

PROTOKÓŁ

z kontroli doraźnej przeprowadzonej
w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Zielonej Górze
przy ul. Dąbrowskiego 1 w dniach 24.09.2012r. - 12.10.2012r.

Działając na podstawie art. 6c ust. 2 pkt 1 i 2 w związku z art. 6c ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011r., Nr 127, poz. 721 z późn. zm.) oraz § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2008r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008r., Nr 53, poz. 323) Zespół Kontrolny w składzie:

1. Henryka Łukowiak – Przewodnicząca Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. - posiadająca upoważnienie Wojewody Lubuskiego Nr 347-1/2012 z dnia 25.10.2012r. - Przewodnicząca Zespołu Kontrolnego;
2. Piotr Myczkowski – Sekretarz Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. - posiadający upoważnienie Wojewody Lubuskiego Nr 347-2/2012 z dnia 25.10.2012r.

[*Dowód: akta kontroli str. od 1 do 6*]

po dokonaniu wpisu do książki kontroli pod pozycją nr 2, w dniach od 24.09.2012r. do 12.10.2012r. przeprowadził kontrolę doraźną (po uzyskaniu zgody Wicewojewody Lubuskiego) w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Zielonej Górze przy ul. Dąbrowskiego 1 – w *dalszej części protokołu zwanym PZON* – zgodnie z programem kontroli zatwierdzonym przez Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej LUW.

[*Dowód: akta kontroli str. od 7 do 14*]

Przed przystąpieniem do kontroli Zespół Kontrolny złożył pisemne oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie od udziału w niniejszej kontroli.

[*Dowód: akta kontroli str. od 15 do 18*]

Przedmiotem przeprowadzonej kontroli doraźnej było sprawdzenie:

prawidłowości stosowania przepisów, standardów i procedur postępowania w sprawach dotyczących orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności w 2012r.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.);
- rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2003r. Nr 139, poz. 1328 z późn. zm.), *zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie orzekania”*;
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lutego 2002r. w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia (Dz. U. z 2002r. Nr 17, poz. 162 z późn. zm.);
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2008r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008r. Nr 53, poz. 323);
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. Nr 98 poz. 1071, z późn. zm.), *zwana dalej „K.p.a.”*.

Szczegółowej analizie poddano :

- 1083 akta spraw wszczętych przez podmiot kontrolowany w 2012r., tj. ok. 21 % akt spraw rozpatrywanych przez podmiot kontrolowany w badanym okresie czasu, z czego:
 - 984 akta spraw losowo wybranych spośród wszystkich spraw podjętych przez PZON w 2012r. pod kątem zbadania terminowości ich rozpatrywania, przedstawione w formie tabeli (*Tabela nr 1*),
 - 99 akt spraw dzieci do 16 roku życia pod kątem prawidłowości doboru składu orzekającego PZON i określania terminu ważności wydawanych orzeczeń o niepełnosprawności, przedstawionych w formie tabeli (*Tabela nr 2*).

Materiał dowodowy stanowiły także oświadczenia i informacje kierownika oraz pozostałych pracowników jednostki kontrolowanej, a także dane statystyczne dostępne w Elektronicznym Krajowym Systemie Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności (*zwanym dalej EKSMOoN*).

Celem kontroli doraźnej było zbadanie:

- organizacji pracy podmiotu kontrolowanego,
- terminowości rozpatrywania wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności w badanym okresie czasu w tym przyczyn niedotrzymywania ustawowych terminów załatwienia sprawy,
- prawidłowości określania okresu ważności wydanych orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

W trakcie kontroli wyjaśnień udzielali: Przewodniczący PZON – Pan Krzysztof Makarowicz, Sekretarz PZON – Pani Stanisława Fórmanowicz, etatowi pracownicy obsługi administracyjnej PZON Panie: Marta Małocha, Anna Witkowska, Mirella Bogalejsza, Anna Parzysz, Natalia Rogoszi Katarzyna Cieślarczyk.

[Dowód: akta kontroli str. od 25 do 52]

Forma organizacyjno-prawna Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Zielonej Górze.

