów jest stwierdzane przez właściwe organy i ma to, na podstawie art. 67 ustawy o pomocy społecznej wpływ na możliwość uzyskania zezwolenia na prowadzenie placówki, przepisy te jednakże nie pozostają w gestii Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Podobnie jeśli chodzi o treść umów zawieranych przez podmioty prowadzące placówki z osobami przebywającymi w placówkach lub ich pełnomocnikami – kwestia ta z uwagi na cywilnoprawny charakter umów jest poza zakresem właściwości Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Innymi słowy – fakt, że to przepisy ustawy o pomocy społecznej zawierają regulacje odnośnie placówek zapewniających całodobową opiekę nie oznacza,

że wszystkie uchybienia podmiotów funkcjonujących na rynku wynikają z wadliwości tych przepisów.

Jednocześnie należy podkreślić, że regulacja ustawy o pomocy społecznej dotyczy jedynie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku w rozumieniu art. 67 i 69 tej ustawy, a nie innych placówek, których działalność regulują odrębne przepisy np. zakładów opiekuńczo-leczniczych czy pielęgnacyjno- opiekuńczych.

Kwestia egzekucji administracyjnych kar pieniężnych nakładanych decyzją wojewody regulowana jest przez przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1438, z późn. zm.), a nie ustawy o pomocy społecznej. Stąd zapewnienie pełnej ściągalności kar nie zawsze zależy od starań służb wojewody.

Głównym celem administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych przez ustawę o pomocy społecznej jest doprowadzenie do takiej sytuacji, w której podmiot prowadzący placówkę bez zezwolenia przywraca stan zgodny z obowiązującymi przepisami, tj. zaprzestaje jej dalszego prowadzenia lub uzyskuje przedmiotowe zezwolenie wojewody. Nie jest więc głównym celem ukaranie podmiotu, który po wszczęciu przez wojewodę postępowania o nałożenie kary zaprzestał prowadzenie placówki. W postępowaniu administracyjnym zasadą jest wydawanie decyzji w oparciu o aktualny, istniejący w dniu wydania decyzji, stan faktyczny. Stąd też ukształtowana linia orzecznicza sądów administracyjnych, która uwzględnia bezprzedmiotowość decyzji nakładających karę po zamknięciu placówki.

Należy jednakże zwrócić uwagę na możliwość ukarania podmiotu przez sąd na podstawie art. 60¹ kodeksu wykroczeń, który penalizuje wykonywanie działalności gospodarczej bez wymaganego zezwolenia.

Niezrozumiały jest wniosek nr 1 zawarty na str. 20 *Informacji*, dotyczący penalizacji uporczywego prowadzenia bez zezwolenia placówki - nie wiadomo, czy wniosek ten zmierza do stworzenia dwóch trybów karania za prowadzenie placówki bez zezwolenia – trybu administracyjnego w przypadku „zwykłego” prowadzenie placówki bez zezwolenia oraz karnego w przypadku, gdy czyn taki będzie miał cechę uporczywości. Wydaje się, że nie byłoby wskazane takie rozdzielenie trybów postępowania. Nie byłoby też dobrym rozwiązaniem przyjęcie jako zasady stosowania podwójnej odpowiedzialności - administracyjnej i karnej – z uwagi na konstytucyjną zasadę *ne bis in idem* wyinterpretowaną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kwestia wprowadzenia penalizacji działalności placówek bez zezwolenia była przedmiotem analizy w ramach grupy roboczej przygotowującej założenia do nowelizacji ustawy o pomocy społecznej w 2017 r., w pracach której uczestniczyli również przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości. Uznano wówczas, że zmiana systemu karania nie prowadziłaby do szybszego i bardziej skutecznego wymierzania kar i zdecydowano o odstąpieniu od takiej regulacji.

W postępowaniach dotyczących ustalenia prowadzenia działalności bez zezwolenia bada się rodzaj faktycznie prowadzonej działalności i jej zakres (całodobowa opieka nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub osobami w podeszłym wieku). Nazwa przyjęta dla danej placówki (dom opieki, dom spokojnej starości, pensjonat, schronisko, noclegownia itp.) nie ma decydującego znaczenia dla ustalenia obowiązku uzyskania zezwolenia, gdyż istotna jest działalność rzeczywiście prowadzona, a nie na deklaracja podmiotu prowadzącego. Powyższy przepis pozwala więc na karanie podmiotów, które chciałyby ominąć wymogi ustawy.

W związku z wnioskiem nr 2 dotyczącym zwiększenia prawnych możliwości wymuszenia zakończenia nielegalnej działalności do czasu uzyskania zezwolenia należy zwrócić uwagę na nowe przepisy w tym zakresie, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. – dodanie w ustawie o pomocy społecznej art. 130 ust. 6 na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. poz. 1690). Nowy przepis będzie miał zastosowanie w sytuacji stwierdzenia zagrożenia dla zdrowia lub życia mieszkańców placówki.

