



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS-4101-02-05/2012  
P/12/105

Warszawa, dnia 5 września 2012 r.

**Pani**  
**Bożentyna Pałka-Koruba**  
**Wojewoda Świętokrzyski**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny przeprowadziła w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach kontrolę w zakresie organizacji systemów 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 7 sierpnia 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 Kontroli<sup>2</sup>, przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

1. Skład Zespołu, powołanego na podstawie art. 6a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych<sup>3</sup>, odpowiadał – w zakresie wymaganych kwalifikacji jego członków – wymogom określonym w § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności<sup>4</sup>.

Uwaga Najwyższej Izby Kontroli dotyczy nieposiadania (w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 19 marca 2012 r.) przez osobę pełniącą funkcję Sekretarza Zespołu od 10 lutego 2010 r., dokumentu świadczącego o ukończeniu szkolenia dla sekretarzy zespołów, wymaganego przepisem § 21 ust. 2 przytoczonego rozporządzenia.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, ocenia formalną poprawność wydanych przez Zespół orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. W okresie objętym kontrolą do Zespołu wpłynęły 6.722 odwołania od orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. W tym czasie Zespół wydał 6.198 orzeczeń, z czego: 2.953 utrzymujące w mocy (47,6%), 3.168 uchylających orzeczenia w całości lub części (51,1%), 2 uchylające orzeczenia i przekazujące sprawę do ponownego rozpatrzenia (0,03%), 23 umarzające po-

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.

stępowanie odwoławcze (0,4%) oraz 52 uchylające orzeczenie i umarzające postępowanie przed pierwszą instancją (0,8%). Orzeczenia Zespołu uchylające częściowo orzeczenia wydane w I instancji korygowały je najczęściej w odniesieniu do: okresu jego ważności, symbolu schorzenia, daty powstania niepełnosprawności, a także przykładowo wskazań co do konieczności stałej lub długotrwałej opieki (pomocy innej osoby), w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji.

Szczegółowe badania 30 orzeczeń pod względem ich formalnej poprawności 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. W orzeczeniach o niepełnosprawności nie podawano jednak numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość dziecka (§ 13 ust 1 pkt 6) – taki zapis zawierały 3 spośród 15 orzeczeń analizowanych pod tym kątem (20%). W praktyce orzeczniczej nie realizowano też, w pełnym zakresie, zasad określonych w § 13 ust. 4 rozporządzenia, zobowiązujących m.in. do wskazywania w treści orzeczeń dokumentów potwierdzających ustalenie (odmowę ustalenia) niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. We wszystkich poddanych analizie sprawach powołany został, zgodnie z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia, dwuosobowy skład orzekający; w jednym przypadku funkcję przewodniczącego składu orzekającego powierzono, z naruszeniem § 19 ust. 2 rozporządzenia, lekarzowi ze specjalizacją inną, niż choroba zasadnicza badanej osoby.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, ocenia dotrzymanie, określonych w art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>, terminów na załatwienie sprawy i wydanie orzeczenia. Terminy te, jak wykazała analiza 30 spraw, przekroczono w 3 przypadkach<sup>6</sup> (10%). W sprawach tych strona nie została, mimo obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 Kpa, powiadomiona o przyczynach niezakończono jej w terminie.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia wywiązywanie się Zespołu z obowiązku przeprowadzania badań specjalistycznych. W okresie objętym kontrolą wykonano 239 badań z zakresu chorób serca i naczyń obwodowych, płuc oraz neurologii i psychologii. Analiza 30 skierowań (12,6%) wykazała, że w każdej z badanych spraw wyznaczono, stosownie do § 4 ust. 2 wskazanego wyżej rozporządzenia, termin wykonania badania i zostało ono wykonane w ciągu miesiąca licząc od dnia przedłożenia skierowania.

NIK zwraca uwagę na nieposiadanie przez lekarza zatrudnionego w celu przeprowadzania neurologicznych badań specjalistycznych kwalifikacji określonych w § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie wykonywania badań specjalistycznych na potrzeby orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności<sup>7</sup>. Kolejna uwaga dotyczy niekorzystania z potencjalnych możliwości Zespołu w zakresie wykonywania badań okulistycznych (od 2007 r. dysponuje on specjalistycznym sprzętem medycznym do tych badań). Przyczynami tego stanu, zależną od Zespołu, było niezatrudnianie lekarza okulisty, a niezależną – niewystawianie w latach 2008-2009 przez powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności skierowań do przeprowadzenia takich badań.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niekorzystanie w praktyce orzeczniczej, w większym zakresie, z istniejących możliwości wykonywania badań specjalistycznych ma też i inne przyczyny. Stwierdzono, że skierowań na te badania nie wystawiały Powiatowe Zespoły ds. Orzekania o Niepełnosprawności w: Busku Zdroju, Pińczowie, Sandomierzu i Włoszczowie. Brak zapotrzebowania na badania przewodniczący zespołów wyjaśniali głównie zgłaszanymi przez osoby ubiegające się o uzyskanie orzeczenia niedogodnościami związanymi z dojazdem z miejsca zamiesz-