PZON w Zielonej Górze od dnia 1 lipca 2011r. stanowi samodzielną jednostkę budżetową powiatu zielonogórskiego utworzoną mocą Uchwały Nr VII/43/11 Rady Powiatu Zielonogórskiego w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności.

PZON Zielona Góra jest jednym z trzech Zespołów woj. lubuskiego funkcjonujących w formie jednostki budżetowej. Pozostałe Zespoły funkcjonują w strukturach powiatowego centrum pomocy rodzinie lub jako jeden z wydziałów starostwa powiatowego.

[Dowód: akta kontroli str. od 19 do 24]

I. Organizacja pracy podmiotu kontrolowanego.

Podczas kontroli kadra PZON przedstawiała się następująco:

- Przewodniczący PZON – Krzysztof Makarowicz,
- Sekretarz PZON – Stanisława Fórmanowicz,
- 5 pracowników biurowych –Marta Małocha, Anna Witkowska, Mirella Bogalejsza, Anna Parzysz (umowa na zastępstwo), Natalia Rogosz (umowa na zastępstwo),
- 1 pracownik pełniący obowiązki księgowego (pół etatu) – Katarzyna Cieślarczyk,

- 2 stażystów – Beata Bajda, Karolina Raczyńska,
- 2 osoby wykonujące pracę w ramach prac interwencyjnych – Krystyna Tybura, Ewa Chojdzińska,
- od 10.10.2012r. jedna osoba wykonująca pracę w ramach programu „50 plus” – Katarzyna Michalak,
- lekarze i pozostali członkowie składów orzekających,
- podczas kontroli nieobecnych było 3 pracowników:
 - Elżbieta Niekrasz-Lisiewicz przebywająca na urlopie macierzyńskim (zastępowana przez Natalię Rogosz zatrudnioną na czas określony),
 - Monika Smolarek przebywająca na zwolnieniu lekarskim (zastępowana przez Panią Annę Parzysz zatrudnioną na czas określony),
 - Monika Lipińska przebywająca na urlopie wychowawczym.

W świetle zebranego materiału dowodowego podział obowiązków poszczególnych pracowników podczas kontroli, na każdym etapie postępowania administracyjnego w sprawie wydawania orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności przedstawiał się następująco:

- przyjmowanie wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności – 1 pracownik biurowy obsługujący punkt informacyjny (zastępowany w razie nieobecności przez 2 innych pracowników biurowych),
- rejestracja wpływających wniosków – 1 pracownik biurowy obsługujący punkt informacyjny,
- wstępna kontrola formalna wniosków – 1 pracownik biurowy obsługujący punkt informacyjny, wspomagany przez Sekretarza PZON,
- przydzielanie wpływających wniosków i innych podań poszczególnym pracownikom (dekretacja) – Przewodniczący PZON,
- sporządzanie i wysyłanie ewentualnych wezwań do uzupełnienia braków formalnych we wnioskach – 1 pracownik biurowy obsługujący punkt informacyjny,
- ustalanie terminów posiedzeń składów orzekających z członkami składów orzekających – Sekretarz PZON w uzgodnieniu z Przewodniczącym PZON,
- przydzielanie wpływających wniosków na ustalone posiedzenia składów orzekających – Sekretarz PZON,

