



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4101-08-01/2012
P/12/105

Bydgoszcz, dnia października 2012 r.

**Pani
Marzena Kempieńska
Starosta Świecki**

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 Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę w Starostwie Powiatowym w Świeciu, zwanym dalej „Starostwem”, w zakresie organizacji systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności w latach 2010-2012 (do zakończenia kontroli).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 września 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*², przekazuje Pani Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Podstawą pozytywnej oceny było m. in.: prawidłowe powołanie zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności, wydawanie orzeczeń ustalających niepełnosprawność spełniających obowiązujące wymogi, właściwe postępowanie z odwołaniami od tych orzeczeń, zapewnienie zespołowi ds. orzekania o niepełnosprawności pomieszczeń spełniających odpowiednie warunki, właściwe gospodarowanie środkami finansowymi przeznaczonymi na finansowanie orzekania o niepełnosprawności. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niepowołania sekretarza zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności, powołania na przewodniczącego tego zespołu osoby nieposiadającej wymaganych kwalifikacji, niewywiązywania się z obowiązku powoływania do składów orzekających jedynie osób spełniających obowiązujące wymogi, nieprzestrzegania terminów rozpatrywania spraw z zakresu orzekania o niepełnosprawności.

1. W Starostwie zadania z zakresu orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności realizował Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Świeciu, zwany dalej „Powiatowym Zespołem”, powołany przez Starostę Świeckiego po uzyskaniu zgody Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, zgodnie z art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³, zwanej dalej „ustawą o rehabilitacji”. W okresie objętym kontrolą nie zapewniono jednak właściwej obsady Powiatowego Zespołu. I tak:

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² 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 (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.)

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

- w jego skład nie został powołany sekretarz, co było niezgodne z wymogiem § 18 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁴, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie orzekania”,
- na stanowisko przewodniczącego została powołana osoba nie posiadająca ukończonych studiów magisterskich lub wyższych studiów medycznych wymaganych § 21 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie orzekania*⁵. Koszty zatrudnienia przewodniczącego Powiatowego Zespołu za okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 sierpnia 2012 r. wyniosły: 141,4 tys. zł,
- siedmiu lekarzy, psycholog, pięciu pedagogów, doradca zawodowy i sześciu pracowników socjalnych, mimo posiadanych kwalifikacji wymaganych § 21 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie orzekania* nie posiadało zaświadczeń potwierdzających spełnienie wymogów określonych w § 21 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie orzekania*, dotyczących odbycia szkolenia i złożenia z wynikiem pozytywnym testu sprawdzającego w zakresie objętym szkoleniem.

Ponadto, 11 członków Powiatowego Zespołu (trzech lekarzy, sześciu psychologów, pedagog i pracownik socjalny), mimo uzyskania uprawnień do orzekania, nie wyraziło chęci dalszej współpracy i nie brało udziału w posiedzeniach składów orzekających. W latach 2011-2012 (do 21 września) nie orzekał żaden z sześciu uprawnionych psychologów – członków Powiatowego Zespołu.

2. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Zespół wydał 8,5 tys. orzeczeń, z tego 2,2 tys. o niepełnosprawności i 6,3 tys. o stopniu niepełnosprawności. W 2,1 tys. spraw ocenę stanu zdrowia sporządzał lekarz niebędący specjalistą w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej badanego. Stanowiło to naruszenie § 19 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie orzekania* zobowiązującego, by przewodniczącym składu orzekającego był lekarz - specjalista w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej dziecka lub osoby zainteresowanej. Koszty poniesione przez Powiatowy Zespół na wypłatę wynagrodzeń tym lekarzom wyniosły: 44,4 tys. zł.

