

Lubuski Urząd Wojewódzki
w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Jagiellończyka 8
66-400 Gorzów Wlkp.

Gorzów Wlkp., dnia 11 maja 2015 r.

PS-VI.431.1.2015

Pani
Jadwiga Bąkowska
Przewodnicząca
Powiatowego Zespołu do Spraw
Orzekania o Niepełnosprawności
w Gorzowie Wlkp.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6c ust. 2 pkt 1 i 2 w związku z art. 6c ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych /Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 z późn. zm./ oraz § 2 pkt 4 i § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 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. z 2013 r., poz. 29/, pracownicy Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności Wydziału Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. w okresie od dnia 28 stycznia 2015 r. do dnia 4 lutego 2015 r. przeprowadzili kontrolę doraźną w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Gorzowie Wlkp. przy ulicy Walczaka 42 blok 2.

Powodem przeprowadzenia kontroli doraźnej była głównie anonimowa, zbiorowa skarga z dnia 30.12.2014 r., w której podniesione były zarzuty niekompetencji, arogancji i nierzetelności w obsłudze klientów zewnętrznych jednostki i w sposobie prowadzenia postępowań orzeczniczych. Wskazuje ona, że uchybienia w załatwianiu spraw polegają głównie na przewlekłym sposobie ich prowadzenia (dochodzącym do 6 miesięcy).

Przedmiotem przeprowadzonej kontroli doraźnej było zbadanie:

1. Terminowości rozpatrywania wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności w analizowanym okresie, w tym przyczyn niedotrzymywania ustawowych terminów załatwienia sprawy;
2. Prawdowości i terminowości zawiadamiania osób orzekanych o niedotrzymaniu terminu na załatwienie sprawy oraz o posiedzeniu składu orzekającego;
3. Sposobu prowadzenia akt osobowych osób orzekanych;
4. Organizacji pracy podmiotu kontrolowanego w kwestii podziału obowiązków między pracowników jednostki, przede wszystkim w zakresie wykonywanych przez nich czynności w postępowaniu orzecznictwym.

Kontrola doraźna obejmowała okres od dnia 1 października 2014 r. do dnia 27 stycznia 2015 r.

Zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 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 w przypadku stwierdzenia w wyniku kontroli nieprawidłowości lub naruszeń prawa w zakresie przedmiotu kontroli, organ upoważniony do kontroli, niezwłocznie po podpisaniu protokołu kontroli, sporządza wystąpienie pokontrolne, które przekazuje kierownikowi podmiotu kontrolowanego.

Ustalenia kontroli zostały przedstawione w protokole kontroli, doręczonym Pani w dniu 10.03.2015 r. Dnia 16.03.2015 r. wniosła Pani umotywowane zastrzeżenia, co do ustaleń zawartych w protokole kontroli. W dniu 27.03.2015 r. Zespół Kontrolny zajął stanowisko wobec wniesionych zastrzeżeń, które odebrała Pani w dniu 31.03.2015 r. W tym samym dniu ponownie otrzymała Pani do podpisu protokół kontroli. W dniu 07.04.2015 r. zwróciła Pani niepodpisany protokół kontroli, odmawiając jego podpisania, ze względu na nieudostępnienie Pani dowodów kontroli. Wobec tego, pismem z dnia 15.04.2015 r. Zespół Kontrolny pouczył Panią o możliwości wglądu w akta na każdym etapie kontroli. W dniu 20.04.2015 r. skorzystała Pani z prawa wglądu w akta kontroli, po uprzedniej anonimizacji części z nich, nie podpisując jednak protokołu kontroli.

Na podstawie § 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli, odmowa podpisania protokołu przez kierownika podmiotu kontrolowanego nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu kontroli przez kontrolujących i realizacji ustaleń kontroli.

W związku z powyższym, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne. Proszę o zapoznanie się z jego treścią, a także realizację uwag i zaleceń pokontrolnych w nim zawartych.

