



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.2.41.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na zapytanie nr 2566 Pani Posłanki Marceliny Zawiszy, w sprawie niedostatecznego nadzoru Wojewody Mazowieckiego nad prywatnymi domami pomocy społecznej, w tym działalnością ośrodka w Konstancinie-Jeziornie, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Na wstępie należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 22 pkt 3 i pkt 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej do zadań wojewody należy wydawanie i cofanie zezwoleń lub zezwoleń warunkowych na prowadzenie domów pomocy społecznej, a także wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie placówek zapewniających całodobową opiekę osobom z niepełnosprawnościami, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku, w tym zezwoleń na prowadzenie placówek na podstawie przepisów o działalności gospodarczej. Do zadań wojewody należy też kontrola takich placówek, w tym placówek prowadzonych na podstawie przepisów o działalności gospodarczej, pod kątem przestrzegania w nich standardów usług socjalno-bytowych oraz przestrzegania praw pensjonariuszy i zgodności zatrudnienia pracowników z wymaganymi na zajmowanych przez nich stanowiskach kwalifikacjami.

Ustawa o pomocy społecznej zawiera procedurę umożliwiającą wojewodzie reakcję na zgłoszenie o nieprawidłowości działania placówki zapewniającej całodobową opiekę. W takim wypadku uprawniony jest on przede wszystkim do przeprowadzenia w placówce kontroli doraźnej.

Zgodnie z art. 126 ustawy o pomocy społecznej, w związku z przeprowadzaniem postępowaniem nadzorczym i kontrolnym, wojewoda ma prawo do:

- żądania okazania informacji, dokumentów i danych niezbędnych do sprawowania nadzoru i kontroli;
- swobodnego wstępu w ciągu doby do obiektów i pomieszczeń jednostki kontrolowanej;
- przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątku kontrolowanej jednostki oraz przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem;
- żądania od pracowników kontrolowanej jednostki udzielenia informacji w formie ustnej i pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli;
- wzywania i przesłuchiwania świadków;
- zwrócenia się o wydanie opinii biegłych i specjalistów z zakresu pomocy społecznej;
- pobierania za pokwitowaniem oraz zabezpieczania dokumentów związanych z zakresem kontroli - przy zachowaniu przepisów o tajemnicy prawnie chronionej;
- sporządzania, a w razie potrzeby żądania sporządzenia niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów oraz zestawień lub obliczeń;
- przetwarzania danych osobowych w zakresie niezbędnym do realizacji celu kontroli.

Kontrola w trybie doraźnym oznacza, że podmiot prowadzący placówkę nie musi zostać uprzedzony o zamiarze jej przeprowadzenia oraz że można ją przeprowadzić o dowolnej porze dnia celem zbadania prawidłowości organizacji i funkcjonowania poddawanej jej w określonym zakresie jednostki (przedmiotem kontroli może być też sprawdzenie, czy i w jakim stopniu zrealizowano zalecenia pokontrolne po upływie czasu przeznaczanego na ich wdrożenie). Podstawą prowadzenia kontroli doraźnej mogą być uzyskane przez właściwy do spraw pomocy społecznej wydział urzędu wojewódzkiego informacje dotyczące nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu danej jednostki.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej działalność gospodarcza polegająca na prowadzeniu placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku może mieć miejsce po uzyskaniu zezwolenia wojewody. Wymóg jego posiadania wynika z troski ustawodawcy o poziom usług świadczonych przez wskazane placówki, a także z konieczności ochrony praw osób w nich przebywających. Należy podkreślić, że są to osoby wymagające szczególnej opieki ze względu na stan zdrowia oraz niepełnosprawności, które same często nie potrafią zadbać o respektowanie przysługujących im praw.

Jeżeli podmiot, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie takiej placówki:

- przestał spełniać warunki określone w ustawie;
- przestał spełniać standardy, o których mowa w art. 68;
- nie przedstawi na żądanie wojewody w wyznaczonym terminie aktualnych dokumentów, o których mowa w ust. 2 pkt 3,

to, zgodnie z art. 67 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej, wojewoda wyznacza dodatkowy termin na spełnienie warunków, wprowadzenie odpowiednich standardów albo na dostarczenie wymaganych dokumentów, a po upływie tego terminu cofa zezwolenie na prowadzenie placówki.

