



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.003.01.2018
I/18/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/18/003 – Działania podejmowane przez wojewodę wobec placówek udzielających całodobowej opieki bez wymaganego zezwolenia.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Kazimierz Laskus, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KPS/30/2018 z dnia 12 lipca 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27 80-810 Gdańsk, zwany w dalszej treści PUW lub Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Dariusz Drelich, Wojewoda Pomorski, zwany dalej Wojewodą od 9 grudnia 2015 r. Poprzednio stanowisko to zajmował Pan Ryszard Stachurski.

(dowód: akta kontroli str. 1- 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Wojewody Pomorskiego wobec placówek udzielających całodobowej opieki osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (placówki), działających bez zezwolenia mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Urząd prawidłowo identyfikował działalność nielegalnych placówek. Informacje w tym zakresie pozyskiwał przede wszystkim w wyniku działań własnych, a ponadto od osób fizycznych jak również od innych instytucji.² W każdym przypadku potwierdzenia prowadzenia placówki bez zezwolenia Urząd podejmował działania w celu legalizacji lub nałożenia kary pieniężnej. Działania te były jednak mało skuteczne, a oddziaływanie nałożonych kar nie przynosiło spodziewanego rezultatu w postaci zaprzestania działalności placówek działających bez zezwolenia lub uzyskania zezwolenia. Spośród 28 placówek, w których postępowanie wyjaśniające potwierdziło prowadzenie działalności bez zezwolenia w okresie objętym kontrolą, Wojewoda nałożył tylko dziewięć kar na siedem placówek³. W pozostałych przypadkach po wszczęciu postępowania o nałożenie kary placówki likwidowały działalność, przenosiły ją na inny podmiot, w inne miejsce lub rozpoczęły działalność pod innym szyldem, legalizowały działalność, nadal prowadziły działalność.

Na dzień zakończenia kontroli, pięć placówek, na które nałożono kary nadal prowadziło działalność bez zezwolenia, z tego co najmniej od 2014 r. w jednym przypadku, a od 2015 r. i od 2016 r. w dwóch przypadkach. Prowadzone przez Urząd postępowania były długotrwałe. Okres od uzyskania informacji o nielegalnie działającej placówce do nałożenia kary wynosił średnio 10 miesięcy. W ocenie NIK, wpływ na to miał niewystarczający stan zatrudnienia pracowników ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej w Wydziale Polityki Społecznej (WPS) PUW. Na jeden etat inspektora do spraw nadzoru i kontroli przypadają od 30,4 w 2015 r. do 31,6 jednostek pomocy społecznej w 2017 r., a zgodnie z art. 127b ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej⁴ co najmniej jeden inspektor powinien przypadać na 25 jednostek (brak było od 2,16 etatu do 2,72 etatu).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Większość informacji wpłynęła po skierowaniu do nich przez Wojewodę pism Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Rodziny, Pracy i Spraw Społecznych w 2016 r. w sprawie podjęcia działań w celu identyfikacji placówek działających bez zezwolenia.

³ Z których dwie uzyskały zezwolenie, a pięć nadal prowadziło działalność w związku z trwaniem procedury odwoławczej, jak również przeniesieniem działalności na inny podmiot.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.

W ocenie NIK Wojewoda Pomorski w niewystarczającym stopniu realizował zadania w zakresie nadzoru i kontroli działalności placówek. W latach 2015 – I półrocze 2018 kontrolami kompleksowymi nie objęto 122 placówek, tj. 95,3%. Nie przeprowadzono też żadnej kontroli problemowej. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej⁵, zgodnie z którym kontrole kompleksowe powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na 3 lata.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Identyfikacja nielegalnie działających placówek

1. W latach 2015-2017 liczba domów pomocy społecznej utrzymywała się na stałym poziomie – 43, liczba miejsc zwiększyła się z 4.128 do 4.149, a liczba osób przebywających zmniejszyła się z 4.115 do 4.109. W tym okresie liczba placówek udzielających całodobowej, osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku zwiększyła się ze 54 do 63, liczba oferowanych miejsc z 1.674 do 1930, a liczba korzystających osób z 1.407 do 1.583.

W 28 placówkach działających bez zezwolenia wojewody przebywało w 2015 r. od 154 do 187 osób, w 2016 r. – 119 osób, a w 2017 r. – 64 osoby, co stanowiło od 10,9% do 13,3% w 2015 r., 8,2% w 2016 r. i 4% w 2017 r. osób przebywających w placówkach.

W okresie objętym kontrolą PUW uzyskał informacje o 44 placówkach, co do których zachodziło podejrzenie prowadzenia działalności bez zezwolenia, w tym o 21 placówkach w wyniku własnych działań, o 16 na podstawie zawiadomień podmiotów zewnętrznych oraz o czterech na podstawie anonimowych informacji telefonicznych⁶. I tak⁷:

- w wyniku analizy informacji medialnych, w szczególności ogłoszeń w Internecie, zidentyfikowano osiem placówek;
- w przypadku czterech placówek informacje uzyskano w toku prowadzenia postępowania dotyczącego danej placówki, po zmianie podmiotu prowadzącego;
- w przypadku sześciu placówek informacje o ich działalności związane były z działalnością innej nielegalnej placówki, w sprawie której prowadzono postępowanie;
- trzy informacje uzyskano w wyniku złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności-gospodarczej;
- z Komendy Policji w Rumii w 2016 r. uzyskano jedno zawiadomienie o ośmiu placówkach, a z Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku w 2017 r. uzyskano jedno zawiadomienie o 12 placówkach⁸;
- z Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej wpłynęło jedno zawiadomienie;
- z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gdyni i w Rumii uzyskano łącznie pięć zawiadomień o ośmiu placówkach;
- o siedmiu placówkach zawiadomienia pochodziły od osób fizycznych.

