



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-4101-09-03/2012
P/12/105

Łódź, dnia 24 lipca 2012 r.

**Pan
Jarosław GRABOWSKI
Dyrektor
Powiatowego Centrum
Pomocy Rodzinie
w Pabianicach**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Pabianicach (zwane dalej „PCPR”) w zakresie prawidłowości organizacji systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności w latach 2010-2012 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 lipca 2012 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli - mimo stwierdzonych nieprawidłowości - pozytywnie ocenia funkcjonowanie PCPR w Pabianicach w zakresie spraw będących przedmiotem kontroli.

1. Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności (zwany dalej „Zespołem” lub „PZSON”) został powołany zarządzeniem Starosty Pabianickiego, stosownie do postanowień art. 6a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³, zwanej dalej „ustawą o rehabilitacji”. Członkowie Zespołu (których liczba uległa zmniejszeniu z 22 w 2010 r. do 21 w roku 2012) spełniali wymogi kwalifikacyjne i posiadali zaświadczenia uprawniające do orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, określone przepisami § 21 i § 23 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r.⁴, oraz –

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.),

² Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.),

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.),

⁴ rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.),

w przypadku pracowników socjalnych – w art. 116 ustawy o pomocy społecznej⁵. Dwie osoby, które zrezygnowały z orzekania przed ukończeniem szkolenia oraz uzyskaniem zaświadczenia uprawniającego do orzekania zostały odwołane z Zespołu odpowiednio we wrześniu 2010 r. i w styczniu 2012 r.

2. W latach 2010-2012 (I półrocze) do PZSON wpłynęło odpowiednio: 2.389, 2.515 i 1.237 wniosków o ustalenie stopnia niepełnosprawności u osób powyżej 16 roku oraz 374 w 2010 r., 391 w 2011r. i 174 w I półroczu 2012 r. dla osób przed 16 rokiem życia. Nie odnotowano natomiast wpływu wniosków o wydanie orzeczeń o wskazaniach do ulg i uprawnień, w rozumieniu przepisów określonych w art. 5a ustawy o rehabilitacji oraz w § 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r.

Zespół w badanym okresie wydał łącznie 6.989 orzeczeń w sprawie niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, z czego 2.775 w 2010 r., 2.783 w 2011 r. oraz 1.431 w I półroczu 2012 r.

Analiza 60 losowo wybranych orzeczeń⁶ wykazała, że spełniały one wymogi formalno-prawne określone w § 13 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r. oraz w art. 6b ustawy o rehabilitacji oraz były właściwie udokumentowane. Stwierdzone uchybienia – wynikające z niedopatrzania pracowników - dotyczyły pominięcia w jednym orzeczeniu wskazania dotyczącego prawa osoby zainteresowanej do zamieszkiwania w oddzielnym pokoju oraz ujęcia w 5 uzasadnieniach sformułowań sprzecznych z sentencją wydanych orzeczeń. W ocenie NIK, świadczy to o niezachowaniu przez pracowników Zespołu należytej staranności przy dokumentowaniu postępowania.

Zespół wydawał orzeczenia w składzie 2-osobowym, jednakże w 6 sprawach spośród 30 badanych, przewodniczącym był lekarz, który nie posiadał specjalizacji w dziedzinie odpowiedniej do choroby osoby wnioskującej o orzeczenie. Stanowiło to naruszenie dyspozycji § 19 ust. 2 rozporządzenia z 15 lipca 2003 r. oraz wytycznych Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych przekazanych w piśmie z dnia 29 października 2010 r. W 12 badanych sprawach stwierdzono natomiast niewłaściwy dobór pozostałych członków składu orzekającego m.in. zamiast psychologa powoływano doradcę zawodowego lub pracownika socjalnego. Wymienione błędy w ustalaniu składów orzekających, zastępujący Przewodniczącego Zespołu pracownik uzasadniał m.in. brakiem zainteresowania lekarzy współpracą z Zespołem ze względów finansowych, „*zmianą wskazań podczas komisji*” oraz „*brakiem dyspozycyjności*” zatrudnionego w Zespole psychologa.

