



Bydgoszcz, 23 grudnia 2021 roku

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WZON. 431.2.4.2021

**Pani
Joanna Nowak-Kaźmierczak
Przewodniczący
Powiatowego Zespołu
ds. Orzekania o Niepełnosprawności
we Włocławku**

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 we Włocławku.

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 z przyczyny niepełnosprawności określonej symbolem 12 – C i 02 – P, 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 30.06.2021 roku.

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 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) nieprawidłowo kwalifikowano przyczyny niepełnosprawności, nieznajdujące potwierdzenia w dokumentacji medycznej i przepisach orzeczniczych symbole niepełnosprawności, w tym symbole równoważne;
- c) w ocenie specjalisty braki w opisach stopnia uzależnienia od innych osób w codziennym funkcjonowaniu, niekompletna ocena lub / i niewłaściwe uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć, nie spełniają kryteriów ustawowych definicji stopni niepełnosprawności, nieuwzględnienie dokumentacji pozamedycznej dołączonej do akt sprawy;
- d) nieadekwatnie do choroby zasadniczej dobrane składy orzekające;
- e) wady dokumentacji wytworzonej przez skład orzekający: w części spraw brak pieczętki drugiego specjalisty w ocenie i protokole (lub wyraźnego podpisu z imienia i nazwiska i specjalności); w protokołach brak pieczętki „Przewodniczący składu orzekającego” lub odręznego wpisania nazwy funkcji., stosowanie nieprawidłowej pieczętki „lekarz orzecznik Marek Szulc” (w przepisach orzecznictwa pozarentowego jest mowa o lekarzu - przewodniczącym składu orzekającego lub lekarzu - członku zespołu w przypadku składu orzekającego jednoosobowego);
- f) wady orzeczeń: w części spraw brak pieczętki drugiego specjalisty w ocenie i protokole (lub wyraźnego podpisu z imienia i nazwiska i specjalności) lub / i brak pieczętki „Przewodniczący składu orzekającego”;
- g) naruszenia przepisów dotyczących terminowości działania organu;
- h) stwierdzono brak wokand z posiedzeń składów wygenerowanych w systemie EKSMOON.

Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności we Włocławku, poza wskazanymi uchybieniami, skutecznie realizuje zadania z zakresu orzecznictwa.

Naruszenia przepisów dotyczących terminowości mogących skutkować przewlekłością postępowań wystąpiły w niewielkim zakresie. Orzeczenia o niepełnosprawności lub jej stopniu były doręczane co do zasady terminowo (w jednej sprawie orzeczenie doręczono z uchybieniem terminu). Także procedura kierowania i wdrażania wyników badań specjalistycznych była prawidłowa.

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 stwierdzono:

- a) Powiatowy Zespół nieprawidłowo sporządza wokandy z posiedzeń składów orzekających, poza systemem SI EKSMOON.
- b) Stwierdzono brak w zakresie specjalności lekarzy powołanych w skład PZON i uprawnionych do wydania ocen stanu zdrowia - organ nie powołał **okulisty**. Brak ten skutkuje wadami w doborze składów orzekających, do których powoływani powinni być wskazani specjaliści oraz skutkować może wątpliwościami co do prawidłowości ustalanych orzeczeń. W toku czynności kontrolnych ustalono również, że w 2017 roku do zespołu został powołany lekarz psychiatra Pani Wioletta Wilińska. W tym samym roku otrzymała zaświadczenie uprawniające do orzekania, ważne do 31.12.2021 roku. Jednak ze względów finansowych nie podpisała umowy.
- c) Ponadto 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.

II. Przyczyny i zakres stwierdzonych uchybień.

1. Brak uzasadnionych podstaw do orzeczenia stopnia niepełnosprawności lub orzeczenia o niepełnosprawności.

W toku postępowania o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności diagnozuje się wynikające z naruszonej sprawności organizmu ograniczenia: fizyczne, psychiczne, intelektualne i społeczne, uniemożliwiające