- sporządzanie i wysyłanie ewentualnych zawiadomień o niezakończonym w terminie – 2 stażystów po podpisaniu tych zawiadomień przez Przewodniczącego i Sekretarza PZON,
- wydawanie ewentualnych postanowień o zawieszeniu i podjęciu zawieszzonego postępowania – Sekretarz PZON,
- przydzielenie przez Sekretarza PZON 4 pracownikom biurowym, poza tymi, którzy obsługują punkt informacyjny, ustalonych komisji (rozumianych jako zbiór akt spraw wnioskodawców podlegających rozpatrzeniu przez określony skład orzekający w danym dniu) – w celu prowadzenia przez nich przydzielonych spraw do momentu wydania orzeczenia,
- sporządzanie i wysyłanie zawiadomień o posiedzeniu składu orzekającego PZON – każdy z 4 pracowników biurowych prowadzących sprawę z danej komisji z pomocą 2 stażystów i 1 pracownika świadczącego pracę w ramach prac interwencyjnych, po podpisaniu tych zawiadomień przez Przewodniczącego PZON,
- przygotowanie posiedzeń składów orzekających – tj. rejestrowanie ich w systemie EKSMOoN, przygotowywanie druków koniecznych do odbycia posiedzeń, kontakt z członkami składów orzekających – każdy z 4 pracowników biurowych prowadzących sprawę z danej komisji z pomocą 2 stażystów i 1 pracownika świadczącego pracę w ramach prac interwencyjnych,
- protokołowanie posiedzeń składów orzekających PZON – każdy z 4 pracowników biurowych prowadzących sprawę z danej komisji, protokołowanie odbywa się w godzinach pracy PZON i wykonywane jest na podstawie zawartych umów o pracę,
- wypisywanie i doręczanie zainteresowanym orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności – każdy z 4 pracowników biurowych prowadzących sprawę z danej komisji,
- wydawanie orzeczeń o umorzeniu postępowania albo zawiadomień o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania – Sekretarz PZON,
- wypisywanie orzeczeń w trybie samokontroli – Sekretarz PZON,
- rejestrowanie w systemie EKSMOoN i przekazywanie do organu wyższej instancji ewentualnych odwołań od orzeczeń PZON – 2 pracowników biurowych, którzy nie mają w zakresie swoich obowiązków obsługi punktu informacyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. od 25 do 52]

Łącznie w PZON Zielona Góra utworzonych jest 8,5 etatu. W III kwartałach br. na jeden etat w PZON Zielona Góra przypadało średnio 478 wydanych orzeczeń. Natomiast średnia liczba wydanych orzeczeń przypadających na jeden etat w tym samym okresie czasu w pozostałych powiatowych zespołach województwa lubuskiego wynosiła 605 orzeczeń.

[Dowód: akta kontroli str. od 53 do 54]

II. Terminowość rozpatrywania wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

Zgodnie z art. 35 § 3 K.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Przewodniczący powiatowego zespołu powinien wyznaczyć termin posiedzenia składu orzekającego tak, aby sprawy załatwiono w terminie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego.

Ze statystyk dostępnych w systemie EKSMOoN wynika, iż w trzech kwartałach 2012r. PZON przyjął 5699 wniosków o wydanie orzeczenia, w tym 5222 wnioski o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności i 477 wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności.

W tym samym okresie PZON wydał 4065 orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Orzeczeń wydanych przez PZON w 2012r. nie można utożsamiać wyłącznie z wnioskami wpływającymi w br., ponieważ orzeczenia te kończyły również sprawy wszczęte w 2011r.

[Dowód: akta kontroli str. od 55 do 60]

Terminowość rozpatrywania wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności przyjętych przez PZON w 2012r. (do końca III kwartału) – 5699 wniosków – przedstawiała się następująco:

- w terminie do 30 dni od dnia wpływu wniosku do PZON, rozpatrzono 708 wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności – 12,5% ogółu wniosków,

- w terminie 31-60 dni od dnia wpływu wniosku do PZON, rozpatrzono 918 wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności – 16% ogółu wniosków,
- w terminie powyżej 60 dni od dnia wpływu wniosku do PZON, rozpatrzono bądź nadal prowadzone było postępowanie wobec 4073 wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności – 71,5% ogółu wniosków.

[Dowód: akta kontroli str. od 61 do 62]

Na czas zakończenia kontroli (12.10.2012r.) liczba wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności oczekujących na rozpatrzenie przez PZON wynosiła 2712.

[Dowód: akta kontroli str. od 63 do 64]

Okres oczekiwania na rozpatrzenie wniosków wpływających do PZON podczas kontroli dochodził do około 6 miesięcy. Wnioski o wydanie orzeczenia wpływające do PZON podczas trwania kontroli kierowane były na posiedzenia składów orzekających w miesiącu marcu 2013r.

