



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS-4101-02-03/2012
P/12/105

Warszawa, dnia 30 sierpnia 2012 r.

**Pani
Małgorzata Woźnicka
Przewodnicząca
Zespołu do Spraw Orzekania
o Niepełnosprawności
w Otwocku**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny przeprowadziła w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Otwocku kontrolę działalności Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w zakresie organizacji procesu orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności w latach 2010-2012 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², przekazuje Pani Przewodniczącej niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia działalność Zespołu w zakresie objętym kontrolą. Ocenę tę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i oceny częściowe.

1. Skład Zespołu, powołanego przez Starostę Otwockiego przy Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Otwocku na podstawie art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych³, odpowiadał, z poczynionymi niżej uwagami, wymogom określonym w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności⁴. Podstawowym miejscem pracy 12 spośród 20 osób powołanych w skład Zespołu było, według stanu na 30 czerwca 2012 r., Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie. Stwierdzono nieposiadanie przez 5 członków Zespołu (2 lekarzy, psychologa i 2 pracowników socjalnych) ważnych zaświadczeń uprawniającego do udziału w pracach Zespołu (§ 23 ust. 1 rozporządzenia). Osoby, o których jest mowa, spełniały wymogi kwalifikacyjne (§ 21 ust. 1). Nie brały jednak udziału w posiedzeniach składów orzekających,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328 ze zm.

a nieobjęcie ich szkoleniem wymaganym do uzyskania zaświadczenia były, jak wyjaśniano, względy osobiste, zawodowe i zdrowotne (osoby te zadeklarowały uczestnictwo w szkoleniu i udział w pracach Zespołu).

W latach 2010-2012 (I półrocze) w składzie Zespołu brak było osoby z kwalifikacjami pedagoga (§ 18 pkt 5 rozporządzenia), co było też przedmiotem uwag ze strony Wojewody Mazowieckiego (po kontroli z 2010 r.). Przyjmując wyjaśnienia Pani Przewodniczącej, że wiedza i dyspozycyjność psychologa rekompensowały ten brak, Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednocześnie uwagę na pilną potrzebę pozyskania do składu Zespołu osoby o takich kwalifikacjach.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia formalną poprawność wydanych przez Zespół orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Szczegółowe badania 56 orzeczeń spośród 2.623 wydanych w kontrolowanym okresie wykazały, że zawierały one wskazania określone w art. 6b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz dane określone w § 13 ust. 1 i 2 wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Zauważyć jednak należy, że w 28 orzeczeniach o niepełnosprawności nie podano informacji o numerze dokumentu potwierdzającego tożsamość dziecka (§ 13 ust 1 pkt 6). Ponadto 31 orzeczeń doręczono osobom zainteresowanym lub ich przedstawicielom ustawowym w terminie przekraczającym 14 dni od dnia posiedzenia, czym naruszono § 13 ust. 5 rozporządzenia. Nie realizowano też w praktyce orzeczniczej, w pełnym zakresie, zasad określonych w § 13 ust. 4, zobowiązujących do indywidualizowania treści uzasadnień orzeczeń, a także wskazywania w nich faktów, które zespół orzekający uznał za istotne w sprawie i udowodnione oraz dokumentów potwierdzających ustalenie (odmowę ustalenia) niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Z treści orzeczeń wynikało ponadto, że w 10 przypadkach powierzono, z naruszeniem § 19 ust. 2 rozporządzenia, funkcję przewodniczącego składu orzekającego lekarzowi o specjalizacji innej niż choroba zasadnicza badanej osoby.
3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niedotrzymanie, określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, terminów na załatwienie sprawy i wydanie orzeczenia (w 26 sprawach – 46,4%). Wnioski rozpatrzono w terminie przekraczającym 31 dni, w tym w 3 sprawach – powyżej 60 dni. O niezakończonym w terminie, mimo obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 i 2 Kpa, wnioskodawcę poinformowano tylko w 5 sprawach. W większości spraw niedochowanie terminu nastąpiło z przyczyn organizacyjnych, zależnych od Zespołu, w tym również związanych z nieobecnością lekarza – przewodniczącego składu orzekającego. W jednej sprawie wnioskodawcę poinformowano o wyznaczeniu nowego terminu posiedzenia składu, nie podając przyczyny zmiany. W 4 sprawach wydłużenie terminu uznano za usprawiedliwione. Ponadto w jednej sprawie wnioskodawca nie stawił się na posiedzenie, ponieważ nie wysłano do niego zawiadomienia. Zauważyć należy, że w jednej skardze postawiono zarzut bezczynności Zespołu – był on przedmiotem postępowania wyjaśniającego, przeprowadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego. Wykazało ono, że działanie Zespołu naruszyło art. 35 § 2 Kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej powinien niezwłocznie załatwić sprawę, która mogła być rozpatrzona w oparciu o dowody przedstawione przez stronę.
4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia rzetelność dokumentacji sporządzonej przez pracowników socjalnych i doradców zawodowych w 34 spośród objętych badaniem 42 sprawach (81%). Zapisy w arkuszach: *Ocena sytuacji socjalno-społecznej dziecka*, *Ocena społeczna osoby, która nie ukończyła 16 roku życia (...)*, *Ocena zawodowa dla potrzeb postępowania o ustalenie stopnia niepełnosprawności oraz rehabilitacji zawodowej* i *Ocena funkcjonowania społecznego dla potrzeb postępowania o ustalenie stopnia niepełnosprawności* miały ogólnikowy charakter, nie nawiązywały bezpośrednio do pytań, na które sporządzający arkusz powinien odpowiedzieć. Ponadto nie wypełniano (częściowo lub całkowicie) wszystkich wymaganych w arkuszach pozycji. Nierzetelne prowadzenie wskazanej dokumentacji zwiększa – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – ryzyko wydania w pierwszej

