



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4101-08-02/2012
P/12/105

Bydgoszcz, dnia września 2012 r.

Pan
Tadeusz Majewski
Starosta Inowrocławski

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 Inowrocławiu, zwanym dalej „Starostwem”, w zakresie organizacji systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności, w latach 2010-2012 (do czasu zakończenia kontroli).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 sierpnia 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu 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 i funkcjonowanie zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności, wydawanie orzeczeń spełniających obowiązujące wymogi, prawidłowe postępowanie z odwołaniami od orzeczeń, zapewnienie zespołowi ds. orzekania pomieszczeń spełniających odpowiednie warunki, właściwe gospodarowanie środkami finansowymi przeznaczonymi na finansowanie działalności orzeczniczej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niewywiązywania się z obowiązku powoływania do składów orzekających jedynie osób spełniających obowiązujące wymogi, nieprzestrzegania terminów rozpatrywania wniosków, odmówienia wydania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności osobie nieposiadającej ważnego orzeczenia, braku aktualizacji instrukcji określającej sposób zarządzania systemem monitoringu orzekania o niepełnosprawności z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa informacji.

1. W Starostwie zadania z zakresu orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności realizował Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Inowrocławiu, zwany dalej „Powiatowym Zespołem”, powołany przez Starostę Inowrocławskiego po uzyskaniu akceptacji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, zgodnie z art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych², zwanej dalej „ustawą o rehabilitacji”.

W okresie objętym kontrolą w skład Powiatowego Zespołu wchodził: przewodniczący, sekretarz, od 17 do 23 lekarzy, 3 psychologów, 2 pedagogów, do 2 do 5 doradców zawodowych, 3 pracowników socjalnych. Pomimo, że wszyscy z nich posiadali kwalifikacje wymagane § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności³, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie orzekania”, to czterech lekarzy nie posiadało zaświadczeń potwierdzających spełnienie wymogów określonych w § 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.

³ Dz. U. Nr 139, poz. 1328, ze zm.

orzekania dotyczących odbycia szkolenia i złożenia z wynikiem pozytywnym testu sprawdzającego w zakresie objętym szkoleniem. W trzech przypadkach zaświadczenia utraciły ważność z dniem 31 grudnia 2011 r., w jednym przypadku lekarz nie posiadał zaświadczenia. Z dniem 26 czerwca 2012 r. Pan Starosta odwołał ze składu Powiatowego Zespołu lekarzy nieposiadających wymaganych zaświadczeń.

2. W latach 2010-2012 (I półrocze) do Powiatowego Zespołu złożono 11,6 tys. wniosków, z czego 9,6 tys. wniosków o ustalenie stopnia niepełnosprawności, złożonych przez osoby powyżej 16 roku życia, zwane dalej „osobami zainteresowanymi” i 2,0 tys. wniosków o ustalenie niepełnosprawności złożonych przez osoby do 16 roku życia, zwane dalej „dziećmi”.

Wnioski były składane na opracowanych przez Powiatowy Zespół wzorach i zawierały dane wymagane § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania. Wnioskodawcy załączali zaświadczenia lekarskie zawierające opis stanu zdrowia wystawione na nie więcej niż 30 dni przed datą złożenia wniosku oraz dokumentację medyczną. Lekarze, przewodniczący składów orzekających dokonywali weryfikacji załączonej dokumentacji w celu stwierdzenia czy pozwala ona na wydanie orzeczenia.

3. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Zespół wydał 10,9 tys. orzeczeń, z czego 1,9 tys. orzeczeń o niepełnosprawności oraz 9 tys. orzeczeń o stopniu niepełnosprawności.

W wyniku kontroli 60 wydanych orzeczeń, stwierdzono, że spełniały one wymogi określone w § 13 ust. 1 i ust. 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. W wyniku kontroli 60 wydanych orzeczeń stwierdzono, że w 51 przypadkach składy orzekające były wyznaczane spośród członków zespołu posiadających zaświadczenia, o których mowa w § 23 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania. W 9 przypadkach na przewodniczących składów orzekających (15% badanych spraw) wyznaczono lekarzy, którzy nie byli specjalistami w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej dziecka lub osoby zainteresowanej mimo, że w skład Powiatowego Zespołu wchodził lekarze o specjalnościach wymaganych do pełnienia funkcji przewodniczącego składu orzekającego w powyższych sprawach, czym naruszono dyspozycję § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie orzekania.

