



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.6.2.2024

Pan
Jacek Skrobisz
Starosta Wolsztyński
Starostwo Powiatowe w Wolsztynie
ul. 5 Stycznia 5
64-200 Wolsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/24/006 - Realizacja wybranych zadań w zakresie orzekania o niepełnosprawności oraz ustalania poziomu potrzeby wsparcia w województwie wielkopolskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wolsztynie, ul. 5 Stycznia 5, 64-200 Wolsztyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Skrobisz, Starosta Wolsztyński, od listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Orzekanie o niepełnosprawności. 2. Dostępność usług i obiektów użyteczności publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami.
Okres objęty kontrolą	Lata 2023 – 2024, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, istotnych dla kontrolowanej działalności
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Wioleta Kucz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/162/2024 z 10 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie orzekania o niepełnosprawności oraz zapewnienia dostępności usług i obiektów użyteczności publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia skala i charakter nieprawidłowości stwierdzonych w obydwu kontrolowanych obszarach, które polegały na:

- niezapewnieniu wymaganej kadry orzeczniczej (do Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Wolsztynie³ nie powołano lekarzy o specjalności w dziedzinie: pediatria, ortopedia i traumatologia narządu ruchu, neurologia, psychiatria, okulistyka i otolaryngologia), co było niezgodne z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁴;
- nieposiadaniu przez jednego członka zespołu (pracownika socjalnego) wymaganych uprawnień;
- wydawaniu orzeczeń, których treść w zakresie uzasadnień nie odpowiadała wymogom określonym w obowiązujących przepisach, tj. nie wskazywała istotnych faktów, na których oparto rozstrzygnięcie, co znacząco utrudniało odwoływanie się od orzeczeń organu I instancji osobom ubiegającym się o ich wydanie;
- żądaniu składania przez osoby ubiegające się o wydanie orzeczeń oświadczeń i załączników nieprzewidzianych przepisami prawa;
- nieterminowym załatwianiu spraw i spóźnionym zawiadamianiu wnioskodawców o nowym terminie załatwienia sprawy;
- wykazywaniu w sprawozdaniach z działalności za dany okres niezgodnej ze stanem faktycznym liczby osób zatrudnionych w Zespole;
- niezapewnieniu osobom z niepełnosprawnością ruchu, bezkolizyjnego dostępu do pomieszczeń Zespołu;
- nieupowszechnieniu na stronie internetowej oraz w miejscach publicznie dostępnych w siedzibie Starostwa informacji o możliwości skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego online;
- niezapewnieniu osobom ze szczególnymi potrzebami warunków sprawnego ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób, co było niezgodne z wymogami ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁵.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: Zespół lub PZON.

⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 857, dalej: rozporządzenie w sprawie orzekania

⁵ Dz.U. poz. 1696, dalej: ustawa o dostępności

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Orzekanie o niepełnosprawności
Opis stanu faktycznego	1.1. Starosta Wolsztyński 13 grudnia 1999 r. powołał Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności przy Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie z siedzibą w Wolsztynie. Od roku 2015 Zespół znajdował się w strukturze Starostwa i funkcjonował jako komórka organizacyjna Starostwa. (akta kontroli str. 174-312) Według stanu na 31 grudnia 2023 r. w skład Zespołu wchodziło łącznie 15 członków, w tym: przewodniczący, sekretarz, czterech lekarzy, czterech psychologów, dwóch pedagogów, siedmiu doradców zawodowych i siedmiu pracowników socjalnych. Dwie osoby spełniały wymogi kwalifikacyjne w zakresie więcej niż jednej specjalności⁷. Nie stwierdzono przypadków sporządzenia oceny przez członka Zespołu biorącego udział w posiedzeniu składu orzekającego, w zakresie więcej niż jednej specjalności. Obsługę administracyjną zapewniały trzy osoby. W 2023 r. zawarto osiem umów cywilnoprawnych z ośmioma osobami, w tym: z trzema lekarzami i pięcioma specjalistami, z tego: jednym psychologiem, dwoma pedagogami, dwoma doradcami zawodowymi i trzema pracownikami socjalnymi. (akta kontroli str. 4, 25, 46, 66, 214, 412-442, 589, 597-601) Na dzień 31 grudnia 2024 r. w skład Zespołu wchodziło 13 członków, w tym: przewodniczący, sekretarz, czterech lekarzy, trzech psychologów, dwóch pedagogów, pięciu doradców zawodowych i pięciu pracowników socjalnych. Trzy osoby spełniały wymogi kwalifikacyjne w zakresie więcej niż jednej specjalności⁸. Nie stwierdzono przypadków sporządzenia oceny przez członka Zespołu biorącego udział w posiedzeniu składu orzekającego, w zakresie więcej niż jednej specjalności. Obsługę administracyjną zapewniały trzy osoby. Zawarto siedem umów cywilnoprawnych z siedmioma osobami, w tym: z trzema lekarzami i czterema specjalistami, w tym: jednym psychologiem, jednym pedagogiem, trzema doradcami zawodowymi i trzema pracownikami socjalnymi. (akta kontroli str. 88, 109, 130, 151, 215, 412-442, 590, 597-601) W latach 2023-2024 Przewodniczący Zespołu był zatrudniony na ½ etatu oraz dodatkowo pełnił w Starostwie Powiatowym w Wolsztynie funkcję rzecznika praw konsumentów w wymiarze ½ etatu. Sekretarz Zespołu pełnił swoją funkcję w ramach powierzonych obowiązków na stanowisku Kierownika Wydziału

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ W roku 2023 w przypadku dwóch osób, jedna z nich posiadała zaświadczenie uprawniające do orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności w zakresie specjalności: pedagoga, doradcy zawodowego i pracownika socjalnego; druga osoba w zakresie: pracownika socjalnego i doradcy zawodowego.

⁸ W roku 2024 r. w przypadku trzech osób, dwie posiadały zaświadczenie w zakresie specjalności: doradcy zawodowego i pracownika socjalnego, trzecia osoba, w zakresie: pedagoga, doradcy zawodowego i pracownika socjalnego.

Ochrony Zdrowia i Zarządzania Kryzysowego, a od 15 lipca 2024 r. - Sekretarza Starostwa.

(akta kontroli str. 588)

W 2023 r. do Zespołu wpłynęły 1472 wnioski o ustalenie stopnia niepełnosprawności i 211 wniosków o ustalenie niepełnosprawności.

W odniesieniu do osób po 16 roku życia⁹ Zespół w 2023 r. wydał 1464 orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, sześć orzeczeń o niezaliczeniu do osób niepełnosprawnych i osiem orzeczeń o odmowie ustalenia stopnia niepełnosprawności. W przypadku osób przed 16 r.ż. Zespół wydał 204 orzeczenia o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych, dwa orzeczenia o odmowie ustalenia niepełnosprawności i trzy orzeczenia o niezaliczeniu do osób niepełnosprawnych. Na jednego lekarza przypadało średnio 562 wydane orzeczenia rocznie (47 miesięcznie). Wydatki Zespołu wyniosły 499,6 tys. zł i w całości pochodziły z dotacji otrzymanej od wojewody.

