



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU-4101-05-01/2012
P/12/105

Lublin, dnia 18 lipca 2012 r.

Pani
Jolanta Szołno-Koguc
Wojewoda Lubelski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, zwanym dalej „Urzędem” lub „LUW”, kontrolę wykonywania zadań Wojewody z zakresu nadzoru nad powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (dalej: powiatowe zespoły) oraz kontrolę działalności Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Lublinie (dalej: Zespół) w latach 2010 – 2012 (I półrocze), funkcjonującego przy Wojewodzie Lubelskim.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 2 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², przekazuje Pani Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie przez Wojewodę zadań z zakresu nadzoru nad powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

Pozytywną ocenę uzasadnia wykonywanie przez Wojewodę tych zadań rzetelnie i zgodnie z art. 6c ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³.

Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli ocenia również działalność Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Lublinie.

Pozytywną ocenę w tym zakresie uzasadnia:

- wydawanie przez Zespół w postępowaniu odwoławczym orzeczeń w oparciu o zweryfikowane informacje medyczne oraz o sytuacji zawodowej i socjalnej wnioskodawców,

¹ Dz. U. z 2012, poz. 82 ze zm.

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., zwana dalej „ustawą nowelizującą”.

³ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

- zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjnych i technicznych do działalności Zespołu, w tym wyposażenia niezbędnego do wykonywania specjalistycznych badań lekarskich,
- wyznaczanie do składów orzekających członków Zespołu posiadających wymagane szkolenia.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły działalności Zespołu i polegały na:

- nieterminowym rozpatrywaniu odwołań,
- przekazywaniu orzeczeń z badań specjalistycznych osobom zainteresowanym z przekroczeniem czternastodniowego terminu, określonego w § 13 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁴,
- wyznaczaniu na przewodniczącego składu orzekającego lekarza specjalisty w dziedzinie nieodpowiedniej do choroby zasadniczej osoby ubiegającej się o orzeczenie.

1.

1.1. Nadzór Wojewody nad powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności sprawowany był zgodnie z art. 6c ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Działania nadzorcze wykonywane były na podstawie § 37 pkt 54 Regulaminu Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie⁵ przez Wydział Polityki Społecznej LUW m.in. w oparciu o roczne plany kontroli. W latach 2010 – 2012 (I półrocze) kontrolami problemowymi w zakresie organizacji zespołu, sposobu działania składów orzekających, stosowania przepisów, standardów i procedur postępowania orzeczniczego oraz poprawności wydawanych orzeczeń objęto 18 z 19 powiatowych zespołów, nad którymi Wojewoda pełni bezpośredni nadzór. Przeprowadzono również osiem kontroli doraźnych w sześciu powiatowych zespołach⁶. W tym okresie kontroli problemowej nie przeprowadzono w Powiatowym Zespole w Zamościu. Związane było to z tym, że ostatnia kontrola problemowa przeprowadzona w 2009 r., a także dwie kontrole doraźne z 2010 r. i 2011 r. nie ujawniły nieprawidłowości..

Kontrole orzeczeń wydawanych przez powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności przeprowadzały osoby posiadające odpowiednią wiedzę i kwalifikacje, na podstawie imiennych upoważnień wydawanych na okres niezbędny do wykonania czynności kontrolnych. Kontrole te były efektywne, ujawniły szereg nieprawidłowości dotyczących głównie:

- nieprawidłowego oznaczania (symbol) przyczyny niepełnosprawności lub daty powstania niepełnosprawności (w 12 zespołach tj. 66% skontrolowanych),
- nieprawidłowego określenia przez lekarza rodzaju i zakresu ograniczeń do danego stopnia niepełnosprawności (w 11 zespołach tj. 61% skontrolowanych),
- przekroczenia miesięcznego terminu załatwienia sprawy (w 9 skontrolowanych zespołach tj. 50%),
- przekroczenia miesięcznego terminu załatwienia sprawy i niepowiadomienia osoby o przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy (w 6 skontrolowanych zespołach, tj. 33%),
- braku w składzie zespołów sekretarza (w 7 zespołach – 39%) oraz lekarzy specjalistów (w 9 zespołach⁷ - 50%), co powodowało, że w sprawach orzekał inny specjalista, nieodpowiedni do schorzenia zasadniczego,
- nieprawidłowego doboru do składu orzekającego pracownika socjalnego zamiast psychologa w przypadku orzekania dzieci w wieku do 6. roku życia (w 3 zespołach – 17%).

⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 139, poz. 1328 ze zm.

⁵ zarządzenie Nr 179 Wojewody Lubelskiego z dnia 30 czerwca 2009 r.,

⁶ Radzynie Podlaskim, Łęcznej, Świdniku, Miejskim Zespole w Lublinie oraz po 2 kontrole w Zamościu i Opolu Lubelskim

⁷ psychiatry (Janów Lubelski, Parczew, Biłgoraj, Powiatowy Zespół Lublin), okulisty (Janów Lubelski, Parczew, Radzyń Podlaski, Biłgoraj, Lubartów), neurologa (Parczew), specjalisty chorób narządu ruchu (Radzyń Podlaski, Lubartów, Powiatowy Zespół Lublin), laryngologa (Radzyń Podlaski, Lubartów, Kraśnik, Powiatowy Zespół Lublin, Łuków, Opole Lubelskie), ortopedy (Kraśnik),

W sześciu sprawach⁸ wnioskowano o wznowienie postępowania do przewodniczących powiatowych zespołów w: Radzynie Podlaskim, Łukowie, Łęcznej, Lublinie i Hrubieszowie (w 2 sprawach).

Wojewoda egzekwował wykonanie wniosków pokontrolnych od każdego powiatowego zespołu, do którego skierowano wystąpienie pokontrolne zawierające wnioski dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

1.2. Koszty sprawowania nadzoru Wojewody nad działalnością powiatowych zespołów w 2011 r. wyniosły 107.000 zł i zaplanowane zostały w układzie zadaniowym budżetu państwa w ramach funkcji 13. – Zabezpieczenie społeczne, zadania 13.2 – Aktywizacja społeczna osób niepełnosprawnych, podzadania 13.2.3. – Orzekanie o niepełnosprawności. Osiągnięte na koniec roku wartości miernika dla podzadania⁹ były zgodne z zaplanowaną w budżecie zadaniowym wartością docelową.

1.3. W okresie objętym kontrolą, na wniosek przewodniczących powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności Wojewoda przeprowadził 29 szkoleń dla 174 członków tych zespołów. Zrealizowana tematyka szkoleń uwzględniała minima programowe określone w § 27 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności¹⁰ („rozporządzenie MGPIPS”). Szkolenia organizowane były głównie dla nowopowołanych członków powiatowych zespołów oraz dla tych członków zespołów, którym kończyła się ważność posiadanych zaświadczeń do orzekania. W 2010 r. przeprowadzono również szkolenia dla pracowników socjalnych i doradców zawodowych, w związku z określeniem przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych standardów w zakresie kwalifikowania i postępowania dot. orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności oraz określeniem nowych druków ocen. Jako działanie gospodarne NIK ocenia zrezygnowanie przez Wojewodę w 2010 r. ze zlecenia prowadzenia tych szkoleń przez Lubelskie Towarzystwo Dobroczynności. Od października 2010 r. szkolenia prowadzone były w siedzibie Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Lublinie przez jego członków, będących jednocześnie pracownikami LUW, w ramach obowiązków wynikających z umowy o pracę (3 pracowników) lub umów zlecenia (2 pracowników, 2 osoby nie będące pracownikami LUW). Spowodowało to obniżenie kosztów szkolenia jednego uczestnika, ze 150 zł do 73 zł w 2011 r. i 26 zł w 2012 r. (do 30 kwietnia).¹¹

1.4. W ramach sprawowanego nadzoru Wojewoda Lubelski udzielał powiatowym zespołom wyjaśnień i wytycznych w zakresie stosowania przepisów regulujących postępowanie w sprawach dotyczących orzekania o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności na zgłaszane zapytania w kwestiach budzących wątpliwości. Przekazywano również interpretacje i wyjaśnienia otrzymane z Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.

1.5. Terminowo i zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹² („K.p.a.”) załatwiono 12 skarg na działalność powiatowych zespołów skierowanych w kontrolowanym okresie do Wojewody. Zgodnie z wymogami § 34 ust. 3 rozporządzenia MGPIPS w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności przekazywano do Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych informacje kwartalne o realizacji zadań powiatowych zespołów i Wojewódzkiego Zespołu. Dwudniowe opóźnienie w przesłaniu sprawozdania za IV kwartał 2010 r. i za rok 2010 było niezależne od LUW i wynikało z niewłaściwego działania systemu EKSMON¹³ w tym okresie.

