



Bydgoszcz, 26 listopada 2021 roku

**WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI**

WZON. 431.3.4.2021

**Pani  
Monika Skóra  
Przewodniczący  
Powiatowego Zespołu  
ds. Orzekania o Niepełnosprawności  
w Golubiu-Dobrzyniu**

### **Wystąpienie pokontrolne**

Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Bydgoszczy, na podstawie art. 6c. ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573) i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 roku w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 29), realizując w imieniu Wojewody Kujawsko-Pomorskiego obowiązek nadzoru nad zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności, przeprowadził zgodnie z przyjętym planem kontrolę problemową w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Golubiu-Dobrzyniu.

Przedmiotem kontroli była prawidłowość realizacji zadań orzeczniczych oraz ocena organizacji pracy Zespołu i warunki procedury orzeczniczej.

W szczególności kontrola miała na celu ustalenie stanu faktycznego i ocenę działalności podmiotu kontrolowanego w zakresie prawidłowości stosowania procedury orzeczniczej przy kwalifikowaniu do niepełnosprawności i stopnia niepełnosprawności, ze szczególnym uwzględnieniem orzeczeń kwalifikujących do znacznego stopnia niepełnosprawności, ocenę zasadności przyznawania, jak i odmowy przyznania wskazań szczególnych, oraz zbadanie: prawidłowości i jednolitości stosowania przepisów, standardów oraz procedur postępowania w sprawach dotyczących orzekania o stopniu niepełnosprawności, zasadności i prawidłowości skierowań na badania specjalistyczne oraz wykorzystywania ich wyników w postępowaniu orzeczniczym. Kontrola miała także na celu ocenę warunków organizacyjnych i technicznych realizacji zadań orzeczniczych,

z uwzględnieniem standardów dotyczących trybu powoływania członków Powiatowego Zespołu. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kontrola miała na celu ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie wniosków, uwag, zaleceń pokontrolnych zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2020 roku do dnia kontroli.

Wyniki kontroli, zgodnie z § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli, zostały przedstawione w protokole kontroli.

Poddając ocenie działalność zespołu w zakresie podlegającym kontroli, stwierdzono przypadki uchybień szczegółowo opisane w Protokole z kontroli problemowej. Działalność jednostki kontrolowanej oceniona została jako **pozytywna z uchybieniami**.

## **I. Wykaz uchybień.**

### **1. W zakresie procedury orzeczniczej:**

- a) stwierdzono w 4 sprawach istnienie uzasadnionych wątpliwości co do zgodności orzeczenia ze stanem faktycznym lub, że orzeczenie zostało wydane w sposób sprzeczny z przepisami dotyczącymi orzekania o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności;
- b) wadliwie dobrany skład orzekający - 29 spraw, opisane w Protokole;
- c) wady dokumentacji wewnętrznej, wytworzonej na posiedzeniach składów orzekających:
  - niewłaściwie lub niekompletnie oceny stanu zdrowia sporządzane przez lekarzy-przewodniczących składów orzekających - 13 spraw opisanych w Protokole;
  - niekompletne oceny drugiego specjalisty, brak wyczerpującego opisu zależności od innych osób, lub/i niewłaściwe uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć - 28 spraw opisanych w Protokole;
  - w tym oceny drugiego specjalisty sprzeczne wewnętrznie - 12 spraw opisanych w Protokole;
  - brak indywidualizacji w ocenie i/lub uzasadnieniu – zbyt ogólnikowość – 17 spraw opisanych w Protokole.
- d) nieprawidłowo kwalifikowane przyczyny niepełnosprawności, nieznajdujące potwierdzenia w dokumentacji medycznej lub/i nierównoważne symbole przyczyn niepełnosprawności - 5 spraw, opisane w Protokole;

- e) stwierdzono naruszenia przepisów proceduralnych w zakresie zawiadomienia o niezłaatwieniu wniosku w terminie –14 spraw;
- f) uchybiono terminowi 14 dni na wysłanie wydanego przez Powiatowy Zespół orzeczenia do strony orzekanej – 2 sprawy;
- g) brak czytelnych podpisów z imienia i nazwiska lekarzy PZON lub pieczętki z imieniem i nazwiskiem oraz parafą w kartach obiegowych.

Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Golubiu-Dobrzyniu, poza wskazanymi uchybieniami, skutecznie realizuje zadania z zakresu orzecznictwa.

Prawidłowo sporządzane są wokandy z posiedzeń składów orzekających. Przypadki naruszenia przepisów dotyczących terminowości mogących skutkować przewlekłością postępowań nie wystąpiły. Uchybień przepisów dotyczących terminu zawiadomienia o miejscu i czasie posiedzeń składów orzekających nie stwierdzono. Uchybienia terminów 14. dni na wysłanie wydanego przez Powiatowy Zespół orzeczenia do strony orzekanej są nieczęste i wynosiły zakres 1-2 dni. Także procedura kierowania i wdrażania wyników badań specjalistycznych była bez zarzutu.

Akta osób orzekanych są uporządkowane, kompletne, prawidłowo prowadzone.

W Zespole prawidłowo stosowane są przepisy dotyczące orzekania w trybie szczególnym – bez obecności osoby wnioskującej o wydanie orzeczenia, zawieszania postępowań, wezwań do uzupełniania braków formalnych i w dokumentacji medycznej.

Prawidłowo prowadzony jest cykl narad szkoleniowych, uwzględniając ograniczenia wynikające ze stanu epidemii.

Obsługa osób niepełnosprawnych oraz tryby ustalania ich statusu służą efektywnym rezultatom integracji. Nie stwierdzono uzasadnionych skarg na działanie Zespołu w badanym okresie czasu.

## **2. W zakresie warunków organizacyjnych i technicznych.**

- a) Powiatowy Zespół spełnia kryteria zawarte w § 24 i § 25 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, dotyczące warunków technicznych pomieszczeń.
- b) Powiatowy Zespół sporządza prawidłowo wokandy posiedzeń składów orzekających.
- c) Stwierdzono brak w zakresie specjalności lekarzy powołanych w skład PZON i uprawnionych do wydania ocen stanu zdrowia - organ nie powołał: okulisty oraz otolaryngologa. Brak ten skutkuje wadami w doborze składów orzekających, do których powoływani powinni być wskazani specjaliści oraz skutkować może wątpliwościami co do prawidłowości ustalanych orzeczeń. Podobnie, mimo posiadanej umowy, zauważalny jest brak powoływania do składów lekarza orzecznika – psychiatry.

## **II. Przyczyny i zakres stwierdzonych uchybień.**

### **1. Brak zasadności do zakwalifikowania sprawy do niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności.**

Postępowanie orzecznicze ma za zadanie ustalić stopień niepełnosprawności/niepełnosprawność na podstawie dołączonej przez orzekanego dokumentacji medycznej i niemedycznej. W wyniku analizy tejże dokumentacji oraz przeprowadzonych badań lekarskich, co w okresie pandemii zostało ograniczone w Powiatowym Zespole do absolutnego minimum, następuje ustalenie faktycznego wpływu istniejących deficytów na życie orzekanego, tj. na wypełnianie odpowiednich ról społecznych (adekwatnych do wieku, płci, środowiska kulturowego), zdolności w zakresie samodzielnej egzystencji oraz zdolności do zatrudnienia. Skład orzekający przeprowadza wspomnianą analizę w oparciu o kryteria psychofizyczne, intelektualne i społeczne. Wątpliwości, co do podjętej decyzji w zakresie stopnia niepełnosprawności/niepełnosprawności oraz ich symbolu, przyporządkowanego w oparciu o rozpoznanie zasadnicze choroby, powstają wówczas, kiedy dołączona do akt sprawy dokumentacja medyczna i niemedyczna nie uzasadnia podjętego rozstrzygnięcia.

Taki stan rzeczy stwierdzono w przypadku 4 orzeczeń, na 49 badanych.

### **2. Niewłaściwy dobór członków składów orzekających.**

Kryteria doboru członków składów orzekających – lekarza przewodniczącego składu, lekarza konsultanta oraz drugiego specjalisty – zawarte są w instrukcji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych z dnia 29.10.2010 r., nr *BON-IV-5273-125-AP/10* oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.) - § 33 pkt 3.

