



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-06-03/2012  
P/12/105

Wrocław, dnia 22 października 2012 r.

Pan  
Aleksander Marek SKORUPA  
Wojewoda Dolnośląski

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> (dalej: *ustawa o NIK*), w związku z art. 2 ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK<sup>2</sup> (dalej: *ustawa nowelizująca*), Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu (dalej: DUW), w przedmiocie 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 podpisanym protokole kontroli, 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 nowelizującej* – przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, ocenia działalność Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności we Wrocławiu (dalej: Wojewódzki Zespół) w zakresie orzekania dla celów rehabilitacji leczniczej, zawodowej i społecznej oraz sprawowanie przez Wojewodę Dolnośląskiego nadzoru nad działalnością powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności (dalej: powiatowe zespoły).**

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają przedstawione niżej ustalenia, uwagi i oceny częściowe.

1. Wojewoda Dolnośląski powołał Wojewódzki Zespół, jego Przewodniczącego i członków, zgodnie z art. 6a ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>3</sup> (dalej: *ustawa o rehabilitacji*), zapewniając jego funkcjonowanie w składzie określonym w § 18 ust. 1

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności<sup>4</sup> (dalej: *rozporządzenie MGPIPS*). Od 1 stycznia 2011 r. Wojewódzki Zespół funkcjonował, jako samodzielna komórka organizacyjna DUW na prawach wydziału. Członkowie Wojewódzkiego Zespołu posiadali kwalifikacje odpowiadające wymogom określonym w § 21 ust. 1 *rozporządzenia MGPIPS*, a także zaświadczenia uprawniające do orzekania, o których mowa w § 23 *rozporządzenia MGPIPS*.

Kontrola wykazała, że Wojewódzki Zespół zatrudniał na umowy o pracę 10 pracowników administracyjnych, w tym 2 w niepełnym wymiarze czasu pracy (łącznie 8 etatów). Ponadto zaangażowano na umowę zlecenie 1 osobę do przygotowania dokumentacji orzecznicznej i protokołowania posiedzeń oraz 1 osobę do przygotowania przekazania dokumentacji do archiwum i jej odesłania do powiatowych zespołów, chociaż czynności w zakresie przygotowania i protokołowania posiedzeń oraz odsyłania akt do powiatowych zespołów mieściły się w zakresach obowiązków etatowych pracowników Wojewódzkiego Zespołu. Powodem tego – jak wyjaśnił Przewodniczący Wojewódzkiego Zespołu – było niedoszacowanie finansowe i kadrowe Wojewódzkiego Zespołu oraz obciążenie etatowych pracowników w sytuacji sukcesywnego zwiększania się liczby otrzymywanych odwołań.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia warunki organizacyjne i techniczne funkcjonowania Wojewódzkiego Zespołu, zarówno w zakresie stworzenia osobom niepełnosprawnym możliwości nieskrępowanego dostępu do pomieszczeń, organizowania posiedzeń składów orzekających, jak i przeprowadzania badań specjalistycznych.

2. W kontrolowanym okresie Wojewódzki Zespół wydał 13.276 orzeczeń o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności (dalej: *orzeczenia*), w tym 9.186 (69,1%) uchylających orzeczenia powiatowych zespołów. Analiza 30 losowo wybranych orzeczeń (po 5 z każdego roku objętego kontrolą dla osób do 16 roku życia i dla dorosłych) wykazała, że Przewodniczący Wojewódzkiego Zespołu, zgodnie z § 19 ust. 1 i 2 *rozporządzenia MGPIPS*, wyznaczał na przewodniczącego składu orzekającego lekarza specjalistę w dziedzinie odpowiedniej do głównego schorzenia osoby ubiegającej się o orzeczenie. Analizowane orzeczenia zawierały wszystkie elementy przewidziane w § 13 ust. 1 i 2 *rozporządzenia MGPIPS*, w tym uzasadnienie dla przyjętego rozstrzygnięcia.

