

MAŁOPOLSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KRAKOWIE

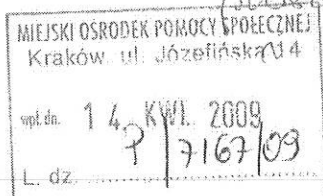
WYDZIAŁ POLITYKI SPOŁECZNEJ

PS.III.0932-16-08

wasz znak: MOPS-DM/ZK/070/32/W-3170/2009

Kraków, dnia

7 KWI. 2009



Szanowna Pani
Józefa Grodecka
Dyrektor Miejskiego Ośrodka
Pomocy Społecznej w Krakowie
ul. Józefińska 14
30-529 Kraków

Stanowisko w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do protokołu kontroli

Ustosunkowując się do treści zastrzeżeń wniesionych przez Panią do protokołu PS.III.0932-16-08 z kontroli problemowej przeprowadzonej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Krakowie w okresie od 2 do 18 grudnia 2008 roku, pismem z dnia 9 marca 2009 roku (znak j.w.), informuję, iż zespół inspektorów prowadzący kontrolę przeanalizował przedstawione zarzuty i uznał je za częściowo zasadne. Na podstawie analizy zastrzeżeń uznano, iż podjęcie dodatkowych czynności kontrolnych jest zbędne.

W związku z częściowym uznaniem zarzutów poprawiono protokół kontroli poprzez dołączenie do niego wykazu zmian. W sprawie nieuznanych zarzutów zespół inspektorów zajął poniższe stanowisko, zaakceptowane przez Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego:

- strona 1 akapit szósty oraz ostatni - **zastrzeżenie zostało uznane**

- strona 2 akapit piąty - **zastrzeżenie zostało uznane**

- strona 3 akapit drugi - **zastrzeżenie nie zostało uznane**. Nie można zaakceptować stwierdzenia, iż w zarządzeniu Nr 3/2006 Dyrektora MOPS z dnia 27 stycznia 2006 roku nie jest określony, jak to stwierdzono w protokole: „wzór ankiety określającej szczegółowe rodzaje czynności wykonywane w ramach specjalistycznych usług opiekuńczych.” Mianowicie zarządzenie określa „wzór załącznika do decyzji, określającego zakres specjalistycznych usług opiekuńczych”. Ww. załącznik jest równoznaczny z ankietą określającą czynności wykonywane w ramach specjalistycznych usług opiekuńczych.

- strona 3 akapit trzeci – **zastrzeżenie zostało uznane**

- strona 7 w punkcie dotyczącym decyzji znak MOPS-F1/4263/R11/06/3630/2008 z dnia 04.02.2008 r. - **zastrzeżenie nie zostało uznane**. Informacje podane w zastrzeżeniu są w pełni prawdziwe, jednak w żaden sposób nie podważają ustaleń protokołu. Mianowicie, ustalenia protokołu oparte są o znajdujące się w aktach sprawy oświadczenie osoby sprawującej opiekę z miesiąca listopada 2007 roku (na oświadczeniu brak dokładnej daty). W oświadczeniu znajdują się następujące stwierdzenia: „Od IX 2007 podjęłam się za zgodą p. (która napisała oświadczenie o zgodzie na malowanie) malowania mieszkania, które nie było malowane 40 lat, a stan tego mieszkania przedstawiał się tragicznie (do tego stopnia, iż pojawiły się głosy o eksmisji). Ponadto wykonuję inne prace, jak: sprzątanie mieszkania,

układanie, mycie mebli podłóg, wanny, sanitaria, kąpanie p. Małgosi, przygotowywanie posiłków na sobotę i niedzielę, chodzenie po obiady, rejestrowanie do lekarzy, ... robienie zakupów, uzupełnianie bieżących opłat". Podkreślić należy, iż zespół inspektorów nie stawia tutaj zarzutów osobie świadczącej specjalistyczne usługi opiekuńcze, która wykazała się wkładem pracy i troską o osoby, którymi się zajmuje. Stwierdzony problem polegał na przyznawaniu stronom wyłącznie usług specjalistycznych, bez wnikliwego rozważenia i zbadania, czy nie potrzebują również usług o charakterze opiekuńczym i gospodarczym, tj. niespecjalistycznym.