Wyżej wymienione dokumenty naświetlają kierunek kwalifikowania danych spraw do odpowiedniego lekarza-przewodniczącego składu orzekającego oraz drugiego specjalisty: psychologa, pracownika socjalnego, doradcy zawodowego i pedagoga. Dokonuje się tego przede wszystkim w oparciu o chorobę zasadniczą orzekanego oraz informacje, które zainteresowany zawarł we wniosku. Taki tok postępowania jest konieczny, by prawidłowo i rzetelnie przeprowadzić postępowania orzecznicze, w wyniku którego zostaje dokonana właściwa ocena i zakwalifikowanie do niepełnosprawności/stopnia niepełnosprawności.

Powiatowy Zespół w 29 kontrolowanych sprawach naruszył zasady prawidłowego doboru lekarza orzekającego.

### **3. Nieprawidłowości w ocenach stanu zdrowia oraz ocenach drugich specjalistów.**

Do właściwego i prawidłowego rozstrzygnięcia – wydania orzeczenia o niepełnosprawności/ stopniu niepełnosprawności – konieczna jest rzetelna analiza

dokumentacji zawartej w sprawie oraz przeniesienie na podstawie tej analizy ważnych dla postępowania informacji w formularze ocen lekarskich i drugich specjalistów. Treści ocen lekarskich oraz drugich specjalistów winny być wewnętrznie spójne, wyrażone za pomocą zdefiniowanych w przepisach pojęć, które częstokroć różnią się od znaczenia tych samych pojęć w języku potocznym. Podobnie uzasadnienie oceny zbudowane powinno być na fundamencie zebranych w wywiadzie i analizie dokumentacji informacji; nie ma odpowiedniego wytłumaczenia dla sytuacji, gdy wspomniane uzasadnienie stoi w sprzeczności z wypełnioną oceną. Jednocześnie nie dopuszcza się pozostawienia pustych poszczególnych punktów ocen w przypadku, gdy zawarte w dokumentacji informacje pozwalają na ich wydobycie. Każda ocena czy to lekarska, czy drugiego specjalisty winna być wypełniona osobowo, nie ogólnikowo.

W przypadku ocen lekarskich stwierdzono 13 wadliwie wypełnionych, zaś ocen drugich specjalistów wadliwych ujawniono 28, co stanowi blisko połowę skontrolowanych spraw.

#### **4. Niewłaściwie dobrane symbole niepełnosprawności.**

Symbol niepełnosprawności odzwierciedla przyczynę – schorzenie zasadnicze – na podstawie której wydaje się orzeczenie o niepełnosprawności/stopniu niepełnosprawności. W przypadku więcej niż jednego kryterium chorobowego, na podstawie którego można wydać orzeczenie, stosuje się do trzech symboli, nie więcej, w orzeczeniu. Aby zakwalifikować orzekane dziecko do niepełnosprawności lub dorosłego do stopnia niepełnosprawności z zakresu więcej niż jednego symbolu, muszą schorzenia odpowiadające tym symbolom być do siebie równoważne. W przypadku, gdy orzekany cierpi na wiele chorób, lecz jedno z nich w sposób istotniejszy wpływa na życie orzekanego – stosuje się kwalifikację do symbolu tylko z tego jednego schorzenia.

W toku kontroli wykazano 5 spraw, w których niewłaściwie dobrano symbol niepełnosprawności w stosunku do choroby zasadniczej.

#### **5. Naruszenie przepisów dot. zawiadomień o niezakończonym wniosku w terminie.**

Powiatowy Zespół w Golubiu-Dobrzyniu w przypadku 14 spraw uchybił terminowi zawiadomienia o niezakończonym wniosku w terminie.

#### **6. Uchybiono terminowi na wysłanie wydanego przez Powiatowy Zespół orzeczenia.**

Zgodnie z § 13 pkt 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, Powiatowy zespół ma 14 dni, od dnia posiedzenia, na wysłanie wydanego orzeczenia o niepełnosprawności/stopniu niepełnosprawności.

W przypadku dwóch spraw uchybiono temu terminowi.

### **III. Wyniki ostatniej kontroli – porównanie.**

Ostatnia kontrola problemowa w Powiatowym Zespole w Golubiu-Dobrzyniu zakończyła się w 2017 roku.