Ponadto jedna nielegalnie działająca placówka została zidentyfikowana przez NIK⁹.

(dowód: akta kontroli str. 113 – 121; 150 - 153; 300 - 301; 402 – 406; 436,1040)

⁵ Dz. U. nr 61 poz. 543, ze zm.

⁶ Ponadto w trzech przypadkach Urząd podjął działania w 2015 r. na podstawie informacji uzyskanych w 2014 r.

⁷ Te same informacje mogły być uzyskane z różnych źródeł.

⁸ Tylko w przypadku trzech placówek nie były to informacje wcześniej znane Urzędowi z innych źródeł.

⁹ Przed rozpoczęciem kontroli, w trakcie rozpoznania uwagę zwrócono na siedem placówek (na podstawie reklam umieszczonych w sieci internetowej), które nie były wpisane do rejestru placówek prowadzonego przez Wojewodę Pomorskiego - jednak jak się okazało, inspektorzy kontroli i nadzoru PUW podjęli wcześniej działania wobec sześciu z nich. W stosunku do jednej placówki, której reklama widniała w Internecie, nie została zidentyfikowana przez pracowników nadzoru i kontroli i podjęli oni działania w trakcie kontroli NIK. Dotyczyło to placówki C. R. S. w Rumii, która złożyła kompletny wniosek i dniu 19 września 2018 r. uzyskała zezwolenie Wojewody Pomorskiego.

WPS PUW nie opracował pisemnych procedur pozwalających na identyfikację placówek działających bez zezwolenia. Z-ca Dyrektora WPS PUW wyjaśniła, że „nie było potrzeby opracowywania takich procedur. Podstawowym zadaniem wojewody w stosunku do placówki prowadzonej bez zezwolenia jest, w myśl art. 131 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, wymierzanie, w drodze decyzji administracyjnej, kary pieniężnej podmiotowi prowadzącemu taką placówkę. W związku z powyższym, podstawowe normy postępowania dotyczące identyfikacji i prowadzenia dalszego postępowania wobec placówki prowadzonej bez zezwolenia wynikają z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰. Tylko część podmiotów prowadzących placówkę bez zezwolenia nie neguje samego faktu prowadzenia placówki, a 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”.

(dowód: akta kontroli str. 287 – 291; 335 – 337)

2. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z dnia z dnia 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. Wojewoda Pomorski pismem z dnia 24 października 2016 r. zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gdańsku, Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku, Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku oraz Pomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Gdańsku z prośbą o podjęcie stosownych działań w przypadku uzyskania niepokojących sygnałów wskazujących na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom bez wymaganego zezwolenia oraz przekazał im powyższe pismo Ministra SWIA. W odpowiedzi na powyższe w dniu 8 listopada 2016 r. wpłynęła odpowiedź Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku potwierdzająca przekazanie ww. pism wszystkim Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego Województwa pomorskiego. Odpowiedzi na pismo informacji udzieli również Komendant Wojewódzki Policji w Gdańsku i Komendant Policji w Rumii.

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. Wskazane pismo Wojewoda Pomorski przekazał w dniu 20 października 2016 r. do prezydentów, burmistrzów i wójtów oraz starostów powiatowych na terenie Województwa pomorskiego. Udzielono pięciu odpowiedzi na temat ośmiu nielegalnie działających placówek.

(dowód: akta kontroli str. 140 – 149; 168 – 177)

3. W latach 2015 – I półr. 2018 r. w związku z działalnością placówek, w tym prowadzonych bez zezwolenia, Urząd podejmował m.in. następujące działania:

- zamieścił w dodatku do gazety „Dziennik Bałtycki” (publikacja 27 listopada 2015 r.) informację o istniejących domach pomocy społecznej (profilu działalności, zasadach przyjęcia, o odpłatności, liczbie wolnych miejsc) oraz o istniejących placówkach, w tym prowadzonych bez zezwolenia,
- w opracowywanej przez Wydział Polityki Społecznej PUW „Ocenie stanu i skuteczności pomocy społecznej Województwa pomorskiego” za rok 2015 i 2016 r. wskazywano na możliwość funkcjonowania placówek, bez zezwolenia i konieczność weryfikowania każdej placówki z rejestrem placówek prowadzonym przez Wojewodę Pomorskiego. Opracowanie to było przygotowywane raz w roku i rozdawane na spotkaniach z pracownikami ośrodków pomocy społecznej Województwa pomorskiego, oraz udostępniane na stronie internetowej WPS PUW w Gdańsku,
- na stronie internetowej PUW w Gdańsku, w dniu 24 stycznia 2017 r. zamieszczono informację o kampanii „Bezpieczny i Aktywny Senior” zorganizowanej przez Ministra