(akta kontroli str. 3-86)

W 2024 r. do Zespołu wpłynęło 1516 wniosków od osób powyżej 16 r.ż. i 181 wniosków od osób w wieku poniżej 16 r.ż.

W odniesieniu do osób po 16 r.ż. Zespół w 2024 r. wydał 1403 orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, sześć orzeczeń o niezaliczeniu do osób niepełnosprawnych oraz 12 orzeczeń o odmowie ustalenia stopnia niepełnosprawności.

W przypadku osób przed 16 r.ż. Zespół w 2024 r. wydał 188 orzeczeń o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych oraz siedem orzeczeń o odmowie ustalenia niepełnosprawności. Nie wydano orzeczenia o niezaliczeniu do osób niepełnosprawnych. Na jednego lekarza przypadało średnio 566 wydanych orzeczeń rocznie (47 miesięcznie). Wydatki Zespołu wyniosły 594,8 tys. zł i w całości pochodziły z dotacji otrzymanej od wojewody.

(akta kontroli str. 87-170)

W Zespole wynagrodzenie określono w stawce godzinowej. Dla celów rozliczeniowych, przyjęto jedną godzinę na orzeczenie czterech osób. Wynagrodzenie lekarzy w 2023 r. wyniosło 152 zł brutto za jedną godzinę i 232 zł brutto za jedną godzinę przy orzekaniu o niepełnosprawności osób poniżej 16 r.ż. W roku 2024 stawka wzrosła do 160 zł brutto za jedną godzinę i do 240 zł brutto za jedną godzinę przy orzekaniu o niepełnosprawności osób poniżej 16 r.ż.

Stawki dla specjalistów w roku 2024 wynosiły 100 zł brutto, z wyjątkiem psychologa, którego stawka wynosiła 120 zł. W roku 2023 stawki dla specjalistów były zróżnicowane i wynosiły brutto odpowiednio: 112 zł dla psychologa, 100 zł dla pedagoga i po 96 zł dla doradcy zawodowego i pracownika socjalnego.

(akta kontroli str. 412-442, 589-590, 945-949)

W latach 2023-2024 nie podejmowano działań w celu pozyskania lekarzy do pracy w Zespole. Jak wyjaśnił Przewodniczący Zespołu, w celu zatrudnienia nowych lekarzy *nie ogłaszał naborów, ale były prowadzone indywidualne rozmowy z przedstawicielami środowiska lekarskiego*. Wyjaśnił również, że *nie podejmowano działań w celu zatrudnienia nowych lekarzy ze względów finansowych, gdyż ograniczone środki pochodzące z budżetu wojewody nie pozwalały na zwiększenie zatrudnienia specjalistów*.

⁹ Dalej: r.ż.

(akta kontroli str. 361-362, 365-367, 378-383, 699-702, 888-890, 945-949)

Starosta wywiązywał się w kontrolowanym okresie z obowiązku nałożonego przepisem § 34 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie orzekania i terminowo przedkładał Wojewodzie Wielkopolskiemu kwartalne informacje o realizacji zadań przez Zespół, jednak nie odpowiadały one stanowi faktycznemu w zakresie wskazywania osób, które nie brały udziału w wydawaniu orzeczeń w raportowanym okresie, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3-4, 24-25, 45-46, 66-76, 87-88, 108-109, 129-130, 150-151)

1.2. Członkowie Zespołu, orzekający w latach 2023-2024, spełniali wymogi kwalifikacyjne określone w § 21 rozporządzenia w sprawie orzekania dotyczące wykształcenia oraz odbyli szkolenia dla członków i uzyskali zaświadczenia uprawniające do orzekania o niepełnosprawności. Wyjątek stanowił jeden pracownik socjalny, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 313-314, 335-385, 411)

W okresie objętym kontrolą, w Zespole orzekali lekarze posiadający specjalizację drugiego stopnia, z czego jeden w dziedzinie chirurgii ogólnej a drugi w zakresie chorób wewnętrznych. Trzeci lekarz był specjalistą w dziedzinie chirurgii ogólnej. Czwarty z powołanych lekarzy był specjalistą drugiego stopnia w zakresie chorób wewnętrznych. Jednak w okresie objętym kontrolą nie orzekał i nie zawarł z nim umowy. Do Zespołu nie powołano lekarzy posiadających specjalizacji z zakresu pediatrii, ortopedii i traumatologii narządu ruchu, neurologii, psychiatrii, okulistyki i otolaryngologii, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 359-367, 375-383, 699-702)

1.3. Obowiązujące w Zespole wzory wniosków o wydanie orzeczenia: o niepełnosprawności osób, które nie ukończyły 16 r.ż. oraz o stopniu niepełnosprawności osób, które ukończyły 16 r.ż. zawierały poza informacjami, o których mowa w § 6 rozporządzenia w sprawie orzekania, m.in. oświadczenie o przyjęciu do wiadomości wymogu poniesienia kosztów wykonania dodatkowych badań w przypadku stwierdzenia takiej konieczności przez zespół orzekający oraz wymagano załączenia oświadczenia o miejscu pobytu stałego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto, wniosek zawierał adres zameldowania zamiast adresu zamieszkania, a osoba której dotyczył wniosek o wydanie orzeczenia, zobowiązana została do złożenia oświadczenia o miejscu pobytu stałego złożonego pod groźbą odpowiedzialności karnej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 443-455)

Z raportów z systemu EKSMOoN¹⁰ wynikało, że w 2023 r., w terminie do 14 dni od złożenia rozpatrzono 53 wnioski (3,1%), od 15 do 30 dni – 100 wniosków (5,9%), od 31 do 60 dni – 707 wniosków (42%), a powyżej 61 dni – 803 wnioski (48,9%). W 2024 r. terminowość rozpatrywania wniosków uległa zmianie. W terminie do 14 dni Zespół rozpatrzył 62 wnioski (3,6%), od 15 do 30 dni – 149 wniosków (8,8%), od 31 do 60 dni – 888 wniosków (52,1%), a powyżej 61 dni – 602 wnioski (35,4%).

(akta kontroli str. 591-592)

¹⁰ Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności

Szczegółowa kontrola 20 prawomocnych orzeczeń, w tym 10 orzeczeń o odmowie ustalenia niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, wydanych przez Zespół w latach 2023-2024 wykazała, że:

- w 19 przypadkach nieterminowo załatwiano wnioski o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Wnioski załatwione zostały w okresie powyżej 30 dni od wpływu do Zespołu, tj. od 40 dni do 100 dni od daty wpływu, a w przypadku wezwania strony do uzupełnienia wniosku, termin ten wyniósł nawet 106 dni.