osobom orzekanym uczestnictwo w różnych sferach życia, adekwatnie do ich wieku, płci, środowiska kulturowego, możliwości zatrudnienia. Zgodnie z obowiązującymi kryteriami i standardami lekarz przewodniczący składu orzekającego w ocenie stanu zdrowia zobligowany jest do wpisania fizycznych ograniczeń występujących w funkcjonowaniu osoby orzekanej, adekwatnie do rozpoznanej choroby zasadniczej i chorób współistniejących. Brak określenia przez specjalistę orzekającego ograniczeń wynikających ze stwierdzonych stanów chorobowych, bądź nie zgromadzenie w materiale dowodowym dokumentacji, przede wszystkim medycznej, która potwierdzałaby podjęte rozstrzygnięcie orzecznicze, skutkuje uzasadnionymi wątpliwościami co do zgodności orzeczenia ze stanem faktycznym lub, że orzeczenie zostało wydane zgodnie z przepisami dotyczącymi orzekania o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności.

Jedynie w przypadku 2 orzeczeń na 50 badanych stwierdzono taki stan rzeczy.

2. Wadliwy dobór członków składów orzekających.

Prawidłowe ustalenie decyzji orzeczniczej wymaga stosowania przepisów i standardów orzeczniczych, w tym kryteriów doboru członków składów orzekających, określonych 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*. Obok wyznaczenia właściwego dla stwierdzonej choroby zasadniczej lekarza - przewodniczącego składu orzekającego, Przewodniczący Powiatowego Zespołu ma obowiązek wyznaczenia odpowiedniego drugiego specjalisty: psychologa, pedagoga, doradcy zawodowego lub pracownika socjalnego.

Przy doborze członków składów orzekających należy brać pod uwagę w szczególności chorobę zasadniczą osoby ubiegającej się o status osoby niepełnosprawnej, a także treść wniosku o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności. Szczegółowe przesłanki doboru drugiego specjalisty są w wyczerpujący sposób wyjaśnione w ww. instrukcji oraz 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.

Powiatowy Zespół we wszystkich kontrolowanych sprawach naruszył zasady prawidłowego doboru lekarza orzekającego i w znacznej większości w doborze drugiego specjalisty.

3. Wady dotyczące ocen stanu zdrowia i ocen specjalistycznych.

Sprawna i efektywna realizacja zadań orzeczniczych uzależniona jest w znacznym stopniu od organizacji pracy organu. W toku kontroli ustalono, że część protokołów i ocen nie zawiera prawidłowego uzasadnienia podejmowanych decyzji orzeczniczych, odpowiadającego rozstrzygnięciu końcowemu, nie określa

zakresu i rodzaju ograniczeń spowodowanych naruszoną sprawnością organizmu wynikającą z choroby zasadniczej, bądź jest w inny sposób niekompletna. Uzasadnienia powinny zawierać podanie okoliczności oraz przyczyn zakwalifikowania do niepełnosprawności, stopnia niepełnosprawności lub odmowy zakwalifikowania z uwzględnieniem obowiązujących standardów orzecznich zapisanych w przepisach prawa. Oceny specjalistów członków składów orzekających muszą być:

a) od strony formalnej sporządzane w taki sposób, aby nie zawierały braków, które powodowałyby niemożność prawidłowego wyciągnięcia wniosków orzecznich, przy tym nie można pozostawiać niewypełnionych części ocen;

b) od strony jakościowej precyzyjne i obiektywne w opisie występowania dysfunkcji osoby orzekanej w samodzielnym funkcjonowaniu i pełnieniu ról społecznych, trafne merytorycznie w odniesieniu do treści sporządzanej oceny, kwalifikacji do stopnia niepełnosprawności lub niepełnosprawności lub odmowy takiej kwalifikacji.

Oceny wypełniane przez lekarzy oraz drugich specjalistów w Powiatowym Zespole we Włocławku zawierają wady opisane w Protokole z kontroli. Wady te nie miały wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie w sprawach.

4. Niewłaściwe symbole niepełnosprawności.

Symbol przyczyny niepełnosprawności zawarty w orzeczeniu powinien odzwierciedlać rozpoznanie uszkodzenia lub choroby, która niezależnie od przyczyny jej powstania powoduje dysfunkcje w aktywności indywidualnej i społecznej osoby zainteresowanej z uwzględnieniem § 32 ust. 1-3 rozporządzenia. W przypadku ustalenia więcej niż jednego symbolu niepełnosprawności, zgodnie z § 32 ust. 4 rozporządzenia, symbole te mają w porównywalnym stopniu wpływać na zaburzenie funkcji organizmu. Ustalony w sposób wadliwy symbol niepełnosprawności, niewynikający z dokumentacji medycznej, lub który w nierównoważnym stopniu skutkuje niepełnosprawnością, stwierdzono w nielicznych przypadkach.