<sup>5</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

<sup>6</sup> Nr: WZON.9531.1.136.2012 – 63 dni, WZON.9531.1.2056.2012 – 38 dni i WZON.9531.1.1326.2011 – 35 dni.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 250, poz. 1875.

kania do siedziby Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Kielcach. Jako kolejne przyczyny wskazali też brak – w ich ocenie – potrzeby wykonywania badań, ze względu na posiadanie przez osoby ubiegające się o uzyskanie orzeczenia niezbędnej dokumentacji medycznej, umożliwiającej jego wydanie bez potrzeby dodatkowych badań, a także – traktowanym wprawdzie jako uwarunkowanie obiektywne, a faktycznie będącym zaniechaniem leżącym po stronie przewodniczących zespołów – niezatrudnianiem lekarzy z kwalifikacjami uprawniającymi do wystawiania skierowań na badania.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w wyniku kontroli problemowych przeprowadzonych we wskazanych zespołach przez upoważnionych przedstawicieli Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, wielokrotnie stwierdzano m.in. brak aktualnej dokumentacji lekarskiej i wskazywano na konieczność jej uzupełnienia. Również z informacji przekazanych przez przewodniczących powiatowych zespołów wynikało, że na potrzebę kierowania osób ubiegających się o przyznanie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności na dodatkowe badania specjalistyczne, przedstawiciele Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności zwracali też uwagę podczas szkoleń, narad i spotkań. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania te okazały się jednak mało skuteczne.

5. W latach 2010-2012 (I półrocze) od orzeczeń wydanych przez Zespół złożono 868 odwołań do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Do czasu zakończenia kontroli sąd rozstrzygnął 689 spraw; w 134 przypadkach (19,4%) wydał wyroki ustalające niepełnosprawność lub zmieniające stopień niepełnosprawności, w 34 (5%) zapadły wyroki częściowo zmieniające orzeczenia w pozostałym zakresie, a w 521 sprawach (75,6%) sąd oddalił lub umorzył odwołanie. W 12 sprawach zaskarżone orzeczenie Zespołu zostało uchylone w ramach samokontroli.

Wyniki analizy 6 spraw wskazują, że w jednej z nich zaświadczenie potwierdzające istnienie schorzenia zostało pominięte przed wydaniem zaskarżonego orzeczenia. Wynika stąd, iż pierwotne orzeczenie zostało wydane z zaniechaniem wnikliwej analizy i oceny zgromadzonej dokumentacji.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia warunki organizacyjne i techniczne funkcjonowania Zespołu, zarówno w zakresie stworzenia osobom niepełnosprawnym nieskrępowanej możliwości dostępu do pomieszczeń, jak i przeprowadzania badań specjalistycznych oraz organizowanie posiedzeń składów orzekających. Uwaga dotyczy jedynie stanu technicznego pochylni dla wózków (uszkodzone podłoże i brak jednej z poręczy). Przewodniczący Zespołu, jeszcze przed zakończeniem kontroli, poinformował, że usterki te zostaną usunięte do 11 października b.r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia sprawowanie przez Wojewodę Świętokrzyskiego nadzoru nad powiatowymi zespołami ds. orzekania o niepełnosprawności w województwie świętokrzyskim. Ocenę tę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i oceny cząstkowe.

1. W okresie objętym kontrolą upoważnieni pracownicy Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, wraz z lekarzami orzekającymi, przeprowadzili w 10 spośród 12 funkcjonujących w województwie powiatowych zespołach ds. orzekania o niepełnosprawności<sup>8</sup> kontrole problemowe i dwie kontrole doraźne. Efektywność kontroli obniżało jednak niekierowanie, przez organ zarządzający kontrolę, wystąpień do przewodniczących skontrolowanych zespołów. Wnioski wynikające z badań kontrolnych były wprawdzie formułowane w końcowej części protokołów, jednak przewodniczący powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności nie byli formalnie obligowani do przedstawiania informacji o ich wykonaniu. Konsekwencją tego było powtarzanie się tych samych nieprawidłowości podczas kolejnych kontroli problemowych przeprowadzonych w latach 2008-2012 (I półrocze).

---

<sup>8</sup> Na III i IV kwartał 2012 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli problemowych w Powiatowych Zespołach ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Skarżysku-Kamiennej i Starachowicach.

W związku z powyższym zauważyć należy, że praktyka niekierowania wystąpień, mimo ujawnienia podczas kontroli nieprawidłowości lub naruszeń prawa w zakresie przedmiotu kontroli, pozostaje w kolizji z § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>9</sup>. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości, podjęte przez Panią Wojewodę jeszcze przed zakończeniem kontroli, działania obligujące osoby odpowiedzialne do sporządzania wystąpień kontrolnych i monitorowania realizacji wniosków.