Powyższe nieprawidłowości uzasadniano ograniczoną liczbą współpracujących lekarzy. Pomimo tego, w badanym okresie, Powiatowy Zespół nie skierował żadnego z wnioskodawców na badania specjalistyczne do wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, w którym można było przeprowadzić badania z zakresu: neurologii i chorób narządu ruchu, chorób serca i naczyń obwodowych, chorób płuc, okulistyki i psychologii, o których mowa w § 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*.⁶

3. W wyniku kontroli 60 wydanych orzeczeń stwierdzono, że spełniały one wymogi określone w § 13 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie orzekania*, gdyż zawierały:

- wskazania o których mowa w art. 6b ust. 3 *ustawy o rehabilitacji*, dotyczące m in.: uczestnictwa danej osoby w terapii zajęciowej, zatrudnienia uwzględniającego jej możliwości psychofizyczne oraz szkolenia,
- uzasadnienie wraz ze wskazaniem faktów, które uznano za istotne w sprawie i udowodnione oraz dokumentów potwierdzających ustalenie lub odmowę ustalenia niepełnosprawności albo stopnia niepełnosprawności wymagane § 13 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie orzekania*,
- symbol przyczyny niepełnosprawności oznaczony zgodnie ze wskazaniami § 32 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie orzekania*, odpowiadający stwierdzonym przez składy orzekające chorobom i uszkodzeniom powodującym zaburzenia funkcji organizmu oraz ograniczenia w wykonywaniu czynności życiowych i aktywności społecznej wnioskodawców;

4. Pomimo, że do udziału w 60 postępowaniach wyznaczano osoby posiadające stosowne uprawnienia, a składy orzekające kierowały się przesłankami określonymi w § 32 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie orzekania*, kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające na tym, że:

- w jednym postępowaniu o ustalenie stopnia niepełnosprawności, przewodniczącym składu orzekającego był lekarz wcześniej zaświadczący o stanie zdrowia wnioskodawcy, podczas gdy zgodnie z art. 27 § 1 *ustawy*

⁴ Dz. U. Nr 139, poz. 1328, ze zm.

⁵ W dniu ponownego powołania Przewodniczącego Powiatowego Zespołu (1 września 2002 r.) obowiązywał (od 29 maja 2002 r. do 22 sierpnia 2003 r.) § 20 ust. 1 pkt 1 lit. a *rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności* (Dz. U. Nr 66, poz. 604), który wymagał, by przewodniczący powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności posiadał ukończone studia magisterskie.

⁶ Dz. U. nr 250, poz. 1875

z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷, zwanej dalej „kpa”, w związku z art. 66 *ustawy o rehabilitacji*, winien on być wyłączony z udziału w tym postępowaniu;

- w 14 sprawach (23 %), przewodniczącym składu orzekającego był lekarz niebędący specjalistą w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej dziecka lub osoby zainteresowanej, czym naruszono § 19 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie orzekania*;
- w 33 przypadkach wyznaczono do składu orzekającego niewłaściwych specjalistów, co było niezgodne z opracowanymi przez Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych kryteriami doboru członków zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności do składu orzekającego, zwanymi dalej „kryteriami doboru członków zespołu”. tj.:
 - w 18 sprawach o ustalenie niepełnosprawności powołano pedagoga, mimo że 12 z wymienionych dzieci nie rozpoczęło jeszcze obowiązku szkolnego, a u sześciorga pozostałych występowały stany chorobowe w postaci zaburzeń psychicznych,
 - w pięciu sprawach o ustalenie stopnia niepełnosprawności powołano doradcę zawodowego, mimo że osoby zainteresowane wystąpiły z wnioskiem o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności w innym celu niż szkolenie lub odpowiednie zatrudnienie, albo nie stwierdzono u nich określonego dla tych przypadków schorzenia,
 - w 10 sprawach o ustalenie stopnia niepełnosprawności powołano pracownika socjalnego, mimo iż siedem z wymienionych osób wystąpiło o wydanie orzeczenia w celu odpowiedniego zatrudnienia, a pozostałe trzy oświadczyły, że nie wykonywały pracy zarobkowej;
- w 37 sprawach nie wyznaczono do składu orzekającego specjalistów, wymaganych *kryteriami doboru członków zespołu*, tj. psychologa - w 24 przypadkach, pedagoga - w czterech przypadkach i doradcę zawodowego - w dziewięciu przypadkach;
- w jednym postępowaniu, naruszono art. 36 § 1 *kpa* nie informując wnioskodawcy o niezłatwieniu sprawy w terminie miesiąca, nie podając przyczyny zwłoki i nie wskazując nowego terminu załatwienia sprawy.

