



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.411.6.3.2024

Pani
Edyta Owczarzak
Dyrektor
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
w Wągrowcu
ul. Wierzbowa 1
62-100 Wągrowiec

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	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Wągrowcu ¹ , ul. Wierzbowa 1, 62-100 Wągrowiec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edyta Owczarzak, Dyrektor PCPR od 28 marca 2012 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Marek Gutraj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/166/2024 z 11 grudnia 2024 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: PCPR

² j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację, w latach 2023-2024, zadań 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 Wągrowcu⁴ nie powołano lekarzy o specjalności w dziedzinie: neurologii, psychiatrii, okulistyki i otolaryngologii), co było niezgodne z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności⁵;
- zawieraniu umów z członkami Zespołu przez Dyrektora PCPR, a nie przez Starostę, co było niezgodne z przepisami ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁶;
- żądaniu składania przez osoby ubiegające się o wydanie orzeczeń oświadczeń nieprzewidzianych przepisami prawa, pod rygorem odpowiedzialności karnej;
- 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;
- niestaranym sporządzaniu przez lekarzy ocen stanu zdrowia;
- nieterminowym załatwianiu wniosków o wydanie orzeczenia;
- niezamieszczeniu informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku Zespołu, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy;
- niezapewnieniu minimalnych wymagań w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej świadczonych usług, w szczególności nie wprowadzono rozwiązań zapewniających sprawne komunikowanie się z osobami z niepełnosprawnościami słuchu i wzroku, w tym możliwości skorzystania z tłumacza języka migowego;
- niezapewnieniu osobom ze szczególnymi potrzebami warunków sprawnego ewakuacji, co było niezgodne z wymogami ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁷;
- niespełnieniu wymaganych warunków organizacyjnych i technicznych w gabinecie lekarskim, w którym odbywały się postępowania w sprawie orzekania.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Zespół lub PZON.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 857, dalej: rozporządzenie w sprawie orzekania

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 44 ze zm., dalej: u.r.z.s.z.

⁷ j.t. Dz.U. z 2024 r. poz. 1411, dalej: ustawa o dostępności.

III.Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Orzekanie o niepełnosprawności

1.1 Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Wągrowcu, w latach 2023-2024, funkcjonował w strukturze organizacyjnej PCPR.

(akta kontroli str. 3-27)

Według stanu na 31 grudnia 2023 r. w skład Zespołu wchodziło łącznie 15 członków, w tym: Przewodnicząca, Sekretarz, trzech lekarzy, trzech psychologów, jeden pedagog, trzech doradców zawodowych i trzech pracowników socjalnych. Obsługę administracyjną zapewniały dwie osoby. W 2023 r. zawarto 12 umów cywilnoprawnych z 12 osobami, w tym z trzema lekarzami i dziewięcioma specjalistami. Na umowę o pracę zatrudniono Przewodniczącą, Sekretarza oraz dwie osoby z obsługi administracyjnej.

(akta kontroli str. 29, 48)

Na dzień 31 grudnia 2024 r. w skład Zespołu wchodziło 15 członków, w tym Przewodnicząca, Sekretarz, czterech lekarzy, trzech psychologów, jeden pedagog, dwóch doradców zawodowych i trzech pracowników socjalnych. Obsługę administracyjną zapewniały dwie osoby. W 2024 r. Dyrektor PCPR zawarła 11 umów cywilnoprawnych z 11 osobami, w tym z czterema lekarzami i siedmioma specjalistami.

(akta kontroli str. 72, 78)

Członków Zespołu każdorazowo powoływał Starosta Wągrowiecki. Jednak umowy z członkami Zespołu zawierane były przez Dyrektora PCPR, co było niezgodne z przepisami art. 6a ust. 1 u.r.z.s.z. i § 18 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 79-121)

W 2023 r. do Zespołu wpłynęło 1 688 wniosków o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności oraz 194 wnioski o ustalenie niepełnosprawności. W odniesieniu do osób po 16 roku życia Zespół w 2023 r. wydał 1 425 orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, 121 orzeczeń o niezaliczeniu do osób niepełnosprawnych oraz 43 orzeczenia o odmowie ustalenia stopnia niepełnosprawności. W przypadku osób przed 16 rokiem życia Zespół wydał 152 orzeczenia o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych oraz 29 orzeczeń o niezaliczeniu do osób niepełnosprawnych. W 2023 r. nie wydano żadnego orzeczenia o odmowie ustalenia niepełnosprawności. Wydatki Zespołu wyniosły 613,0 tys. zł, z czego 605,3 tys. zł pochodziło z dotacji otrzymanej od wojewody, a 7,7 tys. zł z budżetu samorządu.

