



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4101-08-03/2012  
P/12/105

Bydgoszcz, października 2012 r.

**Pani  
Ewa Mes  
Wojewoda Kujawsko-Pomorski**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, zwanego w dalszej treści „Urzędem”, w zakresie organizacji systemu 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 12 października 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Podstawą pozytywnej oceny było m.in.: posiadanie wymaganych kwalifikacji przez członków Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, zwanego w dalszej treści „Wojewódzkim Zespołem”, terminowe rozpatrzenie odwołań i terminowe doręczenie orzeczeń, zapewnienie odpowiednich pomieszczeń i aparatury diagnostycznej, spełniających warunki organizacyjne i techniczne; prawidłowe wydatkowanie środków finansowych przeznaczonych na wykonywanie orzecznictwa, skuteczny i efektywny nadzór Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nad powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawidłowa realizacja wniosków NIK z 2004 r. Nieprawidłowości dotyczyły: nieuprawnionego orzekania przez jednego z psychologów, nieprawidłowego uzasadnienia orzeczeń, nieodpowiedniego doboru 5 składów orzekających, nieterminowego przeprowadzenia 6 badań specjalistycznych, niezgodności danych jednostkowych z danymi łącznymi ujętymi w sprawozdaniach skierowanych do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

1. Wojewódzki Zespół powołany przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego z dniem 13 sierpnia 1999 r. funkcjonował w strukturze organizacyjnej Urzędu. Na dzień zakończenia kontroli w skład Wojewódzkiego Zespołu wchodziło 36 osób, z których 4 lekarzy nie odbyło w badanym okresie szkoleń wymaganych § 27 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., w brzmieniu obowiązującym do dnia 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.)

o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności<sup>2</sup>, zwanego w dalszej treści „rozporządzeniem z dnia 15 lipca 2003 r.”, jednak w badanym okresie osoby te nie orzekały, lecz głównie wykonywały badania specjalistyczne. Przewodnicząca Wojewódzkiego Zespołu wyjaśniając powołanie lekarzy do Wojewódzkiego Zespołu przeprowadzających jedynie badania specjalistyczne, podała że było to podyktowane ścisłym związkiem procedury diagnostycznej z procesem orzekania.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, iż powołanie na członków Wojewódzkiego Zespołu lekarzy, którzy nie orzekają lecz jedynie wykonują badania specjalistyczne nie znajduje uzasadnienia w dyspozycji § 21 ust. 2 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r.

Pomimo iż, jak wykazała kontrola NIK, członkowie Wojewódzkiego Zespołu posiadali wymagane kwalifikacje, o których mowa w § 21 ust. 1 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r., to jeden z psychologów, nie posiadając aktualnego zaświadczenia Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, uprawniającego do orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, w styczniu 2011 r. zasiadał w składach orzekających w 57 sprawach, uzyskując z tego tytułu wynagrodzenie w wysokości 1,3 tys. zł. Stosownie do § 19 ust. 1 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r. odpowiedzialnym za wyznaczenie składu orzekającego, spośród członków zespołów posiadających zaświadczenia, uprawniające do orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności jest przewodniczący wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Przewodnicząca Wojewódzkiego Zespołu wyjaśniła, że ww. psychologa wyznaczano do orzekania w przekonaniu, iż zaliczył test sprawdzający wiedzę, czego zaniechano po uzyskaniu informacji o negatywnym wyniku testu.

**2.** W latach 2010-2012 (I półrocze) Wojewódzki Zespół wydał 11.036 orzeczeń o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, w tym 2.530 uchylające (22,9%) orzeczenia powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, zwanych w dalszej treści „powiatowymi zespołami”. Analiza 15 losowo wybranych spraw wykazała, że:

- termin rozpatrzenia odwołań oraz doręczenia orzeczeń Wojewódzkiego Zespołu był zgodny z art. 35 § 3 i art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, zwanej w dalszej treści „kpa” i z § 13 ust. 5 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r.;
- w uzasadnieniu orzeczeń nie wskazano faktów, które były istotne w sprawie i udowodnione, dokumentów potwierdzających ustalenie lub odmowę ustalenia niepełnosprawności, stopnia niepełnosprawności lub wskazań do ulg i uprawnień, co stanowiło naruszenie obowiązku zawartego w § 13 ust. 4 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r. Treść uzasadnień była lakoniczna, szablonowa i w przypadku ośmiu spraw identyczna. Zdaniem NIK prawidłowe uzasadnienie decyzji ma nie tylko znaczenie prawne, ale i społeczne, bowiem pogłębia zaufanie uczestników postępowania do organów administracyjnych.

