



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO-4101-09-05/2012  
P/12/105

Łódź, dnia 31 sierpnia 2012 r.

Pan  
Miroslaw Belina  
Starosta Skierniewicki

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała Starostwo Powiatowe (zwane dalej „Starostwem”) w zakresie organizacji systemu orzekania o niepełnosprawności w latach 2010-2012 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 1 sierpnia 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 Kontroli<sup>2</sup>, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

1. Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności (zwany dalej „Zespołem” lub „PZON”), obejmujący obszarem swojego działania powiat skierniewicki, został powołany zarządzeniem Starosty Skierniewickiego z dniem 28 sierpnia 2002 r., stosownie do postanowień art. 6a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>3</sup>, zwanej dalej „ustawą o rehabilitacji”. W związku z decyzją Wojewody Łódzkiego z 27 czerwca 2012 r., Starosta Skierniewicki zarządzeniami nr 17/2012 i 18/2012 odwołał z dniem 31 lipca 2012 r. Zespół oraz jego przewodniczącego, a obszar powiatu skierniewickiego – z dniem 1 sierpnia 2012 r. na podstawie decyzji Wojewody Łódzkiego - włączony został do obszaru działania Miejskiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Skierniewicach.

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

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., zwanej dalej „ustawą zmieniającą”,

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.),

Członkowie działającego do końca lipca 2012 r. PZON (których faktyczna liczba uległa zwiększeniu z 11 w 2010 r. do 12 w latach 2011-2012) spełniali wymogi kwalifikacyjne i posiadali zaświadczenia uprawniające do orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, określone przepisami § 21 i § 23 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r.<sup>4</sup>, zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 15 lipca 2003 r.” oraz – w przypadku pracowników socjalnych – art. 116 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>5</sup>.

2. W latach 2010-2012 (I półrocze) do PZON wpłynęło łącznie 1 527 wniosków, w tym 1 299 o ustalenie stopnia niepełnosprawności (484 w 2010 r.; 507 w 2011 r. i 308 w I półroczu 2012 r.) i 228 o ustalenie niepełnosprawności (87 w 2010 r., 98 w 2011 r. i 48 w I półroczu 2012 r.). 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.
3. W badanym okresie Zespół wydał 1407 orzeczeń o ustalenie niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, w tym: 550 w 2010 r.; 536 w 2011 r. i 321 w I półroczu 2011 r. Analiza 56 losowo wybranych orzeczeń (30 pozytywnych dla wnioskodawców) oraz 15 orzeczeń o niezaliczeniu do osób niepełnosprawnych i 11 o odmowie ustalenia stopnia niepełnosprawności) wykazała, że:
  - Zespół wydawał orzeczenia w składzie dwuosobowym, jednakże w 20 sprawach na 30 analizowanych orzeczeń pozytywnych dla wnioskodawców, na przewodniczącego składu orzekającego wyznaczono lekarza, który nie posiadał specjalizacji w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej dziecka lub osoby zainteresowanej. 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 29 października 2010 r.
  - w 19 na 56 badanych spraw ( 33,9%), stwierdzono niewłaściwy dobór pozostałych członków składu orzekającego, tj. w 18 sprawach zamiast psychologa powołano pracownika socjalnego lub pedagoga, a w jednej zamiast pedagoga orzekał pracownik socjalny. Działanie takie było niezgodne z powołanymi wytycznymi, przekazanymi przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Wymienione nieprawidłowości w ustalaniu składów orzekających, Wicestarosta uzasadniał brakiem lekarzy specjalistów w danej specjalności;
  - w 24 sprawach (42,9% badanych) wydano orzeczenia w terminie powyżej 30 dni od dnia złożenia wniosku, co stanowiło naruszenie postanowień art. 35 § 1 i 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup> (Kpa), przy czym w 6 przypadkach zgodnie z art. 36 § 1 tej ustawy powiadomiono strony o niezalutwieniu sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy. Do kolejnych 7 wnioskodawców przesłano takie zawiadomienia, niemniej 6 z nich sporządzono po upływie miesięcznego terminu tj. od 32 do 50 dni od dnia wpływu wniosku, a w jednym przypadku nie skierowano kolejnego zawiadomienia, mimo nie zachowania

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

<sup>5</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

uprzednio wyznaczonego terminu rozpatrzenia sprawy. W złożonych wyjaśnieniach Wicestarosta podał, że opóźnienia w przesyłaniu tych zawiadomień wynikały z niedostatecznej obsady kadrowej Zespołu, spowodowanej ograniczonymi środkami otrzymywanymi z budżetu państwa,

- w jednej sprawie (nr I/124/2010) 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.