- strona 7 w punkcie dotyczącym decyzji znak MOPS-F1/4263/S210/06/010128/2008 z dnia 25.08.2008 r. - **zastrzeżenie nie zostało uznane**. Informacje faktyczne podane w zastrzeżeniu są w pełni prawdziwe, jednak w żaden sposób nie podważają ustaleń protokołu.

Przedstawiono zastrzeżenia dotyczące zawartego w protokole stwierdzenia: „*Brak aktualnego zaświadczenia lekarskiego wskazującego na konieczność wprowadzenia specjalistycznych usług opiekuńczych, jedynie adnotacja pracownika socjalnego w wywiadzie środowiskowym, iż „z uwagi na stan zdrowia pozostaje w stałym leczeniu psychiatrycznym. Stan zdrowia ulega ciągłemu pogorszeniu z powodu Alzheimerera. Aktualnie wskazane jest przyznanie specjalistycznych usług opiekuńczych.”* W zastrzeżeniach zawarto stwierdzenie: „*Nie został określony przedział czasowy, przez które zaświadczenie uznaje się za „aktualne”. Ośrodek, przyznając specjalistyczne usługi opiekuńcze, a także inne świadczenia z pomocy społecznej, bierze pod uwagę całość zgromadzonego materiału dowodowego, (w tym również inną niż zaświadczenie dokumentację lekarską, np. recepty, skierowania, karty leczenia szpitalnego) oraz aktualne potrzeby klienta.*”

Taki sposób postępowania jest zasadniczo prawidłowy i zgodny z wynikającą z art. 75 i 80 kodeksu postępowania administracyjnego zasadą swobodnej oceny dowodów, która jednak nie może przerodzić się w ocenę dowolną. Jak stwierdzono w komentarzu do art.80 kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071), [w:] G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103, LEX, 2007, wyd. II. „*Zasada ta nie oznacza jednak, że organ jest uprawniony do oceny dowodów według dowolnych kryteriów; swoją ocenę w tej mierze obowiązany jest oprzeć na przekonywających podstawach i dać temu wyraz w uzasadnieniu decyzji. W nauce podkreśla się, że swobodna ocena dowodów musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz zachowaniem określonych reguł tej oceny. Naruszenie tych reguł, a także norm procesowych odnoszących się do środków dowodowych stanowi przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów.*”

W szczególności zwrócić uwagę należy na art. 84 § 1 kpa, który stanowi: „Gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii.” W komentarzu do art.84 kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071), [w:] G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103, LEX, 2007, wyd. II. stwierdzono: „*Nie ulega wątpliwości, że w postępowaniu administracyjnym obowiązek zgromadzenia i rozpatrzenia całego materiału dowodowego spoczywa na organie administracyjnym. Winien on w tym procesie wykorzystać wszystkie możliwości ustalania stanu faktycznego, nie wyłączając także pomocy osób posiadających wiedzę specjalistyczną w danej dziedzinie, o ile posiadana przez niego wiedza jest w danej sprawie niewystarczająca. Nie budzi zatem wątpliwości uznaniowy charakter korzystania z dowodu opinii biegłego, bowiem nie każdy stan faktyczny musi być ustalany w oparciu o takie dowody. Nawet jednak w sytuacji, gdyby organ prowadzący postępowanie posiadał w danej dziedzinie wiedzę specjalistyczną, nie wyklucza to możliwości zwrócenia się do biegłego o sporządzenie stosownej opinii dla pełniejszego wyjaśnienia stanu faktycznego. ...Wiadomości specjalne nie*

są znane przeciętnemu członkowi społeczeństwa. Wiadomości specjalne zdobywa się w drodze uzyskania wykształcenia w określonej dziedzinie lub przez wykonywanie oznaczonego zawodu pozwalającego na zdobycie doświadczenia w określonym zakresie powyżej zwykłego poziomu w danym zawodzie. ... Wiadomościami specjalnymi są zatem wiadomości z zakresu...medycyny...” Jak wynika z ww. przepisów i komentarza, w przypadku gdy organ administracyjny napotyka sprawę, do której rozstrzygnięcia potrzebne są wiadomości specjalne, może skorzystać, jeśli uzna to za niezbędne, z opinii biegłych, albo oprzeć się na innych stosownych dowodach, do których bez wątpienia należy zaświadczenie lekarskie. Na organie spoczywa jednak obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego.

