



Bydgoszcz, 30 grudnia 2022 roku

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WZON.431.2.4.2022

**Pani
Aneta Wiśniewska
Przewodniczący Powiatowego Zespołu
do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności
w Brodnicy**

Wystąpienie pokontrolne

Wojewódzki Zespół ds. 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 z późn. zm.) oraz 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 powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności przeprowadził zgodnie z przyjętym planem kontrolę problemową w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Brodnicy.

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

Ogólnym celem kontroli było ustalenie stanu faktycznego i ocena działalności podmiotu kontrolowanego w zakresie prawidłowości stosowania procedury orzeczniczej przy kwalifikowaniu do niepełnosprawności (tj. dotyczącej osób do 16 r.ż.), ze szczególnym uwzględnieniem orzeczeń zaliczających do osób niepełnosprawnych ze wskazaniem dotyczącym konieczności zapewnienia stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, a także organizacja pracy Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Brodnicy.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2021 roku do 30 czerwca 2022 roku.

Wyniki kontroli, zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 roku w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli, zostały przedstawione w protokole kontroli nr WZON.431.2.3.2022 z dnia 13 grudnia 2022 roku. Natomiast zgodnie z § 15 ust 2 i 3 tego rozporządzenia, kierownik podmiotu kontrolowanego miał prawo wnieść zastrzeżenia. Zastrzeżeń do protokołu nie wniesiono.

W związku z powyższym na podstawie § 17 ust. 1 i 3 cytowanego wyżej rozporządzenia, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne. Poddając ocenie działalność Zespołu w zakresie podlegającym kontroli, stwierdzono przypadki uchybień, szczegółowo opisane w protokole z kontroli.

Działalność jednostki kontrolowanej oceniona została jako **pozytywna** z uchybieniami.

Podstawą pozytywnej oceny było skuteczne realizowanie zadań z zakresu orzecznictwa poprzez:

- adekwatne stosowanie trybów ustalania statusu osób niepełnosprawnych i efektywną ich obsługę,
- zapewnienie pomieszczeń spełniających odpowiednie warunki.

I. Uchybienia stwierdzone w dokumentacji orzeczniczej oraz w organizacji Zespołu.

1. W 22 sprawach stwierdzono istnienie uzasadnionych wątpliwości co do zgodności orzeczenia ze stanem faktycznym:

- w zakresie pominięcia przyczyny niepełnosprawności oznaczonej symbolem 03-L (12 spraw),
- w zakresie zbyt krótkiego terminu ważności orzeczenia (15 spraw),
- w zakresie niezasadnego przyznania wskazania w pkt. 5 (4 sprawy).

2. Brak lekarzy uprawnionych do zasiadania w składach orzekających w specjalnościach: otolaryngologa i okulisty. W świetle przepisów orzeczniczych może to skutkować wadliwie dobraćanymi składami orzekającymi pod względem lekarza - przewodniczącego składu.

3. Wadliwie dobierane składy orzekające pod względem lekarza i drugiego specjalisty - w 29 sprawach (58%) wyznaczono lekarza pediatrę, a powinien orzekać psychiatra (7503/2021, 7505/2021, 7538/2021, 7540/2021, 7551/2021, 7590/2021, 7591/2021, 7600/2021, 7605/2021, 7631/2021, 7633/2021, 7665/2021, 7666/2021, 7670/2021,

7672/2021, 7688/2022, 7690/2022, 7691/2022, 7692/2022, 7693/2022, 7732/2022, 7735/2022, 7739/2022, 7741/2022, 7785/2022, 7786/2022, 7789/2022, 7796/2022, 7804/2022), zaś w 3 sprawach (6%) wyznaczono pedagoga, a powinien orzekać psycholog (7505/2021, 7503/2021, 7502/2021).