2. Najwyższa Izba Kontroli oceniając pozytywnie efektywność kontroli przeprowadzonych w badanym okresie, z upoważnienia Wojewody Świętokrzyskiego, przez pracowników Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, jednocześnie negatywnie ocenia sposób wykorzystania tych wyników do usprawnienia działalności orzeczniczej skontrolowanych podmiotów. W wyniku kontroli stwierdzono m.in.:

- wydawanie orzeczeń mimo braku dowodów leczenia oraz badań diagnostycznych, konsultacji specjalistycznych potwierdzających rozpoznanie zasadnicze i aktualny stan zdrowia osoby badanej oraz zawyżanie przyznawanych stopni niepełnosprawności w stosunku do posiadanej dokumentacji medycznej (62 przypadki w 8 powiatowych zespołach);
- brak podstawy do uznania niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności zgodnie z aktualnie obowiązującymi standardami orzekania o niepełnosprawności (18 przypadków wśród 743 analizowanych spraw w 6 powiatowych zespołach);
- orzekanie przez lekarza, który wydał wcześniej zaświadczenie o stanie zdrowia osoby ubiegającej się o przyznanie stopnia niepełnosprawności (jeden przypadek).

Zdaniem NIK, powyższe ustalenia kontroli w sposób jednoznaczny wskazują, iż te postępowania, w których stwierdzono nieprawidłowości świadczące o naruszeniu obowiązujących przepisów prawa, nie dają gwarancji, że niepełnosprawność (stopień niepełnosprawności) orzeczono rzetelnie i przyznana została ona osobom do tego faktycznie uprawnionym. Prawidłowe wykorzystanie tych wyników wymagało więc skorzystania z uprawnień określonych w art. 6c ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>10</sup>, umożliwiających w uzasadnionych przypadkach do występowania z wnioskami o stwierdzenie nieważności orzeczenia lub też o wznowienie postępowania przez organ I instancji.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wywiązywanie się przez Wojewodę Świętokrzyskiego z obowiązku finansowania działalności Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności. Na ten cel przeznaczono z budżetu Wojewody w latach 2010-2012 (I półrocze) odpowiednio: 527 tys. zł, 542 tys. zł i 280 tys. zł. W okresie tym, stosowany przez Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych, miernik efektywności działalności orzeczniczej w postaci przeciętnego kosztu wydania jednego orzeczenia, nie uległ większym zmianom i kształtował się w poszczególnych latach odpowiednio na poziomie: 219 zł, 222 zł i 206 zł.

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, w zakresie dotyczącym działalności Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, decyzji zapewnających:

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 53, poz. 323.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

- 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 orzeczeniach dokumentów potwierdzających ustalenie (odmowę ustalenia) niepełnosprawności (stopnia niepełnosprawności), a także zamieszczania w nich danych o dokumentach potwierdzającego tożsamość dziecka;
- rozpatrywanie odwołań od orzeczeń powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności w sprawie ustalenie niepełnosprawności (stopnia niepełnosprawności) oraz dostarczanie wydanych w związku z nimi decyzji osobie zainteresowanej (przedstawicielowi ustawowemu), z zachowaniem terminów określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego;
- korzystanie w działalności orzeczniczej z istniejących możliwości wykonywania badań specjalistycznych, zatrudnienie do ich wykonywania lekarza neurologa z wymaganymi kwalifikacjami, a także rozważenie zatrudnienia lekarza okulisty; przeprowadzanie, z udziałem osób merytorycznie przygotowanych, okresowych analiz działalności orzeczniczej powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności w zakresie korzystania przez ich przewodniczących z możliwości kierowania, stosownie do występujących potrzeb i okoliczności, ubiegających się o przyznanie niepełnosprawności (stopnia niepełnosprawności) na te badania;
- dokończenie działań podjętych w celu naprawy podjazdu dla wózków przy wejściu do siedziby Zespołu.

**2) W zakresie dotyczącym wykonywania przez Wojewodę Świętokrzyskiego nadzoru nad działalnością powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności:**

- przedstawienie informacji o efektach wdrożenia poleceń Pani Wojewody zobowiązujących osoby upoważnione do przeprowadzania (nadzorowania) kontroli w tych zespołach do sporządzania, w związku ze stwierdzonymi podczas kontroli nieprawidłowościami lub faktami naruszenia prawa, stosownych wystąpień pokontrolnych i monitorowania realizacji ewentualnych wniosków pokontrolnych;
- skorzystanie z ustawowych uprawnień do ponownego przeanalizowania spraw objętych kontrolą Wojewody Świętokrzyskiego, w szczególności w 2012, pod kątem możliwości wznowienia postępowań orzeczniczych przez właściwe powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności – w stosunku do orzeczeń uznanych w wyniku tych kontroli za wydane z naruszeniem przepisów prawa.

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, prosi Panią Wojewodę o przesłanie – w terminie 30 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 Wojewodzie 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.