Wydaje się, że w przypadku gdy takiego zagrożenia nie odnotowano, podejmowanie decyzji o wstrzymaniu prowadzenia placówki może być zbyt drastycznym rozwiązaniem biorąc pod uwagę właśnie stan zdrowia i sytuację osób umieszczonych w placówce – przeniesienie takich osób do innych placówek może dla takich osób oznaczać cierpienie fizyczne lub psychiczne i może nie być przez nie zrozumiane.

Należy również wyraźnie podkreślić, że nie zawsze, a wręcz incydentalnie rzadko prowadzenie nielegalnej działalności jest równoważne z naruszeniem praw człowieka, niespełniania standardów opieki, nieludzkiego traktowania, a nawet aktów przemocy. Jak wynika z danych przekazanych w grudniu 2019 r. przez urzędy wojewódzkie dotyczących liczby decyzji nakazujących wstrzymanie działalności w związku ze stwierdzeniem zagrożenia życia lub zdrowia mieszkańców, w latach 2016 – 2019, wydano ich łącznie 5 na 159 decyzji w sprawie nałożenia kary za nielegalne prowadzenie przedmiotowej działalności.

Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma możliwości kierowania przez gminy osób do prywatnych placówek zamiast do domów pomocy społecznej.

W ramach stałej współpracy z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich na bieżąco zgłaszają swoje problemy w zakresie kontroli takich placówek, co niejednokrotnie skutkuje zmianą przepisów prawa usprawniających pracę służb kontrolnych wojewody. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej konsultuje z wojewodami projekty zmian przepisów prawnych dotyczących placówek, wojewodowie proszenia są również o przedkładanie propozycji koniecznych ich zdaniem zmian, a propozycje te są następnie wnikliwie analizowane. Przykładowo w roku 2017, w związku z zamiarem podjęcia nowelizacji ustawy o pomocy społecznej, organizowano spotkania konsultacyjne z przedstawicielami kilku urzędów wojewódzkich, tak aby wypracowane rozwiązania w jak największym stopniu odpowiadały rzeczywistym potrzebom.

W odpowiedzi na wnioski nr 3 i 4 należy zauważyć, że wojewodowie mają podstawę prawną zawartą w art. 126a ustawy o pomocy społecznej do podjęcia działań kontrolnych w każdej placówce, co do której powzięto wiadomość o jej prowadzeniu bez zezwolenia.

Z akt spraw administracyjnych wpływających w trybie odwoławczym do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że wojewodowie wykorzystują wszelkie możliwości zdobywania informacji o prowadzonych nielegalnie placówkach, w tym strony internetowe podmiotów prowadzących, ulotki i ogłoszenia rozkładane przez podmioty w przychodniach, banery reklamowe, wpisy w Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej. Należy jednakże zauważyć, że przed nałożeniem kary należy uzyskać pewność, że dany podmiot prowadzi placówkę podlegającą regulacjom ustawy o pomocy społecznej, a nie jest na przykład placówką leczniczą.

Jednakże w obecnie obowiązującym porządku prawnym, z uwagi na konstytucyjną zasadę ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji) oraz nienaruszalności mieszkania (art. 50 Konstytucji), dokonanie przeszukania mieszkania, czy pomieszczenia może nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach w sposób ściśle określony w ustawach.

I tak kwestie dopuszczalności dokonania przeszukania uregulowane są np. w Kodeksie postępowania karnego lub w innych ustawach, w sytuacjach gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Możliwość dokonania przeszukania uwarunkowana jest w większości przypadków od polecenia lub zgody prokuratora albo sądu i co do zasady przeszukania dokonać może prokurator, policja lub inny organ, jednak (poza

regulacją unormowaną w Ordynacji podatkowej) są to jak ww. sytuacje związane z podejrzeniem popełnienia przestępstwa lub wykroczenia.

W celu wyeliminowania przypadków utrudniania czy udaremniania prowadzonych kontroli wprowadzono do ustawy o pomocy społecznej przepisy stanowiące o obowiązku zapewnienia wsparcia przez Policję (art. 127a ustawy o pomocy społecznej).

Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie są jedynymi, które umożliwiają karanie podmiotów prowadzących działalność zagrażającą życiu i zdrowiu osób starszych czy niepełnosprawnych. Przestępstwa popełniane w tym zakresie ścigane są na podstawie przepisów kodeksu karnego. Ponadto art. 225 § 4 Kodeksu karnego penalizuje udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowych osobie upoważnionej do przeprowadzania czynności w zakresie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku.