4. W ocenie specjalistów (psycholog, pedagog) stwierdzono brak określenia lub niewłaściwe określenie zakresu i rodzaju ograniczeń (w tym zakresu koniecznej opieki lub pomocy) spowodowanych naruszoną sprawnością organizmu, wynikającą z rozpoznania podstawowych problemów zdrowotnych, niepełne wpisy w ocenie, niewłaściwe uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć. Częste przypadki ocen niespójnych wewnątrznie.

5. Naruszenia przepisów proceduralnych, dotyczących terminowości oraz trybów rozpatrywania wniosków:

- 1 raz stwierdzono uchybienie terminowi miesiąca na wydanie orzeczenia, a także nie zawiadomiono o niemożności załatwienia wniosku w terminie (uchybienie terminu było nieznaczące);

- 11 razy zbędnie zawiadomiono o niemożności załatwienia wniosku w terminie, mimo że termin miesiąca na wydanie orzeczenia zachowano (dotyczy to sytuacji, gdy osoba składa wnioski w trybie § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, tj. posiada ważne orzeczenie i wnosi o wydanie nowego po wygaśnięciu orzeczenia dotychczasowego - wówczas termin na załatwienie wniosku rozpoczyna bieg po wygaśnięciu orzeczenia dotychczasowego).

6. Wadliwe umieszczanie w ramach jednej wokandy jednocześnie tego samego lekarza orzekającego jako przewodniczącego składu orzekającego i lekarza członka składu orzekającego.

Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Brodnicy, poza wskazanymi uchybieniami, skutecznie realizuje zadania z zakresu orzecznictwa. Przypadki naruszenia przepisów dotyczących terminowości nie skutkują przewlekłością działania. Obsługa osób niepełnosprawnych oraz tryby ustalania ich statusu służą efektywnym rezultatom integracji. Zespół spełnia kryteria dotyczące warunków organizacyjnych i technicznych pomieszczeń.

1. Przyczyny i zakres stwierdzonych uchybień.

1. 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.

W toku postępowania o ustalenie 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. 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.

Ponadto, symbol przyczyny niepełnosprawności zawarty w orzeczeniu o niepełnosprawności powinien odzwierciedlać rozpoznanie uszkodzenia lub choroby, która niezależnie od przyczyny jej powstania powoduje dysfunkcje w aktywności indywidualnej i społecznej osoby orzekanej z uwzględnieniem § 32 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2021 r., poz. 857) oraz § 2 ust. 1 rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia (Dz. U. Nr 17, poz. 162 z późn. zm.). W przypadku ustalenia więcej niż jednego symbolu niepełnosprawności, zgodnie z § 32 ust. 4 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, symbole te mają w porównywalnym stopniu wpływać na zaburzenie funkcji organizmu. W 12 z 50 spraw poddanych kontroli stwierdzono, że w rozpoznaniu zasadniczym prawidłowo ujęto schorzenia oznaczone symbolem 01-U (upośledzenie umysłowe), 02-P (zaburzenia psychiczne) czy 12-C (całkowite zaburzenia rozwojowe), ale chorób podstawowych powinny zostać jeszcze zaliczone specyficzne zaburzenia rozwoju mowy (03-L).

Co więcej, jak przypomina Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w piśmie BON-IV.4263.12.2022.SJ, konstytutywną cechą orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności jest ustalenie jego charakteru czasowego. W ustaleniu przewidywanego okresu trwania niepełnosprawności podstawowe znaczenie ma całościowa ocena rokownicza, która jest dokonywana przez skład orzekający na dzień wydania orzeczenia oraz w oparciu o analizę ustalonego i udokumentowanego stanu faktycznego. Ocena ta wiąże się z prawdopodobieństwem wystąpienia zmiany w funkcjonowaniu osoby orzekanej i jest podejmowana w odniesieniu do ustalonej niepełnosprawności albo stopnia niepełnosprawności”. Należy również pamiętać, że w przypadku osób, które nie ukończyły 16 roku życia, skład orzekający wydając rozstrzygnięcie w przedmiocie czasu, na jaki zostaje wydane orzeczenie, powinien brać pod uwagę nie tylko stan zdrowia, ale w szczególności poziom samodzielności tej osoby w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych adekwatnie do wieku rozwojowego. Z uwagi na dynamikę procesów chorobowych i ich zmienny wpływ na poziom funkcjonowania dziecka w kolejnych etapach rozwoju, skład orzekający może uznać, że istnieje konieczność weryfikacji orzeczenia w zakresie aktualnego poziomu funkcjonowania i wydać orzeczenie na określony okres czasu. Natomiast po okresie intensywnego rozwoju, w którym dziecko powinno nabyć zdolność w zakresie samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych (samoobsługa, poruszanie się, komunikowanie), zasadnym jest wydanie orzeczenia o niepełnosprawności na okres do ukończenia 16-go roku życia.