(akta kontroli str. 28-52)

W 2024 r. do Zespołu wpłynęło 1 721 wniosków od osób w wieku powyżej 16 roku życia i 238 wniosków od osób w wieku przed 16 rokiem życia. W odniesieniu do osób po 16 roku życia Zespół w 2024 r. wydał 1 279 orzeczeń o stopniu niepełnosprawności, 140 orzeczeń o niezaliczeniu do osób niepełnosprawnych oraz 52 orzeczeń o odmowie ustalenia stopnia niepełnosprawności. W przypadku osób przed 16 rokiem życia Zespół w 2024 r. wydał 147 orzeczenia

⁸ 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.

o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych, 30 orzeczeń o niezaliczeniu do osób niepełnosprawnych oraz pięć orzeczeń o odmowie ustalenia niepełnosprawności. Wydatki Zespołu wyniosły 644,3 tys. zł i w całości pochodziły z dotacji otrzymanej od wojewody.

(akta kontroli str. 53-76)

W latach 2023-2024 lekarze orzekający w Zespole otrzymywali wynagrodzenie w wysokości 75 zł brutto a specjaliści 35 zł brutto, za jedno orzeczenie⁹.

(akta kontroli str. 79-121)

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 zespołów i uzyskali zaświadczenia uprawniające do orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.

(akta kontroli str. 79-121)

W okresie objętym kontrolą w Zespole orzekali lekarze posiadający specjalizację w następujących dziedzinach medycyny: pediatrii i medycyny rodzinnej, chorób wewnętrznych, chirurgii ogólnej¹⁰, neurochirurgii¹¹ oraz ortopedii i traumatologii narządu ruchu. W skład Zespołu nie wchodził lekarze posiadający specjalizację z zakresu neurologii, psychiatrii, okulistyki i otolaryngologii, co było niezgodne z § 19 ust. 2 i § 33 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania i zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 77-78)

1.3 Zespół udostępniał w siedzibie i na stronie internetowej wzory wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności oraz orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, jak również wzór zaświadczenia lekarskiego. We wzorach wniosków zawarto m.in. oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy oraz o świadomości odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania i zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 225-230)

Z raportów z systemu EKSMOoN¹² wynika, że w 2023 r., w terminie do 14 dni od złożenia wniosku rozpatrzono 101 wniosków (5,4%), od 15 do 30 dni – 543 wniosków (28,9%), od 31 do 60 dni – 943 wnioski (50,1%), a powyżej 60 dni – 295 wniosków (15,7%). W 2024 r., w terminie do 14 dni Zespół rozpatrzył 131 wniosków (6,7%), od 15 do 30 dni – 664 wniosków (34%), od 31 do 60 dni – 712 wniosków (36,4%), a powyżej 61 dni – 449 wniosków (23%).

(akta kontroli str. 194-195)

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

- w trzech sprawach wydano orzeczenia w terminie od 20 do 30 dni, od dnia złożenia wniosku. Pozostałe orzeczenia wydano w terminie od 33 do 85 dni. W 12 przypadkach jako przyczynę niezakończono sprawy w terminie miesiąca wskazywano ograniczoną możliwość orzekania składów

⁹ Od 29 listopada 2024 r. stawki te wyniosły odpowiednio 85 zł brutto oraz 45 zł brutto.

¹⁰ Od 13 marca 2024 r.

¹¹ Do 16 stycznia 2023 r.

¹² Elektroniczny Krajowy System Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności

orzekających wynikającą z niewystarczającej dyspozycyjności specjalistów i nadmiernej ilości wniosków złożonych do PZON w stosunku do możliwości orzeczniczych, co było niezgodne z art. 35 § 3 kpa i zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

