



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-06-01/2012
P/12/105

Poznań, dnia 17 lipca 2012 r.

**Pan
Tomasz Malepszy
Prezydent Miasta
Leszna**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, skontrolowała Urząd Miasta Leszna (dalej: Urząd), w zakresie funkcjonowania Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności (dalej: Zespół), w zakresie organizacji systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności za lata 2010-2012 (kwiecień).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 czerwca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Zespołu w zakresie orzekania o niepełnosprawności w latach 2010-2012 (kwiecień).

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione poniżej oceny i uwagi cząstkowe dotyczące poszczególnych zagadnień stanowiących przedmiot kontroli.

1. Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, powołany został przez Prezydenta Miasta Leszna w trybie zgodnym z określonym dyspozycją art. 6 i 6a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych², zwanej dalej ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. Zespół funkcjonował w strukturze organizacyjnej Urzędu.

2. W skład Zespołu, według stanu na początek 2010 r., wchodziło 18 osób, w tym 17 powołanych do wykonywania czynności orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności. Członkowie Zespołu posiadali kwalifikacje zgodne z określonymi dyspozycją § 18 i § 21 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności³, zwanego dalej rozporządzeniem z dnia 15 lipca 2003 r. Wyjątek stanowili dwaj lekarze specjaliści chorób wewnętrznych powołani w skład Zespołu z dniem 3 marca 2005 r. oraz 28 stycznia 2009 r., którzy odpowiednio z dniem 1 lipca 2009 r. oraz 31 marca 2011 r. utracili uprawnienia do orzekania o niepełnosprawności. Ww. lekarze odwołani zostali ze składu Zespołu z dniem 24 maja 2011 r.

3. Zespół wydał 2.057 orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności w 2010 r., 2.247 orzeczeń w 2011 r. i 509 orzeczeń w I kwartale 2012 r. Szczegółowa kontrola 60 orzeczeń wykazała, iż 51 z nich zawierało elementy określone dyspozycją § 13 ust. 1 lub ust. 2 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r. natomiast dziewięć nie zawierało wskazania dokumentu potwierdzającego tożsamość dziecka. Stanowiło to niespełnienie wymogu §13 ust.1 pkt 6 ww. rozporządzenia. Wydane orzeczenia zawierały uzasadnienia, jednak w ich treści nie wskazano faktów, które zespół orzekający uznał za istotne w sprawie i udowodnione oraz dokumentów potwierdzających ustalenie lub odmowę ustalenia niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Stanowiło

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.

³ Dz. U. Nr 139, poz. 1328, ze zm.

to nieprzestrzeżenie przepisu § 13 ust. 4 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r. Orzeczenia wydawane były na podstawie art. 6b ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. W podstawie prawnej 60 orzeczeń nie wskazano przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego⁴ (dalej k.p.a.), mimo że stosownie do dyspozycji art. 66 ww. ustawy, orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności mają charakter decyzji administracyjnej. Orzeczenia, w 60 objętych kontrolą przypadkach, doręczone zostały zainteresowanemu w terminie 14 dni od daty posiedzenia, na którym je wydano, tj. w terminie zgodnym z określonym w § 13 ust. 5 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r.

4. Przewodniczącymi składów orzekających w 12 przypadkach (spośród 30) byli lekarze o specjalizacji niezgodnej ze schorzeniem osoby zainteresowanej. W ośmiu przypadkach o zaliczeniu osoby poniżej 16 roku życia do osób niepełnosprawnych orzekał lekarz pediatra, podczas gdy specjalizacją zgodną ze schorzeniami tych osób była psychiatria (4), ortopedia lub chirurgia dziecięca (3) oraz neurologia (1). W czterech przypadkach o ustaleniu stopnia niepełnosprawności orzekał lekarz chorób wewnętrznych, podczas gdy specjalizacją zgodną ze schorzeniami osób zainteresowanych była psychiatria (dwie osoby), okulistyka oraz ortopedia. Stan ten wynikał m.in. z braku w składzie Zespołu, lekarzy o specjalizacji psychiatria, neurologia i okulistyka. To z kolei spowodowane było – według wyjaśnienia przewodniczącej Zespołu – trudnościami w pozyskaniu nowych członków składów orzekających.

5. Nieterminowo załatwiano wnioski o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Kontrola 60 spraw wykazała, że wnioski rozpatrywane były w okresie od 20 dni do ponad 6 miesięcy od wpływu do Zespołu. W latach objętych kontrolą czasookres załatwienia wniosków osób poniżej 16 roku życia wynosił średnio 40 dni w 2010 r., 48 dni w 2011 r. i 39 dni w I kwartale 2012 r. Czasookres załatwienia wniosków złożonych przez osoby powyżej 16 roku życia uległ natomiast skróceniu średnio z 4,5 miesiąca w 2010 r. i ponad dwóch miesięcy w 2011 r., do 32 dni w I kwartale 2012 r. Spośród objętych kontrolą 60 spraw aż 49 wniosków załatwionych zostało w okresie powyżej 30 dni od wpływu do Zespołu. W ocenie NIK, główną przyczyną długotrwałego załatwiania spraw był brak skutecznych działań w zakresie zatrudniania lekarzy specjalistów (dwóch pediatrów, dwóch lekarzy chorób wewnętrznych oraz lekarza ortopedy), do orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności.