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dotyczącej wyboru placówki, ze wskazaniem na możliwość funkcjonowania placówek bez zezwolenia,

- inspektorzy ds. nadzoru i kontroli nad domami pomocy społecznej i placówkami zapewniającymi całodobową opiekę w dniu 26 kwietnia 2016 r. prowadzili szkolenie, zorganizowane przez Pomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego dla jednostek podległych. Temat wystąpienia inspektorów dotyczył domów pomocy społecznej oraz placówek zapewniających całodobową opiekę w tym placówek prowadzonych bez zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 122 – 136)

1.2. Obsada kadrowa i uregulowania wewnętrzne

Zadania dotyczące placówek tj. wydawanie i cofanie zezwoleń, prowadzenie rejestrów placówek, kontrola w zakresie standardów usług i przestrzegania praw mieszkańców tych placówek oraz nadzór i kontrola¹¹ należą do zadań zespołu ds. nadzoru i kontroli WPS PUW. W latach 2015-2017 zatrudnionych było 10 inspektorów do kontroli odpowiednio: 304, 310 i 316 jednostek pomocy społecznej¹². Na jeden etat inspektora przypadła następująca ilość jednostek: w 2015 r. – 30,4 w 2016 r. – 31, w 2017 r. – 31,6. Tym samym nie był spełniony warunek określony w art. 127 b 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 jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej na 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz placówek, zapewniających opiekę (...) w danym województwie (brak było od 2,16 etatu do 2,72 etatu).

Zastępca Dyrektora WPS PUW wyjaśniła, że niedobory kadrowe w obszarze nadzoru i kontroli były wielokrotnie sygnalizowane i zgłaszane ustnie kierownictwu PUW. Zgłaszane postulaty nie mogły zostać uwzględnione ze względu na tzw. zamrożenie liczby etatów, a tym samym brak środków na zwiększenie liczby etatów w Urzędzie.

We wskazanym okresie w zespole ds. kontroli i nadzoru nad domami pomocy społecznej i placówkami zatrudnionych było trzech inspektorów. Wszyscy zatrudnieni inspektorzy do spraw kontroli i nadzoru posiadali kwalifikacje określone w § 19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. Liczba jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i placówek podlegających ich nadzorowi i kontroli wynosiła od 98 w 2015 r. do 108 do 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 10 – 111; 280 – 282)

1.3. Kary za prowadzenie placówki bez zezwolenia

1. W okresie objętym kontrolą spośród 28 placówek, w których postępowanie wyjaśniające potwierdziło prowadzenie działalności bez zezwolenia Wojewoda Pomorski nałożył dziewięć kar na siedem placówek działających bez zezwolenia na łączną kwotę 200 tys. zł¹³. W trzech przypadkach ukarani nie wnieśli odwołań. W sześciu przypadkach ukarani złożyli odwołanie do właściwego Ministra do spraw Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej a następnie w czterech przypadkach skargę do WSA. Postępowanie odwoławcze w pierwszej instancji trwało do dwóch miesięcy, natomiast przed WSA w trzech przypadkach trwało do 6 miesięcy, a w jednym oczekuje na rozpatrzenie przez WSA od dziewięciu miesięcy.

Na koniec I półr. 2018 r. prawomocność uzyskało siedem decyzji na kwotę 140 tys. zł, z czego zostały wyegzekwowane trzy kary na kwotę 50 tys. zł. W trzech sprawach prowadzone jest postępowanie egzekucyjne przez urzędy skarbowe¹⁴. Na koniec 2015 r.

¹¹ Regulamin Organizacyjny Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku stanowiący załącznik do zarządzenia Wojewody Pomorskiego z dnia 13.01.2017r. ze zm.

¹² 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.

¹³ Dwie kary po 10 tys. zł, pięć kar po 20 tys. zł i dwie kary po 40 tys. zł. W pozostałych 21 przypadkach osiem placówek zlikwidowało działalność, siedem zalegalizowało działalność, w przypadku pięciu nastąpiła zmiana podmiotu, miejsca i nazwy prowadzonej działalności, a w jednym przypadku trwa postępowanie przed WSA.

¹⁴ W jednym przypadku z 2018 r. MRPIPS nie poinformowało PUW, że decyzja jest prawomocna.

pięć placówek prowadziło działalność pomimo nałożenia kary. W latach 2016-2017 takich placówek było odpowiednio: cztery i sześć.

