



Bydgoszcz, 5 grudnia 2023 roku

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI
WZON. 431.5.4.2023

Pani
Elżbieta Wiśniewska
Przewodniczący
Miejskiego 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 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 Pracy 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. 2283), 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 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 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 okres od 1 stycznia 2022 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 uchybieniami**.

I. Wykaz uchybień.

1. W zakresie procedury orzecniczej:

- a) stwierdzono w jednej sprawie 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 – 21 spraw, opisanych w Protokole;
- c) wady dokumentacji wewnętrznej, wytworzonej na posiedzeniach składów orzekających:
 - niewłaściwe lub niekompletne oceny stanu zdrowia sporządzane przez lekarzy-przewodniczących składów orzekających – 41 spraw opisanych w Protokole;
 - niekompletne oceny drugiego specjalisty, brak wyczerpującego opisu zależności od innych osób lub/i niewłaściwe uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć – 40 spraw opisanych w Protokole;
 - w tym oceny drugiego specjalisty sprzeczne wewnętrznie – 14 spraw opisanych w Protokole;
 - brak indywidualizacji w ocenie i/lub uzasadnieniu – zbyt ogólnikowość – 13 spraw opisanych w Protokole.
- d) Nieprawidłowo kwalifikowane przyczyny niepełnosprawności, nieznajdujące potwierdzenia w dokumentacji medycznej lub/i nierównoważne symbole przyczyn niepełnosprawności – 13 spraw, opisanych w Protokole;
- e) uchybiono terminowi miesiąca na wydanie orzeczenia – 8 spraw;

- f) stwierdzono brak kart obiegowych odwołania w teczkach postępowania orzeczniczego;
- g) stwierdzono wady wokand – wprowadzanie na wokandach jednocześnie tego samego lekarza orzekającego jako przewodniczącego składu orzekającego i lekarza członka składu orzekającego;
- h) w jednej sprawie (18171/11/I) należało sprawę pozostawić bez rozpoznania – orzekana nie stawiała się, nie usprawiedliwiła nieobecności w terminie. Nieprawidłowo rozpoznano usprawiedliwienie bez zastosowania trybu przywracania uchybionych terminów.

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

Przypadki naruszenia przepisów dotyczących terminowości mogących skutkować przewlekłością postępowań nie wystąpiły. Stwierdzono nieliczne uchybienia przepisów dotyczących terminu zawiadamiania o miejscu i czasie posiedzeń składów orzekających.

Akta osób orzekanych są uporządkowane, lecz niekompletne, bowiem brak w nich było kart obiegowych odwołania. Nadmienić należy, że aktualnie karty są tworzone.

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 porad szkoleniowych, uwzględniając ograniczenia wynikające ze stanu epidemii.

Obsługa osób niepełnosprawnych oraz tryby ustalania ich statusu służą efektywnym rezultatom integracji. W kontrolowanym okresie zanotowano 3 skargi na Miejski Zespół, które uznano za bezzasadne.

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 braki w zakresie lekarzy powołanych w skład Miejskiego Zespołu i uprawnionych do wydania ocen stanu zdrowia – organ nie powołał okulisty. Brak ten skutkuje wadami w doborze składów orzekających, do których powoływany powinien być wskazany lekarz 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.

Taki stan rzeczy stwierdzono w przypadku 1 orzeczenia, na 67 badanych.

2. Wadliwy 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.

Miejski Zespół w 21. kontrolowanych sprawach naruszył zasady prawidłowego doboru składu orzekającego.

3. Wady dotyczące ocen stanu zdrowia oraz 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. c) niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

W przypadku ocen lekarskich stwierdzono 41 wadliwie wypełnionych, zaś ocen drugich specjalistów wadliwych było 40, co stanowi większość skontrolowanych spraw.

4. Niewłaściwie dobrane 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 toku kontroli wykazano 13 spraw, w których niewłaściwie dobrano symbol niepełnosprawności w stosunku do choroby zasadniczej.

5. Uchybiono terminowi na wysłanie wydanego przez Miejski 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, Miejski zespół ma 14 dni, od dnia posiedzenia, na wysłanie wydanego orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.

W przypadku ośmiu spraw uchybiono temu terminowi.

6. Wadliwe tworzenie wokand składów orzekających.

Wokanda wskazuje z imienia i nazwiska członków MZON powołanych w skład orzekający do rozpatrzenia określonych w niej spraw. Błędem jest umieszczanie na jednej wokandzie danego lekarza orzekającego jako przewodniczącego składu orzekającego i jednocześnie jako lekarza członka składu orzekającego. Rubryka „lekarza: członka składu orzekającego” przeznaczona jest dla lekarza – konsultanta, trzeciej osoby w składzie orzekającym.

7. Brak kart obiegowych odwołania w teczках postępowania orzeczniczego.

Nie zanotowano w toku postępowania kontrolnego praktykowania wypełniania kart obiegowych odwołania przez Miejski Zespół. Aktualnie Zespół prawidłowo je sporządza.

III. Wyniki ostatniej kontroli – porównanie.

Ostatnia kontrola problemowa w Miejskim Zespole we Włocławku zakończyła się w 2019 roku.

Stwierdzono wówczas uchybienia w zakresie ustalania składów orzekających – niewłaściwy dobór drugich specjalistów oraz lekarzy. W ocenach drugich specjalistów oraz lekarzy-przewodniczących składów orzekających wskazano na nieprecyzyjność wypełnianych ocen, brak indywidualizacji, braki w ocenach oraz wady uzasadnień, w tym sprzeczność uzasadnień w stosunku do informacji zawartych w całym formularzu oceny. Ponadto stwierdzono uchybienia w zakresie przyznawania wskazań szczególnych orzeczenia, nieprawidłowo kwalifikowane symbole przyczyn niepełnosprawności oraz wady w zakresie stosowanych pieczętek specjalistów. Wadliwie tworzone wokandy i Miejski Zespół nie powołał wówczas psychiatry i okulisty. Od czasu ostatniej kontroli psychiatrę powołano.

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;
2. w jednej sprawie oznaczonej numerem:
- 28236/22/I
jeżeli termin ważności orzeczenia nie upłynął, a Zespół Kontrolny uznał, że zgromadzone w postępowaniu orzecznictwem dowody są niewystarczające lub wątpliwe do wydania orzeczenia o zaliczeniu do określonego stopnia niepełnosprawności, ponownie dokonać kwalifikacji osoby orzekanej i w tym celu wznowić postępowanie;
3. zapewnić udział w posiedzeniach składów orzekających specjalistów właściwych pod względem chorób zasadniczych oraz drugich specjalistów – uwzględniając ujednolicone kryteria doboru składów orzekających;
4. zobowiązać lekarzy przewodniczących składów orzekających oraz drugich specjalistów do prawidłowego i kompletnego wypełniania dokumentacji orzeczniczej;
5. 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);
6. przeprowadzać kontrole jakości sporządzanych protokołów i ocen;
7. 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 **8 stycznia 2024** 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:
Prezydent Włocławka
dr Marek Wojtkowski