5. Składy orzekające przy kwalifikowaniu do znacznego, umiarkowanego i lekkiego stopnia niepełnosprawności kierowały się stwierdzonym zakresem naruszenia sprawności organizmu, spowodowanym przez występujące u wnioskodawcy upośledzenie, choroby i dysfunkcje organizmu określone w § 32 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania.

6. W 9 z 60 poddanych kontroli sprawach (15%), nie przestrzegano 30-dniowego terminu ich rozpatrzenia, określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, zwanego dalej „Kpa” i tak:

- 6 wniosków zostało rozpatrzonych z opóźnieniem od 2 do 25 dni, a o przekroczeniu terminu na załatwienie sprawy nie powiadomiono wnioskodawców, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 Kpa,
- 3 wnioski rozpatrzono z opóźnieniem od 32 do 45 dni, a o przekroczeniu ww. terminu powiadomiono wnioskodawców dopiero 24, 26 i 38 dni po jego upływie,

Przewodnicząca Powiatowego Zespołu wyjaśniła, że przyczynami nieterminowego załatwienia spraw było wystąpienie z wnioskami przez osoby posiadające ważne orzeczenia z określonym okresem na jaki ustalono niepełnosprawność lub stopień niepełnosprawności, a wnioski zostały złożone przed upływem wskazanego okresu - zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania, w związku z czym posiedzenia składu orzekającego mogły się odbyć dopiero po upływie podanego w orzeczeniach terminu. Dodatkowo ze względu na specyfikę i charakter pracy lekarzy, terminy posiedzeń składów orzekających można wyznaczać z 3-4

⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.

tygodniowym wyprzedzeniem, co powoduje, że nie w każdym przypadku można we właściwym terminie przesłać zawiadomienie o niezłażwieniu sprawy wymagane art. 36 § 1 Kpa.

7. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Zespól tylko raz skierował na badanie specjalistyczne do Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Bydgoszczy, zwanego dalej „Wojewódzkim Zespołem”. Skierowanie zostało wystawione przez właściwego lekarza specjalistę po stwierdzeniu, że przedstawiona dokumentacja medyczna jest niewystarczająca do pełnej oceny stanu zdrowia wnioskodawcy, zostało zatwierdzone przez Przewodniczącego Powiatowego Zespołu oraz przekazane do Wojewódzkiego Zespołu w terminie 3 dni, zgodnie z § 3 ust 1-4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie wykonywania badań specjalistycznych na potrzeby orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁵.

8. Członkowie składów orzekających biorący udział w posiedzeniu składu orzekającego, sporządzali zgodnie ze swoją specjalnością oceny wymagane § 20 rozporządzenia w sprawie orzekania, w których weryfikowano między innymi informacje medyczne oraz dotyczące sytuacji zawodowej i socjalnej wnioskodawcy.

9. W badanym okresie wniesiono 1316 odwołań od wydanych orzeczeń, co stanowiło 12% ogółu wydanych orzeczeń. Powiatowy Zespól w trybie § 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania, uchylił lub zmienił łącznie 54 zaskarżone orzeczenia, co stanowiło 4,1% odwołań. Główną przyczyną zmiany własnych orzeczeń było dostarczenie dopiero przy odwołaniu dokumentacji medycznej, która miała istotny wpływ na ustalenie stopnia niepełnosprawności lub niepełnosprawności. Orzekający w drugiej instancji Wojewódzki Zespól utrzymał w mocy 75,2% zaskarżonych orzeczeń.

W wyniku szczegółowej kontroli 30 odwołań stwierdzono, że wniesiono je w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia Powiatowego Zespołu zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania. Powiatowy Zespól przestrzegał, wyznaczanego § 16 ust. 2 rozporządzenia w sprawie orzekania siedmiodniowego terminu przesłania odwołania wraz z aktami sprawy do Wojewódzkiego Zespołu.