Art. 129 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że w przypadku niepodjęcia lub niewykonania czynności wynikających z zaleceń pokontrolnych (o których mowa w art. 128, mających na celu ograniczenie lub likwidację stwierdzonych istotnych uchybień bądź nieprawidłowości w zakresie działań i usług objętych standardami, świadczonych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej albo kontrolowane jednostki) wojewoda może orzec o czasowym lub stałym cofnięciu zezwolenia na prowadzenie placówki.

Trzeba podkreślić, że podmiot prowadzący placówkę musi przez cały okres jej działalności spełniać określone standardy i warunki wynikające z ustawy o pomocy społecznej.

Regulacje dotyczące kar pieniężnych określa art. 130 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 130 ust. 2 pkt 1, kto bez zezwolenia prowadzi placówkę zapewniającą całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, w której przebywa:

- nie więcej niż 10 osób - podlega karze pieniężnej w wysokości 10 000 zł;
- od 11 do 20 osób - podlega karze pieniężnej w wysokości 20 000 zł;
- powyżej 20 osób - podlega karze pieniężnej w wysokości 30 000 zł.

Z kolei w myśl ust. 4a tego artykułu, kto po uprawomocnieniu się decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za prowadzenie bez zezwolenia wojewody placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku prowadzi inną placówkę świadczącą takie usługi, podlega karze pieniężnej w wysokości 60 000 zł.

Zgodnie z art. 130 ust. 5 wskazanej ustawy w przypadku stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia pensjonariuszy przebywających w placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, która prowadzona jest bez zezwolenia, wojewoda może też, poza nałożeniem kary pieniężnej, wydać decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia placówki z rygiorem natychmiastowej wykonalności, do czasu uzyskania przez nią zezwolenia na prowadzenie działalności. Złożenie odwołania od decyzji wojewody nie wpływa na konieczność wstrzymania przez dany podmiot działalności.

Należy zauważyć, że fakt prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę nie jest równoznacznym z formalnym zarejestrowaniem działalności gospodarczej. Ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych nie wskazuje na bezpośrednią zależność prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę od zarejestrowania czy formalnego prowadzenia działalności gospodarczej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 r. (I OSK 549/13) podkreślił, że przepisy sankcjonujące, do których należy art. 130 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, wymierzone są w każdy podmiot, którego rzeczywista działalność odpowiada ich dyspozycji. Z tego względu obejmują one także - a nawet przede wszystkim - działalność podmiotów prowadzoną bez zezwolenia lub taką, która nie została zgłoszona właściwemu organowi (określaną potocznie jako odbywająca się „w szarej strefie” oraz „na czarno”). Organy mają obowiązek weryfikowania, czy na obszarze ich właściwości faktycznie prowadzona jest działalność podlegająca karze i winny poszukiwać wszystkich podmiotów, których rzeczywiste funkcjonowanie odpowiada dyspozycji przepisów – niezależnie od tego, czy formalnie zadeklarowały one prowadzenie takiej działalności. Nakaz znajduje uzasadnienie w zasadzie państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) w związku z zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP).

Jeśli w ramach działalności gospodarczej podmiot prowadzi placówkę całodobowej opieki bez wymaganego prawem zezwolenia wojewody, to jego działalność podlega karze.

Odnosnie do działań mających na celu ochronę mieszkańców placówek należy zwrócić uwagę na art. 131a ustawy o pomocy społecznej, nakładający na wojewodę obowiązki informacyjne w przypadku wymierzenia placówce kary pieniężnej - w tym wymierzenia kary i jednoczesnego cofnięcia zezwolenia w sytuacji stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia przebywających w niej osób. O nałożonej karze wojewoda zawiadamia:

- ośrodek pomocy społecznej, centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, a także powiatowe centrum pomocy rodzinie właściwe ze względu na położenie placówki celem podjęcia działań zmierzających do zapewnienia pomocy osobom przebywającym w placówce oraz nawiązania kontaktu z członkami rodziny, opiekunami prawnymi lub kuratorami tych osób;
- w ramach posiadanych informacji, członków rodziny, opiekunów prawnych lub kuratorów osób przebywających w placówce.