Dodać w tym miejscu należy, iż z uwagi na specyfikę przyczyn niepełnosprawności oznaczonych symbolem 01-U (upośledzenie umysłowe) i 02-P (zaburzenia psychiczne), nie jest zasadne przyznanie wskazania w pkt 5. Jeśli w orzeczeniu o niepełnosprawności zawarto wyłącznie symbol 01-U lub 02-P, to nie można stwierdzić ograniczeń w pełnieniu ról społecznych dających się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne.

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 października 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. Powiatowy Zespół w 29 z 50 kontrolowanych spraw naruszył zasady prawidłowego doboru lekarza orzekającego, wyznaczając do składu lekarza pediatrę, w sytuacji, gdy powinien orzekać lekarz psychiatra. Natomiast w 3 z kontrolowanych spraw nieprawidłowo wyznaczono drugiego specjalistę (wyznaczanie pedagoga do spraw, gdzie powinien orzekać psycholog).

3. Oceny specjalistów członków składu orzekającego i ich uzasadnienia.

W toku postępowania o ustalenie niepełnosprawności diagnozuje się wynikające z naruszonej sprawności organizmu ograniczenie fizyczne, psychiczne, intelektualne i społeczne uniemożliwiające osobom orzekanym uczestnictwo w różnych sferach życia, adekwatnie do ich wieku, płci, środowiska kulturowego. Zgodnie z obowiązującymi kryteriami i standardami specjaliści uczestniczący w posiedzeniu składu orzekającego w swoich ocenach zobligowani są do wpisania ograniczeń występujących w funkcjonowaniu osoby orzekanej, adekwatnie do rozpoznanej choroby zasadniczej i chorób współistniejących. Przy ocenie ograniczeń wynikających z naruszonej sprawności organizmu utrudniających efektywne funkcjonowanie należy uwzględnić obszary dotyczące m.in.: porozumiewania się, mobilności, samoobsługi, kontaktów społecznych, procesu edukacji.

Uzasadnienia ocen specjalistów powinny zawierać podanie okoliczności oraz przyczyn zakwalifikowania do niepełnosprawności lub odmowy zakwalifikowania z uwzględnieniem obowiązujących standardów orzecznich zapisanych w przepisach prawa. Oceny specjalistów członków składów orzekających muszą być od strony formalnej sporządzane czytelnie w taki sposób, aby nie zawierały istotnych braków, które powodowałyby niemożność prawidłowego wyciągnięcia wniosków orzecznich, zaś 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 niepełnosprawności lub odmowy takiej kwalifikacji.

Wojewódzki Zespół w Bydgoszczy zauważa, że wskazanie przez członków składu w postępowaniu w sprawie orzekania o niepełnosprawności zakresu oraz rodzaju ograniczeń w codziennym funkcjonowaniu osoby orzekanej jest podstawą do określenia jej potrzeb i wyznaczenia konieczności podjęcia działań o charakterze pomocowym. Prawidłowe udokumentowanie dysfunkcji jest niezbędne do wyznaczenia adekwatnej do możliwości psychofizycznych osoby orzekanej ścieżki rehabilitacji, której celem jest pełne uczestnictwo w procesie edukacji i życiu społecznym.

4. Naruszenie przepisów dotyczących terminowości.

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.