Nie jest dopuszczalne stwierdzenie okoliczności, do których ustalenia wymagane są wiadomości specjalne, na podstawie oceny osób, które takich wiadomości nie posiadają. Art. 50 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej stwierdza: „Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.” Jest rzeczą niewątpliwą, iż ustalanie, jakie są szczególne potrzeby osób wynikające z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, oraz jakie usługi świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym są takim osobom potrzebne, wymaga wiadomości specjalnych o charakterze medycznym. Odnosi się to tym bardziej do specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, o których mowa w art. 18 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

W przedmiotowej sprawie w aktach znajduje się zaświadczenie lekarskie z dnia 16 stycznia 2007 roku, zgodnie z którym strona „pozostaje w leczeniu psychiatrycznym od lutego 2006 z powodu otępienia, prawdopodobnie typu Alzheimer’a”, oraz Karta Informacyjna Leczenia Szpitalnego z dnia 14 marca 2006 roku, w której stwierdzono: „Wypisana do domu w stanie ogólnym dosyć dobrym z zaleceniami dalszego leczenia i opieki”. Opierając się m.in. o ww. dowody, stronie przyznano usługi opiekuńcze niespecjalistyczne. Do dnia 25 sierpnia 2008 roku pani . była objęta usługami opiekuńczymi obejmującymi: m.in. dostarczanie jednego gorącego posiłku dziennie, mycie, czesanie, ubieranie, kąpiel.

Decyzjami z dnia 25 sierpnia 2008 roku uchylono decyzje przyznające usługi opiekuńcze gospodarcze i pielęgnacyjne oraz wydano decyzję przyznającą specjalistyczne usługi opiekuńcze. Uzasadnieniem ww. decyzji była rezygnacja strony z usług niespecjalistycznych i wnioskowanie o usługi specjalistyczne. Decyzje uchylające wydano w oparciu o art. 155 kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi: „Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.”

Zwrócić uwagę należy, iż jedynym nowym dowodem uzyskanym od czasu wydania decyzji przyznających usługi niespecjalistyczne była adnotacja pracownika socjalnego w wywiadzie środowiskowym o następującej treści: „Z uwagi na stan zdrowia pozostaje w stałym leczeniu psychiatrycznym. Stan zdrowia ulega ciągłemu pogorszeniu z powodu Alzheimer’a. Aktualnie wskazane jest przyznanie specjalistycznych usług opiekuńczych.” Jak stwierdzono powyżej, pracownik socjalny nie posiada wiadomości specjalnych o charakterze medycznym, tak więc jego adnotacja nie może być wystarczającym dowodem w sprawie. W takiej sytuacji organ administracyjny powinien dolożyć szczególnej troski przy ustalaniu czy zachodzą przesłanki art. 155, czyli czy „interes społeczny lub słuszny interes strony” nakazują uchylenie decyzji. Akta przedmiotowej sprawy i uzasadnienie decyzji nie potwierdzają zachodzenia tej przesłanki. W uzasadnieniu decyzji z dnia 25 sierpnia 2008 r. stwierdzono jedynie: „Zmiana decyzji administracyjnej dotyczącej czasookresu świadczonych

usług nastąpiła w związku z pisemną rezygnacją z dalszej pomocy w powyższej formie. W tym stanie rzeczy działając w oparciu o art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 50 ustawy o pomocy społecznej postanowiono jak w sentencji."

Sformułowanie, iż „nie został stwierdzony przedział czasowy, przez które zaświadczenie uważa się za ‘aktualne’”, wydaje się wynikać z niezrozumienia istoty zagadnienia. Zgodnie z art. 76 kpa, dokumenty urzędowe stanowią dowód tego, co w nich zostało stwierdzone. W tym znaczeniu dokumenty nigdy nie tracą ważności i niezależnie od upływu czasu są ważnym dowodem w sprawie. Zwrócić jednak uwagę należy, iż z natury każdego dokumentu, w tym zaświadczenia lekarskiego, wynika, że może opisywać stan rzeczy jedynie w momencie jego wydania. Przykładowo, w aktach przedmiotowej sprawy znajduje się zaświadczenie lekarskie z dnia 16 stycznia 2007 roku. Stanowi ono dowód na stan zdrowia strony w tymże dniu. Ustalenie, czy stan ten uległ zmianie musi być dokonane na podstawie ogólnych zasad oceny dowodów. Faktem powszechnie znanym (art. 77 § 4 kpa) jest, że otępienie związane z wiekiem typu Alzheimer'a jest chorobą o charakterze trwałym, można więc przyjąć, iż stanu zdrowia w późniejszym okresie nie uległ zmianie.