Zawiadomienia o niezakończonym w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia były wysłane do wszystkich 19 wnioskodawców. Jednak w 15 przypadkach, miało to miejsce od 33 do nawet 72 dni od dnia złożenia wniosku, co było działaniem nierzetelnym i zostało szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Jako powód niezakończonym w terminie i wyznaczenia nowego terminu jej załatwienia, we wszystkich 19 zawiadomieniach wskazywano *ograniczoną częstotliwość posiedzeń składów orzekających wynikającą z niewystarczającej dyspozycyjności specjalistów, którzy powinni uczestniczyć w posiedzeniu*, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

(akta kontroli str. 593-596, 604-609)

- z posiedzeń składów orzekających w sprawie wydania orzeczenia każdorazowo sporządzono protokół;
- w posiedzeniach brały zazwyczaj udział dwie lub trzy osoby. Przewodniczącymi składów orzekających byli lekarze specjaliści: dwaj w dziedzinie chirurgii ogólnej i jeden – specjalista w zakresie chorób wewnętrznych oraz członkowie: pracownik socjalny, psycholog, pedagog lub doradca zawodowy;

(akta kontroli str. 359-367, 375-383, 699-702)

- nie wystąpiły przypadki powoływania dodatkowo lekarza – członka Zespołu w trybie określonym w § 33 pkt 3 rozporządzenia w sprawie orzekania. Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie w żadnym wypadku nie powołano do składu orzekającego dodatkowo lekarza. Wyjaśnił również, że nie zachodziła potrzeba powoływania do składu orzekającego dodatkowo lekarza – członka zespołu ze specjalnością odpowiednią do choroby współistniejącej, mogącej mieć istotny wpływ na wynik postępowania orzeczniczego, a lekarz dokonujący wstępnej weryfikacji dokumentacji medycznej nie dostrzegał takiej potrzeby i nie wnioskował o to;

(akta kontroli str. 900-902, 945-949)

- nie wystąpiły przypadki kierowania osób na badania specjalistyczne. Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że nie stwierdzono konieczności wykonania badań specjalistycznych. Wprawdzie, w jednym postępowaniu¹¹, w sporządzonej przez lekarza Ocenie stanu zdrowia dziecka, stwierdzono konieczność wykonania badań specjalistycznych, jednak Przewodniczący Zespołu zauważył, że lekarz – przewodniczący składu orzekającego przez pomyłkę w systemie EKSMOoN zaznaczył taką konieczność, co jednak nie zostało potwierdzone w protokole z posiedzenia.

¹¹ ON.8321.1.80.1809.2024

(akta kontroli str. 891-894)

- wydane orzeczenia zawierały wszystkie elementy określone w § 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie orzekania i wydawane były na podstawie art. 6b ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹². Jednak w treści uzasadnień nie wskazywano faktów, które skład orzekający uznał za istotne w sprawie i udowodnione oraz wszystkich dokumentów potwierdzających ustalenie lub odmowę ustalenia niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

(akta kontroli str. 648-687)

- lekarze - przewodniczący składu orzekającego nierzetelnie sporządzili część ocen stanu zdrowia dziecka lub osoby zainteresowanej, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

(akta kontroli str. 610-636, 699-702)

- we wszystkich przypadkach, orzeczenia doręczone zostały zainteresowanemu w terminie do 14 dni od daty posiedzenia, na którym je wydano, tj. w terminie zgodnym z określonym w § 13 ust. 5 rozporządzenia w sprawie orzekania.

(akta kontroli str. 593-596)

Wyznaczanie lekarzy do składów orzekających było prowadzone przez Przewodniczącego Zespołu. W Zespole nie określono dodatkowych wytycznych w kwestii jednolitości interpretacji kryteriów warunkujących orzekanie o niepełnosprawności. Nie podejmowano również działań koordynujących pracę składów orzekających, gdyż jak wyjaśnił Przewodniczący, w świetle ustawy o rehabilitacji oraz rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności, nie posiada on takich uprawnień.

(akta kontroli str. 886-890)

Zespół w 2023 r. przekazał do Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Województwie Wielkopolskim¹³ 71 odwołań od wydanych orzeczeń o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności.

W 2024 r. do Zespołu wpłynęło 48 odwołań od orzeczeń o niepełnosprawności oraz 44 odwołania od orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, z czego do Wojewódzkiego Zespołu przekazano odpowiednio 42 i 34 odwołania.

W latach 2023-2024 w 29 sprawach Zespół wydał orzeczenia w ramach samokontroli.

(akta kontroli str. 897)

Badaniem szczegółowym objęto 10¹⁴ spośród 108 odwołań rozstrzygniętych przez Wojewódzki Zespół złożonych w okresie kontrolnym. Powodem uchylenia w całości (czterech spraw) lub w części (sześciu spraw) orzeczeń Zespołu było niepodzielenie stanowiska organu I instancji podczas oceny stanu faktycznego oraz dokumentacji medycznej, wzięcie pod uwagę spełnianych przez skarżących przesłanek i kwalifikowanie ich zgodnie ze standardami.

W dwóch sprawach Wojewódzki Zespół zmienił orzeczenie Zespołu poprzez zmianę ustalonego stopnia niepełnosprawności z lekkiego na umiarkowany, w dwóch sprawach z umiarkowanego na znaczny. W trzech sprawach za spełnione uznano przesłanki do otrzymania karty parkingowej oraz w trzech

¹² Dz.U. z 2024 r. poz. 44 ze zm.

¹³ dalej: Wojewódzki Zespół

¹⁴ 6 złożonych w 2023 r. i 4 złożone w 2024 r.

przypadkach uznano, iż orzekane dziecko wymaga stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy ponad wiek, w którym się obecnie znajduje, uznając tym samym za osobę ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. W jednym z zaskarżanych przypadków, w skład ocenianych dowodów weszły nowe dowody zgromadzone w postępowaniu odwoławczym, przy czym organ II instancji w uzasadnieniu wydanego orzeczenia nie wskazał, czy miały one wpływ na uchylenie orzeczenia.

Spośród 10 złożonych odwołań, w czterech przypadkach specjaliści biorący udział w posiedzeniu Składu zgłosili odrębne zdanie. W Zespole nie przeprowadzano analiz prawidłowości orzeczeń wydawanych przez poszczególnych lekarzy, gdyż jak wyjaśnił Przewodniczący Zespołu nie posiadał on takich uprawnień. Dodał również, że nie podejmował jakichkolwiek działań w stosunku do lekarzy mających wysoki współczynnik uchylonych orzeczeń w postępowaniu odwoławczym.

(akta kontroli str. 700-702, 886-890)

W kontrolowanym okresie 33 sprawy pozostawiono bez rozpoznania (17 w 2023 r. i 16 w 2024 r.). Badanie 10 losowo wybranych spraw wykazało, że we wszystkich przypadkach powodem było niezłączenie i nieuzupełnienie w wyznaczonym terminie brakującej dokumentacji medycznej potwierdzającej schorzenia wskazane w zaświadczeniu lekarskim załączonym do wniosku oraz niewystąpienie o zawieszenie postępowania.

(akta kontroli str. 602-603)

W latach 2023-2024 działalność Zespołu nie była przedmiotem kontroli wojewódzkiego zespołu (organ ten ostatnią kontrolę w PZON przeprowadził w 2017 r.).