Wojewoda ma również obowiązek przedstawienia osobom przebywającym w placówce oraz, w ramach posiadanych informacji, członkom rodziny, opiekunom prawnym, kuratorom osób przebywających w placówce wyciągu z rejestru placówek zapewniających całodobową opiekę, zawierającego dane teled adresowe placówek z terenu województwa.

W przypadku pilnej konieczności zapewnienia pomocy osobom przebywającym w placówce, w stosunku do której wydano decyzję nakazującą wstrzymanie prowadzenia jej działalności z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, wojewoda koordynuje działania

zmierzające do zabezpieczenia niezbędnej pomocy osobom potrzebującym przy udziale kierownika ośrodka pomocy społecznej albo dyrektora centrum usług społecznych gminy właściwej ze względu na położenie placówki.

Głównym celem administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych przez ustawę o pomocy społecznej jest doprowadzenie do sytuacji, w której podmiot prowadzący placówkę bez zezwolenia wojewody przywraca stan zgodny z obowiązującymi przepisami, tj. zaprzestaje jej dalszego prowadzenia lub uzyskuje przedmiotowe zezwolenie.

Należy podkreślić, że przepisy ustawy o pomocy społecznej dotyczące wskazanych placówek mają zagwarantować, że działalność polegająca na zapewnieniu opieki osobom jej potrzebującym prowadzona będzie z poszanowaniem ich praw, w sposób zapewniający im poczucie bezpieczeństwa i zachowania godności osobistej. Działalność taka obwarowana jest wymogiem uzyskania zezwolenia wojewody i poddawana regularnym kontrolom, osoby zaś i podmioty naruszające wskazane wymogi ustawowe podlegają karom.

Wyjaśniam, że zgodnie z art. 6 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) minister, kierownik urzędu centralnego lub przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów kontroluje:

- podległe mu lub przez niego nadzorowane organy i jednostki organizacyjne;
- jednostki podległe organom, o których mowa w pkt 1 lub przez nie nadzorowane;
- podmioty, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której jest dysponentem.

Z kolei, na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2025 r. poz. 428), minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego postępowania z obowiązującymi przepisami oraz jego rzetelności i gospodarności.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie posiada uprawnień do kontrolowania wojewodów w zakresie czynności nadzorczych określonych w art. 129 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Podstawy takiej nie zawiera też ustawa o pomocy społecznej.

W kontekście opisanego w zapytaniu przypadku nieprawidłowości dotyczących działalności jednej z placówek na terenie Województwa Mazowieckiego należy wskazać, że na podstawie ustawy o pomocy społecznej kontrole w placówkach zapewniających całodobową opiekę pozostają kompetencją wojewody. Kontrole te przeprowadzają inspektorzy właściwi ze względu na położenie placówek urzędu wojewódzkiego. Natomiast, zgodnie z art. 131 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jest organem odwoławczym od decyzji wydanych przez wojewodę na podstawie art. 131 ust. 1 i 2 w zw. z art. 130 ustawy o pomocy społecznej, tj. wydanych w sprawach nałożenia kary za niewykonanie zaleceń pokontrolnych, kar z tytułu prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym i osobom w podeszłym wieku bez zezwolenia wojewody, a także zezwoleń na prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku.

Pragnę ponownie podkreślić, że w art. 126 ustawy o pomocy społecznej określono zakres czynności, do których przeprowadzenia w ramach postępowania nadzorczego i kontrolnego jest uprawniony wojewoda oraz upoważniony przez niego zespół inspektorów.

Obowiązujące przepisy ustawy o pomocy społecznej zawierają tym samym regulacje dotyczące nadzoru nad placówkami zapewniającymi całodobową opiekę. Należy zatem uznać, że w obecnym systemie istnieją instrumenty prawne chroniące mieszkańców tych placówek.

Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie są jedynymi, które umożliwiają karanie podmiotów prowadzących działalność zagrażającą życiu i zdrowiu osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Przesłanki popełnianie 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 nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub w podeszłym wieku. Urzędy wojewódzkie mogą więc - w ramach podejmowanych działań, gdy sytuacja tego wymaga - zawiadomić prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa narażenia życia i zdrowia mieszkańców placówki, a także na uniemożliwieniu przeprowadzenia czynności kontrolnych na jej terenie. Decyzja co do dalszego toku sprawy w takim postępowaniu podejmowana jest przez organy ścigania.

Warto wspomnieć, że w ramach stałej współpracy z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich na bieżąco zgłaszają problemy dotyczące kontroli takich placówek, co niejednokrotnie skutkuje zmianą przepisów usprawniającą pracę służb kontrolnych wojewody. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej konsultuje z wojewodami projekty zmian przepisów prawnych dotyczących placówek, wojewodowie proszeni są również o przedkładanie propozycji zmian, które są następnie wnikliwie analizowane.

Zapewniam, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zdaje sobie sprawę z wagi kwestii związanych z koniecznością zabezpieczenia całodobowej opieki dla potrzebujących stałego wsparcia osób z niepełnosprawnościami, przewlekle chorych i w podeszłym wieku. Minister regularnie podejmuje działania polegające m.in. na pozyskiwaniu aktualnych informacji za pośrednictwem urzędów wojewódzkich, poddaje też analizie funkcjonujące przepisy prawne.

W tym kontekście informuję, że zarządzeniem nr 24 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹ 27 czerwca powołano Zespół do spraw reformy systemu pomocy społecznej, złożony z grona ekspertów, praktyków oraz osób ze świata nauki. Zespół dokona przeglądu funkcjonujących rozwiązań prawnych i organizacyjnych w systemie pomocy społecznej, by poprzez wyznaczenie obszarów i kierunków zmian wypracować rozwiązania system ten reformujące.

Odnosnie do funkcjonowania ośrodka w Konstancinie-Jeziornie informuję, że w związku z informacjami dotyczącymi występowania nieprawidłowości w placówce całodobowej opieki działającej przy ul. Prusa 14 w Konstancinie-Jeziornie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, pismem z 28 lipca 2025 r. (znak: DPS-I.053.19.2025.AP), przekazał informacje na ten temat Wojewodzie Mazowieckiemu.

Z informacji przekazanej przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki wynika, że pomimo licznych nieprawidłowości w funkcjonowaniu placówki wykazywanych podczas przeprowadzanych kontroli nie stwierdzono zagrożenia życia i zdrowia jej pensjonariuszy, nie było więc

¹ Zarządzenie nr 24 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw reformy systemu pomocy społecznej (Dz. Urz. MRPiPS z 2024 r. poz. 24)

podstawy prawnej do wydania decyzji z art. 130 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, tj. do nakazania wstrzymania prowadzenia placówki, z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, do czasu uzyskania zezwolenia.

Zaznaczyć przy tym trzeba, że warunkiem pobytu w placówce jest zawarcie w tym przedmiocie umowy cywilnoprawnej z podmiotem ją prowadzącym.

Przekazuję też, że Mazowiecki Urząd Wojewódzki poinformował, iż 30 grudnia 2022 r. Wojewoda Mazowiecki złożył zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Piasecznie o możliwości popełnienia przestępstwa określonego w art. 160 ustawy Kodeks karny, tj. narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu mieszkańców placówki przez Urszulę Puczkowską i Tomasza Siedleckiego (wspólników spółki cywilnej ECODOS U.T. s.c. – podmiot prowadzący placówkę pn. ECODOS Europejskie Centrum Opieki Dla Osób Starszych w Konstancinie-Jeziornie przy ul. Prusa 14) oraz przez personel tej placówki. Postępowanie zostało umorzone 29 lutego 2024 r.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Katarzyna Nowakowska

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/