- z posiedzenia zespołu każdorazowo sporządzano protokół;
- skład orzekający w każdym przypadku był dwuosobowy, a przewodniczącym składu był lekarz posiadający co najmniej specjalizację I stopnia;
- nie wystąpiły przypadki powoływania dodatkowo lekarza – członka Zespołu w trybie określonym w § 33 pkt 3 rozporządzenia w sprawie orzekania;
- w żadnej ze spraw objętych kontrolą nie wystąpiły przypadki kierowania osób ubiegających się na badania specjalistyczne, przeprowadzane w Wojewódzkim Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności;
- wydane orzeczenia zawierały elementy określone w § 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie orzekania;
- uzasadnienia wszystkich orzeczeń były niezgodne z wymaganiami określonymi w § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie orzekania, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w 16 przypadkach stwierdzono, że w sporządzonych przez lekarzy ocenach stanu zdrowia brak było opisu badania przedmiotowego oraz opisu rokowania odnośnie przebiegu choroby, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie orzekania i zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 180-188, 192-193)

W 2023 r. do Zespołu wpłynęły 283 odwołania, z czego 247 od wydanych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności oraz 36 od orzeczeń o niepełnosprawności. Do Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Poznaniu¹³ przekazano 278 odwołań, a w ramach samokontroli wydano pięć orzeczeń.

W tym samym roku WZON wydał 270 orzeczeń, w tym:

- 198 orzeczeń (73,3%), w których utrzymano w mocy orzeczenie PZON,
- 30 orzeczeń (11,2%), w których zmieniono w części orzeczenie PZON,
- 42 orzeczenia (15,5%), w których uchylono w całości orzeczenie PZON.

W 2024 r. do Zespołu wpłynęło 358 odwołań, z czego 290 od orzeczeń o stopniu niepełnosprawności oraz 68 odwołań od orzeczeń o niepełnosprawności. Do WZON przekazano 350 odwołań, a w ramach samokontroli wydano osiem orzeczeń.

W tym samym roku WZON wydał 203 orzeczenia, w tym:

- 138 orzeczeń (68%), w których utrzymano w mocy orzeczenie PZON,
- 28 orzeczeń (13,8%), w których zmieniono w części orzeczenie PZON,
- 37 orzeczeń (18,2%), w których uchylono w całości orzeczenie PZON.

(akta kontroli str. 191)

W Zespole nie określono dodatkowych wytycznych w zakresie jednolitości interpretacji kryteriów warunkujących orzekanie o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności. Nie prowadzono również udokumentowanych analiz w zakresie prawidłowości orzeczeń wydawanych przez poszczególnych lekarzy. Przewodnicząca podała, że po zapoznaniu się z rozstrzygnięciami WZON

¹³ Dalej WZON.

przekazywała właściwym lekarzom informację o ewentualnych błędach czy niezgodnościach.

(akta kontroli str. 248-253)

Uzasadnienia 10 spraw rozstrzygniętych przez WZON z lat 2023-2024, w których uchylono w całości (pięć spraw) lub w części (pięć spraw) orzeczenia Zespołu wskazywały, że w ocenie organu odwoławczego orzeczenia wydane w pierwszej instancji były niezgodne ze stanem faktycznym i załączoną dokumentacją. W trzech sprawach WZON zmienił orzeczenie Zespołu poprzez zmianę ustalonego stopnia niepełnosprawności z lekkiego na umiarkowany, a w dwóch przypadkach zaliczył osoby zainteresowane do lekkiego stopnia niepełnosprawności, podczas gdy PZON wydał orzeczenie o niezaliczeniu tych osób do stopnia niepełnosprawności. W pozostałych przypadkach zmieniano ustalenia zawarte w niektórych punktach zaskarżonych orzeczeń (najczęściej dotyczyło to pkt 9 – spełnienia warunków do otrzymania karty parkingowej).

(akta kontroli str. 178-179)

W 2023 r. pozostawiono 27 wniosków (o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności) bez rozpoznania, z czego 22 wniosków nie rozpoznano z powodu nieuzupełnienia dokumentacji, a pięciu - z powodu niestawiennictwa osoby zainteresowanej.

W 2024 r. pozostawiono 37 wniosków (o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności) bez rozpoznania, z czego 17 wniosków nie rozpoznano z powodu nieuzupełnienia dokumentacji, a 20 wniosków z powodu niestawiennictwa osoby zainteresowanej.