Zawiadomienia o niezakończonym w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia nie zostały wysłane do 14 wnioskodawców (29,8% spraw niezakończonych w terminie), co stanowiło naruszenie art. 36 k.p.a. Przyczyną niewysłania ww. zawiadomień do 10 wnioskodawców (spośród 14), których wnioski rozpatrzone zostały w okresie od 34 do 63 dni od daty złożenia, było nieprawidłowe stosowanie powyższego przepisu. Ustawowy 30-dniowy termin do załatwienia sprawy liczony był przez przewodniczącą Zespołu od dnia upływu terminu ważności posiadanego orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, zamiast od dnia wpływu wniosku do Zespołu.

6. NIK pozytywnie ocenia działalność Zespołu w zakresie orzekania o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, mimo stwierdzenia popełnienia błędów lub niedociągnięć w przeprowadzonym postępowaniu przez składy orzekające. W latach 2010-2012 (I kwartał) zaskarżono 2,8% ogółem wydanych orzeczeń o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności (136 odwołań). W postępowaniu odwoławczym zmieniono 33,0% rozpatrzonych rozstrzygnięć organu I instancji, poprzez uchylene 28 orzeczeń przez organ II instancji i orzeczenie pozytywne dla skarżącego, zmianę 9 zaskarżonych orzeczeń przez organ I instancji w trybie §16 ust. 3 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r. i zmianę jednego orzeczenia w związku z uchynieniem go przez organ II instancji i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia. Powodem uchylene 29 orzeczeń było niepodzielenie stanowiska organu I instancji podczas oceny dowodów zgromadzonych w sprawie, przy czym organ II instancji w uzasadnieniu wydanych orzeczeń nie wskazał, czy w skład ocenianych dowodów wchodziły nowe dowody zgromadzone w postępowaniu odwoławczym. Organ I instancji zmienił cztery zaskarżone orzeczenia na skutek błędów popełnionych przez składy orzekające oraz pięć zaskarżonych orzeczeń w związku z wniesieniem wraz z odwołaniem nowych dowodów w sprawie.

Szczegółowa kontrola 30 odwołań od orzeczeń wydanych przez organ I instancji wykazała w dwóch przypadkach przekazanie odwołania wraz z aktami sprawy do organu II instancji w 8 dniu od wpływu odwołania do Zespołu. Stanowiło to naruszenie art. 133 k.p.a.

7. Stosownie do art. 6 ust. 1a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wydatki związane z działalnością Zespołu finansowane były środkami budżetu państwa oraz środkami budżetu Miasta Leszna. Środkami dotacji z budżetu państwa pokryte zostały wydatki w kwocie

⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.

156.037 zł w 2010 r., 172.030 zł w 2011 r. oraz 63.694 zł w okresie od stycznia do kwietnia 2012 r. W ocenie NIK, Zespół w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami i gospodarny dysponował środkami dotacji z budżetu państwa, a wydatki nimi sfinansowane (głównie wynagrodzenia członków Zespołu), były należycie udokumentowane. NIK wnosi natomiast uwagi do nieustalania planu finansowego wydatków Zespołu, finansowanych środkami samorządowymi, a także do nieprowadzenia wyodrębnionych kont do ewidencjonowania kosztów funkcjonowania Zespołu i wydatków finansowanych środkami samorządowymi. Wydatki te kwalifikowane były jako wydatki Urzędu. Wymóg prowadzenia wyodrębnionych kont analitycznych w księgach rachunkowych Urzędu dla obsługi księgowej działalności Zespołu wynika z obowiązku nałożonego dyspozycją art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵, a także z obowiązku przedkładania wojewodzie kwartalnych informacji o poniesionych wydatkach na funkcjonowanie Zespołu, w tym finansowanych z budżetu wojewody oraz odrębnie z budżetu samorządu, nałożonego dyspozycją § 34 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r.

