



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA-4101-13-04/2012/ P/12/105

Katowice, dnia 12 października 2012 r.

Pan
Zygmunt Łukaszczyk
Wojewoda Śląski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie nadzoru Wojewody nad powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności w okresie od początku 2010 r. do czasu zakończenia kontroli.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 25 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Wojewody Śląskiego w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli.

1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 25 marca 2011 r. zadania związane z nadzorem nad powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności, w tym udzielanie i rozliczanie dotacji, przyjmowanie sprawozdań i przeprowadzanie ich kontroli, realizował Wydział Polityki Społecznej, a następnie (do czasu zakończenia kontroli) Wydział Nadzoru Nad Systemem Opieki Zdrowotnej. W całym okresie objętym kontrolą (do lipca 2012 r.) przeprowadzono kontrole w 19 powiatowych zespołach orzekających, w tym 1 kontrolę w 2012 r. (w lipcu), jednakże skierowano tylko 4 wystąpienia pokontrolne, w tym 2 wystąpienia w 2010 r. i 2 w 2011 r. W odniesieniu do kontroli przeprowadzonej w 2012 r., w trakcie kontroli NIK, trwały czynności związane z podpisaniem protokołu i opracowaniem stanowiska organu nadzoru.

NIK ocenia negatywnie zaniechanie przez organ nadzoru skierowania wystąpień pokontrolnych do przewodniczących 14 zespołów, w sytuacji gdy ustalenia przeprowadzonych kontroli we wszystkich przypadkach wskazywały na wystąpienie licznych nieprawidłowości, polegających przede wszystkim na

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, zwanej dalej „ustawą o NIK”, 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.) w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r.

naruszeniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego² (wadami obciążonych było 98 na 560 skontrolowanych postępowań, tj. 17%), w tym dotyczących informowania stron o niezalatwieniu sprawy w terminie, doręczaniu decyzji osobom nieuprawnionym lub z opóźnieniem. W każdym z 14 skontrolowanych powiatowych zespołów orzekających wystąpiły ponadto liczne naruszenia przepisów (np. § 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 5, § 6 ust. 2, § 13 ust. 4) rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności³, polegające głównie na brakach wpisów, nieczytelnych wpisach lub sprzecznościach w dokumentacji sporządzanej w toku postępowań administracyjnych przed organami I instancji (błędy w dokumentacji wystąpiły w 261 na 560 skontrolowanych postępowań, tj. 46,6%). Nieprawidłowości te w praktyce utrudniały stronom zapoznanie się z treścią akt sprawy z uwagi na ich nieczytelność i niekompletność.

Pomimo ww. ustaleń do przewodniczących 14 powiatowych zespołów orzekających skierowano pisma zawierające sformułowanie „*Kontrola nie stwierdziła zagrożeń dla praw osób niepełnosprawnych oraz dla prawidłowej realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w związku z czym odstępuje się od wydania zaleceń pokontrolnych*”, co wskazuje na niedopełnienie obowiązku określonego w § 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 niepełnosprawnych⁴, sporządzenia i przekazania kierownikowi podmiotu kontrolowanego wystąpienia pokontrolnego w przypadku stwierdzenia w wyniku kontroli nieprawidłowości lub naruszeń prawa. Odpowiedzialność za powyższe ponoszą dyrektorzy i zastępcy dyrektorów wydziałów nadzorujących powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności.⁵

Ponadto stwierdzono 11 przypadków (na 14 ww. pism) kierowania korespondencji do skontrolowanych organów orzekających I instancji, która nie zawierała zapisu, że podpisują ją osoby działające z upoważnienia organu nadzoru, tj. Wojewody Śląskiego. Przyczyną tych uchybień, jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej, były pomyłki pracowników.