(akta kontroli str. 189-190)

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

(akta kontroli str. 265-269)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Umowy z członkami Zespołu były zawierane przez Dyrektora PCPR, a nie przez Starostę, co było niezgodne z art. 6a ust. 1 u.r.z.s.z. i § 18 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności. NIK wskazuje, że umowy te powinny być zawierane przez Starostę jako organ administracji rządowej, a przekazywanie tych kompetencji do kierownika jednostki samorządowej na podstawie pełnomocnictwa nie ma podstaw ustawowych. Starosta, w ramach zadań z zakresu administracji rządowej, powołuje i odwołuje powiatowy zespół ds. orzekania o niepełnosprawności, po uzyskaniu zgody wojewody oraz przedkłada wojewodzie informacje o realizacji zadań. Ponadto, na wniosek przewodniczącego powiatowego zespołu, Starosta powołuje i odwołuje członków powiatowego zespołu.

(akta kontroli str. 124-177)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że zawieranie umów następowało w trybie zgodnym z załącznikiem nr 2 Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Wągrowcu określającym zasady funkcjonowania PZON (przyjętego uchwałą nr 192 Zarządu Powiatu Wągrowieckiego z dnia 5 listopada 2015 r.). Dodała również, że takie rozwiązanie jest konsekwencją umiejscowienia Zespołu w strukturze PCPR w Wągrowcu.

(akta kontroli str. 254-259)

NIK wskazuje, że fakt umiejscowienia Zespołu w strukturze organizacyjnej PCPR nie uprawnia do cedowania części uprawnień z zakresu funkcji administracji

rządowej na dyrektora jednostki samorządowej. Dyrektor jednostki organizacyjnej powiatu, w tym przypadku PCPR, nie może być zwierzchnikiem służbowym powiatowego zespołu, ani osób pracujących dla tego zespołu. Tylko starosta, w swoim imieniu, jako organ realizujący zadania administracji rządowej w powiecie, w zakresie orzekania o niepełnosprawności, może zawierać umowy lub powoływać członków zespołów. Wskazać przy tym należy, że orzekanie o niepełnosprawności nie jest czynnością z zakresu zadań własnych powiatu (administracji samorządowej).

2. Analiza składu osobowego lekarzy - członków Zespołu wykazała, iż do Zespołu nie powołano lekarzy o specjalności w dziedzinie: neurologii, psychiatrii, okulistyki i otolaryngologii. 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: neurologia, psychiatria, okulistyka i otolaryngologia nie podejmowano systematycznych działań w celu ich pozyskania.

(akta kontroli str. 77-78)

Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że lekarze specjaliści nie są zainteresowani pracą w orzecznictwie, za stawki które obowiązują.

(akta kontroli str. 248-253)

3. We wzorach wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, obowiązujących w Zespole w okresie objętym kontrolą, zamieszczono wymóg podpisania oświadczenia dot. świadomości odpowiedzialności karnej za zeznanie lub zatajenie prawdy (art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁴) oraz za przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów (art. 270 § 1 Kodeksu karnego), co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania, w którym określony został katalog elementów, które powinien zawierać wniosek o wydanie orzeczenia.

(akta kontroli str. 225-230)

Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że wzory wniosków zostały opracowane i przesłane w maju 2022 r. w języku polskim i ukraińskim przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych¹⁵ i obie wersje językowe zawierało to uzasadnienie.

(akta kontroli str. 248-253)

NIK wskazuje, że rozporządzenie w sprawie orzekania zawiera zamknięty katalog elementów wymaganych we wniosku. Ponadto, zgodnie z art. 233 § 6 Kodeksu karnego - przepis art. 233 § 1 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z kolei, w trakcie kontroli, Pełnomocnik Rządu udzielił informacji, że nie zostały określone obligatoryjne jednolite wzory wniosków o wydanie orzeczenia dla wszystkich zespołów i wskazał, że zakres danych koniecznych do zamieszczenia we wniosku został określony w § 6 rozporządzenia w sprawie orzekania.

¹⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 17, ze zm. – dalej: Kodeks karny.

¹⁵ Dalej: Pełnomocnik Rządu.