**2.1.** Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że skład orzekający w 5 sprawach odbiegał od wytycznych Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 29 października 2010 r., gdyż:

- w jednej sprawie odwoławczej dotyczącej dziecka z upośledzeniem umysłowym Przewodnicząca Wojewódzkiego Zespołu wyznaczyła na przewodniczącego składu orzekającego lekarza specjalistę chorób wewnętrznych, zamiast lekarza psychiatrę, co stanowiło naruszenie wymogu zawartego w załączniku nr 2 ww. wytycznych;
- w czterech sprawach odwoławczych w składzie orzekającym brał udział psycholog, zamiast pracownika socjalnego lub doradcy zawodowego, którzy według załącznika nr 3 do ww. wytycznych byłiby właściwi w orzekaniu.

Przewodnicząca Wojewódzkiego Zespołu wyjaśniła, że z uwagi na nagłą chorobę lekarza psychiatry, aby nie nastąpiło odwołanie posiedzenia wyznaczono lekarza chorób wewnętrznych. Natomiast udział psychologa miał na celu przede wszystkim zapewnienie oceny skutków choroby zasadniczej w aspekcie ograniczeń i stopnia zależności od otoczenia.

**2.2.** Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na długi okres oczekiwania przez powiatowe zespoły na zwrot dokumentacji odwoławczej. Na przykładzie 15 analizowanych orzeczeń ustalono, że średni czas przekazania dokumentacji wynosił 5,5 m-ca. Tak długotrwały okres zwrotu akt tłumaczono niewystarczającą obsadą kadrową

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

przy jednoczesnym wzroście liczby odwołań. W latach 2010-2011 liczba odwołań od orzeczeń powiatowych zespołów wrosła o 13,5 % (z 4494 do 5101).

**3.** W latach 2010-2012 (I półrocze) nastąpił wzrost odwołań od orzeczeń Wojewódzkiego Zespołu do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych z 729 w 2010 r. do 841 w 2011 r. (tylko w I półroczu 2012 r. wniesiono 508 odwołań). W okresie tym sądy pracy i ubezpieczeń społecznych rozpatrzyły 1811 spraw, zmieniając 632 orzeczenia Wojewódzkiego Zespołu, tj. 34,9 %. Przewodnicząca Wojewódzkiego Zespołu wyjaśniła, że przyczynami rosnącej liczby przypadków zmiany orzeczeń Wojewódzkiego Zespołu przez sąd był zarówno wzrost liczby odwołań oraz opinie biegłych sądowych.

**4.** Pomieszczenia Wojewódzkiego Zespołu spełniały warunki organizacyjne i techniczne określone w §§ 24 i 25 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r. Wejścia do siedziby Wojewódzkiego Zespołu, wszystkich pomieszczeń biurowych oraz gabinetów lekarskich i diagnostycznych umożliwiały dostęp osobom niepełnosprawnym. Wojewódzki Zespół dysponował aparaturą diagnostyczną i pomieszczeniami zapewniającymi prawidłowe przeprowadzenie badań specjalistycznych, stosownie do § 6 ust. 1-3 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>4</sup>, zwanego w dalszej treści rozporządzeniem w sprawie badań”.

**5.** W latach 2010-2012 (I półrocze) przeprowadzono 229 badań specjalistycznych, w tym 125 badań psychologicznych (54,6%), które wykonały osoby uprawnione. Prawidłowo prowadzono rejestr badań specjalistycznych w formie dokumentu pisemnego i elektronicznego. Analiza dokumentacji 30 spraw wykazała, że nieterminowo wyznaczano badania w 6 sprawach, gdyż termin badania wyznaczono po upływie miesiąca od dnia otrzymania skierowania na to badanie, a opóźnienie wyniosło od 5 do 26 dni.

**6.** W badanym okresie Wojewoda Kujawsko-Pomorski przestrzegał obowiązku określonego w § 34 ust. 3 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r., dotyczącego przedkładania Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych kwartalnych informacji o realizacji zadań przez powiatowe zespoły i Wojewódzki Zespół. W informacjach o realizacji zadań przez powiatowe zespoły wystąpiły jednak rozbieżności pomiędzy danymi ujętymi w sprawozdaniach złożonych przez starostów (prezydentów), a danymi zbiorczymi przekazanymi do Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Rozbieżności te dotyczyły liczby wydanych orzeczeń w podziale na orzeczenia o niepełnosprawności osób przed 16 rokiem życia i orzeczenia o stopniu niepełnosprawności osób powyżej 16 roku życia. Niezgodności tych danych wynikały z faktu uzupełniania przez powiatowe zespoły jednostkowych danych w Elektronicznym Krajowym Systemie Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (EKSMOoN), już po przekazaniu sprawozdań do Wojewódzkiego Zespołu.