2. Na podstawie kontroli 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 postępowania.¹⁵ Na osiem przypadków placówek, które prowadziły działalność przed uzyskaniem zezwolenia w siedmiu przypadkach brak było możliwości ustalenia jak długo placówka prowadziła działalność¹⁶. Okres od uzyskania informacji o nielegalnie działającej placówce do doręczenia zawiadomienia o wszczęciu kontroli wynosił średnio 5,2 miesiąca (od 1,5 do 10 miesięcy). Prowadzenie postępowania w tym takim okresie wynikał z trudności w ustaleniu adresu placówki i określeniu strony (podmiotu prowadzącego), zebraniu dowodów, że rzeczywistą działalnością jest prowadzenie placówki, utrudnianiem przeprowadzenia kontroli, wzywaniem strony do udzielenia wyjaśnień i poinformowanie jej o obowiązku uzyskania zezwolenia lub zaprzestania działalności. Średni czas w którym nałożono karę od zawiadomienia o wszczęciu postępowania do wydania decyzji o jej nałożeniu wynosił 4,7 miesiąca (postępowanie trwało od 2 do 8 miesięcy). Wynikało to z potrzeby zgromadzenia informacji potwierdzających prowadzenie działalności bez wymaganego zezwolenia, w szczególności takich przypadków jak: zmiana miejsca lub podmiotu prowadzącego, negowanie działalności objętej zezwoleniem np. wskazywanie, że jest to prowadzenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania lub wynajem pokoi lub działalność turystyczna. Kontrola 10 postępowań w sprawach o nałożenie kary wykazała, że dwie placówki zakończyły działalność, w przypadku dwóch kary stały się prawomocne¹⁷, z czego wobec jednej placówki toczy się postępowanie o nałożenie trzeciej kary, a druga przeniosła działalność na inną osobę, sześć placówek złożyło odwołanie (dwie z nich uzyskało zezwolenie Wojewody), wobec dwóch toczy się postępowanie odwoławcze, w jednym przypadku nastąpiła zmiana podmiotu prowadzącego, a w jednym przypadku nastąpiło przeniesienie działalności w inne miejsce.

Na dzień zakończenia kontroli, pięć placówek, na które nałożono kary nadal prowadziło działalność bez zezwolenia¹⁸, z tego: co najmniej¹⁹ od 2014 r. w jednym przypadku, od 2015 r. w dwóch przypadkach i od 2016 r. w dwóch przypadkach. Zastępca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej PUW wyjaśniła, że postępowanie w sprawie nałożenia kary za prowadzenie placówki bez zezwolenia wymaga przeprowadzenia wielu czynności, co zajmuje dużo czasu²⁰, a w sytuacji posiłkowania się przez stronę (podmiot prowadzący

¹⁵ 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.

¹⁶ Tylko w jednym przypadku w trakcie kontroli ustalono, że jedna z osób najdłużej przebywających przebywała od 7 miesięcy do dnia wydania zezwolenia

¹⁷ Tylko w jednym przypadku postępowanie w sprawie nałożenia kary trwało 2 lata i dotyczyło to placówki w Ryjewie - dwukrotne uniemożliwianie kontroli – sprawa karna za utrudnianie kontroli i naruszenie nietykalności cielesnej inspektora.

¹⁸ W stosunku do jednej trwa procedura odwoławcza, jedna prowadzi działalność bez zezwolenia i trwa postępowanie o nałożenie trzeciej kary, jedna przeniosła działalność w inne miejsce i wszczęto nowe postępowanie o nałożenie kary, w jednym przypadku nastąpiła zmiana podmiotu prowadzącego placówkę pod tym samym adresem i trwa postępowanie o nałożenie kary, w jednym przypadku nastąpiła zamiana podmiotu prowadzącego i nazwy placówki na schronisko pod tym samym adresem i trwa postępowanie wyjaśniające.

¹⁹ 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.

²⁰ W toku prowadzonego postępowania w sprawie wymierzenia kary za prowadzenie placówki bez zezwolenia, kierowane były pisma do innych organów najczęściej: Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Komendanta Państwowej Powiatowej Straży Pożarnej. Wystąpienia miały na celu, poza podjęciem przez ww. organy czynności w ramach własnych kompetencji, zgromadzenie pełnego materiału dowodowego świadczącego o faktycznym charakterze prowadzonej działalności. W przypadkach, gdy podmiot prowadzący bez zezwolenia placówkę utrudniał postępowanie, w tym zaprzeczał faktycznemu charakterowi wykonywanej działalności, kierowane były dodatkowe wystąpienia m.in. do lekarza podstawowej opieki zdrowotnej lub lekarzy specjalistów świadczących usługi zdrowotne osobom przebywającym w placówce, do właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego oraz do rodzin osób przebywających w takich placówkach.

placówkę bez zezwolenia) profesjonalnym pełnomocnikiem dochodzi do przedłużania postępowania przez stronę. 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 lub przeniesieniem przez dany podmiot prowadzonej placówki do innego obiektu. W powyższych sytuacjach prowadzone długotrwałe postępowanie zostaje umorzone i podejmowane jest kolejne postępowanie, które również po długim czasie z podanych wyżej powodów może zostać umorzone.