4. Analiza 20 prawomocnych orzeczeń wydanych przez Zespół wykazała, że:

a) we wszystkich sprawach, uzasadnienia do orzeczeń zostały sporządzone z naruszeniem w § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie orzekania. W uzasadnieniu bowiem powinny zostać wskazane fakty, które uznano za istotne w sprawie i udowodnione oraz dokumenty potwierdzające rozstrzygnięcie. Analogiczne standardy jakie powinno spełniać uzasadnienie decyzji określa również przepis zawarty w art. 107 k.p.a. Uzasadnienie decyzji administracyjnej powinno być rzetelne, a nie 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 domyslać się, co było tego przyczyną, nawet w przypadku, gdy miała dostęp do akt sprawy. Uzasadnienia orzeczeń wydanych przez Zespół ograniczały się do wskazania, że zgodnie z oceną stanu zdrowia oraz oceną specjalisty stwierdza się, że stan zdrowia osoby orzekanej uzasadnia zaliczenie do osób niepełnosprawnych bądź do danego stopnia niepełnosprawności. Działanie takie w sposób istotny utrudniało osobom ubiegającym się odwoływanie od orzeczeń organu I instancji;

(akta kontroli str. 180-188)

Przewodnicząca wyjaśniła, że lekarze wskazują, iż taka treść uzasadnień jest omawiana i przekazywana do stosowania na szkoleniach w wojewódzkich zespołach w Poznaniu i Warszawie.

(akta kontroli str. 248-253)

b) w 16 przypadkach stwierdzono, że w sporządzonych przez lekarzy ocenach stanu zdrowia brak było opisu badania przedmiotowego oraz opisu rokowania odnośnie przebiegu choroby, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie orzekania.

(akta kontroli str. 180-188)

Przewodnicząca wyjaśniła, że w związku z tymi uwagami lekarze zostali zobowiązani do właściwego sporządzania oceny stanu zdrowia uwzględniającego opis badania i rokowania odnośnie przebiegu choroby.

(akta kontroli str. 248-253)

c) w zawiadomieniach o niezakończonym w terminie jednym miesiącu i wyznaczeniu nowego terminu do jej załatwienia, jako powód niezakończonym sprawy, w 12 przypadkach, wskazywano ograniczoną możliwość orzekania składów orzekających wynikającą z niewystarczającej dyspozycyjności specjalistów i nadmiernej liczby wniosków złożonych do PZON w stosunku do możliwości orzeczniczych. Sprawy te załatwiano w terminach od 33 do 85 dni.

(akta kontroli str. 180-188)

Przewodnicząca wyjaśniła, że pracownicy dochowują wszelkich starań żeby Zespół pracował bez zakłóceń, jednak z uwagi na duże obciążenie pracą nie sposób przypadkowo przeoczyć ustawowy termin.

(akta kontroli str. 248-253)

NIK wskazuje jednak, że okoliczności wskazane w samych zawiadomieniach nie stanowią usprawiedliwienia do niezakończonym spraw w terminach określonych w art. 35 § 3 k.p.a. Sprawy orzekania mogły być załatwiane nie później niż w ciągu miesiąca, w oparciu o dowody przedstawione przez stronę, gdyż w tych sprawach przedłożona dokumentacja była wystarczająca i nie wymagała uzupełnienia. Zatem, wskazywany przez Zespół powód niezakończonym 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. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2024 r. sygn. akt.: II SAB/GI 91/24).

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację zadań w zbadanym obszarze. W Zespole nie zapewniono pełnej kadry orzeczniczej, nie powołano lekarzy o specjalności w dziedzinie: neurologia, psychiatria, okulistyka i otolaryngologia. Wydawane orzeczenia nie zawierały rzetelnego uzasadnienia faktycznego, co znacząco utrudniało odwoływanie się od orzeczeń organu I instancji osobom ubiegającym się o ich wydanie. Ponadto, żądano składania przez osoby ubiegające się o wydanie orzeczeń oświadczeń, nieprzewidzianych przepisami prawa, pod rygorem odpowiedzialności karnej. Lekarze, w części badanych spraw, nierzetelnie sporządzali oceny stanu zdrowia. Stwierdzono również przypadki nieterminowego załatwiania spraw.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Siedziba Zespołu mieściła się w budynku Zespołu Szkół nr 1 w Wągrowcu, przy ul. Kcyńskiej 48. Pomieszczenia Zespołu, o łącznej powierzchni 90 m² były wynajmowane na podstawie zawartej umowy najmu i były zlokalizowane na parterze w budynku warsztatów szkolnych. Do siedziby Zespołu prowadziło jedno wejście. W bliskiej odległości od wejścia do PZON znajdowały się dwa oznakowane miejsca przeznaczone dla pojazdów przewożących lub kierowanych przez osobę z niepełnosprawnością ruchową (a dokładnie osób uprawnionych do korzystania z tych miejsc na podstawie wydanej karty parkingowej¹⁶). Przed wejściem do budynku nie było schodów, progów lub innych przeszkód utrudniających dotarcie osobom ze szczególnymi potrzebami. Na przeszklonych drzwiach wejściowych umieszczona była informacja o możliwości wejścia w towarzystwie psa asystującego. Drzwi wejściowe były otwierane lewym skrzydłem o szerokości 90 cm i nie otwierały się automatycznie.