Stwierdzono wówczas uchybienia w zakresie ustalania składów orzekających – niewłaściwy dobór drugich specjalistów: pedagogów i pracowników socjalnych. W ocenach drugich specjalistów oraz lekarzy-przewodniczących składów orzekających ujawniono nieprecyzyjność wypełnianych ocen, brak indywidualizacji, niepełne oceny oraz brak konkretyzacji w uzasadnieniach, w tym sprzeczność uzasadnień w stosunku do informacji zawartych w całym formularzu oceny. Ponadto stwierdzono, że w 52. przypadkach uchybiono terminowi załatwienia sprawy oraz w 3 przypadkach uchybiono terminowi doręczenia orzeczenia.

W wadach dokumentacji orzeczniczej nagminnym było stosowanie nieczytelnych podpisów drugich specjalistów na drukach orzeczeń oraz sprecyzowania ich specjalności.

W podanych wyżej stwierdzonych w 2017 roku uchybień znajduje się tożsamość z uchybieniami wykazanymi w roku bieżącym. Mimo ich istnienia częstotliwość tychże uchybień zmniejszyła się. Wyjątkiem pozostaje ilość nieprawidłowo dobranego składu orzekającego, co stanowi 59%.

### **IV. Skutki uchybień.**

1. Ryzyko niepełności materiału dowodowego, mającego potwierdzać podjętą decyzję orzeczniczą.
2. Brak przejrzystości i kompletności dokumentacji stoi w sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa oraz narusza prawo obywatela do rzetelnej informacji o stanie jego sprawy.
3. Utrudnienie w nabywaniu przez osoby niepełnosprawne należnych ulg i uprawnień.

### **V. Zalecenia pokontrolne.**

W celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli uchybień i nieprawidłowości należy:

1. zapewnić udział w posiedzeniach składów orzekających lekarza okulisty, otolaryngologa oraz neurologa i psychiatry zgodnie z zasadami wyznaczania składów orzekających;
2. w 4 sprawach oznaczonych; jeżeli termin ważności orzeczenia nie upłynął, a Zespół Kontrolny uznał, że zgromadzone w postępowaniu orzeczniczym dowody są niewystarczające lub wątpliwe do wydania orzeczenia o zaliczeniu dziecka do osób niepełnosprawnych lub przyznaniu osobie zainteresowanej określonego stopnia niepełnosprawności, ponownie dokonać kwalifikacji osoby orzekanej i w tym celu wznowić postępowanie (przypomnienie – w przypadku, kiedy upływa wyznaczony termin danego orzeczenia, lecz strona zgodnie z art. 15h ust. 1 *ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o*

*szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 [...], Dz. U. 2020, poz. 568, decyduje się dalej korzystać z praw przysługujących jej na mocy tejże ustawy, należy zgodnie z wynikiem kontroli ponownie dokonać kwalifikacji osoby orzekanej).*

3. zobowiązać lekarzy przewodniczących składów orzekających oraz innych specjalistów do prawidłowego i kompletnego wypełniania dokumentacji orzeczniczej oraz do stosowania w *Ocenach* właściwych pieczętek, zgodnych z przepisami orzeczniczymi;
4. prowadzić rejestr uchybień w zakresie sporządzania ocen przez członków PZON, z wyszczególnieniem: imię i nazwisko lekarza lub specjalisty, rodzaj uchybienia: merytoryczne (dot. standardów kwalifikowania do niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności), formalno-prawne (dot. stosowania właściwej pieczętki, podpisywania, staranności wypełniania oceny);
5. przeprowadzać kontrole jakości sporządzanych protokołów i ocen;
6. w terminie 1 miesiąca, od daty otrzymania niniejszego wystąpienia przeprowadzić indywidualne szkolenia dla specjalistów w Zespole, w oparciu o minima programowe zawarte w § 27 ust. 2 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności stopniu niepełnosprawności oraz w zakresie prawidłowego wypełniania ocen przez specjalistów. Podpisaną przez specjalistę imienną kartę szkolenia należy przesłać do WZON;

Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Bydgoszczy mocą § 18 ust. 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 29), oczekuje od Przewodniczącego Powiatowego Zespołu, w terminie do 13 grudnia 2021 roku, przesłania informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, oraz o podjętych działaniach w celu ich realizacji lub przyczynach nie podjęcia takich działań.

Do wiadomości:  
Starosta Golubsko-Dobrzyński  
Pan Franciszek Gutowski

podpisano:  
Wojewoda Kujawsko-Pomorski