Zwrócić jednak uwagę należy na fakt, że w przedmiotowym przypadku organ uznał, że taka zmiana stanu zdrowia nastąpiła, i że osoba, która w momencie wydania orzeczenia nie wymagała specjalistycznych usług opiekuńczych, musiała w dniu 25 sierpnia 2008 roku takie usługi otrzymać. Tego typu stwierdzenie nie może być oparte na zaświadczeniu lekarskim sporządzonym ponad rok przed wydaniem decyzji.

- strona 9 akapit drugi - **zastrzeżenie nie zostało uznane.** Wyjaśniam, że stanowisko Wydziału Polityki Społecznej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego zawarte jest w protokole PS.III.0932-16-08 z kontroli problemowej przeprowadzonej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Krakowie.

- strona 10 akapit drugi - w punkcie dotyczącym decyzji znak MOPS-F6/4263/G110/06/009187/2008 z dnia 11.07.2008 r.- **zastrzeżenie nie zostało uznane.** Informacje faktyczne podane w zastrzeżeniu są w pełni prawdziwe, jednak w żaden sposób nie podważają ustaleń protokołu. Do sprawy odnoszą się wyjaśnienia powyższe.

Zwrócić uwagę należy również na pismo strony z dnia 22 listopada 2007 roku, gdzie strona akceptuje na przyszłość specjalistyczne usługi opiekuńcze, ale jednocześnie podtrzymuje konieczność przyznania usług o charakterze niespecjalistycznym. W piśmie z dnia 29 lutego 2008 roku strona pisze: „*Nadal praktycznie nie wychodzę z mieszkania (jedynie do Kliniki Hematologii i innych lekarzy specjalistów) posiadam psa oraz konieczność załatwienia różnych spraw urzędowych. Pobyt w klinice czy u innych lekarzy przekracza 2 godz., sprawy urzędowe, wyprowadzanie psa i pomoc w czynnościach domowych to usługi świadczone przez opiekunkę, p. Ponadto zakupy lekarstw, żywności czy innych art. przemysłowych też wykonuje Opiekunka.*”

Jeszcze raz podkreślić należy, iż § 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U. Nr 189, poz. 1598 z późn. zm.) jasno stanowi, że specjalistyczne usługi nie obejmują wykonywania czynności w zastępstwie świadczeniobiorcy, a jedynie wspieranie, także w formie asystowania w codziennych czynnościach życiowych. Wykonywanie czynności zamiast świadczeniobiorcy jest objęte usługami opiekuńczymi niespecjalistycznymi, zdefiniowanymi w art. 50 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Jak wynika jednoznacznie z pisma strony, opuszcza ona mieszkanie jedynie w celu wizyt u lekarzy. Wyprowadzanie psa czy dokonywanie zakupów nie mają w tym przypadku charakteru wspierania albo asystowania, lecz stanowią opiekę niespecjalistyczną wykonywaną w zastępstwie strony. W żadnym przypadku nie podważa to konieczności przyznania specjalistycznych usług opiekuńczych,

których potrzebę strona odczuwa. W przypadku jednak, gdy strona potrzebuje również usług opiekuńczych niespecjalistycznych, należy przyznać oba rodzaje usług, z odpowiednim podziałem godzinowym. Nie jest właściwe przyznawanie tylko specjalistycznych usług opiekuńczych w przypadkach, gdy ze sytuacji zdrowotnej strony i jej niezbędnych potrzeb jasno wynika, że osoba świadcząca usługi będzie zmuszona do wykonywania również usług niespecjalistycznych, gdyż stawia to osoby wykonujące usługi w sytuacji, gdy muszą wykonywać czynności nie objęte decyzją i nie wymagające specjalistycznego przygotowania zawodowego.

Jednocześnie przekazuję ponownie dwa egzemplarze protokołu, wraz z dołączonymi dokonanymi zmianami w treści protokołu, celem podpisania.

Z up. Wojewody Małopolskiego

mgr Krystyna Szlachta
Zastępca Dyrektora
Wydziału Polityki Społecznej