Zespół dysponował toaletą dla osób z niepełnosprawnościami, będącą jednocześnie toaletą ogólnodostępną, wyposażoną m.in. w miskę ustępową z poręczami i umywalkę. W toalecie nie było progów, a przestrzeń manewrowa umożliwiała wjazd i nawrót wózkiem. Toaleta była oznakowana piktogramem (bez stosownych oznakowań w języku Braille'a). Na wyposażeniu toalety nie było przycisku alarmowego.

Na lewo od wejścia głównego znajdowały się przeszklone drzwi prowadzące do rejestracji (stanowiącej również punkt udzielający informacji), pokoju zajmowanego przez Przewodniczącą i Sekretarza oraz poczekalni dla osób zainteresowanych. Była ona wyposażona w krzesła i stół, na którym wyłożono m.in. druki wniosków o wydanie orzeczenia. Na ścianie znajdowała się tablica informacyjna, na której zamieszczono m.in. wzory wypełnionych wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności oraz wyciąg z instrukcji bezpieczeństwa pożarowego. Wejście z poczekalni do poszczególnych pomieszczeń PZON było pozbawione progów. W poczekalni nie było przeszkód uniemożliwiających swobodne manewrowanie osobom poruszającym się na wózku.

¹⁶ Na podstawie art. 8 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1251).

W pomieszczeniach PZON zamontowano zielone tabliczki kierujące do wyjścia ewakuacyjnego, bez zastosowania rozwiązań dla osób z niepełnosprawnościami wzroku. W budynku nie zawieszono informacji na temat rozkładu pomieszczeń powiatowego zespołu, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy, co szerzej zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Zespół dysponował jednym gabinetem lekarskim. Przewodnicząca Zespołu wyjaśniła, że posiedzenia składów orzekających o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności nie odbywają się w tym samym dniu.

Zespół nie dysponował natomiast osobnym gabinetem dla specjalistów, (pracowników socjalnych, pedagogów, psychologów i doradców zawodowych), którzy badania i rozmowy przeprowadzali w tym samym pomieszczeniu co lekarz, co było niezgodne z wymogami § 24 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie orzekania i zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone Nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 122-123, 196-210)

2.2. Zespół, działając w strukturze PCPR, nie posiadał własnej strony internetowej. Informacje o jego działalności zostały zamieszczone na stronie internetowej PCPR¹⁷. Na stronie PCPR zawarto zakładki, w których zamieszczone były w szczególności następujące informacje i dokumenty dot. PZON:

- 1) kontakt do PZON Wągrowiec, gdzie wskazano adres, nr telefonu i nr fax do powiatowego zespołu, adresy e-mail do Przewodniczącej Zespołu, Sekretarza i dwóch referentów (pracowników administracyjnych) oraz godziny urzędowania,
- 2) kadra PCPR Wągrowiec, gdzie w przypadku powiatowego zespołu wskazano takie same dane jak w pkt 1 (bez godzin urzędowania),
- 3) wnioski i pliki do pobrania, gdzie w przypadku powiatowego zespołu udostępniono takie wzory dokumentów jak: zaświadczenie lekarskie dorosły, wniosek o orzeczenie dorosły, zaświadczenie lekarskie dziecko, wniosek o orzeczenie dziecko, wniosek o wydanie karty parkingowej, wniosek o wydanie legitymacji osoby niepełnosprawnej, do wniosku o wydanie karty parkingowej oraz ocena sytuacji społeczno-zawodowej.
- 4) linki dla osób niepełnosprawnych, w tym m.in. do strony Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, portalu dla osób z niepełnosprawnością, Polskiego Związku Niewidomych oraz Polskiego Związku Głuchych.

(akta kontroli str. 211-236)

Na stronie internetowej PCPR znajdował się również odnośnik do deklaracji dostępności. Po kliknięciu w niego wyświetlała się „deklaracja dostępności” PCPR. Zgodnie z tą deklaracją, w stosunku do prowadzonej strony internetowej stwierdzono częściową zgodność z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 roku o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych z powodu pewnych niezgodności lub wyłączeń. Wskazano, że treści lub funkcje, które mogą być niedostępne to: nieczytelne przez czytniki ekranu - dokumenty PDF (skany dokumentów).