(dowód: akta kontroli str. 371 – 385; 407 – 438)

1.4. Przypadki zamknięcia placówek

W 2015 zaprzestały działalności cztery placówki, w 2016 r. jedna, w 2017 r. w 2017 r. trzy i jedna w I półr. 2018 r. Kontrolą objęto dwa przypadki placówki nielegalnie działających placówek zlikwidowanych z powodu bezpośredniego narażenia życia lub zdrowia osób przebywających w placówkach: placówkę z siedzibą w Rumii oraz placówkę z siedzibą w Gdyni. Wymienione placówki zakończyły działalność po zabezpieczeniu miejsca pobytu wszystkim przebywającym tam osobom.²¹ Zespół inspektorów PUW koordynował działania zmierzające do zabezpieczenia niezbędnej pomocy pensjonariuszom placówek. I tak:

W przypadku placówki w Rumii w dniu 22 sierpnia 2016 r. PUW otrzymał do wiadomości pismo od Dyrektora MOPS w Rumii informujące o nieprawidłowościach w jej działalności, które dotyczyły żywienia, zbyt małej liczby pracowników i braku kwalifikacji personelu do wykonywania usług opiekuńczych. Dyrektor MOPS w Rumii poinformowała także o podjętych w związku z tym działaniach własnych m.in. zawiadomieniu Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wejherowie. 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 dochodzenia o przestępstwo określone w art. 160 § 2 Kodeksu karnego²² 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.

Zakończenie działalności drugiej placówki odbyło się w dniu 10 września 2015 r. i dotyczyło placówki z siedzibą w Gdyni, prowadzonej bez zezwolenia. W dniu 10 września 2015 r. przeprowadzając kontrolę placówki zespół inspektorów WPS PUW potwierdził pobyt w placówce sześciu osób, przebywających wcześniej w prowadzonej na podstawie

²¹ Zgodnie z art. 130 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej w przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia osób przebywających w 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.

²² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600).

zezwolenia Wojewody Pomorskiego i zlikwidowanej innej placówce z siedzibą w Gdyni. W czasie kontroli, przeprowadzonej za zgodą wszystkich zainteresowanych, obecni byli również: właściciele nieruchomości mieszczącej placówkę, pracownik agencji nieruchomości pośredniczącej w wynajęciu ww. nieruchomości. 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 przystąpił do zabezpieczenia opieki sześciu osobom przebywającym w placówce, kontaktując się z rodzinami i bliskimi pensjonariuszy, w celu ustalenia sposobu zabezpieczenia im opieki. W ramach ustaleń i rozmów zespołu inspektorów WPS PUW z rodzinami osób przebywających w placówce oraz z MOPS w Gdyni uzgodniony został sposób zabezpieczenia opieki dla tych osób. Wszystkie przebywające w placówce osoby opuściły budynek nielegalnie działającej placówki. W prowadzonych na podstawie zezwolenia Wojewody Pomorskiego placówkach umieszczone zostały przy wsparciu rodzin cztery osoby, w tym trzy przewiezienie transportem, zabezpieczonym przez Dom Pomocy Społecznej w Gdyni w asyście opiekunki, natomiast dwóm osobom wymaganą całodobową opiekę zapewniły ich rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 371 – 374; 394 – 395; 412; 410)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie został dochowany wymóg zatrudnienia co najmniej jednego inspektora do spraw nadzoru i kontroli na 25 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (art. 127a ustawy o pomocy społecznej). Zamiast wymaganych od 12 do 13 inspektorów w kontrolowanym okresie zatrudnionych było 10 (w przypadku placówek i domów pomocy społecznej zatrudnionych było trzech zamiast czterech inspektorów).

Ocena cząstkowa

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

2. Działania podejmowane przez Wojewodę w ramach nadzoru nad placówkami

2.1. Wydawanie zezwoleń na prowadzenie placówek

W latach 2015 - I półr. 2018 r. do Urzędu wpłynęło 35 wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki, z których 28 zostało rozpatrzonych pozytywnie, natomiast 7 pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na braki w dokumentacji.

Kontrola pięciu postępowań²³ o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki zakończonych wydaniem pozytywnej decyzji wykazała, że złożone wnioski o wydanie zezwolenia były kompletne i spełniały warunki określone w art. 67- 69 ustawy o pomocy społecznej. Objęte kontrolą wnioski zawierały:

- dokumenty potwierdzające tytuł prawny do nieruchomości, na której usytuowana jest placówka,
- zaświadczenie właściwego organu potwierdzającego możliwość użytkowania obiektu (budynku placówki), określone w kat. XI zał. do ustawy prawo budowlane²⁴;
- koncepcję prowadzenia placówki,
- informację o sposobie finansowania placówki informacja o niezaleganiu z płatnościami wobec urzędu skarbowego i ZUS,

²³ Do kontroli wybrano wnioski jednostek, które przed ich złożeniem prowadziły działalność bez zezwolenia. W sumie było osiem takich przypadków.

²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

Opis stanu
faktycznego

- informację z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności osoby, która będzie kierowała placówką, zaświadczenie, że osoba która będzie kierowała placówką ze względu na stan zdrowia jest zdolna do prowadzenia placówki,
- wymagane decyzje PPIS w sprawie zatwierdzenia lub warunkowego zatwierdzenia placówki jako zakładu, o którym mowa w art. 61 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁵,
- w przypadku budynków wielokondygnacyjnych wymagane w art. 14 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym²⁶ decyzje Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego zezwalające na eksploatację windy oraz księgę rewizyjną windy.