(akta kontroli str. 553-587)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W kwartalnych sprawozdaniach z działalności za lata 2023-2024, niezgodnie ze stanem faktycznym wykazywano liczbę zatrudnionych w Zespole. Przykładowo na koniec 2023 roku wykazano 26 osób (27 osób na koniec roku 2024). W rzeczywistości, w 2023 i 2024 r. orzekało po 11 specjalistów, z którymi zawarto odpowiednio 8 i 7 umów cywilnoprawnych oraz zatrudniano trzech pracowników administracyjnych. W sprawozdaniu wykazywano zatem wszystkie osoby powołane przez Starostę do Zespołu, które wpisano do systemu EKSMOoN, bez względu na to czy w danym okresie były one zatrudnione w Zespole (zawarto z nimi stosowne umowy). Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że kierowano się w tym zakresie wzorem sporządzania sprawozdań określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie orzekania.

NIK wskazuje, że zgodnie ze wzorem sprawozdania określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie orzekania, w ostatnim wierszu tabeli nr 1 należy podać liczbę osób ogółem zatrudnionych w zespole orzekającym. Powołanie do składu Zespołu nie jest jednak równoznaczne z zatrudnieniem w nim, gdyż podstawą zatrudnienia była odrębna umowa cywilno-prawna, której nie zawarto w okresie sprawozdawczym ze wszystkimi osobami powołanymi w skład Zespołu.

(akta kontroli str. 4, 25, 46, 66, 88, 109, 130, 151, 589-590, 888-894)

2. Jeden z członków Zespołu, wykonujący zadania pracownika socjalnego, nie posiadał odpowiednich kwalifikacji określonych w ustawie o pomocy społecznej.

Pracownik ten ukończył w 2013 r. studia magisterskie na kierunku Pedagogika w specjalności Pedagogika pracy z doradztwem zawodowym oraz uzyskał w 2011 r. tytuł zawodowy licencjat na kierunku Pedagogika w specjalności Doradztwo personalno – zawodowe. Zgodnie natomiast z art. 116 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej i rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 116 ust. 1a ww. ustawy, pracownikiem socjalnym może być osoba, która do dnia 31 grudnia 2013 r. ukończyła studia wyższe o specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego na kierunku pedagogika lub też osoba, która uzyskała dodatkowe uprawnienia, tj. prawo do wykonywania zawodu pracownika socjalnego po spełnieniu wymagań dla specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego, realizowanej w szkołach wyższych na kierunkach wymienionych kierując się koniecznością odpowiedniego przygotowania absolwentów do wykonywania zawodu pracownika socjalnego. Załączone do Dyplomów Suplementy ukończenia studiów wyższych (pierwszego stopnia – licencjackich i drugiego stopnia – uzupełniających studiów magisterskich) nie potwierdzają zrealizowania minimum programowego podczas odbytego cyklu studiów dla specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego.

Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że uprawnienia do orzekania były w 2015 r. konsultowane telefonicznie z pracownikiem Wojewódzkiego Zespołu. Dwukrotnie przysłany wniosek o skierowanie na szkolenie dla pracownika socjalnego został zaakceptowany, a osoba po odbytym szkoleniu otrzymała Zaświadczenie uprawniające do uczestnictwa w postępowaniu orzeczniczym jako pracownik socjalny.

NIK wskazuje, że niezrealizowanie podczas ww. studiów całości minimum programowego określonego rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie specjalności przygotowującej do zawodu pracownika socjalnego realizowanej w szkołach wyższych¹⁵, skutkuje brakiem nabycia specyficznych uprawnień, to jest prawa do zatrudnienia na stanowisku pracownika socjalnego na podstawie przepisów art. 116 ust. 1 pkt 3 i ust. 1a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, a w konsekwencji - pełnienia funkcji specjalisty w procesie orzekania z zakresu uprawnień pracownika socjalnego.

(akta kontroli str. 313-334, 891-896)

3. Analiza składu osobowego lekarzy członków Zespołu wykazała, iż do Zespołu nie powołano lekarzy o specjalizacji w dziedzinie medycyny: pediatria, ortopedia i traumatologia narządu ruchu, neurologia, psychiatria, okulistyka i otolaryngologia. Nie pozwalało to na pełną realizację dyspozycji § 19 ust. 2 i § 33 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania. Z powyższych przepisów wynika, że zespoły powiatowe, są organami kolegialnymi, które co do zasady rozstrzygnięcia dotyczące ustalenia niepełnosprawności i stopnia niepełnosprawności wydają w składzie nie mniejszym niż dwuosobowy, przy czym optymalnie przewodniczącym składu orzekającego powinien być lekarz – specjalista w dziedzinie odpowiedniej do choroby zasadniczej. Pomimo, braku lekarzy o specjalności w dziedzinie medycyny: pediatria, ortopedia i traumatologia narządu ruchu, neurologia, psychiatria, okulistyka i

¹⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 27, poz. 158

otolaryngologia, nie podejmowano systematycznych działań w celu pozyskania lekarzy – członków Zespołu. Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że nie podejmowano działań w celu zatrudnienia nowych lekarzy ze względów finansowych, gdyż ograniczone środki pochodzące z budżetu wojewody nie pozwalały na zwiększenie zatrudnienia specjalistów.

(akta kontroli str. 214-215, 359-367, 375-383, 699-702, 945-949)

4. We wzorach wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, obowiązujących w Zespole w okresie objętym kontrolą, zamieszczono oświadczenie o przyjęciu do wiadomości wymogu poniesienia kosztów wykonania dodatkowych badań w przypadku stwierdzenia takiej konieczności przez zespół orzekający, co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania, w którym określony został katalog elementów, które powinien zawierać wniosek o wydanie orzeczenia.

Wniosek o wydane orzeczenia o niepełnosprawności, poza imieniem i nazwiskiem przedstawiciela ustawowego dziecka i danymi kontaktowymi, zawierał: numer PESEL, datę i miejsce jego urodzenia, adres zameldowania, adres pobytu i także numer i serię dowodu osobistego lub paszportu.

Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że wzory wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności zostały stworzone zgodnie z wytycznymi zawartymi w § 6 i § 3 rozporządzenia w sprawie orzekania. Na kształt wniosku wpłynęły także wymogi systemu EKSMOoN oraz ogólnopolski wniosek na stronie www.samorząd.gov.pl. W uzupełnieniu do wyjaśnienia podał, że informacja o konieczności ponoszenia kosztów badań dodatkowych pochodzi ze wzoru wniosku zamieszczonego w „Standardach postępowania dla Zespołów Orzekających o Stopniu Niepełnosprawności” z 2001 r.