(akta kontroli str. 231-236)

2.3. W Zespole nie zapewniono minimalnych wymagań w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej świadczonych usług. Pomieszczenie przeznaczone do obsługi interesantów nie było wyposażone w przenośną pętlę indukcyjną, systemy FM lub urządzenia oparte o inne technologie, których celem

¹⁷ <https://www.pcprwagrowiec.pl/>

jest wspomaganie słyszenia, jak również w znaczniki dla niewidomych totupoint, tablice tyflograficzne i oznakowania w języku Braille'a. Nie zapewniono możliwości skorzystania z tłumacza języka migowego ani online ani w siedzibie Zespołu. Na stronie internetowej PCPR nie zamieszczono informacji o zakresie działalności PZON - w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania. Niezapewnienie powyższych rozwiązań było niezgodne z art. 6 pkt 3 ustawy o dostępności, co zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 196-197, 235, 254-259)

Strona internetowa PCPR posiadała udogodnienia ułatwiające przeglądanie treści przez osoby niedowidzące, z możliwościami m.in. zmiany czcionki, zmiany kontrastu, podkreślenia odnośników oraz zastosowania odwróconych kolorów.

(akta kontroli str. 211-212)

2.4. W siedzibie Zespołu nie zapewniono osobom ze szczególnymi potrzebami warunków sprawnej ewakuacji. Umowa najmu pomieszczeń Zespołu, obowiązująca w latach 2023-2024, nie odnosiła się w ogóle do kwestii zapewnienia ochrony przeciwpożarowej. Procedury obowiązujące w instrukcji bezpieczeństwa pożarowego nie odnosiły się do funkcjonowania Zespołu (nie uwzględniono w niej żadnych działań dotyczących osób ze szczególnymi potrzebami), a pracownicy PZON nie byli z nią zaznajomieni i przeszkoleni. Nie mieli oni również wyznaczonych konkretnych zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano praktycznego sprawdzenia warunków ewakuacji z pomieszczeń Zespołu. Ponadto w pomieszczeniach PZON nie zainstalowano sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej informującej o ewakuacji. Niespełnienie powyższych warunków było niezgodne z art. 6 pkt 1 lit. e ustawy o dostępności i zostało szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 122-123, 142-238, 270-310)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W PZON nie zamieszczono informacji na temat rozkładu pomieszczeń Zespołu, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy, co było niezgodne z art. 6 pkt 1 lit. c) ustawy o dostępności.

(akta kontroli str. 196-210)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w trybie pilnym, w porozumieniu z Przewodniczącą, zostaną podjęte działania naprawcze w celu dostosowania infrastruktury do obowiązujących standardów.

(akta kontroli str. 254-259)

2. W Zespole nie zapewniono minimalnych wymagań w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej świadczonych usług. Pomieszczenie przeznaczone do obsługi interesantów nie było wyposażone w przenośną pętlę indukcyjną, systemy FM lub urządzenia oparte o inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia, jak również znaczniki dla niewidomych totupoint, tablice tyflograficzne i oznakowań w języku Braille'a. Nie zapewniono możliwości skorzystania z tłumacza języka migowego ani online ani w siedzibie Zespołu. Na stronie internetowej PCPR nie zamieszczono informacji o zakresie działalności PZON - w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji

w tekście łatwym do czytania. Niezapewnienie powyższych rozwiązań było niezgodne z art. 6 pkt 3 ustawy o dostępności.

(akta kontroli str. 234-236)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w trybie pilnym, w porozumieniu z Przewodniczącą, zostaną podjęte działania naprawcze polegające na zapewnieniu dostępności informacyjno-komunikacyjnej klientom PZON w zakresie: usługa tłumacza języka migowego, instalacji urządzenia wspomagającego oraz zapewnienia na stronie internetowej PCPR informacji o zakresie jego działalności w postaci pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do odczytania.