3. W trakcie prowadzonych postępowań Zespół wystawił łącznie sześć skierowań na badania specjalistyczne z tego pięć w 2010 r. (wyłącznie na badania psychologiczne) oraz jedno w 2012 r. (USG serca). Analiza tych skierowań wykazała, że sporządzone one były z zachowaniem trybu określonego w art. 6b¹ ustawy o rehabilitacji oraz w § 3 pkt 1-4 rozporządzenia MPIPS z dnia 18 grudnia 2007 r.⁷ oraz zostały przekazane do Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Łodzi (dalej „WZON”) za

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.),

⁶ trzydziestu pozytywnych dla wnioskodawców, tj. przyznających niepełnosprawność lub zaliczających do stopnia niepełnosprawności i trzydziestu negatywnych,

⁷ rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie wykonywania badań specjalistycznych na potrzeby orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. Nr 250, poz. 1875)

pośrednictwem systemu elektronicznego, w tym samym lub następnym dniu po ich wystawieniu. Niemniej jednak, wbrew postanowieniom § 3 pkt 5 ww. rozporządzenia MPiPS z dnia 18 grudnia 2007 r. w żadnym z badanych przypadków nie udokumentowano faktu poinformowania osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego o przekazaniu skierowania na wykonanie dodatkowych badań specjalistycznych w WZON. W wyjaśnieniach, Przewodnicząca PZSON podała że informacje takie były przekazywane osobom zainteresowanym ustnie przez lekarza orzecznika w trakcie trwania komisji.

4. W latach 2010-2012 (I półrocze) Zespół wydał 41 orzeczeń ze wskazaniem na potrzebę uczestnictwa w warsztatach terapii zajęciowej (z tego 8 w 2010 r., 26 w 2011 r. i 7 w 2012 r.). Analiza 15 losowo wybranych spraw wykazała, że wskazanie uczestnictwa w warsztatach każdorazowo dotyczyło osoby niezdolnej do zatrudnienia i wynikało z oceny stanu zdrowia, sporządzonej przez lekarza – przewodniczącego składu orzekającego i/lub treści wywiadów sporządzanych przez pozostałych członków Zespołu.

W jednym przypadku przewodniczącym składu orzekającego, wbrew dyspozycjom zawartym w wytycznych Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, został wyznaczony neurolog zamiast psychiatry. Uzasadniano to m.in. przedłożeniem przez wnioskodawcę zaświadczenia wypisanego przez specjalistę będącego jednocześnie jedynym psychiatrą orzekającym w Zespole. W innej sprawie, o symbolu PZO/1143/EM/10, przewodniczącym składu orzekającego był ten sam lekarz, który wystawił pacjentowi zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia. W ocenie NIK, orzekanie przez lekarza w odniesieniu do osoby ubezpieczonej, której wcześniej wystawił takie zaświadczenie może być postrzegane, jako czynnik sprzyjający korupcji.

5. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia terminowość rozpatrywania wniosków przez Zespół. Orzeczenia wydawane były z zachowaniem terminów określonych w art. 35 i 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸, a Zespół informował osoby zainteresowane (zgodnie z dyspozycją § 36 Kpa) o przyczynach niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, wskazując jednocześnie nowy termin jej załatwienia. Brak takiej informacji, wynikający z niedopatrzenia pracowników, wykazano w trzech sprawach.