Skład orzekający w sprawie 16659/11, po rozpatrzeniu wniosku z dnia 19 kwietnia 2011 r. odmówił wydania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności powołując się na orzeczenie z dnia 25 marca 2010 r., które jak podano w uzasadnieniu nie utraciło ważności. Z ustaleń kontroli wynikało jednak, że po złożonym przez osobę zainteresowaną odwołaniu, orzeczenie powyższe zostało uchylone przez Powiatowy Zespól w trybie § 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania orzeczeniem nr 16659/10 z dnia 13 kwietnia 2010 r. W wyniku takiego załatwienia sprawy wnioskodawca posługuje się nieważnym orzeczeniem.

10. Powiatowy Zespól 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, a także rozmieszczenie wyposażenia, zapewniały osobom niepełnosprawnym samodzielne ich użytkowanie, bezpieczne poruszanie się i komunikację oraz swobodę ruchów i użytkowania wyposażenia.

11. W okresie objętym kontrolą Przewodnicząca Powiatowego Zespołu zatwierdziła dwie instrukcje określające sposób zarządzania Elektronicznym Krajowym Systemem Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności, zwanym dalej „EKSMOoN”, z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa informacji, zawierające procedury wymagane § 7 pkt 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 Niepełnosprawności⁶.

Pierwsza z instrukcji obowiązywała w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. i odwoływała się do obowiązków firmy DECOSOFT S.A., której na podstawie umowy powierzono przetwarzanie danych. W latach 2011- 2012 r. przetwarzanie ww. danych powierzono innym firmom.

Przewodnicząca Powiatowego Zespołu jako przyczyny braku aktualizacji instrukcji w 2011 r. podała nieudostępnienie niezbędnych do aktualizacji danych przez nowego wykonawcę umowy. W 2012 r. kolejny wykonawca został zobowiązany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej do opracowania instrukcji, która została zatwierdzona przez Przewodniczącą Powiatowego Zespołu w dniu 10 maja 2012 r.

⁵ Dz. U. Nr 250 poz. 1875

⁶ Dz. U. Nr 228 poz. 1681

12. W latach 2010-2012 (I połowa) na działalność Powiatowego Zespołu przekazano środki w łącznej wysokości 1.051,7 tys. zł, z czego 70,4% (740,5 tys. zł) stanowiły wydatki sfinansowane z dotacji celowej budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, 29,6% (311,2 tys. zł) wydatki ze środków własnych powiatu.

Przeciętny koszt wydania jednego orzeczenia w 2010 r., 2011 r. oraz w I połowie 2012 r. wyniósł odpowiednio 86,50 zł; 96,84 zł oraz 120,06 zł. i wzrósł w I połowie 2012 r. w porównaniu do 2010 o 38,8%. Wykazany wzrost spowodowany był między innymi wydaniem mniej o 552 orzeczenia w I połowie 2012 r. w porównaniu do liczby orzeczeń wydanych w analogicznym okresie 2010 r. oraz zwiększeniem zatrudnienia z dwóch do czterech pracowników administracyjnych.

Na wynagrodzenia członków składów orzekających (lekarzy i specjalistów) w 2010 r., 2011 r. oraz w I połowie 2012 r. wydatkowano odpowiednio 98,6 tys. zł (25% wszystkich wydatków), 99 tys. zł (22% wszystkich wydatków) oraz 36,2 tys. zł (17,5% wszystkich wydatków). Środki wydatkowano na podstawie wystawionych przez lekarzy i specjalistów rachunków opiewających na kwoty stanowiące iloczyn wydanych orzeczeń i stawki za orzeczenia, która dla lekarzy wynosiła 22 zł, a dla specjalistów 15 zł i została określona przez Pana Starostę.

Zarząd Powiatu zawarł umowy dotyczące zakresu obowiązków, stawki za wydanie jednej oceny oraz metody wyliczania wynagrodzenia z 10 członkami Powiatowego Zespołu. Zdaniem NIK umowy należy zawrzeć ze wszystkimi członkami co pozwoli określić obowiązki stron, wynagrodzenie oraz metody jego wyliczania. W badanym okresie nie zamawiano ekspertyz, badań specjalistycznych lub konsultacji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wyznaczenie na przewodniczącego składu orzekającego lekarza będącego specjalistą w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej dziecka lub osoby zainteresowanej,
- 2) podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania rozpatrywania spraw we właściwych terminach,
- 3) podjęcie działań w celu wydania orzeczenia w sprawie 16659/11 zgodnego z wnioskiem osoby zainteresowanej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana 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, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu 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, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.