instancji błędnej decyzji o zaliczeniu osoby do określonego stopnia niepełnosprawności lub przyznania niepełnosprawności.

5. Uwagę zwracał wysoki odsetek spraw, w których wydane przez Zespół orzeczenie zostało uchylone lub zmienione. Z 229 odwołań od orzeczeń, które wpłynęły w badanym okresie do Zespołu, utrzymano w mocy jedynie 87 (37,8%), 20 (8,7%) uchylono w całości, zaś 95 (41,5%) – w części. W wypadku 17 orzeczeń Zespół skorzystał z prawa do jego zmiany po wniesieniu odwołania, z tego 3 uchylił w całości, a 14 w części. Uwzględniając odwołania Zespół kierował się wynikami ponownej analizy dokumentacji, zgromadzonej przed wydaniem pierwotnego orzeczenia oraz treścią odwołania. Fakty te wskazują – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – że pierwotne orzeczenia w tych sprawach wydane zostały z zaniechaniem rzetelnej analizy i oceny zebranej dokumentacji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę na niedotrzymywanie terminów przekazywania zaskarżonych orzeczeń z dokumentacją sprawy do organu odwoławczego (II instancji). Analiza dokumentacji w sprawie 45 odwołań wykazała, że 3 z nich Zespół rozpatrzył w terminie; pozostałe 42 odwołania wraz z aktami sprawy przesłał do organu odwoławczego, w tym 15 w terminie od 8 do 17 dni, czym naruszono art. 133 Kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni licząc od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art.132 Kpa. Opóźnienia wyjaśniano przyczynami organizacyjnymi, m.in. zobowiązaniami zawodowymi członków składów orzekających, które nie zawsze pozwalały na zorganizowanie posiedzenia w czasie pozwalającym na dotrzymanie terminu.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia przystosowanie zajmowanych (użytkowanych) przez Zespół pomieszczeń do potrzeb osób niepełnosprawnych. Główna siedziba Zespołu w budynku Starostwa Powiatowego spełniała warunki określone w § 24 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności, z wyjątkiem podjazdu przed wejściem, który wyposażono w jednostronną poręcz posiadającą zbyt krótkie przedłużenia (por. § 298 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵). NIK pozytywnie ocenia też dostosowanie łazienki do potrzeb osób niepełnosprawnych, łącznie z wyposażeniem jej w balkonik rehabilitacyjny.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę na potrzebę usunięcia bariery architektonicznej w postaci trzech stopni w jednym oraz braku obustronnych poręczy i krawężników na podjeździe w drugim z wejść do budynku, w którym odbywają się posiedzenia składów orzekających (por. § 71 ust. 1 przytoczonego rozporządzenia Ministra Infrastruktury), zaznaczając, że stan w tym zakresie nie spełnia warunków określonych w § 24 ust. 2 pkt 1-3 oraz § 38 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności. W ocenie NIK podjęcia przez Zespół działań, wspólnie z właścicielem – zarządcą nieruchomości, wymagał także stan parkingu – stanowisko postojowe wzdłuż jezdni nie miało pionowego oznaczenia, w pobliżu pierwszego wejścia nie było obniżonego krawężnika umożliwiającego dotarcie do budynku, droga dojazdowa z pozostałych miejsc do drugiego wejścia uniemożliwiała (głębokie nierówności) płynne i bezpieczne poruszanie się osobom niepełnosprawnym. Przed bramą wjazdową i przed wejściami do budynku brak było informacji o miejscu posiedzeń Zespołu⁶. Warunki określone w § 25 wskazanego rozporządzenia spełniały natomiast pomieszczenia zajmowane przez Zespół w tym budynku.

