



Bydgoszcz, 8 listopada 2023 roku

**WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI**  
WZON. 431.4.5.2023

**Pani  
Renata Opalińska  
Przewodniczący  
Miejskiego Zespołu  
ds. Orzekania o Niepełnosprawności  
w Toruniu**

### **Wystąpienie pokontrolne**

Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Bydgoszczy, na podstawie art. 6c. ust. 6 ustawy z dnia 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.) i rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 14.10.2023 r. 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 2023 r., poz. 2293), realizując w imieniu Wojewody Kujawsko-Pomorskiego obowiązek nadzoru nad zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności, przeprowadził zgodnie z przyjętym planem kontrolę problemową w Miejskim Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Toruniu.

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 Miejskiego 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 2022 r., a w przypadku skierowań na badania specjalistyczne okres od 2019 roku do dnia kontroli.

Wyniki 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 nieprawidłowościami**.

## 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) wady dokumentacji wewnętrznej, wytworzonej na posiedzeniach składów orzekających:
  - niekompletnie lub wadliwie wypełnione oceny stanu zdrowia sporządzane przez lekarzy-przewodniczących składów orzekających, 43 sprawy na 83 badanych, co stanowi **52 % nieprawidłowo sporządzonych ocen**;
  - niekompletne oceny drugiego specjalisty, brak wyczerpującego opisu zależności od innych osób, lub/i niewłaściwe uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć, 57 spraw na 83 badanych, co stanowi **69 % nieprawidłowo sporządzonych ocen**;
  - w tym oceny specjalistów **sprzeczne wewnętrznie**: 13;
  - brak oceny stanu zdrowia lekarza konsultanta;
  - brak oceny psychologicznej sporządzonej po badaniu specjalistycznym;
  - brak zdania odrębnego w przypadku rozbieżnych ocen składu orzekającego;
- c) wadliwie dobrany skład orzekający, 18 spraw opisanych w Protokole, co stanowi 22 % wadliwie dobranych składów orzekających:
  - w tym nieprawidłowa praktyka wyznaczania lekarza pediatry w sprawach osób upośledzonych umysłowo, chorych psychicznie lub cierpiących na całościowe zaburzenia rozwoju;

- d) wyznaczanie powtórnych terminów posiedzeń składów orzekających bez wniosku strony w postępowaniu wyłącznie wnioskowym;
- e) zakańczanie postępowań o ustalenie niepełnosprawności w trybie stanu zmiany zdrowia nieprawidłowym aktem prawnym;
- f) wady w zakresie wskazań szczegółowych, 9 spraw opisanych w Protokole;
- g) wadliwie kwalifikowane przyczyny niepełnosprawności, nieznajdujące potwierdzenia w dokumentacji medycznej oraz ustalanie nierównoważnych symboli przyczyn niepełnosprawności, 5 spraw opisanych w Protokole;
- h) zbędne zawiadomienie o niezafatwieniu sprawy w terminie.

Miejski Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Toruniu poza wskazanymi nieprawidłowościami i uchybieniami, prawidłowo realizuje zadania z zakresu orzecznictwa.

Nie stwierdzono przypadków naruszenia przepisów dotyczących terminowości mogących skutkować przewlekłością postępowań. Wnioski załatwiane są bezzwłocznie, zwykle w ciągu miesiąca, a w uzasadnionych przypadkach osoby zawiadamiane były o niemożności załatwienia wniosku w terminie; w tych przypadkach termin nie był przesuwany na zbyt odległy dzień. Orzeczenia o niepełnosprawności lub jej stopniu były doręczane terminowo. 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 podań oraz w zakresie dokumentacji medycznej.

Nie stwierdzono uzasadnionych skarg na działanie Zespołu w 2022 r.

Współpraca Miejskiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Toruniu z organem nadzoru była poprawna.

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

- a) Miejski 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) Stwierdzono brak w zakresie specjalności lekarza powołanego w skład Zespołu i uprawnionego do wydania ocen stanu zdrowia. Zespół nie powołał **otolaryngologa**. Brak ten skutkuje wadami w doborze składów orzekających oraz skutkować może wątpliwościami co do prawidłowości ustalanych orzeczeń.

## 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.

W przypadku 1 na 83 orzeczeń 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 Miejskiego 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 - § 33 pkt 3.