(akta kontroli str. 254-259)

3. W siedzibie Zespołu nie zapewniono osobom ze szczególnymi potrzebami warunków sprawnej ewakuacji, co było niezgodne z art. 6 pkt 1 lit. e ustawy o dostępności. Procedury obowiązujące w instrukcji bezpieczeństwa pożarowego opracowanej przez Zespół Szkół nr 1 w Wągrowcu nie odnosiły się do funkcjonowania Zespołu (nie uwzględniono w niej żadnych działań dotyczących osób ze szczególnymi potrzebami), a pracownicy PZON nie byli z nią zaznajomieni oraz przeszkoleni. Nie mieli oni również wyznaczonych konkretnych zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano praktycznego sprawdzenia warunków ewakuacji z pomieszczeń Zespołu. Ponadto w pomieszczeniach PZON nie zainstalowano sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej informującej o ewakuacji.

(akta kontroli str. 237-247, 270-310)

Dyrektor Zespołu Szkół nr 1 potwierdził w przekazanej informacji, że pracownicy PZON nie byli zaznajomieni z instrukcją bezpieczeństwa pożarowego oraz że nie uczestniczyli w praktycznym sprawdzeniu warunków ewakuacji, które przeprowadzano w budynku głównym Zespołu Szkół nr 1.

(akta kontroli str. 237-247)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w zakresie zapewnienia właściwej ochrony przeciwpożarowej tak pracownikom, jak i przede wszystkim osobom ze szczególnymi potrzebami korzystającymi z usług PZON, zostaną w trybie pilnym, w porozumieniu z Przewodniczącą, podjęte działania naprawcze polegające na uwzględnieniu Zespołu w instrukcji bezpieczeństwa pożarowego Zespołu Szkół nr 1 lub opracowaniu odrębnej instrukcji dla PZON oraz zainstalowaniu sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej informującej o ewakuacji.

(akta kontroli str. 254-259)

4. Pomieszczenia Zespołu nie spełniały wymogów określonych w § 24 ust. 1 pkt 1 i 2 i § 25 rozporządzenia w sprawie orzekania. Zespół nie dysponował osobnym gabinetem dla specjalistów, (pracowników socjalnych, pedagogów, psychologów i doradców zawodowych), którzy badania i rozmowy przeprowadzali w tym samym pomieszczeniu co lekarz. Rozwiązanie takie nie zapewniało dyskrecji przeprowadzanych badań i rozmów.

(akta kontroli str. 197, 209-210)

Dyrektor PCPR wyjaśniła, że w trybie pilnym, w porozumieniu z Przewodniczącą, zostaną podjęte działania naprawcze w celu dostosowania infrastruktury do obowiązujących standardów.

(akta kontroli str. 254-259)

OCENA CZĄSTKOWA

W Zespole nie zapewniono minimalnych wymagań w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej, w szczególności nie wprowadzono rozwiązań zapewniających sprawne komunikowanie się z osobami z niepełnosprawnościami słuchu i wzroku, w tym możliwości skorzystania z tłumacza języka migowego. Pomieszczenia Zespołu były pozbawione barier architektonicznych, przy czym nie zamieszczono w nich informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy. Gabinet lekarski nie spełniał wymogów rozporządzenia w sprawie orzekania, gdyż nie stanowił pomieszczenia odrębnego. Zapewniono minimalne wymagania służące dostępności cyfrowej. 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, wnosi o:

Wnioski

- 1) zapewnienie zawierania umów z członkami Zespołu przez Starostę,
- 2) podjęcie działań w celu pozyskania lekarzy specjalistów lub lekarzy posiadających specjalizację we wszystkich wymaganych dziedzinach medycyny,
- 3) dostosowanie wzorów wniosków do obowiązujących przepisów,
- 4) zapewnienie prawidłowego sporządzania uzasadnień do wydawanych orzeczeń o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności;
- 5) zapewnienie sporządzania kompletnej oceny stanu zdrowia osób ubiegających się o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności,
- 6) wzmocnienie nadzoru nad terminowością rozpatrywania wniosków,
- 7) zapewnienie zamieszczenia informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku Zespołu, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy,
- 8) zapewnienie minimalnych wymagań w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej świadczonych usług, w szczególności rozwiązań zapewniających sprawne komunikowanie się z osobami z niepełnosprawnościami wzroku i słuchu, w tym możliwości skorzystania z tłumacza języka migowego,
- 9) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami warunków sprawnej ewakuacji,
- 10) dostosowanie gabinetu lekarskiego do wszystkich wymogów organizacyjnych i technicznych określonych w przepisach.

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

Dyrektor

Marek Gutraj

Z up. Zuzanna Kaźmierczak

Główny specjalista k.p.

p.o. Wicedyrektor

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/