Natomiast gdy osoba składa wniosek w trybie § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, tj. posiada ważne orzeczenie i wnosi o wydanie nowego po wygaśnięciu orzeczenia dotychczasowego, wówczas miesięczny termin na załatwienie wniosku rozpoczyna bieg po wygaśnięciu orzeczenia dotychczasowego. W takich przypadkach bowiem wniosek powinien być składany nie wcześniej niż na 30 dni przed upływem ważności posiadanego orzeczenia.

Zespół Kontrolny zbadał 50 spraw. Stwierdzono, że w 1 sprawie Zespół uchybił miesięcznemu terminowi załatwienia wniosku, przy tym zaznaczyć należy, że termin został uchybiony nieznacznie. Z kolei 11 razy Zespół zbędnie zawiadomił o niemożności załatwienia wniosku w terminie, mimo że termin miesiąca na wydanie orzeczenia zachowano (dotyczy to wyżej wskazanej sytuacji wnioskowania o wydanie kolejnego orzeczenia po wygaśnięciu orzeczenia dotychczasowego).

5. Niewłaściwa praktyka sporządzania wokand posiedzeń składów orzekających.

Powiatowy Zespół sporządza wokandy posiedzeń składów orzekających. Stwierdzono wadliwą praktykę wprowadzania w ramach jednej wokandy jednocześnie tego samego lekarza orzekającego jako przewodniczącego składu orzekającego (poprawnie) i lekarza członka składu orzekającego (niewłaściwie, bo to funkcja przewidziana w sytuacji konsultacji lekarskiej dokonanej lekarza niebędącego przewodniczącym składu).

III. Zalecenia pokontrolne.

W celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli uchybień Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Bydgoszczy, działając z upoważnienia Wojewody Kujawsko-Pomorskiego zobowiązuje Przewodniczącego Powiatowego Zespołu w Brodnicy do podjęcia następujących czynności:

- a) 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 i stopniu niepełnosprawności oraz w zakresie prawidłowego wypełniania ocen przez specjalistów. Podpisaną przez specjalistę imienną kartę szkolenia należy przesłać do WZON;
- b) przestrzegać zasad terminowego i zgodnego z przepisami działania Zespołu stosownie do udzielonych wyjaśnień;
- c) zapewnić udział w posiedzeniach składów orzekających właściwych lekarzy, w tym otolaryngologa i okulisty, oraz drugich specjalistów, zgodnie z zasadami wyznaczania składów orzekających;
- d) przeprowadzać kontrole doboru członków składów orzekających;
- e) zapewnić właściwe sporządzenie wokand;
- f) wprowadzić instrukcje mające na celu zapobieganie występowaniu przypadków uchybień w zakresie merytorycznej oceny decyzji dokonywanych na posiedzeniach składów orzekających, jak również uchybień w zakresie nieprzestrzegania wskazanych w protokole kontroli przepisów procedury;
- g) podjąć działania zmierzające do poprawy jakości ocen sporządzanych przez specjalistów, aby oceny sporządzane były w sposób rzetelny, kompetentny, spójny z uzasadnieniem, uwzględniający wszystkie aspekty funkcjonowania osób orzekanych - poprzez systematyczne sprawdzanie losowo wybranych spraw oraz instrukcyjne wypełnianie formularzy;
- h) prowadzić rejestr uchybień w zakresie sporządzania ocen przez lekarzy i specjalistów z wyszczególnieniem: imię i nazwisko lekarza lub specjalisty, rodzaj uchybienia: merytoryczne (dotyczące standardów kwalifikowania do niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności) i formalno-jakościowe (dotyczące kryteriów administracyjnych: pieczęć, podpis, staranność wypełniania oceny).

Wojewódzki Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Bydgoszczy stosownie do § 18 ust. 6 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, oczekuje przedstawienia przez kierownika podmiotu kontrolowanego w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zaleceń, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Do wiadomości:
Pan Piotr Boiński
Starosta Brodnicki