Analizowane orzeczenia zawierały wszystkie elementy określone w § 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 15 lipca 2003 r. i stosowne wskazania wymagane art. 6 b ustawy o rehabilitacji oraz były właściwie udokumentowane.

4. W latach 2010-2012 (I półrocze) Zespół wydał 18 orzeczeń ze wskazaniem na potrzebę uczestnictwa osoby orzekanej w warsztatach terapii zajęciowej (9 w 2010 r., 5 w 2011 r. i 4 w 2012 r.). Analiza 9 losowo wybranych spraw wykazała, że wskazania te dotyczyły osób niezdolnych do zatrudnienia lub też zatrudnionych w warunkach chronionych i wynikały one z oceny stanu zdrowia, sporządzonej przez lekarza – przewodniczącego składu orzekającego i/lub z treści wywiadów sporządzanych przez pozostałych członków Zespołu. W czterech sprawach (na 7 badanych), przewodniczącym składu orzekającego, wbrew dyspozycjom § 19 ust. 2 rozporządzenia z 15 lipca 2003 r. oraz zawartym w wytycznych Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, został wyznaczony lekarz w dziedzinie nie odpowiadającej chorobie zasadniczej osoby wnioskującej o orzeczenie.
5. W badanym okresie od orzeczeń PZON o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, do Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Łodzi (WZON) wniesiono łącznie 44 odwołania, które stanowiły 3,1% wydanych w tym okresie orzeczeń. WZON utrzymał w mocy 18 zaskarżonych orzeczeń (40,9%), uchylił 14 (7 w całości i 7 w części), zaś pięć pozostawił bez rozpatrzenia. W jednym przypadku, stosownie do uprawnień wynikających z § 16 ust. 3 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r., Zespół zmienił zaskarżone orzeczenie we własnym zakresie, biorąc pod uwagę załączony do odwołania dokument oraz dokonując ponownej analizy dokumentacji medycznej. Na 25 objętych badaniami odwołań, WZON rozpatrzył 20 spraw (w czterech sprawach orzeczenia nie zostały wydane), utrzymując w mocy 11 orzeczeń (55% rozpatrzonych), 8 orzeczeń uchylił (w tym: 3 w części i 5 w całości), a w jednym przypadku pozostawił odwołanie bez rozpatrzenia.  
Odwołania te wpłynęły do Zespołu w terminie określonym w § 16 ust. 1 ww. rozporządzenia i skutkowały ponowną analizą zgromadzonej dokumentacji przez skład orzekający. W badanym okresie Zespół przekazał do WZON 23 odwołania z zachowaniem obowiązującego terminu. W jednej sprawie, odwołanie przekazane zostało z trzydniowym opóźnieniem, co stanowiło naruszenie postanowień art. 133 Kpa i § 16 ust. 2 rozporządzenia z 15 lipca 2003 r.
6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia gospodarowanie środkami przeznaczonymi na wykonywanie orzecznictwa. Wydatki związane z funkcjonowaniem Zespołu w latach 2010 – 2012 (I półrocze) wyniosły łącznie 174,8 tys. zł ( 68 tys. zł w 2010 r., 69,4 tys. zł w 2011 r. i 37,4 tys. w I półroczu 2012 r.). Zostały one

sfinansowane dotacją z budżetu państwa w wysokości 104 tys. zł (59,5% wydatków ogółem) oraz środkami własnymi powiatu w kwocie 70,8 tys. zł (40,5%). Wynagrodzenie, wraz z pochodnymi przewodniczącego Zespołu wyniosło: 35,1 tys. zł w 2010 r., 35,4 tys. zł w 2011 r. oraz 18,2 tys. zł w I półroczu 2012 r., a średnie roczne wynagrodzenie członków Zespołów, wynikające z zawartych umów odpowiednio: 2.459 zł; 2.258 zł oraz 1.215 zł za 6 miesięcy 2012r. Koszt wydania jednego orzeczenia wynosił: 123,60 zł w 2010 r.; 129,50 zł w 2011 r. oraz 116,5 zł w I półroczu 2012 r.

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

Stwierdzono, że w 6 przypadkach, na ogólną liczbę 217 dni w których odbywały się posiedzenia składów orzekających, termin komisji dla dzieci i dorosłych, mimo nie posiadania przez Zespół oddzielnych gabinetów, wyznaczono w tym samym dniu. Stanowiło to naruszenie postanowień § 24 ust. 3 powołanego rozporządzenia.

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

W związku z odwołaniem Zespołu i jego przewodniczącego z dniem 31 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi odstąpiła od formułowania wniosków pokontrolnych

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli informuje, że zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w związku z art. 2 ustawy zmieniającej, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

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

WICEDYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

*Andrzej Cieniewski*

<sup>7</sup> 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),