Miejski Zespół w 18 kontrolowanych sprawach naruszył zasady prawidłowego doboru lekarza orzekającego, co stanowi **22%** badanej próby.

Ponadto zwraca uwagę fakt **nieprawidłowa praktyka wyznaczania pediatry w sprawach dzieci upośledzonych umysłowo, chorych psychicznie lub cierpiących na całościowe zaburzenia rozwoju**: należy wyznaczać lekarza psychiatrę na przewodniczącego składu orzekającego.

### 3. Wady dotyczące ocen stanu zdrowia i ocen specjalistycznych.

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

Znaczna część ocen lekarskich oraz ocen drugich specjalistów w Miejskim Zespole w Toruniu jest wadliwa, zgodnie z opisem zawartym w Protokole z kontroli, oraz wyliczeniem błędów zawartych w części I. 1. b) niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

**Niepokojące jest, że w większości kontrolowanych spraw stwierdzono istotne wady ocen (52% ocen lekarskich i 69% ocen drugich specjalistów) – pomimo, że Miejski Zespół prowadzi rejestr uchybień.**

Część ocen drugich specjalistów jest sprzeczna wewnątrznie.

Nie zgłoszono zdania odrębnego mimo rozbieżnych ocen, co narusza § 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania. Członek składu orzekającego, w razie odmiennej oceny co do niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności jest zobligowany zgłosić na piśmie zdanie odrębne wraz z uzasadnieniem. Zgłoszenie zdania odrębnego odnotowuje się w protokole. Zarzut ten pojawiał się w poprzedniej kontroli, zakończonej w 2019 r.

Ponadto organ gubił się przy postępowaniach wymagających konsultacji dodatkowego lekarza, który mimo że podpisał się na orzeczeniu, nie wystawił oceny stanu zdrowia, z której wynikałoby przeprowadzenie procedury orzecznich z jego udziałem. Podobnie w przypadku postępowań po zleceniu badania specjalistycznego – brak jest oceny psychologa zasiadającego w składzie orzekającym powołanym po otrzymaniu wyniku specjalistycznego badania psychologicznego – wynika stąd, że psycholog nie brał udziału w tej części procedury, jedynie złożył podpis na orzeczeniu - co jest nieprawidłowością.

#### **4. Nieprawidłowe zawiadamianie o terminie posiedzenia składu orzekającego.**

##### **Wyznaczanie powtórnych składów orzekających bez wniosku strony.**

Problem nieprawidłowej praktyki Zespołu w Toruniu dotyczącej nieskutecznego przesyłania zawiadomień listem zwykłym szczegółowo wyjaśniono w *odpowiedzi na zastrzeżenia z dnia 31.05.2023 r., nr WZON.431.4.4.2023*: niezbędne jest przyjęcie do stosowania wskazanych uwag.

#### **5. Nieprawidłowe zakańczanie postępowań prowadzonych w trybie zmiany stanu zdrowia.**

Ustawodawca w § 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie orzekania wprowadził prawo osoby do weryfikacji ważnego orzeczenia z powodu zmiany stanu zdrowia. Zgodnie z § 15 ust. 3, **orzeczenie o odmowie wydania orzeczenia** o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności skład orzekający wydaje w sytuacji, gdy załączona dokumentacja medyczna oraz badanie osoby orzekanej przez lekarza - przewodniczącego składu orzekającego, nie wskazują na zmianę stanu zdrowia tej osoby.

Tymczasem Zespół kilkakrotnie w ww. trybie wydawał w czasie obowiązywania orzeczenia dotychczasowego identyczne orzeczenie, w przypadku gdy nie stwierdzał zmiany stanu zdrowia pozwalającego na zmianę orzeczenia dotychczasowego. Nie tylko naruszono przepis § 15 ust. 3 poprzez niewydanie prawidłowego orzeczenia, ale generowano w sposób zbędny sytuację, w której osoba posiadała w tym samym czasie dwa identyczne orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

#### **6. Uchybienia w zakresie ustalania symboli przyczyn 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.

Wady stwierdzone podczas kontroli dotyczyły pomijania symboli choroby mimo uznania ją za zasadniczą, dodawania symboli choroby współistniejącej, która nie skutkowałą niepełnosprawnością, błędnego zakwalifikowania Zespołu Downa.