**7.** Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wywiązywanie się przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego z obowiązku finansowania działalności powiatowych zespołów i Wojewódzkiego Zespołu. Wydatki powiatowych zespołów związane z wykonywaniem orzecznictwa pochodzące z budżetu Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wyniosły w latach 2010-2012 (I półrocze) łącznie 9.180,5 tys. zł, z tego w 2010 r. – 3.456,6 tys. zł, w 2011 r. – 3.942,5 tys. zł i w 2012 (I półrocze) – 1.780,4 tys. zł. Na działalność Wojewódzkiego Zespołu wydatkowano w badanym okresie łącznie 1.289,5 tys. zł, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 509,5 tys. zł, 534,9 tys. zł i 245,1 tys. zł. W latach 2010-2011 przeciętna wysokość środków pochodzących z budżetu państwa w przeliczeniu na jedno orzeczenie w powiatowych zespołach wrosła z kwoty 62,04 zł do kwoty 68,62 zł, tj. o 10,6 %, natomiast w Wojewódzkim Zespole zmniejszyła się z kwoty 127,38 zł do kwoty 120,42 zł, tj. o 5,5 %. Pracownicy Wojewódzkiego Zespołu zatrudnieni w ramach umowy o pracę wykonywali zadania kontrolne oraz szkoleniowe, w ramach swoich obowiązków służbowych, natomiast stawki wynagrodzenia dla członków Wojewódzkiego Zespołu orzekających oraz przeprowadzających badania specjalistyczne w ramach umowy o dzieło nie uległy zwiększeniu od lipca 2008 r.

**8.** Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia nadzór Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w badanym okresie nad powiatowymi zespołami. Nadzór ten był skuteczny i efektywny, polegał przede wszystkim na prowadzeniu kontroli orzeczeń, prawidłowości i jednolitości stosowania przepisów, standardów i procedur; szkoleń członków powiatowych zespołów. Ustalono bowiem, że:

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 250, poz. 1875.

- upoważnieni przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego pracownicy Wojewódzkiego Zespołu przeprowadzili 13 kontroli powiatowych zespołów stwierdzając szereg nieprawidłowości. Kontrolą objęto 759 orzeczeń, z których 192 orzeczenia zostały zakwestionowane przez Wojewódzki Zespół, w związku z czym powiatowe zespoły wznowiły postępowanie administracyjne i zmieniły orzeczenia w 63 sprawach (32,8 %). W wyniku tych kontroli skierowano do przewodniczących powiatowych zespołów wystąpienia pokontrolne, zawierające zalecenia w celu usunięcia nieprawidłowości lub przeciwdziałania im. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ww. wystąpienia pokontrolne powinny być podpisywane przez Wojewodę, który zgodnie art. 6c ust. 6 ustawy o rehabilitacji pełni bezpośredni nadzór nad powiatowymi zespołami;
- w badanym okresie przeprowadzono dwa szkolenia dla członków powiatowych zespołów, w celu uzyskania zaświadczeń uprawniających do orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, w zakresie wynikającym z § 27 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r. Ponadto zorganizowano 17 szkoleń doskonalących dla członków powiatowych zespołów.

9. W badanym okresie wpłynęło do Urzędu 5 skarg (w 2010 r. – jedna, a w 2011 r. i w 2012 r. po dwie) na działalność Wojewódzkiego Zespołu oraz jeden wniosek o przekazanie dokumentacji medycznej. Skargi zostały rozpatrzone prawidłowo stosownie do przepisów kpa, przed udzieleniem odpowiedzi na skargi pobrano obszernie wyjaśnienia od Przewodniczącej Wojewódzkiego Zespołu. Jedna skarga została uznana za zasadną i dotyczyła opieszalności w przekazaniu orzeczenia Wojewódzkiego Zespołu osobie odwołującej się.

10. NIK pozytywnie ocenia działania podjęte przez Urząd po kontroli przeprowadzonej w 2004 r., które zapewniły realizację wszystkich wniosków pokontrolnych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Prawidłowe wyznaczanie przez Przewodniczącego Wojewódzkiego Zespołu składów orzekających.
2. Wywiązywanie się przez wszystkich członków Wojewódzkiego Zespołu z obowiązku odbycia szkoleń wynikającego z § 21 ust. 2 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r.
3. Uwzględnienie w uzasadnieniach orzeczeń wydawanych przez Wojewódzki Zespół wszystkich obowiązujących wymogów.
4. Podjęcie działań zapewniających wyznaczenie terminu badań specjalistycznych na potrzeby orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności w ciągu miesiąca od otrzymania skierowania na badanie.
5. Podjęcie działań w celu przyspieszenia zwrotu dokumentacji odwoławczej do powiatowych zespołów po wydaniu orzeczenia przez Wojewódzki Zespół.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Wojewodę 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 art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Wojewodzie 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.