(akta kontroli str. 443-455, 888-890, 945-960, 974-980)

5. Zespół wymagał załączenia do wniosku o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności oświadczenia o miejscu pobytu stałego, składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej, co było niezgodne z dyspozycją § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie orzekania. Do wniosku o wydanie orzeczenia dołącza się dokumentację medyczną, w tym zaświadczenie o stanie zdrowia oraz dokumentację medyczną, mogącą mieć wpływ na ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Zatem Zespół nie miał podstawy by żądać oświadczenia o miejscu stałego pobytu pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że *wzory wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności zostały stworzone zgodnie z wytycznymi zawartymi w § 6 i § 3 rozporządzenia w sprawie orzekania*. Dalej wyjaśnił, że *na kształt wniosku wpłynęły wymogi systemu EKSMOoN oraz ogólnopolski wniosek na stronie www.samorząd.gov.pl*. W uzupełnieniu do wyjaśnienia podał, że *informacja o konieczności ponoszenia kosztów badań dodatkowych pochodzi ze wzoru wniosku zamieszczonego w „Standardach postępowania dla Zespołów Orzekających o Stopniu Niepełnosprawności” z 2001 r.* NIK wskazuje, że adres zamieszkania lub pobytu dziecka albo osoby zainteresowanej jest wskazany we wniosku o wydanie orzeczenia. Stąd też nie ma podstaw, aby żądać od wnioskodawców dodatkowych dokumentów, w tym oświadczeń składanych pod rygorem odpowiedzialności karnej.

(akta kontroli str. 443-455, 888-890, 945-960, 974-980)

6. Zawiadomienia o niezakończaniu sprawy w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu do jej zakończenia zostały wysłane do wszystkich 19 wnioskodawców, jednak, w przypadku 15 spraw miało to miejsce po upływie terminu zakończenia sprawy (okres ten wyniósł od 33 do 72 dni), co było działaniem nierzetelnym. Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że przyczyną wysłania ww. zawiadomień w takim terminie, były względy ekonomiczne, gdyż przyjęto praktykę wysyłania w jednej kopercie za potwierdzeniem odbioru Zawiadomienia o niezakończaniu sprawy w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu jej zakończenia wraz z Zawiadomieniem o terminie posiedzenia w celu wydania orzeczenia.

(akta kontroli str. 593-596, 900-902)

7. W zawiadomieniach o niezakończaniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu do jej zakończenia, jako powód niezakończania sprawy, we wszystkich 19 zawiadomieniach, wskazywano ograniczoną częstotliwość posiedzeń składów orzekających wynikającą z niewystarczającej dyspozycyjności specjalistów, którzy powinni uczestniczyć w posiedzeniu.

Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że nie istniały inne powody uzasadniające niezakończanie sprawy w ustawowym terminie, a w związku z nieterminowym zakończeniem spraw dotyczących orzekania były prowadzone rozmowy z lekarzami specjalistami w celu zwiększenia liczby posiedzeń składów orzekających, jednak głównym problem było ustalenie wspólnych terminów, w jakich mogą się spotkać na posiedzeniach. Praca w składach orzekających jest dla nich dodatkowym zajęciem i w celu orzekania muszą się zwolnić z głównego pracodawcy lub korzystać z urlopów.

NIK wskazuje, że okoliczności wskazane w zawiadomieniach nie stanowią usprawiedliwienia do niezakończania spraw w terminach określonych w art. 35 § 3 k.p.a. Sprawy z zakresu orzekania powinny być zakończone nie później niż w ciągu miesiąca, w oparciu o dowody przedstawione przez stronę. Jedynie w dwóch z 19 analizowanych przypadków dokumentacja była niewystarczająca i wymagała uzupełnienia. Zatem, wskazywany przez Zespół powód niezakończania sprawy nie może być każdorazowo automatyczną przesłanką do wydłużania postępowań w sprawach nieskomplikowanych i niewymagających uzupełnienia dokumentacji. Pogląd taki znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie administracyjnym (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2024 r. sygn. akt.: II SAB/GI 91/24).

(akta kontroli str. 593-596, 604-609, 698, 900-902, 945-949)

8. Analiza 20 orzeczeń wydanych przez Zespół wykazała, że we wszystkich sprawach uzasadnienia do orzeczeń zostały sporządzone z naruszeniem § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie orzekania¹⁶. W uzasadnieniu powinny bowiem zostać wskazane fakty, które uznano za istotne w sprawie i udowodnione oraz dokumenty potwierdzające rozstrzygnięcie. Standardy jakie powinno spełniać uzasadnienie decyzji określa również przepis zawarty w art. 107 k.p.a., zgodnie z którym uzasadnienie decyzji administracyjnej powinno być rzetelne, a nie

¹⁶ Uzasadnienia orzeczeń wydanych przez Zespół ograniczały się do sformułowań typu: „na podstawie przedmiotowego i podmiotowego badania lekarskiego, analizy dokumentów medycznych, w tym zaświadczenia lekarskiego zawierającego opis stanu zdrowia, zgodnie z oceną stanu zdrowia oraz oceną funkcjonowania społecznego sporządzoną przez pracownika socjalnego”.

pozorne, spójne w odniesieniu do rozstrzygnięcia. Organ administracji musi odnieść się do wszystkich twierdzeń i faktów istotnych dla sprawy jak również wyczerpująco przedstawić wykładnię zastosowanych przepisów prawa. Strona ma prawo wiedzieć, jakimi przesłankami kierował się organ, który wydawał zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie, a nie domyślać się, co było tego przyczyną, nawet w przypadku, gdy miała dostęp do akt sprawy.

Przewodniczący Zespołu, powołując się na rozporządzenie o orzekaniu, wyjaśnił, że nie ma w nim mowy o enumeratywnym wyszczególnianiu faktów i dokumentów. Uzasadnienia odwołują się do dokumentów oraz faktów (ocena lekarza przewodniczącego, oceny specjalistów i dokumentacja medyczna potwierdzająca choroby). Można zauważyć, że orzeczenia przez osoby zainteresowane są udostępniane osobom i instytucjom, a zawarte w nich dane wrażliwe o chorobach mogłyby narazić wnioskodawców na nieprzyjemności.

NIK wskazuje, że okoliczności wskazane w powyższych wyjaśnieniach Przewodniczącego nie stanowią usprawiedliwienia dla niestosowania przepisów § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie orzekania oraz art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a.

(akta kontroli str. 648-687, 701-702, 945-949, 982-983)

9. Lekarze - przewodniczący składu orzekającego nie zawsze rzetelnie sporządzali oceny stanu zdrowia dziecka lub osoby zainteresowanej. W trzech z 20 zbadanych spraw nie przeprowadzono badania przedmiotowego, w tym jedno posiedzenie odbyło się w trybie zaocznym. W pięciu przypadkach nie podano rokowania odnośnie przebiegu choroby. Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że nie posiada uprawnień do dokonywania kontroli i analizy oceny stanu zdrowia wystawianej przez lekarza - przewodniczącego składu orzekającego.