8. Pan Prezydent wywiązywał się (w kontrolowanym okresie) z obowiązku nałożonego przepisem § 34 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r. w zakresie przedkładania Wojewodzie Wielkopolskiemu kwartalnych informacji o realizacji zadań przez Zespół. NIK zwraca jednak uwagę na zamieszczanie w tych informacjach nierzetelnych danych dotyczących wydatków Zespołu. W kwotach wydatków nie wykazywano bowiem kwot ponoszonych na utrzymanie i eksploatację bazy lokalowej Zespołu oraz na zakup materiałów i konserwację sprzętu biurowego. Tego rodzaju wydatki, bez wskazania iż dotyczą funkcjonowania Zespołu, księgowane były w ciężar wydatków Urzędu. Ponadto, kwota wydatków w 2010 r. została zaniżona ogółem o 1.263 zł w wyniku pominięcia składek na ubezpieczenia zdrowotne od dodatkowych wynagrodzeń rocznych w wysokości 1.308 zł i dwukrotnego wykazania wydatku w wysokości 45 zł poniesionego na zakup podkładu na kozetkę lekarską. Wydatki 2011 r. zostały zaniżone ogółem o 2.329 zł w wyniku nieuwzględnienia dokonanego odpisu na fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 3.282 zł oraz zawyżenia o 953 zł wynagrodzeń w związku z pomyłkowym zaliczeniem do wynagrodzeń, wypłaconych pracownikom świadczeń z funduszu socjalnego. Zdaniem NIK wykazywanie wydatków w nieprawidłowych kwotach spowodowane było głównie nieprowadzeniem wyodrębnionej ewidencji do obsługi księgowej Zespołu.

Ponadto, w kwartalnych informacjach zaniżono o jedną osobę liczbę lekarzy wchodzących w skład Zespołu w 2010 r., zaniżono o jedną osobę liczbę osób, z którymi zawarto umowy cywilnoprawne na 2010 r. oraz na 2011 r., zaniżono też liczbę złożonych wniosków w 2011 r. i w I kwartale 2012 r. Spowodowane to było omyłkowymi pominięciami członków składów orzekających oraz nieuwzględnieniem wniosków złożonych w okresie sprawozdawczym, które nie zostały wprowadzone do systemu do dnia sporządzania informacji.

9. Przewodnicząca Zespołu wprowadzając w życie w styczniu 2008 r. Instrukcję zarządzania systemem informatycznym wywiązała się z wymogu nałożonego dyspozycją § 7 pkt 1 rozporządzenia 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 Niepełnosprawności⁶. W objętym kontrolą okresie Instrukcja ta była jednak zdezaktualizowana. W czasie kontroli NIK, do Zespołu wpłynęła aktualna Instrukcja określająca sposób zarządzania systemem z uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa informacji dla powiatowych zespołów orzekania o niepełnosprawności. Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności wspierał orzekanie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. NIK zwraca jednak uwagę na niewykorzystywanie możliwości ewidencjonowania w tym systemie informatycznym wydatków Zespołu.

10. Prezydent Miasta zorganizował pracę Zespołu w pomieszczeniach, które spełniały warunki organizacyjne i techniczne określone dyspozycją §§ 24 i 25 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r.

11. NIK negatywnie ocenia niewykonanie jednego spośród czterech wniosków pokontrolnych zawartych w piśmie z dnia 19 lipca 2011 r. skierowanym do przewodniczącej Zespołu przez Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności. Wnioskiem tym było zalecenie zawiadomienia o niezłażeniu sprawy w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu do jej złażnienia za potwierdzeniem odbioru, zgodnie z art. 39 k.p.a., w związku ze stwierdzeniem doręczania pism bez potwierdzenia odbioru przez adresata. Wniosek ten nie został wykonany ze względu na brak zabezpieczenia środków dotacji z budżetu państwa na finansowanie przesyłek pocztowych za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Szczupłość środków finansowych nie może jednak skutkować niewywiązywaniem się Zespołu z obowiązku nałożonego obowiązującymi przepisami prawa.

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 228, poz. 1681.

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

1. Przeprowadzanie postępowań w sprawie ustalenia niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności na podstawie i w sposób zgodny z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego z uwzględnieniem odpowiednich przepisów rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 r., zwłaszcza poprzez:

- wskazywanie w podstawie wydawanych orzeczeń stosownych przepisów prawnych,
- zamieszczanie w uzasadnieniach orzeczeń uzasadnień o treści spełniającej wymogi określone w § 13 ust. 4 ww. rozporządzenia,
- każdorazowe wysyłanie zawiadomień o niezalutwieniu sprawy w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu do jej zalutwienia z udokumentowanym potwierdzeniem ich doręczenia.

2. Podjęcie działań mających na celu orzekanie w sprawach niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności przez lekarzy posiadających specjalizację zgodną z głównym schorzeniem osoby zainteresowanej.

3. Zapewnienie przekazywania Wojewodzie Wielkopolskiemu rzetelnych informacji kwartalnych z działalności Zespołu.

4. Ustalanie planu finansowego Zespołu obejmującego wydatki na finansowanie wszystkich kosztów funkcjonowania Zespołu oraz wydzielenie w księgach rachunkowych Urzędu odrębnych kont do ewidencjonowania wszystkich wydatków dotyczących działalności Zespołu.

5. Dokonanie aktualizacji Instrukcji zarządzania systemem informatycznym Eksmoon.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, 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 o przyczynach 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 Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu 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.