#### **7. Uchybienia w zakresie przyznawania wskazań szczegółowych orzeczenia.**

Wady stwierdzono w 9 przypadkach. Dotyczyły niezgodnego z przepisami przyznania wskazania do pracy w zakładzie aktywności zawodowej, przyznawania wskazania do dofinansowania dodatkowej powierzchni mieszkaniowej, nieprzyznania warsztatu terapii zajęciowej lub konieczności zaopatrzenia w środki pomocnicze. Nie przyznano prawa do karty parkingowej mimo, iż w opinii kontrolującego zaszła przesłanka znacznie ograniczonej możliwości samodzielnego poruszania się, uzasadniającej przyznanie prawa do karty parkingowej. Przy tym osoby spełniały wymogi formalne dotyczące orzeczonego stopnia niepełnosprawności oraz symbolu przyczyny niepełnosprawności zgodnie z art. 8 ust. 3a ustawy z dnia 20.06.1997 r. Prawo o ruchu drogowym.

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

Poprzednia kontrola problemowa w Miejskim Zespole w Toruniu zakończyła się w 2019 r. Znaleziono wówczas podstawy do wznowienia postępowań w 3 z badanych 77 spraw, z uwagi na wątpliwości co do zgodności orzeczenia ze stanem faktycznym lub, że orzeczenie zostało wydane w sposób sprzeczny z przepisami dotyczącymi orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. Pozostałe wady orzeczeń, nie były wadami istotnymi skutkującymi nieprawidłowością rozstrzygnięcia.

W kontroli zakończonej w 2019 r. stwierdzono podobne wady w doborze członków składów orzekających oraz ustalania symboli przyczyn niepełnosprawności. Wówczas także stwierdzono brak dokumentowania przez specjalistów zdania odrębnego. W związku z tym organ nadzoru zobowiązał Przewodniczącego MZON do zapewnienia skutecznego nadzoru i prowadzenia rejestru uchybień. Organ nadzoru nie stwierdził, by rejestr odnotowywał uchybienia stwierdzone w toku kontroli, pomimo ich znacznej liczebności i oczywistości wad, przede wszystkim w dokumentacji wytwarzanej podczas składów orzekających.

Terminowość działania jednostki nie stwarzała ryzyka przewlekłości działania organu. Nie stwierdzono zmiany w tym zakresie.

### **IV. Skutki uchybień.**

1. Ryzyko niepełności materiału dowodowego, mającego potwierdzać podjętą decyzję orzeczniczą.
2. Brak przejrzystości i kompletności dokumentacji narusza prawo obywatela do rzetelnej informacji o stanie jego sprawy.

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

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

1. w sprawie nr WZiPS.8421.31663.2022 zespół kontrolny uznał, że zgromadzone w postępowaniu orzeczniczym dowody i dokumentacja medyczna są wątpliwe do wydania orzeczenia o przyznaniu osobie zainteresowanej określonego stopnia niepełnosprawności - należy ponownie dokonać kwalifikacji osoby orzekanej i w tym celu pilnie wznowić postępowanie, o ile termin ważności orzeczenia nie upłynął;
2. zapewnić udział w posiedzeniach składów orzekających specjalistów właściwych pod względem chorób zasadniczych oraz innych specjalistów – uwzględniając ujednolicone kryteria doboru składów orzekających,
3. zapewnić udział w posiedzeniach składów lekarza otolaryngologa;
4. zobowiązać lekarzy przewodniczących składów orzekających oraz innych specjalistów do prawidłowego, kompletnego wypełniania dokumentacji orzeczniczej, oraz zgodnego z przepisami uzasadniania rozstrzygnięć;
5. przeprowadzać kontrole jakości sporządzanych protokołów i ocen, oraz zapewnić prawidłowe wprowadzanie poprawek w ocenach elektronicznych poprzez SI EKSMON;

6. prowadzić rejestr uchybień w zakresie sporządzania ocen przez członków MZON, 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);
7. zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa zawiadamiać o terminach posiedzeń składów orzekających, tj. w sposób zapewniający skuteczne doręczanie pism oraz dołączanie do akt dokumentu potwierdzającego doręczenie;
8. 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 § 16 ust. 5 rozporządzenia w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli, oczekuje od Przewodniczącego Miejskiego Zespołu, w terminie do **15 grudnia 2023 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:

Pan Michał Zaleski  
Prezydent Torunia