Zdaniem NIK, oceny stanu zdrowia wystawiane przez lekarza - przewodniczącego składu orzekającego, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia o orzekaniu, powinny być sporządzone w każdym jej punkcie, w tym powinny poprawnie dokumentować stan zdrowia osoby orzekanej w zakresie opisu badania podmiotowego i przedmiotowego. Wskazać również należy, że przypadki braków w ocenie stanu zdrowia stwierdzono już podczas kontroli wojewódzkiego zespołu przeprowadzonej w PZON w 2017 r. – gdzie w zaleceniach wskazano m.in., że oceny sporządzone przez lekarzy wypełnione powinny być w sposób czytelny i pełny w każdym punkcie.

(akta kontroli str. 610-636, 699-702, 945-947)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. W Zespole nie zapewniono pełnej kadry orzeczniczej, nie powołano lekarzy o specjalności w dziedzinie: pediatria, ortopedia i traumatologia narządu ruchu, neurologia, psychiatria, okulistyka i otolaryngologia. Jednocześnie, w składanych sprawozdaniach z działalności wykazywano niezgodną ze stanem faktycznym liczbę zatrudnionych członków Zespołu. Jeden członek Zespołu, powołany na stanowisko pracownika socjalnego, nie posiadał wymaganych uprawnień. Wydawane orzeczenia nie zawierały rzetelnego uzasadnienia faktycznego, przez co nie spełniały wymagań rozporządzenia

w sprawie orzekania. Ponadto, żądano składania przez osoby ubiegające się o wydanie orzeczeń oświadczeń i załączników nieprzewidzianych przepisami prawa. Lekarze, w części badanych spraw, nierzetelnie sporządzali oceny stanu zdrowia. Stwierdzono również liczne przypadki nieterminowego załatwiania

spraw i spóźnionego powiadamiania o wyznaczeniu nowych terminów ich załatwienia.

OBSZAR

2. Dostępność usług i obiektów użyteczności publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami

Opis stanu faktycznego

2.1. Obiekt zajmowany przez Starostwo składał się z dwóch budynków połączonych ze sobą wewnętrznymi drogami komunikacyjnymi, tj. budynku A (równoległego do ul. 5 Stycznia) i budynku B (prostopadłego do tej ulicy). Pomieszczenia PZON znajdowały w budynku B, na parterze. Do pomieszczeń tych prowadziły trzy wejścia. Od strony ul. 5 Stycznia zlokalizowano dwa wejścia: wejście główne (przez budynek A, poprzedzone schodami) i wejście boczne (jedyne wejście z podjazdem dla osób poruszających się na wózkach). Trzecie wejście (prowadzące bezpośrednio do budynku B) znajdowało się od strony parkingu i również poprzedzone było schodami. Od strony parkingu dostępna była również winda dla osób z niepełnosprawnością, którą można było się dostać jedynie na pierwsze i drugie piętro budynku A. Przy windzie oraz przy drzwiach wejściowych od strony podjazdu, także przy wyjściu z windy na I i II piętrze zamieszczono system wzywania asysty. Umożliwiono wejście oraz poruszanie się po budynku w towarzystwie psa asystującego.

W budynku B, w bliskiej odległości od pomieszczeń Zespołu, przy wejściu od strony podjazdu zorganizowano toaletę dla osób niepełnosprawnych. Zamieszczono w niej dzwonek do przywołania pracownika jednak nie zastosowano w niej innych rozwiązań ułatwiających korzystanie osobom o ograniczonej sprawności, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 lit. a i b ustawy o dostępności i zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Przy wejściu głównym, przy drzwiach wejściowych od strony podjazdu, przy wejściu do windy oraz przy wyjściu z windy na drugim piętrze znajdowały się znaczniki Totupoint¹⁷ podające informację o aktualnym miejscu przebywania. W budynku, w holu głównym znajdowały się dostępne przez dotyk informacje na temat rozkładu pomieszczeń, zainstalowano pętlę indukcyjną oraz zapewniono możliwość skorzystania z tłumacza Polskiego Języka Migowego. Wyznaczono miejsca, w których pracownik merytoryczny mógł udzielić pomocy w zależności od potrzeb klienta.

Przy jedynym wejściu, przy którym znajdował się podjazd dla wózków, nie było miejsc postojowych (parking dla osób z niepełnosprawnościami znajdował się bowiem z drugiej strony połączonych budynków). Osoby poruszające się na wózku, żeby dotrzeć do pomieszczeń PZON, musiały więc zostawić samochód na parkingu i przejechać wózkiem dookoła całego budynku B lub A, aby dotrzeć do jedynego wejścia z podjazdem. Stan taki był niezgodny z art. 6 pkt 1 lit. a) ustawy o dostępności, co szerzej opisano sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pomieszczenia zespołu orzekającego spełniały warunki organizacyjne i techniczne. Wprawdzie, Zespół nie posiadał gabinetów lekarskich oddzielnie dla dzieci i osób dorosłych, ale organizowano pracę w taki sposób, aby

¹⁷ System nawigacyjno – informacyjny. Głosowe informacje o rozkładzie pomieszczeń dostępne dla osób korzystających z aplikacji dostępnej na telefon komórkowy

wyznaczyć odrębny termin posiedzeń dla składów orzekających o niepełnosprawności.

(akta kontroli str. 692-697, 703-706, 711-727, 945-949, 961-965)

2.2. Starostwo posiadało stronę internetową pod adresem: www.powiatwolsztn.pl oraz aplikację mobilną *Powiat Wolsztyński*. Na stronie internetowej zamieszczono dane teleadresowe Starostwa oraz odnośnik do Biuletynu Informacji Publicznej¹⁸ (BIP).

Strona internetowa Starostwa posiadała funkcjonalność pozwalającą zmienić czcionkę i ustawić kontrast. Ponadto, pod funkcją *dostępności* zamieszczoną pod znakiem graficznym osoby niepełnosprawnej na niebieskim tle, istniała możliwość zmiany innych ustawień według potrzeb i preferencji (m.in. odstępy między tekstami, zatrzymanie animacji, wysokość linii, itd.), natomiast nie stwierdzono formularza kontaktowego ani innego komunikatora internetowego z możliwością transmisji obrazu za pośrednictwem którego świadczona jest usługa tłumaczenia na język migowy „na żywo”.

W zakładce Zespołu, funkcjonującego w strukturze Starostwa zamieszczono podstawowe informacje teleadresowe Zespołu (adres, dwa numery telefonu, adres e-mail) oraz komunikat „więcej informacji na stronach BIP-u” z aktywnym linkiem przenoszącym na stronę BIP. Na stronie internetowej nie stwierdzono deklaracji dostępności ani dokumentów urzędowych, wzorów wniosków i formularzy z zakresu orzekania i niepełnosprawności, które wraz z kartami usług były dostępne tylko na stronie BIP¹⁹.

Przeznaczeniem aplikacji mobilnej *Powiat Wolsztyński* była prezentacja regionu pod względem turystycznym i biznesowym. Poza tym, aplikacja zawierała informacje o powiecie, w tym o działalności Zespołu.

(akta kontroli str. 707-710, 733-735)

Starosta wyjaśnił, że w latach 2023-2024 nie wpłynął żaden wniosek o zapewnienie dostępności ani żadna skarga na brak dostępności w Starostwie.