5. Naruszenie przepisów dot. terminowości działania organu.

Termin ustawowy do załatwienia sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, mający zastosowanie w postępowaniu orzecznym, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., wynosi 1 miesiąc, a w sprawie szczególnie skomplikowanej - 2 miesiące. Zgodnie z doktryną, szczególnie skomplikowany charakter sprawy administracyjnej może być uzasadniony ze względu na złożony stan faktyczny sprawy, wymagający przeprowadzenia szczególnie starannego i wnikliwego postępowania wyjaśniającego, jak i ze względu na niejasny stan prawny, wymagający dogłębnej wykładni prawa, czy też z uwagi na precedensowy charakter rozstrzygnięcia. Zakwalifikowanie danej sprawy do „sprawy szczególnie

skomplikowanej”, ze względu na doniosłe konsekwencje tej kwalifikacji, oznacza powstanie po stronie organu powinności powiadomienia o tym fakcie strony. Nieuzasadnione stosowanie terminów dotyczących postępowania wyjaśniającego lub sprawy szczególnie skomplikowanej stanowi naruszenie ogólnej zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 12 k.p.a. Wszelka dowolność organu w tym zakresie jest niedopuszczalna.

Należy jednakże zaznaczyć, że do ww. terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa (art. 35 § 5 k.p.a.). Także w przypadku złożenia wniosku o wydanie kolejnego orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności w okresie ważności posiadanego orzeczenia, termin załatwienia sprawy liczy się od dnia następującego po dniu upływu terminu ważności dotychczasowego orzeczenia – zgodnie z aktualną wykładnią Biura Pełnomocnika Rządu. W takich przypadkach bowiem wniosek powinien być składany nie wcześniej niż na 30 dni przed upływem ważności posiadanego orzeczenia.

Jednocześnie mocą § 19 ust. 3 rozporządzenia w sprawie o każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie organ obowiązuje jest zawiadomić stronę, wskazując nowy termin jej rozpoznania - nawet wówczas, gdy przekroczenie terminu powstało z przyczyn niezależnych od organu. W celu zapobieżenia przewlekłości postępowania w wyżej określonym terminie należy zawiadomić wnioskodawcę o niemożności załatwienia sprawy, w sytuacji, gdy organ przewiduje brak możliwości wyznaczenia składu orzekającego w terminie.

Powiatowy Zespół wystawiał w sposób zbędny zawiadomienie o nieterminowości – orzeczenie wydano w terminie miesiąca od dnia wygaśnięcia orzeczenia dotychczasowego w 9 badanych sprawach. W 5 innych przypadkach Zespół uchybił terminowi miesiąca na wydanie orzeczenia, oraz nie zawiadomił w tym terminie o niemożności wydania orzeczenia w ciągu miesiąca od wpływu wniosku.

Tylko w jednej sprawie orzeczenie doręczono po terminie 14 dni od dnia jego wydania, co do zasady Zespół terminowo doręczał rozstrzygnięcia.

III. Wyniki ostatniej kontroli – porównanie.

Ostatnia kontrola problemowa w Powiatowym Zespole we Włocławku zakończyła się w 2017 roku.

Stwierdzono wówczas tożsame uchybienia w zakresie jakości sporządzania ocen - zarówno pod względem formalnym oraz uwagi dotyczące doboru składów orzekających. Stwierdzono brak wystarczającej liczby specjalistów - tj. lekarza okulisty, psychiatry i pedagoga. Stwierdzono także 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, czego skutkiem było wznowianie postępowań w dwóch przypadkach - podobnie jak w zaleceniach aktualnej kontroli.

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 oraz psychiatry, zgodnie z zasadami wyznaczania składów orzekających;
2. w 2 sprawach oznaczonych numerami:
PZOON D/2546/19/II oraz PZOON 5430/11/IV
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;
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 11 lutego 2022 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 Włocławski
Pan Roman Gołębiewski