Przed wydaniem decyzji inspektorzy nadzoru i kontroli PUW 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 Ministra Polityki Społecznej w sprawie wydawania i cofania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę²⁷. Wszystkie skontrolowane decyzje wydawane były na czas nieokreślony.

Kontrola pięciu postępowań wobec placówek, działających bez zezwolenia, których wnioski zostały pozostawione bez rozpoznania wykazała, że 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, stanowiącej załączniki do wniosku o zezwolenie dotyczyły: 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. W wyniku pozostawienia wniosków bez rozpoznania dwie placówki zaprzestały działalności, natomiast trzy placówki po skompletowaniu wszystkich dokumentów ponownie wystąpiły o wydanie zezwolenia i uzyskały pozytywną decyzję wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 368 – 370; 436 - 438)

2.2. Prowadzenie rejestru placówek

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 64 placówki wg stanu na koniec I półr. 2018 r. uwzględnione w rejestrze prowadzonym przez Wojewodę Pomorskiego posiadały aktualne zezwolenia. Rejestr placówek prowadzony był na bieżąco. PUW nie posiadał pisemnych procedur prowadzenia rejestru. Dyrektor WPS PUW wyjaśniła, że przepisy dotyczące placówek, nie określają zawartości ww. rejestru oraz zasad jego prowadzenia i publikacji. (...).

W latach 2015 – I półr. 2018 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 rejestru²⁸. 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.

Wojewoda Pomorski publikował prowadzony rejestr w Biuletynie Informacji Publicznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego²⁹ oraz na własnej stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 293 – 295; 436 – 438)

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1541, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2018, poz. 1351, ze zm.

²⁷ Dz. U. Nr 86 poz. 739.

²⁸ Tylko w jednym przypadku publikacji dokonano w terminie 12 dni.

²⁹ uwgdansk.bip.gov.pl.

2.3. Kontrole

1. Jednym z podstawowych zadań wojewody w odniesieniu do placówek jest ich kontrola w zakresie standardów świadczonych usług socjalno-bytowych i przestrzegania praw przebywających tam osób. Urząd monitorował działalność placówek zapewniających całodobową opiekę, w tym funkcjonujących bez zezwolenia głównie poprzez kontrole doraźne, na podstawie otrzymywanych informacji o nieprawidłowościach w ich funkcjonowaniu. 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%.³⁰ Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli, zgodnie z którym kontrole kompleksowe przeprowadza się nie rzadziej niż raz na trzy lata według planu kontroli. Dyrektor WPS PUW wyjaśniła, że biorąc pod uwagę konieczność przeprowadzenia, poza kontrolami kompleksowymi, kontroli doraźnych, kontroli problemowych i sprawdzających, wykonanie dodatkowo kontroli kompleksowych (nie rzadziej niż raz na trzy lata każda jednostka), wymagałoby od zespołu inspektorów tutejszego Wydziału, składającego się z trzech pracowników, przeprowadzenia kontroli (łącznie z dokonanymi³¹) w: 2015 r. - 99, 2016 r. - 96, 2017 r. - 98, w I półroczu 2018 r. - 54. Z uwagi na powyższe m.in. kontrole kompleksowe ujęte w planach kontroli na dany rok, z uwagi na brak możliwości ich przeprowadzenia w poszczególnych kwartałach, jak również zbieg z przeprowadzanymi kontrolami w danej placówce również w trybie doraźnym, zgłaszane były do Wojewody Pomorskiego celem wykreślenia z planu kontroli PUW.

(dowód: akta kontroli str. 357 – 364; 438)

2. Kontrolą objęto 10 postępowań³². W każdym przypadku został sporządzony protokół pokontrolny. Zalecenia pokontrolne wydano w dwóch przypadkach legalnie działających placówek i określono termin ich wykonania. W wyniku zaleceń jedna placówka złożyła wniosek o cofnięcie zezwolenia, a druga przesłała informację o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych. W ośmiu przypadkach kontrola potwierdziła prowadzenie placówki działającej bez zezwolenia i nie wydawano zaleceń pokontrolnych, gdyż nie było takiego wymogu, a działania kontrolne były nakierowane na udowodnienie prowadzenia działalności bez zezwolenia i ustaleniu ilości osób przebywających placówce w celu nałożenia kary.

Nieprawidłowości jakie stwierdzono podczas kontroli w placówkach działających bez zezwolenia dotyczyły braku zaświadczenia właściwego organu potwierdzającego możliwość użytkowania obiektu określonego w kategorii XI załącznika do ustawy – Prawo budowlane, braku windy w budynku wielokondygnacyjnym, niedostosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych, zbyt małej liczby pomieszczeń sanitarnych, braku wpisu do rejestru zakładów żywienia zbiorowego, braku odbiorów przeciwpożarowych, braku tytułu prawnego do nieruchomości, ewidencji przypadków korzystania na terenie placówki ze świadczeń zdrowotnych ze wskazaniem daty i zakresu tych świadczeń oraz danych świadczeniodawcy udzielających świadczeń zdrowotnych, ewidencji przypadków stosowania na terenie placówki przymusu bezpośredniego ze wskazaniem daty i zakresu tego środka, braku umieszczenia w widocznym miejscu na budynku, w którym prowadzi placówkę, tablicy informacyjnej zawierającej informację o rodzaju posiadanego zezwolenia oraz numer wpisu do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 393 - 401)

³⁰ W 2015 – 27, w 2016 – 34, w 2017 - 38 i w I półr. 2018 – 23.