2. Wojewoda Śląski, jako organ nadzoru, pomimo stwierdzenia w toku kontroli w Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Świętochłowicach naruszenia przepisów ustawy o ochronie danych osobowych nie zawiadomił organów ścigania, nie dopełniając obowiązku wynikającego z art. 304 § 2 kodeksu postępowania karnego. Kontrola ta stwierdziła, że dokumenty zawierające dane osobowe wrażliwe z lat 2010–2011 złożono na kozetce w gabinecie lekarskim w stercie, w sposób nie zapewniający bezpieczeństwa zawartych w nich danych. Zgodnie z art. 52 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁶, naruszenie, choćby nieumyślnie, obowiązku zabezpieczenia danych osobowych przed zabraniem ich przez osobę nieuprawnioną, uszkodzeniem lub zniszczeniem jest przestępstwem. Ustalenia kontroli w powiatowym zespole orzekającym o niepełnosprawności w Świętochłowicach wskazywały na wyczerpanie znamion czynu zagrożonego odpowiedzialnością karną. Brak działań w tym zakresie Dyrektor Wydziału Nadzoru Nad Systemem Opieki Zdrowotnej wyjaśnił podjęciem przez przewodniczącego ww. zespołu natychmiastowych działań i zabezpieczenie akt orzeczniczych w dodatkowych szafach kartotekowych. W ocenie NIK, poza kompetencjami organu nadzoru nad powiatowymi zespołami orzekającymi było rozstrzygnięcie o zaistnieniu okoliczności wyłączającej odpowiedzialność karną w tym przypadku.
3. Przedstawiciele Wojewody Śląskiego, wykonując czynności kontrolne, każdorazowo działali na podstawie upoważnienia, jednak w 6 przypadkach (tj. w co trzeciej kontroli) organ nadzoru nie dopełnił wymogu

² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm., zwanej dalej „k.p.a.”

³ Dz. U. Nr 139 poz. 1328, ze zm., zwanej dalej rozporządzeniem z 15 lipca 2003 r.

⁴ Dz. U. Nr 53, poz. 323., zwanego dalej rozporządzeniem z 14 marca 2008 r.

⁵ Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej w 1 przypadku, Zastępca Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej w 6 przypadkach, Dyrektor Wydziału Nadzoru Nad Systemem Opieki Zdrowotnej w 4 przypadkach, Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Nad Systemem Opieki Zdrowotnej w 3 przypadkach.

⁶ Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55, ze zm.

pisemnego powiadomienia kierownika podmiotu kontrolowanego o zamiarze jej przeprowadzenia na co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem kontroli, co było niezgodne z § 7 rozporządzenia z dnia 14 marca 2008 r. Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą: Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej (2 przypadki w 2010 r.) oraz Dyrektor Wydziału Nadzoru Nad Systemem Opieki Zdrowotnej (4 przypadki w 2011 r.). Powyższych nieprawidłowości nie usprawiedliwiają wyjaśnienia dyrektorów wydziałów delegujących pracowników na kontrole, wskazujących na praktykę powiadamiania o kontrolach telefonicznie, gdyż pisemna forma zawiadamiania o zamierzonych kontrolach wynikała wprost z ww. przepisu.