5. W badanym okresie wniesiono 418 odwołań od orzeczeń Powiatowego Zespołu, co stanowiło 5 % ogółu wydanych w tym czasie decyzji. W trybie art. 132 *kpa* uchylono lub zmieniono łącznie 49 orzeczeń, co stanowiło 11,7 % wniesionych odwołań. Orzekający w drugiej instancji Wojewódzki Zespół utrzymał w mocy 20,8 % zaskarżonych decyzji, 6 % uwzględnił, a 0,2 % przekazał do ponownego rozpatrzenia.

Kontrola 30 odwołań wykazała, że w dwóch sprawach podania wnioskodawców przesłano organowi odwoławczemu z jednodniowym opóźnieniem, co stanowiło naruszenie terminu z art. 133 *kpa*.

6. Powiatowy Zespół wyposażono we właściwe pomieszczenia, zapewniając osobom niepełnosprawnym dostęp do gabinetów lekarskich, pomieszczeń do badań przeprowadzanych przez specjalistów, punktu udzielającego informacji, poczekalni i toalety, przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Powierzchnia pomieszczeń, ich wyposażenie oraz jego rozmieszczenie, zapewniały osobom niepełnosprawnym samodzielne ich użytkowanie, bezpieczne poruszanie się i komunikację, a także swobodę ruchów i korzystania z dostępnego wyposażenia.

7. W poszczególnych latach objętych kontrolą Powiatowy Zespół powierzał administrowanie Elektronicznym Krajowym Systemem Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności podmiotom zewnętrznym. Każda z tych firm, w celu zabezpieczenia danych osobowych zgromadzonych w systemie opracowała instrukcję, określającą sposób zarządzania systemem z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa informacji.

8. W latach 2010-2012 (I połowa) na działalność Powiatowego Zespołu przekazano środki w łącznej wysokości 581,6 tys. zł, z czego 96,3 % (560,2 tys. zł) stanowiły wydatki sfinansowane z dotacji celowej budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, a 3,7 % (21,4 tys. zł) wydatki ze środków własnych powiatu.

Na wynagrodzenia członków składów orzekających (lekarzy i specjalistów) w 2010 r., 2011 r. oraz w I połowie 2012 r. wydatkowano odpowiednio 87,6 tys. zł (41 % wszystkich wydatków), 112,3 tys. zł (43 % wszystkich wydatków) i 43,2 tys. zł (40 % wszystkich wydatków).

W okresie objętym kontrolą stawka za dokonanie przez lekarza oceny stanu zdrowia dziecka lub osoby zainteresowanej wynosiła 21 zł, a dla specjalistów, za dokonanie oceny funkcjonowania społecznego, socjalno-zawodowego lub pedagogicznego - 9 zł. W badanym okresie nie zamawiano ekspertyz, badań specjalistycznych lub konsultacji.

⁷ Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.

Przeciętny koszt wydania jednego orzeczenia w 2010 r., 2011 r. oraz w I połowie 2012 r. wyniósł odpowiednio 68 zł; 72 zł oraz 62 zł.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu zapewnienia właściwej obsady Powiatowego Zespołu,
- 2) wyznaczenie do składów orzekających lekarzy o specjalności odpowiedniej do choroby zasadniczej dziecka lub osoby zainteresowanej,
- 3) podjęcie działań zapobiegających powoływaniu do składów orzekających osób podlegających wyłączeniu z postępowania administracyjnego,
- 4) powoływanie specjalistów zgodnie z *kryteriami doboru członków zespołu*,
- 5) podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania rozpatrywania spraw we właściwych terminach.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*⁸, oczekuje przedstawienia przez Panią Starostę, w terminie 30 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 art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*⁹, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK*¹⁰, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁸⁻¹⁰ 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 (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.)