W toku kontroli, Zespół Kontrolny przeanalizował 331 akt spraw – stanowiło to 17 % ogółu postępowań w sprawie wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności w badanym okresie. Spośród zbadanych spraw – 60 postępowań było zakończonych wydaniem orzeczenia, z czego jedynie 12 orzeczeń wydanych zostało w terminie miesiąca. Analiza akt spraw uwidacznia skrajną opieszałość w wydawaniu orzeczeń przez podmiot kontrolowany. We wszystkich 271 skontrolowanych sprawach będących w toku, jedynie w 13 przypadkach powołano pisemnie skład orzekający i została dokonana przez lekarza analiza dokumentacji medycznej. Należy zaznaczyć, że są to pierwsze czynności, jakie powinny być podjęte po wstępnej kontroli formalnej wniosku w postępowaniu dotyczącym wydania orzeczenia. We wszystkich sprawach będących w toku upłynął termin miesiąca na ich załatwienie. Okres oczekiwania na wydanie orzeczenia dochodził do 6 miesięcy. Wskazany w zawiadomieniach o niedotrzymaniu terminu okres oczekiwania na wydanie orzeczenia przekraczał 6 miesięcy – termin załatwienia wniosków, wpływających w grudniu 2014 r., wyznaczany był na miesiąc lipiec 2015 r.

Porównanie akt poszczególnych spraw z książką nadawczą poczty wychodzącej PZON ukazuje również nieprawidłowości przy zawiadamianiu wnioskodawców o niedotrzymaniu terminu miesiąca na rozpatrzenie ich wniosku. Zgodnie z art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego, o każdym przypadku niezakończonym w terminie, określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki (...) z przyczyn niezależnych od organu. Nieprawidłowości w realizacji obowiązku, wynikające z art. 36 K.p.a. polegają głównie na:

1. Praktykowaniu przez PZON zwyczaju dołączania do akt zawiadomienia o niedotrzymaniu terminu, przy jednoczesnym niewysyłaniu tego zawiadomienia stronie postępowania – spośród badanych akt, w 36 przypadkach PZON dołączył do akt, lecz nie wysłał stronie postępowania zawiadomienia o niedotrzymaniu terminu załatwienia sprawy. Ponadto, w 5 postępowaniach Przewodniczący PZON nie wystawił zawiadomienia o niedotrzymaniu terminu na załatwienie sprawy, mimo, iż upłynął termin miesiąca od dnia wpływu wniosku.

2. Wysyłaniu zawiadomień o niedotrzymaniu terminu w innym, późniejszym terminie, niż data na nich widniejąca. Łącznie, w badanych sprawach, PZON wysłał 259 zawiadomień o niedotrzymaniu terminu na załatwienie sprawy. Zarówno w sprawach zakończonych, jak i będących w toku – prawie wszystkie (poza czterema) zbadane zawiadomienia o niedotrzymaniu terminu wysłane były w innym, późniejszym dniu, niż dzień ich wystawienia (do 12 dni później). Data na nich widniejąca – wygenerowana w Elektronicznym Krajowym Systemie Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności – zawsze mieściła się w okresie miesiąca, lecz w zdecydowanej większości wysyłane były listem zwykłym już po ustawowym terminie.

Jak ustalono w toku czynności kontrolnych czynnikami, które mogą negatywnie wpływać na jakość pracy PZON – co wynika, głównie z oświadczeń przyjętych od pracowników jednostki kontrolowanej – są przede wszystkim niezadowolająca wymiana informacji pomiędzy pracownikami wewnątrz jednostki oraz brak wewnętrznych, merytorycznych szkoleń stanowiskowych. Obsługa klientów PZON odbywa się w punkcie informacyjnym, w którym dyżur pełni naprzemiennie 6 pracowników biurowych, każdy przez okres tygodnia (pięciu dni roboczych). Każdy z tych pracowników, w czasie pracy w punkcie informacyjnym, poza obsługą klientów (do 100 dziennie), zobowiązany jest do wykonywania swoich bieżących obowiązków biurowych, niezwiązanych bezpośrednio z obsługą klientów, co może negatywnie wpływać na jakość obsługi interesantów.

Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie sposobu prowadzenia i gromadzenia akt osobowych osób orzekanych. Akta osobowe spraw zakończonych gromadzone są w kartonowych teczkach formatu A4. Nie są one jednak przetrzymywane w archiwum zakładowym, prowadzonym zgodnie z zasadami archiwizacji dokumentów, lecz w składnicy, do której prawo wstępu ma każdy pracownik PZON. Natomiast akta spraw będących w toku gromadzone są w sposób swobodny i nieuporządkowany. Nie łączy się ich ze sobą na stałe, nie są również poukładane w sposób chronologiczny. Dokumentacja medyczna nie jest wyraźnie, trwale oddzielona (np. poprzez przechowywanie w osobnej kopercie) od dokumentów wytworzonych w toku postępowania orzeczniczego.