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.

⁶ W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki w latach 2009-2010 nie zgłaszano uwag w kwestii barier architektonicznych utrudniających osobom niepełnosprawnym dostęp do budynku i pomieszczeń użytkowanych przez Zespół.

7. Wyniki badania wykonania budżetu Zespołu w latach 2010-2012 (I półrocze) uzasadniały pozytywną ocenę gospodarowania środkami przeznaczonymi na działalność orzeczniczą. W 2010 r. na działalność Zespołu wydatkowano 85 tys. zł ze środków przekazanych przez Wojewodę Mazowieckiego oraz 14,9 tys. zł z budżetu Powiatu Otwockiego, natomiast w 2011 r. i I półroczu 2012 r. odpowiednio 87,3 tys. zł i 48 tys. zł (tylko z budżetu Wojewody Mazowieckiego). Badania w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych z członkami Zespołu wykazały, że ich przedmiotem był udział w posiedzeniach składów orzekających i wydawanie orzeczeń. Nie zawierano umów i nie wypłacano wynagrodzeń tym spośród członków Zespołu, którzy nie posiadają zaświadczenia uprawniającego do udziału w posiedzeniach składów orzekających lub – ze względów osobistych, zdrowotnych lub zawodowych – czasowo zawiesiły swój udział w pracach Zespołu.
8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, ocenia rzetelność wykonywania obowiązków sprawozdawczych. Wyniki badania sprawozdania – tabela VI pn. *Wydatki powiatowego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności* za IV kw. 2011 r., przekazanego do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego ujawniły, że w tabeli VI błędnie wykazano kwoty wydatków poniesionych w związku z zawartymi umowami cywilnoprawnymi oraz pozostałych – różnica 2,9 tys. zł (błędy nie miały wpływu na ogólną kwotę wydatków zrealizowanych w 2011 r. oraz wysokość kosztu jednostkowego orzeczenia wydanego w tym okresie). Stwierdzono ponadto, że w sprawozdaniach za IV kw. 2010 r., IV kw. 2011 r. i za II kw. 2012 r., w pozycji *Liczba osób, z którymi zawarto umowy cywilnoprawne*, wykazano w poszczególnych latach – z powodu, jak wyjaśniano, błędów rachunkowych – 13 zamiast 12, 9 zamiast 14 i 11 zamiast jednej, natomiast w pozycji *liczba umów cywilnoprawnych*: 7 zamiast 12, 16 zamiast 23 i 6 zamiast jednej.

