



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS-4101-02-06/2012
P/12/105

Warszawa, dnia 20 września 2012 r.

**Pani
Jolanta Sobczak
Dyrektor
Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie**

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 kontrolę działalności Miejskiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Warszawie w zakresie organizacji systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności w latach 2010-2012 (I półrocze)².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 10 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 Kontroli³, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia – w zakresie objętym kontrolą – działalność Miejskiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, funkcjonującego w ramach Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie⁴. Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli i oceny częściowe.

1. Członkowie Zespołu (56 osób) spełniali – w okresie objętym kontrolą – wymogi kwalifikacyjne określone 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 niepełnosprawności⁵ i posiadali w tym czasie, z wyjątkiem 3 osób, ważne zaświadczenia uprawniające do udziału w pracach Zespołu wymagane przepisem § 23 ust. 1 rozporządzenia. Zauważyć jednak należy, że jednego z członków Zespołu dopuszczono do udziału w pracach składu orzekającego (posiedzenie w dniu 4 lipca 2011 r.), mimo iż ważność zaświadczenia uprawniającego go do orzekania upłynęła

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Postępowanie kontrolne przeprowadzono na podstawie upoważnień Nr 077597 z 25 maja 2012 r. oraz Nr 079051 z 28 maja 2012 r., wystawionych do kontroli Miejskiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Warszawie oraz Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie.

³ Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

⁴ Miejski Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Warszawie, powołany zarządzeniem Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 5 grudnia 2003 r., po uzyskaniu zgody Wojewody Mazowieckiego, usytuowany został – pod względem organizacyjnym oraz zajmowanych lokali – w strukturze Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie Uchwała Nr XX/676/2007 Rady m. st. Warszawy z dnia 6 grudnia 2007 r., zmieniająca statut Centrum oraz regulamin organizacyjny Centrum stanowią, że Dział Orzecznictwa o Niepełnosprawności Centrum prowadzi całokształt spraw organizacyjno-biurowych i kancelaryjnych związanych z funkcjonowaniem Miejskiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, zaś Dział Finansów i Księgowości – sprawy finansowe i obsługę finansowo-księgową spraw należących do kompetencji Zespołu.

⁵ Dz. U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.

30 czerwca 2011 r. Wojewódzki Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w dniu 4 sierpnia 2011 r. stwierdził z tego powodu nieważność 13 orzeczeń wydanych przez skład orzekający na wskazanym posiedzeniu. Niedochowanie wymogów formalnych w opisanej sprawie wiązało się z uciążliwościami dla osób zainteresowanych, które uzyskały wprawdzie stosowne orzeczenia, lecz dopiero po przeprowadzeniu ponownego postępowania (trwało ono około dwóch miesięcy). Z harmonogramów posiedzeń składów orzekających wynikało też, że członek Zespołu, o którym jest mowa, był planowany do składów orzeczniczych również w dniach 18, 25 i 27 lipca 2011 r., które następnie przełożono na późniejsze terminy, co w niektórych przypadkach spowodowało przekroczenie ustawowego, 30-dniowego terminu na rozpatrzenie wniosku.

Stwierdzono ponadto niedopełnienie formalnych wymogów w odniesieniu do 2 osób wykonujących funkcję sekretarza Zespołu (spośród 4 osób, którym powierzono te obowiązki w okresie objętym kontrolą). Nie posiadały one wymaganego zaświadczenia o odbyciu stosownego szkolenia przed objęciem tej funkcji (jedna z nich uzyskała zaświadczenie po 5 miesiącach pracy na tym stanowisku). Dodać należy, że w okresie od 11 lipca do 15 sierpnia 2010 r. i od 1 kwietnia do 24 listopada 2011 r. funkcja ta pozostawała nieobsadzona.