4. Organ nadzoru, pomimo iż w każdej z 18 kontroli przeprowadzonych w latach 2010-2011 stwierdzono przypadki wypełniania przez osoby zatrudnione w powiatowych zespołach orzekających (głównie lekarzy przewodniczących) dokumentacji w sposób nierzetelny (głównie niekompletny i nieczytelny), w żadnym przypadku nie domagał się ustalenia osób odpowiedzialnych za nierzetelne wykonywanie zadań finansowanych ze środków publicznych, ani nie podjął żadnych działań w celu usunięcia tych wad (np. nie skierowano w 14 przypadkach wystąpień pokontrolnych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości). Obowiązek sprawowania nadzoru i kontroli realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa wynikał z art. 175 ust. 1 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. Dodać należy, że braki występowały w dokumentacji, której obowiązek sporządzania, jak i zakres zawartych w niej danych wynikał wprost z przepisów prawa, tj. rozporządzenia z 15 lipca 2003 r.
5. Zakres danych zawartych w budżetowych sprawozdaniach finansowych Rb-28, zarówno dla dysponenta III stopnia, jak i dysponenta części, nie obejmował w rozdziale 85321 *Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności* całości wydatków z budżetu państwa na zadania związane z orzekaniem o niepełnosprawności. W toku kontroli ustalono, że oprócz wydatków ujętych w rozdziale 85321, część wydatków związanych z funkcjonowaniem w strukturach Urzędu zespołu do spraw związanych z orzekaniem o niepełnosprawności ujmowano w rozdziale 75011 *Urzędy wojewódzkie*. Kwota tych wydatków wyniosła 193,6 tys. zł w 2010 r., 217,2 tys. zł w 2011 r. oraz 96,4 tys. zł w I półroczu 2012 r., co stanowiło ok. 18% łącznych wydatków budżetu państwa na finansowanie zadań z zakresu orzekania o niepełnosprawności w województwie śląskim. Taki sposób ujmowania wydatków (dotyczących przede wszystkim wynagrodzeń 4–5 osób) wyjaśniono przesunięciami 4–5 osób do zadań związanych z orzekaniem o niepełnosprawności, przy jednoczesnym finansowaniu ich wynagrodzeń z rozdziału 75011 w celu zachowania ich statusu mianowanego urzędnika korpusu służby cywilnej. Jednak w toku kontroli nie przedstawiono argumentów prawnych uniemożliwiających rzetelne ujmowanie całości wydatków (we właściwych paragrafach) w ramach rozdziału 85321. Konsekwencją częściowego wykazywania wydatków na wojewódzki zespół orzekania o niepełnosprawności w rozdziale 75011 było ujęcie w sprawozdaniach o zatrudnieniu Rb-70 za lata 2010–2011 w rozdziale 85321 również jedynie częściowego zatrudnienia 4. osób oraz ich wynagrodzenia. Zatrudnienie i wydatki dotyczące wynagrodzeń pozostałych 5 osób zatrudnionych w wojewódzkim zespole orzekającym o niepełnosprawności w latach 2010–2011 wykazywano w rozdziale 75011. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny Urzędu, właściwe wydziały Urzędu (Wydział Polityki Społecznej, a w okresie późniejszym Wydział Nadzoru Nad Systemem Opieki Zdrowotnej), realizujące przedmiotowe zadanie nie zgłaszały konieczności wprowadzenia zmian na etapie opracowania projektu planu wydatków do ustaw budżetowych (na lata 2010, 2011 i 2012), a w trakcie roku budżetowego zmian tych (tj. przesunięć między działaniami) nie mógł dokonać dysponent części wobec ograniczeń wynikających z art. 171 ust. ww. ustawy o finansach publicznych.
6. W nawiązaniu do wniosków pokontrolnych, skierowanych w wystąpieniu pokontrolnym do Wojewody Śląskiego 24 listopada 2004 r., jako zrealizowane należy uznać wnioski dotyczące zapewnienia osobom niepełnosprawnym właściwych warunków sanitarnych oraz wniosek dotyczący powoływania w skład Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności osób spełniających wymogi kwalifikacyjne określone w § 21 ust. 1 rozporządzenia z 15 lipca 2003 r. Natomiast nie można uznać za zrealizowany wniosek, dotyczący nadzoru nad powiatowymi zespołami orzekającymi w świetle opisanych wyżej ustaleń. Również wnioski odnoszące się do terminowego

⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

rozpatrywania odwołań przez Wojewódzki Zespół oraz wskazywania w uzasadnieniach postanowień, wydawanych przez ten Zespół faktów, które uznano za istotne i dokumentów potwierdzających ustalenie lub odmowę ustalenia niepełnosprawności nadal pozostają aktualne. Jak ustalono bowiem na 30 skontrolowanych postępowań, 10 rozpatrzono po terminie wskazanym w art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto w uzasadnieniach orzeczeń Zespół Wojewódzki nie zawarł wskazania faktów, które uznano za istotne w sprawie i udowodnione oraz dokumentów potwierdzających ustalenie lub odmowę ustalenia niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, co stanowiło niedopełnienie obowiązków określonych w § 13 ust. 4 ww. rozporządzenia.

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

- 1. Sporządzanie i przekazywanie kierownikom powiatowych zespołów orzekających o niepełnosprawności wystąpień pokontrolnych w przypadkach stwierdzenia w wyniku kontroli nieprawidłowości lub naruszeń prawa.**
- 2. Zapewnienie dochowania wymogu pisemnego powiadomienia kierowników podmiotów kontrolowanych o zamiarze przeprowadzenia kontroli na co najmniej 7 dni przed jej rozpoczęciem.**
- 3. Podjęcie działań w celu wyegzekwowania od organów orzekających o niepełnosprawności w I instancji obowiązku rzetelnego sporządzania dokumentacji w toku prowadzonych postępowań administracyjnych.**
- 4. Rzetelne wykazywanie w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-70 całości wydatków budżetowych i zatrudnienia dotyczącego wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności we właściwym rozdziale klasyfikacji budżetowej.**
- 5. Podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad powiatowymi zespołami orzekającymi.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.