⁸ sprawy: nr OS8211/5361/11 (Powiatowy Zespół w Radzynie Podlaskim), nr ON-8211-8745/11 (Powiatowy Zespół w Łukowie), nr PZNON.I.8211-6959/11 (Powiatowy Zespół w Łęcznej), nr 7683/2010 (Powiatowy Zespół w Lublinie), nr 2.95.2012 i nr 2.134.2012 (Powiatowy Zespół w Hrubieszowie),

⁹ liczba orzeczeń zmienionych w całości lub w części w stosunku do wszystkich decyzji wydanych w II instancji

¹⁰ Dz. U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.

¹¹ w 2011 r. 4.550 zł za szkolenie 62 osób, w 2012 r. 2.100 zł za szkolenie 78 osób

¹² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹³ Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności

2.

2.1. Wojewoda Lubelski powołując Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności przestrzegając wymogów określonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W jego skład powołał osoby posiadające kwalifikacje określone przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności („rozporządzenie MGPIPS”). Osoby te odbyły szkolenia i uzyskały zaświadczenia Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, uprawniające do orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, poza jednym lekarzem, powołanym 4 listopada 2009 r., który do dnia zakończenia kontroli nie odbył wymaganego szkolenia. Lekarza tego nie powoływano do składów orzekających, jak również trzech innych członków Zespołu (pracowników socjalnych), z którymi nie zawarto umów z powodu wystarczającej liczby pracowników socjalnych w składzie Zespołu.

2.2. W wyniku rozpatrzenia odwołań od orzeczeń powiatowych (miejskich) zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, Zespół w 2010 r. wydał 2 554 orzeczenia, w 2011 r. - 2 953 orzeczenia (o 399 tj. 15,6% więcej), natomiast w okresie styczeń-maj 2012 r. - 1 618 orzeczeń. W ww. okresie, w ponad 1/3 rozpatrzonych odwołań, Zespół uchylił orzeczenia powiatowych zespołów, orzekając o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.

Niedotrzymywano w działalności orzeczniczej Zespołu, określonego w art. 35 § 3 K.p.a. miesięcznego terminu załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym. W latach 2010 – 2012 (do końca maja) termin ten nie został dotrzymany odpowiednio w: 25,2%, 31,5% i 28,8% rozpatrywanych odwołań. Spowodowane było to znaczną ilością odwołań, koniecznością wyznaczania do składu specjalisty odpowiedniego do schorzenia zasadniczego oraz ustalonym terminem orzekania przez lekarza specjalistę (część orzekała tylko raz w miesiącu). Wskazuje to na niedostateczną liczbę lekarzy specjalistów w składzie Zespołu, co uniemożliwia wyznaczanie terminów posiedzeń pracy składów orzekających z większą częstotliwością.

Kontrola 30 losowo wybranych orzeczeń o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, wydanych przez Zespół w latach 2010 – 2012 (do końca maja) wykazała, że spełniały one wymogi określone w art. 6b ust. 3 ww. ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. oraz rozporządzenia MGPIPS z dnia 15 lipca 2003 r. Stwierdzono, że w przypadku 14 orzeczeń dotyczących osób do 16 roku życia (na 15 zbadanych), przewodniczącym składu orzekającego był lekarz pediatra, orzekający w schorzeniach nr: 07-S (choroby układu oddechowego i krążenia), 10-N (choroby neurologiczne) oraz 09-M (choroby układu moczowo-płciowego). W jednym przypadku na 15 zbadanych dotyczących osób po 16 roku życia, w schorzeniu nr 03-L (zaburzenia głosu, mowy i choroby słuchu) orzekał lekarz neurolog. Naruszało to wymogi § 19 ust 2 powołanego rozporządzenia, wg którego przewodniczącym składu orzekającego powinien być lekarz specjalista w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej dziecka lub osoby zainteresowanej. W 9 przypadkach, tj. 30% zbadanych odwołań, składy orzekające rozpatrzyły je w terminie od 34 do 67 dni od daty wpływu odwołania. Zachowano jednak we wszystkich przypadkach wymóg poinformowania osoby zainteresowanej o niezakończonym w terminie. W dwóch przypadkach, orzeczenia zostały doręczone zainteresowanym w terminie ponad 14 dni od daty ich wydania, co uchybiało przepisom § 13 ust. 5 rozporządzenia MGPIPS.