2. Badanie formalnej poprawności 60 wylosowanych⁶ orzeczeń wydanych przez Zespół w okresie objętym kontrolą wykazało, że dokumenty te zawierały stosowne wskazania i elementy określone w art. 6b ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁷ i § 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności. W wypadku wszystkich objętych badaniem dokumentów dochowany został czternastodniowy termin na ich przekazanie osobom ubiegającym się o wydanie orzeczenia. W objętych badaniem sprawach do składów orzekających wyznaczono przewodniczącego o specjalizacji adekwatnej do głównego schorzenia orzekanego, a także wskazano właściwy symbol przyczyny niepełnosprawności.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niewłaściwy sposób uzasadniania orzeczeń. Zgodnie z wymogami określonymi w § 13 ust. 4 przytoczonego rozporządzenia, uzasadnienie *powinno zawierać w szczególności wskazanie faktów, które uznano za istotne w sprawie i udowodnione, dokumentów potwierdzających ustalenie lub odmowę ustalenia niepełnosprawności, stopnia niepełnosprawności lub wskazanie do ulg i uprawnień*. Uzasadnienia formułowano jednak lakonicznie i ogólnikowo stosując się – jak wyjaśniano – do propozycji zawartej w opracowaniu Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych pn. *Postępowanie przed zespołem orzekającym o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności*⁸.

Wskazując na niewłaściwy sposób formułowania treści uzasadnień, Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na ustalenia kontroli przeprowadzonej w Zespole w 2011 r., z upoważnienia Wojewody Mazowieckiego, przez Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Wykazała ona liczne uchybienia i nieprawidłowości: niekompletność i niezadowalającą jakość ocen sporządzanych przez lekarzy – przewodniczących składów orzekających, specjalistów (psychologów, pedagogów, doradców zawodowych, pracowników socjalnych), mających bezpośredni wpływ na ostateczny wynik postępowania orzeczniczego, a więc i uzasadnienie orzeczenia. Np. wyniki badania ocen sporządzonych przez doradców zawodowych – członków składów orzekających wykazały błędy w kwalifikacji do poszczególnych stopni niepełnosprawności niemalże we wszystkich kontrolowanych sprawach; również oceny psychologów dla potrzeb orzekania o stopniu niepełnosprawności sporządzane były – według kontrolujących – w sposób niedbały i nieuwzględniający wszystkich informacji niezbędnych do podjęcia

⁶ Dobór prosty losowy.

⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

⁸ Kopie opracowania Przewodnicząca Zespołu przekazała do stosowania członkom Zespołu.

prawidłowej decyzji orzecznicznej. W części badanych spraw stwierdzono w ogóle brak dokumentacji medycznej uzasadniającej wydanie orzeczenia ustalającego niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności.

3. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na niedotrzymywanie, określonych w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹, terminów na załatwienie sprawy i wydanie orzeczenia oraz niepowiadomienie, zgodnie z art. 36 § 1 i 2 Kpa, osób zainteresowanych w wypadku niezakończono sprawy w terminie. Analiza 60 spraw objętych badaniem wykazała, że w terminie do 30 dni wydano 24 orzeczenia, natomiast 36 – w okresie od 31 do 111 dni. W 14 sprawach przyczyny przekroczenia ustawowego terminu miały charakter obiektywny (np. oczekiwanie na upływ terminu obowiązywania poprzedniego orzeczenia lub na osiągnięcie przez osobę zainteresowaną wieku 16 lat, a także konieczność uzupełnienia przez wnioskodawcę dokumentacji medycznej). Zauważyć jednak należy, że w wypadku tylko jednej z 36 spraw wnioskodawca został powiadomiony o niezakończono jej w 30-dniowym terminie. Na obowiązek dotrzymywania ustawowych terminów uwagę zwracał też Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych. Według cytowanego już wyżej opracowania Biura Pełnomocnika: *o każdym przypadku niezakończono sprawy w (...) terminie zespół obowiązany jest zawiadomić stronę, podać przyczyny zwłoki i wskazać nowy termin jej załatwienia. Ten sam obowiązek ciąży na zespole również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn od niego niezależnych.*

Zwłokę w załatwianiu spraw i nieinformowanie zainteresowanych o jej przyczynach Przewodnicząca Zespołu uzasadniała głównie uwarunkowaniami obiektywnymi: nadmiernym obciążeniem pracą, brakiem możliwości zwiększenia zaplecza orzeczniczego i niezadowolającym stanem zatrudnienia, co powodowało, że *zachowanie ustawowych terminów jest praktycznie niemożliwe (...), wysyłanie w każdym przypadku zawiadomienia o niezakończono sprawy w terminie jest ogromnym problemem technicznym i organizacyjnym (...).* Zasugerowała też, że wyeliminowanie takich sytuacji w przyszłości oraz podniesienie jakości świadczonych usług wymagałoby zwiększenia ilości gabinetów orzecznicznych oraz stanu osobowego Zespołu.