(akta kontroli str. 898-899)

2.3. W Zespole zapewniono dostępność informacyjno-komunikacyjną świadczonych usług. Starostwo umożliwiała komunikowanie się osobiście, telefonicznie oraz za pośrednictwem pisma złożonego bezpośrednio lub wysłanego pocztą na adres e-mail lub ePUAP.

W Biurze Obsługi Interesanta znajdowała się pętla indukcyjna oraz istniała możliwość skorzystania na miejscu z bezpłatnych usług tłumacza języka migowego w godzinach pracy urzędu. Starostwo, w strukturze którego funkcjonuje Zespół, nie zamieściło informacji o możliwości skorzystania z usług tłumacza migowego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 707-710)

Na stronie internetowej Starostwa znajdowały się dostępne w trzech różnych wersjach²⁰ informacje o zakresie działalności Starostwa. Z zakresu usług świadczonych przez Zespół, wymieniono możliwość uzyskania orzeczenia

¹⁸ Dalej: BIP

¹⁹ pod adresem: <https://bip2.wokiss.pl/wolsztynp/>

²⁰ W Polskim Języku Migowym, tekstu odczytywanego maszynowo i tekstu łatwego do przeczytania.

o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności oraz karty parkingowej i legitymacji osoby z niepełnosprawnością.

(akta kontroli str. 707-710, 736- 787)

Starosta wprowadził Procedurę obsługi osób ze szczególnymi potrzebami²¹, która określała szczegółowe zasady obsługi tej grupy osób. W Procedurze zapisano również możliwość wyboru formy obsługi i udostępnienia dokumentów (np. dokumenty drukowane z powiększoną czcionką, pliki elektroniczne w formach dostępnych dla urządzeń udźwiękowiających lub język migowy, język gestów, język mówiony odczytywany z ruchu warg) których nie zapewniono. Starosta wyjaśnił, że w ostatnich latach nie odnotowano takich potrzeb a w razie wystąpienia takiego żądania istnieje możliwość wydrukowania wniosków w powiększonej czcionce, a pracownicy starają się pomóc w załatwieniu sprawy.

(akta kontroli str. 788-792, 961-965)

2.4. W Starostwie, w latach 2023-2024, nie zapewniono osobom ze szczególnymi potrzebami warunków sprawnej ewakuacji. Nie wdrożono instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla budynku Starostwa Powiatowego w Wolsztynie opracowanej w 2021 r., nie zadbano o przeprowadzenie praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji z całego obiektu, a lekarzy - przewodniczących składów orzekających oraz specjalistów Zespołu nie objęto stosownymi szkoleniami z zakresu ochrony przeciwpożarowej, co szerzej opisano w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 812, 816-878, 903-906)

Starostwo przyjęło Plan działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w Starostwie Powiatowym w Wolsztynie na lata 2022 – 2025²², w którym zaplanowało realizację zadania: dostosowania obowiązującej w urzędzie Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego do osób z niepełnosprawnościami poprzez uwzględnienie w Instrukcji, zasad ewakuacji osób z niepełnosprawnościami. Jednak, mimo wpisania jego realizacji na rok 2022, do dnia zakończenia czynności kontrolnych zadania tego nie zrealizowano. Starosta wyjaśnił, że nastąpiło to z powodu niedopatrzenia, spowodowanego głównie zmianami kadrowymi. Jednocześnie poinformował o zleceniu opracowania w Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego rozdziału dotyczącego jej dostosowania do osób z niepełnosprawnościami, w tym zasad ewakuacji.

(akta kontroli str. 793-795, 90-906)

Drogi ewakuacyjne z pomieszczeń PZON zostały oznakowane (na poręczach kierujących do drzwi) piktogramami w alfabecie Braille'a. Na wyposażeniu było również krzesło ewakuacyjne. Nie zadbano jednak o systematyczne i praktyczne

²¹ Zarządzeniem nr 8/2022 Starosty Wolsztyńskiego z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia Procedury obsługi osób ze szczególnymi potrzebami w Starostwie Powiatowym w Wolsztynie, dalej: Procedura

²² Zarządzeniem Nr 2/2022 Starosty Wolsztyńskiego z dnia 3 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w Starostwie Powiatowym w Wolsztynie na lata 2022 – 2025”, dalej: Plan

sprawdzenie organizacji ewakuacji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 703-706)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Osoby z niepełnosprawnością ruchową miały utrudnioną możliwość dostępności do pomieszczeń PZON, w porównaniu z innymi osobami, gdyż:

a) wyznaczona dla nich droga (umożliwiająca przejazd wózkiem) z wyznaczonych na parking miejsc postojowych dla osób z niepełnosprawnością była czasochłonna i uciążliwa, gdyż prowadziła dookoła budynku A lub B. Droga ta nie była również bezpieczna, gdyż wymagała przejazdu wąskimi uliczkami (bez chodników), po których zazwyczaj poruszają się także inne pojazdy. Inne osoby, dla których sześciostopniowe schody nie stanowiły bariery, mogły wejść do PZON bezpośrednim wejściem od strony parkingu. Ponadto wejście od strony parkingu nie było oznakowane tablicą Zespołu z zewnątrz ani wewnątrz, mimo tego, to właśnie to wejście było każdorazowo wskazywane, pomimo braku podjazdu dla wózków, na zawiadomieniach o miejscu i terminie posiedzenia składu orzekającego. Stan taki był niezgodny z art. 6 pkt 1 lit. a ustawy o dostępności, gdyż nie zapewniono wszystkim osobom wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków. Przewodniczący Zespołu wyjaśnił, że wskazywano wejście od strony parkingu gdyż jest najbliższe. Osoby zainteresowane i ich opiekunowie, w przypadku pytań są informowani o możliwości skorzystania z podjazdu. Zaznaczył również, że za brak napisów informacyjnych odpowiada Wydział Organizacyjny Starostwa.

b) w toalecie dla osób niepełnosprawnych nie zastosowano rozwiązań ułatwiających korzystanie z niej osobom o ograniczonej sprawności (nie zamontowano uchwytów przy zlewie i misce ustępowej, nie zastosowano właściwej armatury sanitarnej), co było niezgodne z art. 6 ust. 1 lit. a i b ustawy o dostępności.

Starosta wyjaśnił, że realizację tego zadania zaplanował na okres dwóch najbliższych lat, co jest uzależnione od możliwości pozyskania dofinansowania na ten cel.

(akta kontroli str. 703-706, 711-727, 945-949, 961-965)

2. Na stronie internetowej oraz w miejscach publicznie dostępnych w siedzibie Starostwa nie zamieszczono informacji o możliwości skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego online (wideotłumacz), co było niezgodne z art. 9 ust. 4 ustawy o języku migowym²³. Przepis ten wprowadza obowiązek upowszechnienia, przez każdy organ administracji publicznej, informacji o usłudze pozwalającej na komunikowanie się. Starosta wyjaśnił, że *był przekonany, że BIP jest stroną którą jest zobligowany prowadzić, natomiast strona Starostwa ma charakter fakultatywny*. Brak informacji w Biurze Obsługi

²³ ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 20 ze zm.)