NIK zwraca jednak uwagę, że 22 na 60 analizowanych orzeczeń doręczono osobom zainteresowanym z naruszeniem obowiązującego 14 dniowego terminu. Spowodowane to było przyjętą w Zespole zasadą, osobistego odbioru orzeczeń przez osoby zamieszkujące na terenie Pabianic, którego to terminu osoby te nie dotrzymywały. Najwyższa Izba Kontroli nie może podzielić zaprezentowanego przez pracownika zastępującego Przewodniczącego Zespołu stanowiska, iż przyjęta zasada pozwala na minimalizację wydatków pocztowych bowiem § 13 ust. 5 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r. precyzyjnie określa zasady doręczania orzeczeń osobom zainteresowanym. Nieprawidłowości w zakresie doręczania orzeczeń została stwierdzona już podczas kontroli przeprowadzonej w 2011 r. przez WZON, a w odpowiedzi na zalecenia

⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, pow. 1071 ze zm.

pokontrolne, zadeklarowano przestrzeganie terminów doręczania orzeczeń za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

6. W badanym okresie od orzeczeń PZSON o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, do Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Łodzi wniesiono łącznie 648 odwołań. Odwołania te stanowiły 8,3% w 2010 r., 9,6% w 2011 i 10,7% w I półroczu 2012 r. ogólnej liczby wydanych orzeczeń. WZON utrzymał w mocy 249 zaskarżonych orzeczeń Zespołu, uchylił: 136 w całości oraz 72 w części, zaś 66 pozostawił bez rozpatrzenia. W 57 przypadkach, stosownie do uprawnień wynikających z § 16 ust. 3 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r., Zespół zmienił zaskarżone orzeczenia we własnym zakresie. Na 30 objętych badaniami odwołań od wydanych orzeczeń, WZON utrzymał w mocy 11 orzeczeń, 8 orzeczeń uchylił w tym 3 w części, w 4 przypadkach pozostawił odwołanie bez rozpatrzenia w związku z nieusprawiedliwionym niezgłoszeniem się osoby orzekanej, natomiast w czterech sprawach do zakończenia kontroli orzeczenie nie zostało wydane. Ponadto, Zespół po wniesieniu odwołania zmienił w dwóch sprawach zaskarżone orzeczenie we własnym zakresie biorąc pod uwagę m.in. „*standardy postępowania orzeczniczego oraz definicje niepełnosprawności*”, a w jednym przypadku, w którym został wyznaczony przez WZON do przeprowadzenia ponownego postępowania, uchylił orzeczenie PZSON w powiecie Łódzkiem-Wschodnim stwierdzając, iż wydane zostało ono z naruszeniem prawa.

Analiza 36 odwołań wykazała, że wpłynęły one do Zespołu w terminie określonym w § 16 ust. 1 ww. rozporządzenia i skutkowały ponowną analizą zgromadzonej dokumentacji przez skład orzekający. Spośród 27 analizowanych spraw przekazanych do II instancji, o czym informowano zainteresowanych, tylko jedno odwołanie przesłano do WZON z zachowaniem 7 – dniowego terminu określonego w art.133 kpa. W pozostałych sprawach odwołania te były przekazywane z opóźnieniem od 1 do 14 dni. Opóźnienia w przekazywaniu odwołań - według wyjaśnień pracownika Zastępującego Przewodniczącą Zespołu – spowodowane były niewiedzą pracowników oraz brakiem stosownych wskazań ze strony WZON. Zdaniem NIK, powyższe argumenty nie mogą stanowić uzasadnienia do nieprzestrzegania terminów wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

7. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie gospodarowanie środkami przeznaczonymi na wykonywanie orzecznictwa. Koszty działalności Zespołu w 2011 r. wyniosły 264,2 tys. zł i były niższe o 12,5 tys. zł (o 5%) w porównaniu do roku 2010 r. Analiza 24 pozycji wydatków pozapłacowych na łączną kwotę 29.227,42 zł⁹, wykazała, że dokonywane były one zgodnie z trybem i zasadami określonymi w obowiązujących zarządzeniach Dyrektora PCPR¹⁰ oraz w wysokościach i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań w ramach zawartych umów lub złożonych zamówień. Ponoszone wydatki nie wymagały stosowania procedur określonych w Prawie zamówień publicznych¹¹. Przeciętne miesięczne

⁹ z tego: 12 poz. na kwotę 16.019,95 zł za 2010 r., 8 poz. na kwotę 9.110,34 zł za 2011 r. i 4 poz. na 4.097,13 zł za 2012 r.