Nie kwestionując tych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Przewodnicząca Zespołu pełni równoległe funkcję Kierownika Działu Orzecznictwa o Niepełnosprawności. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie¹⁰ do zadań działu należy prowadzenie całokształtu spraw organizacyjno-biurowych i kancelaryjnych związanych z funkcjonowaniem Zespołu, zaś jego kierownik (...) *odpowiada za sprawne, rzetelne i terminowe realizowanie zadań wchodzących w zakres zadań działu.*

4. Zespół jedynie w niewielkim zakresie korzystał z uprawnień do kierowania wnioskodawców do Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w celu przeprowadzenia badań specjalistycznych, w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie wykonywania badań specjalistycznych na potrzeby orzekania o niepełnosprawności i stopnia niepełnosprawności¹¹. W okresie objętym kontrolą wystawiono 18 takich skierowań, co stanowiło znikomą odsetek w relacji do liczby wydanych orzeczeń (14.996 – w 2010 r., 15.870 – w 2011 r. i 8.106 – w I półroczu 2012 r.). Niekorzystanie z tych uprawnień wyjaśniano m.in. przedkładaniem przez wnioskodawców wystarczająco aktualnej dokumentacji medycznej, potwierdzającej stan zdrowia, w związku z czym nie zachodziła potrzeba kierowania ich na dodatkowe badania.

Odnosząc się do tej argumentacji Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż ustalenia cytowanej wcześniej kontroli, przeprowadzonej w Zespole przez Wydział Polityki Społecznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego wskazywały, w odniesieniu do części objętych badaniem spraw, na brak (lub niekompletność) dokumentacji medycznej,

⁹ Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹⁰ Stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 32/2010 z dnia 22 lipca 2010 r., a następnie po dokonanej zmianie – zał. do zarządzenia Nr 22/2012 Dyrektora Warszawskiego Centrum Pomocy Rodzinie z dnia 18 czerwca 2012 r.

¹¹ Dz. U. Nr 250, poz. 1875.

stanowiącej podstawę do wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, w związku z czym Wydział zalecił kierowanie zainteresowanych na badania specjalistyczne, jeżeli złożona dokumentacja medyczna wnioskodawców jest niewystarczająca do pełnej oceny ich stanu zdrowia.

5. W okresie objętym kontrolą do Zespołu wpłynęło 215 odwołań od orzeczeń o niepełnosprawności, z tego Zespół, w ramach samokontroli, zmienił lub uchylił 26 orzeczeń (12,1%), a Wojewódzki Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności utrzymał w mocy 100 orzeczeń (53%), uchylił i zmienił w całości lub w części 55 orzeczeń (29%)¹². W tym okresie wpłynęło również 1.757 odwołań od orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, z tego Zespół w ramach samokontroli uchylił i zmienił 134 orzeczenia (7,6%), a Wojewódzki Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności utrzymał w mocy 717 orzeczeń (44%) i uchylił w całości lub w części 685 orzeczeń (42%)¹³.

W wyniku badania 30 orzeczeń¹⁴ dotyczących odwołań do II instancji ustalono, że utrzymano w mocy 10 orzeczeń (33,3%), a 15 (50%) uchylono lub zmieniono w części¹⁵. W 9 przypadkach zmiana w orzeczeniu nastąpiła na podstawie tej samej dokumentacji i faktów ustalonych podczas orzekania w I instancji. Stan ten uzasadnia ocenę, iż pierwotne orzeczenia w tych sprawach wydano z zaniedbaniem wnikliwej analizy i oceny zebranej dokumentacji.