W celu ograniczenia skali nieprawidłowości w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, a tym samym zwiększenia poczucia bezpieczeństwa osób starszych i niepełnosprawnych przebywających w tych placówkach, w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Jak już powyżej wskazano ustawa o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego została uchwalona przez Sejm 19 lipca 2019 r.

Ustawa wprowadziła wiele zmian w zakresie wymogów pod kątem prowadzących placówki, a także poszerzyła możliwości wojewody w zakresie przeprowadzania kontroli i nakładania kar pieniężnych, w tym kar nakładanych na podmioty prowadzące nielegalne placówki, mimo wcześniejszego ukarania za prowadzenie innej nielegalnej placówki, w innym miejscu.

Dodatkowo można wspomnieć także, że ustawa dała wojewodom możliwość jednoczesnego cofnięcia zezwolenia na prowadzenie placówki i nakazania wstrzymania prowadzenia tej placówki, z nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Sytuacja taka może mieć miejsce w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówce, nawet jeśli jest to placówka mająca zezwolenie. Dotychczas możliwość nakazania wstrzymania działalności dotyczyła placówek nielegalnych, wojewoda musiał więc najpierw wydać decyzję cofającą zezwolenie, a dopiero po jej uprawomocnieniu się mógł nakazać wstrzymanie działalności nielegalnej już wtedy placówki.

Wprowadzono również nowe wymogi w zakresie dokumentów wymaganych przy wniosku o uzyskanie zezwolenia i dokumentacji prowadzonej w placówce. Określono wymagania w zakresie kwalifikacji personelu opiekuńczego w niej zatrudnionego. Brak takich wymogów sprawia, że wśród opiekunów zdarzają się osoby przypadkowe, bez podstawowej wiedzy w tym zakresie.

Zakazano przyjmowania do ww. placówek osób małoletnich z uwagi na szczególną ochronę praw dzieci w Polsce.

Ustawa zmieniająca weszła w życie dnia 4 października br. jednakże przepisy dotyczące placówek zapewniających całodobową opiekę z uwagi na fakt, że odnoszą się między innymi do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. W chwili obecnej nie można zatem dokonywać analizy wpływu zmienionych przepisów na działalność placówek zapewniających całodobową opiekę.

Zagadnienia wynikające ze spostrzeżeń zawartych w przedstawionej *Informacji* poddane zostaną analizie. Zostanie rozważona w szczególności kwestia podniesienia wysokości kar nakładanych na nielegalne placówki, a także możliwość nakładania kar pieniężnych w sytuacji przejęcia placówki przez inny podmiot, który będzie kontynuował działalność w takim zakresie w tym samym miejscu.

Jeśli zaś chodzi o zintensyfikowanie kontroli kompleksowych nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę należy zauważyć, że po wykryciu nieznanymi wcześniej placówek nielegalnych służby wojewody mają prawo przeprowadzić kontrolę w trybie doraźnym. Natomiast wprowadzenie częstszych kontroli kompleksowych w placówkach posiadających zezwolenie przy jednoczesnym pozostawieniu obecnej częstotliwości kontroli w innych jednostkach podlegających kontroli mogłoby rodzić obawy o nierówne traktowanie podmiotów.

W związku z planowaną nowelizacją rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz.U. poz. 543 oraz z 2005 r. poz. 1750) zostanie dokonany przegląd obecnych przepisów tego aktu pod kątem zwiększenia skuteczności prowadzonych kontroli.

Jeśli chodzi o kwestie niewystarczającej liczby inspektorów przeprowadzających kontrole w pomocy społecznej to Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wystąpi ponownie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z prośbą o wzięcie pod uwagę wskazanych potrzeb przy pracach nad projektem ustawy budżetowej i zapewnienie większej liczby etatów dla Urzędów Wojewódzkich. Natomiast nie jest możliwa redukcja liczby osób przeprowadzających kontrolę z dwóch do jednej, gdyż charakter kontrolowanej działalności

oraz względy bezpieczeństwa inspektorów wymagają, aby kontrole przeprowadzał zespół co najmniej dwóch inspektorów.

Wystosowane również zostanie pismo do wszystkich wojewodów z prośbą o podjęcie działań mających na celu zwiększenie dostępności rejestrów placówek zamieszczanych na stronach internetowych urzędów wojewódzkich.

Na koniec należy zapewnić, że kwestia całodobowej opieki dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych i osób w podeszłym wieku leży w centrum zainteresowania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który regularnie podejmuje działania polegające zarówno na pozyskiwaniu aktualnych informacji za pośrednictwem urzędów wojewódzkich, analizie i poprawie funkcjonowania przepisów prawnych w tym zakresie, jak i współpracy z innymi organami państwowymi mogących wesprzeć Ministra w staraniach o zapewnienie godnych warunków i bezpieczeństwa socjalnego najsłabszym członkom naszego społeczeństwa.

MINISTER
up.

Barbara Socha
Podsekretarz Stanu