¹⁰ zarządzenia Dyrektora PCPR w sprawie procedur kontroli wydatków dokonywanych ze środków publicznych oraz w sprawie realizacji wydatków o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14.000 euro,

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.),

wynagrodzenie brutto trzech osób, zatrudnionych na czas nieokreślony i w wymiarze pełnego etatu (przewodnicząca i dwóch pracowników obsługi administracyjnej) wyniosło: 3.203,80 zł w 2010 r., 3.201,75 zł w 2011 r. oraz 3.145,40 zł w I półroczu 2012 r., a średnie roczne wynagrodzenie członków Zespołów orzekających, wynikające z zawartych umów – zlecenia odpowiednio: 5.855,40 zł, 6.222 zł oraz 3.502,6 zł za 6 miesięcy 2012 r. Koszt wydania jednego orzeczenia wyniósł 99,7 zł w 2010 r., 94,90 zł w 2011 r. i 92,2 zł w I półroczu 2012 r.

8. Pomieszczenia Zespołu zapewniały swobodny dostęp osobom niepełnosprawnym i spełniały wymogi określone w art. 24 ust. 1 i 2 oraz art. 25 ww. rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r.

Stosownie do postanowień § 24 ust. 3 powołanego rozporządzenia, gdy zespół nie posiada gabinetów lekarskich oddzielnie dla dzieci i osób dorosłych, posiedzenia składów orzekających dla dzieci i dorosłych nie powinny odbywać się w tym samym dniu. Stwierdzono, że w 6 przypadkach komisje orzekające o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności odbyły się wspólnie dla dzieci i dorosłych mimo, że Zespół nie posiada oddzielnych gabinetów lekarskich. Kolejne 22 posiedzenia komisji dla dzieci i dorosłych (na ogólną liczbę 517) miały miejsce w tym samym dniu. W złożonych wyjaśnieniach Przewodnicząca Zespołu podała, że wyznaczanie terminów posiedzeń składów orzekających w tym samym dniu wspólnie dla dzieci i dorosłych wynikało m.in. z małej ilości wniosków w zakresie schorzeń laryngologicznych i psychiatrycznych oraz z konieczności zapewnienia terminowego wydawania orzeczeń.

9. Użytkowany przez Zespół System EKSMOoN spełnia wymogi określone w § 3 -5 rozporządzenia MPiPS z dnia 28 listopada 2007 r.¹² i umożliwia gromadzenie danych wymaganych przepisami art. 6d ustawy o rehabilitacji. Zatwierdzone przez Przewodniczącą Zespołu „Instrukcja zarządzania systemem informatycznym” oraz „Polityka Bezpieczeństwa dla Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności”, spełniały wymogi określone w § 7 rozporządzenia o EKSMOoN.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- zamieszczanie w uzasadnieniach orzeczeń treści zgodnych z ich sentencją,
- zapewnienie terminowego przesyłania orzeczeń do osób zainteresowanych oraz odwołań do WZON,
- podjęcie działań w celu pozyskania do składu orzekającego lekarzy specjalistów w dziedzinie odpowiedniej do choroby osoby wnioskującej o orzeczenie,
- ustalanie składów orzekających stosownie do wytycznych Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz nie wyznaczanie terminów posiedzeń komisji w tych samych dniach dla dzieci i osób dorosłych.

¹² rozporządzenie 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 Niepełnosprawności (Dz. U. Nr 228, poz. 1681),

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Dyrektora o przedstawienie, 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 przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.

Andrzej Cienjewski
WICEDYREKTOR