W okresie objętym kontrolą 1.806 (13,6%) orzeczeń Wojewódzkiego Zespołu zostało zaskarżonych do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, z czego 14 (0,8%) Wojewódzki Zespół zmienił lub uchylił (w związku z uwzględnieniem odwołania w całości) w trybie autopoprawki przewidzianej w art. 6c ust. 8 *ustawy o rehabilitacji*. W tym samym czasie sądy rozstrzygnęły 1.290 odwołań, zmieniając w całości lub części 447 zaskarżonych orzeczeń Wojewódzkiego Zespołu, stanowiących 34,7% rozstrzygnięć sądów.

W badanym okresie Wojewódzki Zespół przeprowadził w sumie 17 badań specjalistycznych, które miały wyłącznie charakter badań psychologicznych. Nie wykonywano bowiem badań specjalistycznych innego rodzaju, o jakich mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 18 grudnia 2007 r. w sprawie wykonywania badań specjalistycznych na potrzeby orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności<sup>5</sup> (dalej: *rozporządzenie w sprawie wykonywania badań specjalistycznych*), gdyż przewodniczący powiatowych zespołów

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 250 poz. 1875.

i lekarze orzekający w Wojewódzkim Zespole, uprawnieni do kierowania na takie badania, nie korzystali z tej możliwości. Podkreślić przy tym należy, iż Wojewódzki Zespół dysponował w pełni wyposażonymi gabinetami lekarskimi, odpowiadającymi w tym zakresie wymaganiom określonym w § 6 ust. 1-3 *rozporządzenia w sprawie wykonywania badań specjalistycznych*, a w składzie Wojewódzkiego Zespołu znajdowali się lekarze legitymujący się odpowiednim stopniem specjalizacji, uprawniającym do przeprowadzenia badań specjalistycznych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niedotrzymywanie w działalności orzeczniczej terminu załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym. Analiza 30 takich postępowań wykazała, że wbrew postanowieniom art. 35 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>6</sup>, w każdym przypadku rozpatrywano je dłużej niż miesiąc od daty wpływu odwołania. W takiej sytuacji Wojewódzki Zespół występował do strony, na podstawie § 19 ust. 3 pkt 3 *rozporządzenia MGPIPS*, z zawiadomieniem o niezakończonym sprawie w terminie (podając jako powód dużą ilość odwołań), oraz z informacją o wyznaczeniu nowego terminu do jej załatwienia, który był już dotrzymywany. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli do przyczyn ponad miesięcznego czasu rozpatrywania odwołań zaliczyć można również wieloczynnościową procedurę – obejmującą rejestrację i weryfikację odwołań, oraz wyznaczenie przewodniczącego składu orzekającego i zapoznanie się przez niego ze sprawą – a ponadto konieczność zawiadomienia strony na co najmniej 7 dni przed terminem posiedzenia składu orzekającego.

3. Zgodnie z art. 6d *ustawy o rehabilitacji*, Wojewódzki Zespół gromadził i przetwarzał dane dotyczące orzekania o niepełnosprawności w ramach Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności „Eksmoon”. Ustalenia kontroli wskazują, że system ten działał i wspomagał proces orzekania, choć – w świetle wyjaśnień Przewodniczącego Wojewódzkiego Zespołu – nie obyło się bez usterek polegających na zbyt wolnym przetwarzaniu danych (wynikającym z przepustowości serwerów) i przerwach w pracy systemu (w szczególności na początku roku 2011 i 2012), spowodowanych wdrażaniem się nowego operatora systemu.

W okresie objętym kontrolą wypełniany był obowiązek, określony w § 34 ust. 3 *rozporządzenia MGPIPS*, przedkładania Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych kwartalnych informacji o realizacji zadań przez Wojewódzki Zespół i o realizacji zadań przez powiatowe zespoły.