Biorąc pod uwagę analizę działania podmiotu kontrolowanego w zakresie objętym kontrolą, a w szczególności terminowość rozpatrywania wniosków o wydanie orzeczenia,

Zespół Kontrolny wydaje Powiatowemu Zespołowi do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Gorzowie Wlkp. *ocenę negatywną*. Na ocenę działalności podmiotu kontrolowanego zasadniczy wpływ ma znacznie przekraczający ustawowe terminy, okres oczekiwania na wydanie orzeczenia. Należy mieć bowiem na uwadze, że skutkuje on ograniczeniem lub brakiem możliwości dochodzenia przez osoby zainteresowane przywilejów i uprawnień wypływających – na podstawie odrębnych przepisów – z orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. Uprawnienia i formy pomocy, wynikające z faktu posiadania orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, dotyczą między innymi następujących obszarów:

- rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia: możliwość uzyskania zatrudnienia w zakładach aktywności zawodowej i zakładach pracy chronionej, przywileje pracownicze takie jak dodatkowy urlop wypoczynkowy, dłuższe przerwy w pracy i krótszy wymiar czasu pracy,
- rehabilitacji społecznej: możliwość uczestnictwa w terapii zajęciowej oraz w turnusach rehabilitacyjnych,
- dofinansowania zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze oraz środki techniczne,
- ulg w podatkach, zniżki w komunikacji publicznej, zwolnienie z opłat radiowo-telewizyjnych,
- usług socjalnych, opiekuńczych i terapeutycznych świadczonych przez ośrodki pomocy społecznej,
- świadczeń rodzinnych: zasiłek pielęgnacyjny i zasiłek opiekuńczy.

Zatem skrajnie długi, dochodzący do 6 miesięcy, okres oczekiwania na wydanie orzeczenia, znacznie ogranicza osobom niepełnosprawnym możliwość realizacji, wskazanych powyżej form pomocy, potencjalnie im przysługujących.

Na uchybienia i nieprawidłowości dotyczące terminowości załatwiania spraw oraz zawiadamiania wnioskodawców o niezrealizowaniu ich wniosków o wydanie orzeczenia w ustawowym terminie zwracano już uwagę trakcie wcześniejszych kontroli jednostki, lecz mimo to zalecenia w tym zakresie w dalszym ciągu nie zostały zrealizowane.

Uwagi i zalecenia w tym przedmiocie przekazano w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli problemowej PZON Gorzów Wlkp., przeprowadzonej w dniach 19-30.03.2012 r.

Wykazano w nim m.in., że 555 wniosków z 655 skontrolowanych spraw nie zostało rozpatrzonych w ustawowym terminie oraz, że w 349 przypadkach termin załatwienia sprawy wskazany w zawiadomieniu o niedotrzymaniu terminu miesiąca był inny niż rzeczywisty termin posiedzenia składu orzekającego. Zobowiązano wówczas Przewodniczącą PZON do:

- doprowadzenia do rozpatrywania wszystkich wniosków z zachowaniem ustawowego terminu rozpatrzenia (miesiąc, zgodnie z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego),
- precyzowania terminów w zawiadomieniach o niezałatwieniu sprawy w ustawowym terminie zgodnie z art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Następnie wystąpienie pokontrolne z kontroli PZON Gorzów Wlkp., przeprowadzonej w dniach 28.06.2013 r. – 22.07.2013 r. wskazywało, że w badanym okresie jedynie ok. 13 % spraw podmiot kontrolowany rozpatrzył w terminie miesiąca. Pozostałe sprawy zostały zatem rozpatrzone z naruszeniem art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustalono ponadto, iż we wszystkich zbadanych sprawach rozpatrzonych po terminie (66 spraw), podmiot kontrolowany nie wysyłał wnioskodawcom zawiadomień o niezałatwieniu sprawy w terminie, pozostawiając jedynie egzemplarz tego zawiadomienia w aktach sprawy. Zaniechanie to stanowi rażące naruszenie art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego, którego dyspozycja nakazuje organom administracji publicznej zawiadomienie strony o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie miesiąca, przyczynach zwłoki i nowym terminie jej załatwienia. Zobowiązano wówczas Przewodniczącą PZON do m.in.:

- dochowania przez Zespół terminowości załatwiania spraw, poprzez rozpatrywanie możliwie największej liczby wniosków w ustawowym terminie (art. 35 § 1-3 K.p.a.);
- bezwzględnego przestrzegania art. 36 K.p.a., tj. pisemnego informowania stron o niezałatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki i wyznaczonym nowym terminie załatwienia sprawy, jak również do przestrzegania wyznaczonych przez organ nowych terminów załatwienia spraw.

Wystąpienie z kontroli sprawdzającej, przeprowadzonej w PZON Gorzów Wlkp. w dniach 24-30.09.2014 r. również zobowiązywało Przewodniczącą PZON w Gorzowie Wlkp. do znacznego poprawienia terminowości załatwiania spraw przez PZON Gorzów Wlkp. poprzez rozpatrywanie możliwie największej liczby wniosków w ustawowym terminie.

Zaznaczyć należy, że na przestrzeni ostatnich kilku lat liczba wniosków o wydanie orzeczenia wpływających do PZON utrzymuje się na stałym poziomie, przy wydłużającym się terminie oczekiwania na ich rozpatrzenie.

Odpowiedzialna za wskazane uchybienia i nieprawidłowości jest Przewodnicząca Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Gorzowie Wlkp., która jest kierownikiem podmiotu kontrolowanego. Odpowiedzialność Przewodniczącej ogranicza się do jej uprawnień i kompetencji pracowniczych. Zgodnie z § 19 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, Przewodniczący Zespołu organizuje jego obsługę administracyjno-biurową i reprezentuje Zespół na zewnątrz. Ponadto, zgodnie z zakresem czynności i obowiązków poszczególnych pracowników, podlegają oni bezpośrednio, w trybie nadzoru i kontroli oraz w zakresie organizacji i przestrzegania dyscypliny pracy, Przewodniczącej PZON.

Ocena negatywna działalności podmiotu kontrolowanego skutkuje zobowiązaniem przez Wojewodę, na podstawie z art. 6c ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 6c ust. 6 cytowanej ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, organu powołującego Powiatowy Zespół do odwołania z pełnionej funkcji członka zespołu odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości, tj. Przewodniczącej Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Gorzowie Wlkp.

Uwagi i zalecenia pokontrolne zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Zobowiązuje się Panią Jadwigę Bąkowską – Przewodniczącą Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Gorzowie Wlkp. przy ul. Walczaka 42 blok 2 do:

1. Znacznego polepszenia terminowości załatwiania spraw.
2. W razie niemożności rozpatrzenia sprawy w ustawowym terminie – bezwzględnego przestrzegania art. 36 K.p.a., tj. pisemnego informowania stron o niezakończonym w terminie, przyczynach zwłoki i wyznaczonym nowym terminie załatwienia sprawy. Wnioskodawca powinien zostać poinformowany o nierozpatrzeniu jego sprawy w ustawowym terminie jej rozpatrzenia, tj. w ciągu miesiąca od dnia wpływu wniosku o wydanie orzeczenia.

3. Doprowadzenia do stanu, w którym akta spraw zakończonych przechowywane będą zgodnie z zasadami archiwizacji dokumentów, natomiast akta spraw będących w toku – w miarę możliwości – gromadzone w sposób chronologiczny i uporządkowany.
4. Poprawienia jakości pracy PZON, poprzez systematyczne odbywanie narad, rozmów i merytorycznych szkoleń z pracownikami jednostki. Rozważenie reorganizacji pracy w punkcie, mające na celu jej usprawnienie – likwidację wadliwego podziału obowiązków z korzyścią dla klientów zewnętrznych placówki.

Na podstawie § 17 ust. 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 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, kierownik podmiotu kontrolowanego zobowiązany jest do zawiadomienia organu kontrolnego o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zaleceń pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Informację należy przekazać Wojewodzie Lubuskiemu za pośrednictwem Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Niniejsze wystąpienie pokontrolne sporządzono w trzech jednobrzmiących egzemplarzach.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Grażyna Jelska
Dyrektor
Wydziału Polityki Społecznej