Interesanta wytłumaczył tym, że *pracownicy zawsze poinformują osobę zainteresowaną o takiej możliwości.*

(akta kontroli str. 707-710, 961-965)

3. Nie zapewniono osobom ze szczególnymi potrzebami warunków sprawnej ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób, co stanowiło naruszenie art. 6 pkt 1 lit. e ustawy o dostępności. W szczególności:

- a) dla budynków Starostwa, w latach 2023-2024, nie wdrożono instrukcji bezpieczeństwa pożarowego, co było niezgodne z wymogiem § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych terenów budowlanych i terenów²⁴. Instrukcja bezpieczeństwa pożarowego dopiero w toku kontroli NIK, 14 stycznia 2025 r. została wprowadzona w życie stosownym zarządzeniem²⁵. Ponadto lekarzy - przewodniczących składów orzekających oraz specjalistów Zespołu nie objęto stosownymi szkoleniami z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

Starosta wyjaśnił, że w 2021 r. opracowano Instrukcję, która *zastąpiła „starą” instrukcję z 2019 r. a z jej treścią zapoznano wszystkich pracowników zatrudnionych na umowę o pracę. Zaznaczył również, że członkowie Zespołu nie są pracownikami Starostwa a jedynie wykonują czynności w ramach umowy zlecenia, max. 2-3 razy w miesiącu po kilka godzin.* Wskazał jednak, że *zobowiązał Przewodniczącego Zespołu do zapoznania wszystkich członków Zespołu z Instrukcją 2021;*

- b) w Instrukcji z 2021 r. z zakresu działań dotyczących osób ze szczególnymi potrzebami uwzględniono jedynie ułatwienie ich ewakuacji poprzez osobistą pomoc lub zaangażowanie do tego innych w pełni sprawnych osób²⁶. Zobowiązano również osobę upoważnioną, po ocenie sprawności oraz liczby ewakuowanych osób²⁷ do wydania decyzji o ewakuacji i jej rozpoczęcia. Jednak wyznaczone do tego osoby²⁸ nie przebywały na stałe w budynku. Stwierdzono, że w roku 2023 przez pięć dni nie był obecny żaden z dwóch pracowników wyznaczonych do przeprowadzania ewakuacji pracowników i innych przebywających w Starostwie osób, gdyż przebywali oni równolegle na urloпах wypoczynkowych. Z kolei w 2024 r. przez 166 dni, jeden z dwóch wyznaczonych pracowników przebywał na urlopie bezpłatnym. W tym czasie drugi z wyznaczonych pracowników, przebywał przez 21 dni na urlopie wypoczynkowym i jednej innej absencji, pozostawiając tym samym Starostwo bez osób kompetentnych do przeprowadzenia sprawnej ewakuacji. Jednak, w toku kontroli NIK, 14

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1716.

²⁵ Zarządzeniem nr 4/2025 Starosty Wolsztyńskiego z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla budynku administracyjno – biurowego Starostwa Powiatowego w Wolsztynie, dalej: Instrukcja 2021.

²⁶ W rozdziale 9 „Organizacja i warunki ewakuacji; 9.1 Ewakuacja ludzi; Str. 33

²⁷ Str. 37 Osoba upoważniona do wydania decyzji o ewakuacji powinna:

²⁸ Zarządzeniem Nr 4/2021 Starosty Wolsztyńskiego z dnia 4 stycznia 2021 r. w sprawie wyznaczenia pracowników Starostwa Powiatowego w Wolsztynie do udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej oraz wykonywania czynności w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ewakuacji pracowników

stycznia 2025 r. wyznaczono cztery osoby do m.in. ewakuacji pracowników i innych osób przebywających w Starostwie²⁹.

Starosta wyjaśnił, że aby w przyszłości nie dopuścić do podobnej sytuacji, zostanie zwrócona większa uwaga przy planowaniu urlopów.

- c) nie zadbano o przeprowadzenie praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji z całego obiektu, co było niezgodne z przepisem § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów³⁰, który nakłada taki obowiązek na właściciela lub zarządcy obiektu, co najmniej raz na dwa lata.

Starosta wyjaśnił, że powodem tego było *niedopatrzenie, spowodowane zmianami kadrowymi. Jednocześnie poinformował, że przeprowadzenie próby praktycznej czynności sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji całego obiektu zaplanował na II kwartał 2025 r.*

(akta kontroli str. 812, 816-878, 903-908, 961-965)

OCENA CZĄSTKOWA

W Zespole wprowadzono rozwiązania zapewniające komunikowanie się z osobami z niepełnosprawnościami słuchu i wzroku. Pomieszczenia Zespołu były pozbawione barier architektonicznych, przy czym skorzystanie z wejścia z podjazdem dla osób z niepełnosprawnością ruchu było uciążliwe i czasochłonne oraz narażało te osoby na zagrożenia komunikacyjne. Zapewniono dostępność cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną świadczonych usług. Nie upowszechniono jednak we właściwy sposób informacji o możliwości skorzystania z usług tłumacza języka migowego. Zespół nie był przygotowany do sprawnej ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zintensyfikowanie działań w celu pozyskania lekarzy specjalistów lub lekarzy posiadających specjalizację we wszystkich wymaganych dziedzinach medycyny.
2. Wykazywanie w sprawozdaniach rzeczywistej liczby zatrudnionych w Zespole w danym okresie.
3. Zapewnienie posiadania przez specjalistów powołanych do Zespołów wymaganych kwalifikacji.
4. Dostosowanie wzorów wniosków do obowiązujących przepisów.
5. Zapewnienie sporządzania uzasadnień do orzeczeń zgodnie z wymogami § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie orzekania.
6. Wzmocnienie nadzoru nad terminowością rozpatrywania wniosków.
7. Zapewnienie terminowości wysyłania Zawiadomień o niezafatwieniu sprawy w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu do jej załatwienia do osób wnioskujących o wydanie orzeczenia.
8. Zapewnienie, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpiecznego dostępu do pomieszczeń Zespołu dla osób z niepełnosprawnością ruchu.

²⁹ Zarządzeniem nr 5/2025 Starosty Wolsztyńskiego z dnia 14 stycznia 2025 r. w sprawie wyznaczenia pracowników Starostwa Powiatowego w Wolsztynie do udzielania pierwszej pomocy oraz do wykonywania czynności w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ewakuacji pracowników.

³⁰ Dz.U z 2023 r. poz. 822

9. Zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami warunków sprawnej ewakuacji.

10. Upowszechnienie na stronie internetowej i w miejscach ogólnie dostępnych w siedzibie Starostwa informacji o możliwości skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego online.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 28 lutego 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Wioleta Kucz
St. inspektor k.p.

/podpisano elektronicznie/

Dyrektor

Z up. Zuzanna Kaźmierczak
p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/