2.3. W analizowanym okresie nieznacznie wzrósł wskaźnik wnoszonych do sądów pracy i ubezpieczeń społecznych odwołań od orzeczeń Zespołu. W 2010 r. wniesiono 379 odwołań, co stanowiło 14,8% wydanych orzeczeń, w 2012 – 404 (15,8%), a w 2012 (do maja) – 213 (13,2%). W wydanych wyrokach sądy w 24% rozpatrzonych spraw zmieniły orzeczenia Zespołu. Analiza treści 10 losowo wybranych wyroków sądów oraz opinii biegłych wykazała, że w 6 przypadkach zmiana zaskarżonego orzeczenia nastąpiła w wyniku pogorszenia stanu zdrowia osoby skarżącej orzeczenie od daty badań, na podstawie których Zespół wydał orzeczenie, a w pozostałych przypadkach, z powodu odmiennej interpretacji przez biegłych wyników badań.

2.4. Pomieszczenia przeznaczone dla Zespołu spełniały warunki określone w § 24 ust. 1 i 2 oraz § 25 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. Istniejące warunki organizacyjne i techniczne umożliwiają osobom niepełnosprawnym dostęp do wszystkich pomieszczeń Zespołu oraz bezpieczne poruszanie się. Zapewniono również warunki do wykonywania badań specjalistycznych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie wykonywania badań specjalistycznych na potrzeby orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności¹⁴, m.in.: dwa pomieszczenia wyposażono w aparaturę diagnostyczną do przeprowadzania badań lekarskich, jedno do badań psychologicznych, a pomieszczenie, w którym wykonywane są badania okulistyczne umożliwia umieszczenie tablicy w odległości 5 m od badanej osoby oraz posiada możliwość zaciemniania.

2.5. Z 13 lekarzy wchodzących w skład Zespołu, pięciu posiadało kwalifikacje określone w § 5 rozporządzenia MPiPS w sprawie wykonywania badań specjalistycznych na potrzeby orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności oraz badań wymienionych w § 2 rozporządzenia. Mimo dysponowania przez Zespół odpowiednimi warunkami oraz kadrami, zwraca uwagę fakt wystawiania przez zespoły (powiatowe i wojewódzki) bardzo małej liczby skierowań na badania specjalistyczne prowadzone w Zespole. W badanym okresie skierowano tylko 27 osób na badania specjalistyczne (26 osób skierowały zespoły powiatowe) w tym: w 2010 r. cztery osoby, w 2011 – 14, a w 2012 (do maja) – dziewięć osób. Zdaniem NIK, kierowanie większej liczby osób na badania specjalistyczne pozwoliłoby na zebranie dokumentacji medycznej umożliwiającej dokonanie pełnej oceny stanu zdrowia, a tym samym wpłynęłoby na zmniejszenie liczby odwołań od wydanych orzeczeń zespołów powiatowych.

2.6. Korzystając z systemu EKSMON, prawidłowo zabezpieczono gromadzone dane osobowe, opracowano Instrukcję określającą sposób zarządzania systemem z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa, a także upoważniono pięciu pracowników do przetwarzania danych osobowych. Prawidłowo dokonywano wydatków na działalność Zespołu, które pokrywane były wyłącznie ze środków budżetu państwa. Wydatki te w badanym okresie wynosiły: w 2010 r. – 491,4 tys. zł, w 2011 r. – 506,9 tys. zł, a od stycznia do maja 2012 r. – 247,7 tys. zł. Na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania w Zespole oraz wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych przeznaczono w badanym okresie odpowiednio: 61%, 57% oraz 58% zrealizowanych wydatków. Pozostałe środki wykorzystano na wydatki administracyjne Zespołu (wynajem pomieszczeń, zakup materiałów, szkolenie członków powiatowych zespołów).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, stosownie do art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Wyznaczenie do składów orzekających lekarzy specjalistów w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej dziecka lub osoby zainteresowanej.
2. Zobowiązanie członka Zespołu (lekarza), który nie odbył wymaganego szkolenia i nie posiada zaświadczenia wydanego przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych uprawniającego do orzekania, do odbycia takiego szkolenia i uzyskania uprawnień do orzekania lub odwołanie go ze składu Zespołu.
3. Terminowe rozpatrywanie odwołań od orzeczeń powiatowych zespołów i przekazywanie orzeczeń zainteresowanym.
4. Spowodowanie korzystania przez lekarzy i psychologów w większym stopniu z możliwości kierowania osób na badania specjalistyczne w Zespole.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, oczekuje przedstawienia przez Panią Wojewodę, w terminie

¹⁴ Dz. U. Nr 250, poz. 1875

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 treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
/-/ Adam Peźioł