W sprawozdaniach, o których jest mowa (za IV kw. 2010 r., IV kw. 2011 r. i za II kw. 2012 r.) błędnie wykazano też liczbę zatrudnionych ogółem w tabeli I pn. *Skład powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności* (odpowiednio: 16 zamiast 15, 18 zamiast 16 oraz 17 zamiast 12 osób). Najwyższa Izba Kontroli, odnosząc się do argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniach stwierdza, że dane o zatrudnieniu wykazane w sprawozdaniach nie oddają rzeczywistego stanu w tym zakresie, jednak przyjmuje wyjaśnienie, że uwarunkowania związane z wprowadzaniem danych do systemu informatycznego EKSMOON (daty powołania – odwołania, a nie daty zawarcia umowy cywilnoprawnej z członkiem składu orzekającego) generują rozbieżności między liczbą osób wykazanych w tabeli, a liczbą osób, z którymi zawarto takie umowy.

9. Ustalenia kontroli wskazują, że zrealizowany został, określony w § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 listopada 2007 r. w sprawie warunków, sposobu oraz trybu gromadzenia i usuwania danych w ramach Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności⁷, obowiązek wydania przez administratora systemu instrukcji określającej sposób zarządzania systemem, z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa informacji. W zarządzeniu Nr 1/2011 Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Otwocku w sprawie zapewnienia należytego bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych, zawarto m.in. zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych i instrukcję postępowania w przypadku zaistnienia podejrzenia naruszenia zabezpieczeń przetwarzanych w systemie danych osobowych w Centrum. W załączonym wykazie zbiorów danych osobowych wymieniono m.in. program EKSMOON, jako narzędzie do przetwarzania tych danych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, działając na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie niezbędnych decyzji, w tym organizacyjnych, zapewniających:

⁷ Dz. U. Nr 228, poz. 1681.

- rozpatrywanie wniosków o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności oraz dostarczanie wydanych w związku z nimi orzeczeń osobie zainteresowanej lub jej przedstawicielowi ustawowemu, jak również przekazywanie odwołań wraz z aktami sprawy do organu odwoławczego (II instancji), z zachowaniem terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego;
 - stosowanie się do określonego w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności wymogu wskazywania w treści orzeczeń faktów, które zespół orzekający uznał za istotne w sprawie i udowodnione oraz dokumentów potwierdzających ustalenie (odmowę ustalenia) niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, a także zamieszczanie w orzeczeniach danych dotyczących dokumentu potwierdzającego tożsamość dziecka;
 - uzupełnienie składu Zespołu o osobę z kwalifikacjami pedagogicznymi oraz wykonywanie funkcji przewodniczącego składu orzekającego przez lekarza o specjalizacji odpowiedniej do choroby zasadniczej wnioskodawcy;
- 2) zapewnienie skutecznego nadzoru nad pracą składów orzekających, w celu wyeliminowania, wskazanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, uchybień i nieprawidłowości w dokumentacji sporządzanej przez członków Zespołu podczas posiedzeń tych składów;
 - 3) usunięcie wskazanych w niniejszym wystąpieniu barier architektonicznych i innych utrudnień dla osób niepełnosprawnych w dostępie do zajmowanych przez Zespół pomieszczeń, zwłaszcza tych, w których odbywają się posiedzenia składów orzekających;
 - 4) wyeliminowanie niezgodności i błędów w kwartalnych sprawozdaniach z działalności Zespołu, przekazywanych Wojewodzie Mazowieckiemu.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, zwraca się do Pani Przewodniczącej o przesłanie – w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, Pani Przewodniczącej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie – w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego – umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.