6. Oględziny pomieszczeń zajmowanych przez Zespół wykazały, że spełniają one, z wyjątkiem gabinetu Przewodniczącej (wąskie schody i brak windy), określone w § 24 pkt 1-3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności wymogi co do zapewnienia osobom niepełnosprawnym swobodnego do nich dostępu, zaś gabinety, w których prowadzone jest postępowanie orzecznicze, zapewniają poszanowanie dla intymności i godności tych osób podczas realizowania procedur umożliwiających wydanie orzeczenia o niepełnosprawności (stopniu niepełnosprawności).
7. Badanie rzetelności kwartalnych informacji o realizacji zadań Zespołu, przekazywanych Prezydentowi m. st. Warszawy, wskazało w kilku przypadkach, że liczba osób *obsługi administracyjnej* nie pokrywała się z liczbą pracowników faktycznie zatrudnionych i świadczących pracę w Dziale Orzecznictwa o Niepełnosprawności (różnice dotyczące jednej lub dwóch osób stwierdzono w odniesieniu do sprawozdań na koniec I, II, III i IV kwartału 2010 r.). Podobna uwaga dotyczy także danych o liczbie zatrudnianych doradców zawodowych (różnice jednej lub dwóch osób), co wyjaśniano wykazywaniem w tej grupie jedynie osób zatrudnianych na podstawie umowy-zlecenia (pozostałych uwzględniano w grupie *obsługa administracyjna*), a także wykazywania lekarzy, którzy zostali wprowadzeni powołani w skład Zespołu, jednakże nie uczestniczyli w posiedzeniach składów orzekających (nie zawierano z nimi umów cywilnoprawnych).
8. W latach 2010-2012 funkcjonowanie Zespołu finansowane było z budżetu Wojewody Mazowieckiego w ramach zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych (870 tys. zł – w 2010 r., 975 tys. zł – w 2011 r. i 470 tys. zł – w I półroczu 2012 r.) oraz przez m.st. Warszawę (936 tys. zł – w 2010 r., 967 tys. zł – w 2011 r. i 448 tys. zł – w I półroczu 2012 r.). Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza uwag do dysponowania przez Centrum środkami finansowymi przeznaczonymi na wykonywanie orzecznictwa. Wydatki realizowano w ramach zadania budżetowego B/VI/3/6 – *Orzekanie o stopniu niepełnosprawności*. Zespół w badanym okresie nie ponosił kosztów z tytułu zlecenia na zewnątrz ekspertyz, dodatkowych badań i konsultacji.

¹² 34 odwołania (15,8%) pozostawiono bez rozpoznania lub umorzono z powodu wycofania odwołania.

¹³ 221 odwołań (12,6%) pozostawiono bez rozpatrzenia, umorzono z powodu wycofania odwołania, przekazano do rozpatrzenia przez organ I instancji i wyznaczono datę posiedzenia składu orzekającego.

¹⁴ Dobranym metodą doboru prostego losowego.

¹⁵ Pozostałe przypadki to: wyznaczono termin posiedzenia (jedna sprawa), zainteresowany nie zgłosił się na posiedzenie (jedna sprawa), uchybienie terminu na wniesienie odwołania (jedna sprawa), umorzenie postępowania (dwie sprawy).

9. W badanym okresie wpłynęło 13 skarg na działania Zespołu; przy ich rozpatrywaniu dotrzymano obowiązujących przepisów prawa odnoszących się do trybu i terminów załatwiania skarg i wniosków.

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:

- uzasadnianie orzeczeń w sposób wymagany przepisem § 13 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności;
- usunięcie przyczyn, w tym organizacyjnych, utrudniających rozpatrywanie wniosków i wydawanie orzeczeń w terminach określonymi w Kpa¹⁶ oraz dotrzymanie obowiązku informowania zainteresowanych w wypadku przekroczenia terminu na rozpatrzenie wniosku;
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad ustalaniem składów osobowych zespołów orzekających, w celu wyeliminowania przypadków wydawania orzeczeń przez członków Zespołu nieposiadających uprawnień potwierdzonych aktualnymi zaświadczeniami;
- przekazywanie, w materiałach do kwartalnych informacji Prezydenta m. st. Warszawy, rzetelnych danych o osobach zatrudnionych w Zespole;
- korzystanie, w uzasadnionych przypadkach, z możliwości kierowania wnioskodawców do Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w celu przeprowadzenia badań specjalistycznych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, Pani Dyrektor 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 dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹⁶ Art. 35-36 Kpa.