³¹ W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 178 kontroli w DPS-ach i placówkach, z tego w 2015 – 59, w 2016 – 49, w 2017 – 46 i w I półr. 2018 r. – 24 kontrole.

³² Kontrolą objęto dwie placówki posiadające zezwolenie, z tego jedną kontrolę kompleksową i jedną doraźną, w których stwierdzono istotne nieprawidłowości oraz osiem placówek działających bez zezwolenia, z tego trzech placówek które przed uzyskaniem zezwolenia funkcjonowały bez zezwolenia oraz dwóch placówek, na które nałożono najwyższe kary finansowe i trzech placówek, w stosunku po wszczęciu postępowania o nałożenie kary placówka zaprzestała działalności i jednej w której przeprowadzono największą liczbę kontroli.

3. W okresie objętym kontrolą odnotowano osiem prób kontroli w asyście Policji, z powodu nie wpuszczenia do placówek³³. W przypadku trzech placówek kontrole odbyły się dopiero na podstawie wydanego przez prokuratora nakazu przeszukania. Utrudnianie kontroli polegało 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 nowej 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);
- przedłużaniu postępowania formalnymi zabiegami, zgodnymi z kodeksem postępowania administracyjnego. W powyższym zakresie mieściło się składanie skargi na poszczególnych członków zespołu inspektorów WPS PUW, występowanie z wnioskami o przesłuchanie dodatkowych świadków lub samej strony jak również inne żądania dotyczące przeprowadzenia dowodu;
- czasowym opuszczeniu 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, który staje się taką placówką. 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 tutejszego Wydziału 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. osób do dotychczasowej siedziby lub zasiedlenie placówki nowymi mieszkańcami lub rozpoczęcie prowadzenia placówki przez inny podmiot.³⁴

4. W kontrolowanym okresie złożono osiem zawiadomień do Prokuratury lub na Policję o możliwości popełnienia przestępstwa dotyczącego utrudnienia lub zawiadomienia uniemożliwienia kontroli placówki prowadzonej bez zezwolenia. W jednym przypadku Urząd wystąpił do Prokuratora Okręgowego w Gdańsku jako jednostki wyższego stopnia o objęcie nadzorem oraz podjęcie innych określonych prawem działań, w sprawie postępowania Prokuratury Rejonowej w Kwidzynie w sprawie umożliwienia kontroli placówki. Uniemożliwienie lub utrudnienie kontroli placówki prowadzonej bez zezwolenia jest przestępstwem określonym w art. 225 § 4 Kodeksu karnego. W sytuacji utrudniania lub uniemożliwiania kontroli placówki, składane było zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa. Wraz z zawiadomieniem przekazywana była posiadana dokumentacja

³³ 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.

³⁴ Opisane działanie odnosi się do przypadku placówki, z siedzibą w Rumii przy ul. Kamiennej 88C, prowadzona przez p. R. G. i placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, z siedzibą w Ryjewie przy ul. Krańcowej 1, 82-420 Ryjewo, prowadzona przez „INSULA” sp. z o.o.

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. Wyrok skazujący zapadł tylko na prowadzących placówkę, z siedzibą w Ryjewie, których skazano na karę grzywny.

(dowód: akta kontroli str. 396 – 397; 140 - 149)

5. Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania wszczęte w celu nałożenia kary, w zakresie przeprowadzenia postępowania dowodowego prowadzenia placówki bez zezwolenia.