[Dowód: akta kontroli str. od 65 do 66]

Spośród skontrolowanych przez Zespół Kontrolny 984 akt spraw podjętych przez PZON w 2012r.:

- 572 postępowań zakończyło się wydaniem orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności,
- 3 postępowania zakończyły się pozostawieniem wniosku bez rozpoznania,

[Tabela nr 1, poz.: 16, 28, 925]

[Dowód: akta kontroli str. od 79 do 126]

- 7 postępowań zakończyło się umorzeniem postępowania,

[Tabela nr 1, poz.: 3, 97, 199, 209, 953, 956, 981]

[Dowód: akta kontroli str. od 79 do 126]

- 403 postępowania były w toku,
- w 120 przypadkach przedłużenie postępowania spowodowane było nieobecnością strony na posiedzeniu składu orzekającego,

- w 19 przypadkach przedłużenie postępowania spowodowane było koniecznością wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych w odwołaniu,

[Tabela nr 1, poz.: 9, 37, 156, 174, 217, 466, 467, 503, 592, 593, 644, 696, 697,
716, 773, 881, 882, 907, 933]

[Dowód: akta kontroli str. od 79 do 126]

- w 25 przypadkach przedłużenie postępowania spowodowane było koniecznością uzupełnienia przez wnioskodawcę dokumentacji medycznej,

[Tabela nr 1, poz.: 9, 16, 19, 28, 44, 75, 78, 103, 104, 150, 154, 155, 310, 394,
395, 465, 502, 594, 617, 717, 801, 908, 925, 963, 984]

[Dowód: akta kontroli str. od 79 do 126]

- w 2 przypadkach miało miejsce zawieszenie postępowania.

[Tabela nr 1, poz.: 342, 963]

[Dowód: akta kontroli str. od 79 do 126]

Z oświadczeń przyjmowanych od pracowników PZON oraz z informacji powziętych przez organ nadzorczy w ramach nadzoru nad PZON wynika, iż przewlekłość postępowania przed PZON, którą obrazuje wskazana powyżej terminowość załatwiania spraw wynika z niewystarczającej ilości środków finansowych PZON na organizowanie posiedzeń składów orzekających.

[Dowód: akta kontroli str. od 25 do 40; od 67 do 72]

Priorytetem zadań dla zespołu powinno być rozpatrywanie wniosków w ustawowym terminie i wydawanie orzeczeń.

W III kwartałach 2012r. wydatki PZON wyniosły ogółem 595 233,49 zł. Schemat wydatków w podziale na trzy główne kategorie wydatków przedstawiał się następująco:

- wynagrodzenia pracowników PZON – 237 802,73 zł (40% ogółu wydatków),
- cele orzecznicze (organizacja posiedzeń składów orzekających) – 161 304,01 zł (27% ogółu wydatków),
- wydatki własne PZON (czynsz, media, poczta, itp.) – 196 126,75 zł (33% ogółu wydatków).

[Dowód: akta kontroli str. od 73 do 74]

W analogicznym okresie czasu w pozostałych zespołach woj. lubuskiego średni koszt wydatków własnych wynosił 46 803 zł i stanowił średnio 14 % ogółu wydatków zespołu, natomiast średni koszt wydatków na cele orzecznicze wynosił średnio 34 % ogółu wydatków

zespołu. PZON Zielona Góra jest jedynym Zespołem woj. lubuskiego, w którym wydatki na cele orzecznicze stanowią najmniejszą część ogółu wydatków zespołu orzekającego.

[Dowód: akta kontroli str. od 75 do 76]

Średni koszt wydania jednego orzeczenia przez PZON Zielona Góra w III kwartałach br. (rozumiany jako iloraz ogółu wydatków i ilości wydanych orzeczeń) wynosił 146,42 zł.

Średni koszt wydania jednego orzeczenia w III kwartałach w pozostałych zespołach orzekających województwa lubuskiego wynosił 98,10 zł.

[Dowód: akta kontroli str. od 77 do 78]

III. Prawidłowość określania okresu ważności wydanych orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

W trakcie kontroli sprawdzono wszystkie akta osobowe wnioskodawców do 16 roku życia (dzieci), którym składy orzekające wydały orzeczenia od stycznia 2012r. Szczegółnej kontroli poddano akta osobowe dzieci (99 sztuk) z symbolami przyczyn niepełnosprawności:

- 01-U – upośledzenia umysłowe,
- 02-P – choroby psychiczne,
- 06-E – epilepsja,
- 10-N – choroby neurologiczne,
- 12-C – całościowe zaburzenia rozwojowe.