4. W okresie objętym kontrolą Wojewoda Dolnośląski zorganizował 91 szkoleń zasadniczych dla członków powiatowych zespołów i 8 szkoleń doszkalających, w wyniku których wydano 254 zaświadczenia uprawniające do orzekania o niepełnosprawności. Programy tych szkoleń opracowano w oparciu o minima programowe, określone w § 27 *rozporządzenia MGPIPS*. Przedmiotowe szkolenia (poza 1 doszkalającym) przeprowadzone zostały przez członków Wojewódzkiego Zespołu na podstawie zawartych z nimi umów zlecenia.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z uchybieniami ocenia działania Wojewody Dolnośląskiego, realizowane w jego imieniu przez Wojewódzki Zespół, w zakresie kontroli funkcjonowania powiatowych zespołów. W latach 2010-2012 (I półrocze) upoważnieni pracownicy Wojewódzkiego Zespołu, w tym lekarze różnych specjalności, przeprowadzili 28 kontroli w 25 istniejących powiatowych zespołach. Analiza dokumentacji 9 kontroli

---

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

(przeprowadzonych w 2010 r.) wykazała, iż mimo stwierdzonych w ich toku nieprawidłowości – polegających m.in. na braku: specjalistów w składzie 2 powiatowych zespołów, zaświadczeń uprawniających do wykonywania czynności orzeczniczych w 1 powiatowym zespole, uzasadnień dla orzeczonego stopnia niepełnosprawności w 2 powiatowych zespołach (łącznie 7 przypadków) – Wojewoda Dolnośląski nie skierował do powiatowych zespołów wystąpień pokontrolnych. Procedurę wystosowywania przedmiotowych wystąpień wdrożono dopiero w związku z kontrolami przeprowadzonymi w powiatowych zespołach w 2011 r. w liczbie 11 oraz w I połowie 2012 r. w liczbie 6. W ich wyniku stwierdzono m.in.: brak lekarzy specjalistów w składzie 4 powiatowych zespołów (w 4 kontrolach), 5 przypadków (w 1 kontroli), gdy specjalność lekarza orzecznika nie odpowiadała schorzeniu głównemu osoby badanej, 1 przypadek (w 1 kontroli) braku sekretarza powiatowego zespołu, a także nieprawidłowości o charakterze merytorycznym, dotyczące 5 przypadków (w 4 kontrolach) niedostatecznego uzasadnienia orzeczonego stopnia niepełnosprawności, czy 1 przypadku (w 1 kontroli) niezgodności wydanego orzeczenia z zebraną dokumentacją i przepisami orzeczniczymi w części dotyczącej karty parkingowej. Ujawniono ponadto 10 przypadków (w 4 kontrolach) nierzetelności pracowników socjalnych w zakresie dokonywanych przez nich ocen, które sporządzane były niestarannie, a zawarte w nich informacje nie były wyczerpujące. Zauważyć przy tym należy, iż Wojewoda Dolnośląski skutecznie egzekwował odpowiedzi powiatowych zespołów o sposobie realizacji wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych.

5. Wydatki Wojewody Dolnośląskiego, wykazywane w rozdziale 85321 (zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności) klasyfikacji budżetowej, poniesione zostały w analizowanym okresie w sposób legalny, a także gospodarny. I tak, na działalność Wojewódzkiego Zespołu przeznaczono 1.007 tys. zł w 2010 r., 1.003 tys. zł w 2011 r. i 516 tys. zł w I półroczu 2012 r., natomiast na działalność powiatowych zespołów odpowiednio 7.149 tys. zł, 7.683 tys. zł i 3.972 tys. zł. Ponadto 15 samorządów powiatowych dodatkowo wsparło w badanym okresie funkcjonowanie działających na ich terenie powiatowych zespołów kwotą w łącznej wysokości 1.162 tys. zł.

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

1. **Zapewnienie terminowego, wynikającego z art. 35 § 3 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, załatwiania odwołań od orzeczeń powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności.**
2. **Rozważenie zasadności zatrudniania w Wojewódzkim Zespole osób na umowy zlecenia do czynności administracyjnych.**

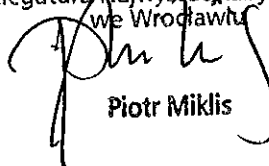
Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK – w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej – oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie 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 dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy nowelizującej – w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrol-

nego Panu Wojewodzie przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 dnia 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 o sposobie ich rozpatrzenia.

DYREKTOR  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu



Piotr Miklis