- a. Placówka w Ryjewie. W dniu 21.05.2014 r. wpłynęło do wiadomości Urzędu pismo od wnuczki pensjonariuszki, wskazujące na prowadzenie placówki bez zezwolenia, skierowane do Prokuratury Rejonowej w Kwidzynie. W toku postępowania podjęto dwie próby przeprowadzenia kontroli udaremnione przez prowadzącego placówkę z użyciem przemocy wobec inspektora PUW, o czym zawiadamiano Prokuraturę Rejonową w Kwidzynie. WPS PUW prowadził postępowanie poszlakowe ze względu na brak możliwości ustalenia liczby osób w placówce. Komendant Powiatowy Policji w Kwidzynie zawiadomił PUW w dniu 24.07.2015 r. o wszczęciu dochodzenia, m.in. z art. 225 § 4 kodeksu karnego, tj. o utrudnianiu kontroli. Sąd Rejonowy w Kwidzynie, wydał postanowienie o umorzeniu postępowania w dniu 18.11.2016 r., wskazując w uzasadnieniu, że w terminie uniemożliwienia kontroli nie obowiązywały przepisy art. 126a ustawy o pomocy społecznej. W wyniku złożonego zażalenia oskarżyciela posiłkowego - inspektora PUW, jako osoby pokrzywdzonej, Sąd Okręgowy w Gdańsku postanowieniem z dnia 22.12.2016 r. uchylił zaskarżone postanowienie o umorzeniu i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez SR w Kwidzynie. Sąd Rejonowy w Kwidzynie wyrokiem z 28.06.2017 r. skazał prowadzącego placówkę na karę grzywny m.in. za stosowanie przemocy wobec funkcjonariusza publicznego w celu zmuszenia ww. do zaniechania prawnej czynności służbowej w celu nałożenia kary finansowej. Sąd Okręgowy w Gdańsku w wyniku złożonej apelacji w wyrokiem z dnia 13.11.2017 r. utrzymał w mocy wyrok SR w Kwidzynie. Wojewoda Pomorski decyzją z dnia 10.02.2017 r. nałożył karę pieniężną na prowadzącego placówkę w wysokości 10 tys. zł, Minister RPIPS decyzją z dnia 05.06.2017 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody Pomorskiego, a WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 01.12.2017 r. oddalił skargę ukaranego.
- b. W dniu 27.11.2013 r. wpłynęła do PUW informacja o działalności w zakresie prowadzenia placówki w Rumii. Jak ustalono, działalność prowadzona była przez dwa podmioty, których odrębne działalności (jeden podmiot wynajmował pokoje, drugi podmiot świadczył usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania klienta) nie są objęte obowiązkiem posiadania zezwolenia. Po zawiadomieniu (przez PIP) Państwowej Powiatowej Straży Pożarnej w Wejherowie, Komendant P.P.S.P. wydał w dniu 15.06.2015 r. decyzję o zakazie użytkowania budynku, w którym przebywają osoby o ograniczonej zdolności poruszania, od której prowadzący placówkę odwołał się, a następnie złożył skargę do WSA. WSA w Gdańsku w dniu 09.08.2017 r. oddalił skargę i utrzymał w mocy decyzję Komendanta Państwowej Powiatowej Straży Pożarnej w Wejherowie. WSA w Gdańsku odrzucił skargę kasacyjną postanowieniem z dnia 24.10.2017 r. W dniu 11.12.2017 r. PUW przeprowadził kontrolę, potwierdzającą zakończenie działalności placówki.
- c. Następną placówką w Rumii została zidentyfikowana w dniu 27.02.2015 r. w ramach ustaleń własnych inspektorów PUW. Po wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej na prowadzącą placówkę, nie kwestionowała ona, że jest stroną postępowania. Po zawiadomieniu jej o zakończeniu postępowania, przed wydaniem decyzji nakładającej karę pieniężną w wysokości 20 tys. zł zawiadomiła o zmianie podmiotu prowadzącego, wskazując inną osobę jako podmiot prowadzący placówkę. Osoba ta potwierdziła, że rozpoczęła prowadzenie placówki i przejęła zobowiązania

dotyczące osób przebywających, pracowników i zawarła umowę dzierżawy budynku. Wojewoda Pomorski decyzją z dnia 21.07.2016 r. umorzył postępowanie w sprawie nałożenia kary na osobę wcześniej prowadzącą placówkę, a następnie wszczął postępowanie w sprawie nałożenia kary na osobę która przejęła prowadzenie placówki bez zezwolenia. Placówka zakończyła działalność 30.08.2017 r. Następnie inspektorzy WPS PUW rozpoczęli gromadzić informację na temat prowadzonej działalności w zlikwidowanej placówce pod tym adresem. PPIS poinformował PUW, że w dniu 9 stycznia 2018 r. wydał decyzję dla kolejnej osoby zatwierdzającą placówkę jako zakład, o którym mowa w art. 61 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, działającej pod tym samym adresem. Inspektorzy WPS PUW przeprowadzili kontrolę w placówce, w trakcie której potwierdzono pobyt 24 osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub osób w podeszłym wieku. Powiadomiono PPIS, PPINB i PPSP w Wejherowie o działalności placówki. Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie prowadzenia placówki w dniu 21.08.2018 r. Wojewoda Pomorski nałożył karę za prowadzenie placówki bez zezwolenia w wysokości 20 tys. zł, od której ukarany złożył odwołanie do MRPiPS.

(dowód: akta kontroli str. 412 - 413; 415; 732 - 778; 834 - 909; 933 - 936)

Z przeprowadzonego badania wynika, że podmioty prowadzące placówkę bez zezwolenia utrudniają postępowanie dowodowe poprzez uniemożliwianie wejścia do placówki, przenoszenie prowadzenia działalności na inny podmiot, prowadzenie działalności pod innym szyldem, nie wymagającej zezwolenia.

Ustalone
nieprawidłowości

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

PUW nie przeprowadził kontroli kompleksowych w 122 placówkach tj. w 95,3%, w których powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na 3 lata, zgodnie § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej. Wynikało to z niewystarczającej realizacji zadań w zakresie nadzoru i kontroli, określonych w art. 126 ustawy o pomocy społecznej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność w badanym obszarze mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o:

1. Podjęcie działań w kierunku osiągnięcia poziomu zatrudnienia inspektorów do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej zgodnego z art. 127b ustawy o pomocy społecznej.
2. Przeprowadzanie 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 19 listopada 2018 r.

Kontroler
Kazimierz Laskus
Doradca prawny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

p.o. Dyrektor
Jacek Szczerbiński



podpis