W myśl § 19 *rozporządzenia w sprawie orzekania*:

ust. 1 - Przewodniczący powiatowego zespołu wyznacza skład orzekający, w tym przewodniczącego, spośród członków zespołu posiadających zaświadczenia,

ust. 2 - Przewodniczącym składu orzekającego jest lekarz, specjalista w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej dziecka lub osoby zainteresowanej.

W trakcie kontroli akt stwierdzono, że wszystkie osoby do 16 roku życia (dzieci) z różnymi schorzeniami orzekał tylko jeden lekarz – Przewodniczący Składu Orzekającego lek. med. Genowefa Burkot-Mańczak, lekarz pediatra pomimo, że wśród lekarzy powołanych na członków powiatowego zespołu są lekarze o innych specjalnościach takich jak: neurolog dziecięcy, okulista, laryngolog i inni.

[Dowód: akta kontroli str. od 127 do 140]

Wszystkie punkty oceny stanu zdrowia dziecka wystawione przez lekarza Przewodniczącego Składu Orzekającego powinny zostać wypełnione w sposób czytelny. Niedopuszczalne jest pozostawianie pustych miejsc, ponieważ każdy punkt oceny o stanie zdrowia uzasadnia elementy orzeczenia.

W sprawdzonych aktach osobowych dzieci do 16 roku życia, w ocenie stanu zdrowia dziecka wystawionej przez lekarza Przewodniczącego Składu Orzekającego brak było wypełnionych rubryk dotyczących rokowania choroby.

[Tabela Nr 2, poz.: 1-99]

[Dowód: akta kontroli str. od 127 do 140]

Zgodnie z § 3 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie orzekania*: niepełnosprawność może mieć charakter: trwały, jeżeli stan zdrowia nie rokuje poprawy lub okresowy, jeżeli stan zdrowia rokuje poprawę.

Przy rokowaniu bierze się pod uwagę, czy jest szansa na poprawę stanu zdrowia. Jeżeli spodziewamy się tylko pogorszenia, orzeczenie powinno być wydane na stałe – w przypadku orzekania dzieci nie dłużej niż na czas określony do 16 roku życia.

W sprawdzonych aktach orzeczenia dla dzieci wydawane są na stosunkowo krótkie okresy czasu (1 rok lub 2-3 lata) bez zaznaczenia w ocenie lekarskiej czy choroba rokuje poprawę czy też nie. W przypadku orzekania dzieci ze schorzeniami psychiatrycznymi lub neurologicznymi jest to niezrozumiałe. Sytuacja taka rodzi obawy o prawidłowość orzekania przez specjalistów.

[Tabela Nr 2, poz.: 1-99]

[Dowód: akta kontroli str. od 127 do 140]

Ze strony Przewodniczącego PZON jest widoczny brak nadzoru nad członkami składów orzekających, którzy jako specjaliści zobowiązani są do sumiennego i dokładnego opisanie w swojej ocenie, stanu zdrowia wnioskodawcy i wydania zgodnego z zapisami orzeczenia. Z wyjaśnień Przewodniczącego PZON wynika, że nie poddaje kontroli i analizie akt spraw zakończonych.

[Dowód: akta kontroli str. od 25 do 26]

Na tym protokół zakończono

Zgodnie z § 16 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 53, poz. 323) kierownik jednostki kontrolowanej został poinformowany o prawie zgłoszenia przed podpisaniem protokołu umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole oraz zgłoszenia ich na piśmie w ciągu 7 dni od dnia otrzymania protokołu.

Protokół niniejszy sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach i zaparafowano na każdej stronie.

Jeden egzemplarz otrzymuje:

1. Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Zielonej Górze,
2. Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, Wydział Polityki Społecznej LUW wraz z załącznikami – a/a

Przewodniczący PZON

Zespół Kontrolny

1. Krzysztof Makarowicz

1. Henryka Łukowiak

Zielona Góra, dn. 07.12.2012 r.

2. Piotr Myczkowski

Gorzów Wlkp., dn. 30.10.2012 r.