



Bydgoszcz, 26 listopada 2021 roku

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI
WZON. 431.5.4.2021

Pani
Ewa Trawińska
Przewodniczący
Powiatowego 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 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 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 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) wadliwie dobrany skład orzekający - 10 spraw opisanych w Protokole;
- b) wady dokumentacji wewnętrznej, wytworzonej na posiedzeniach składów orzekających:
 - niewłaściwie lub niekompletnie oceny stanu zdrowia sporządzane przez lekarzy-przewodniczących składów orzekających - 36 spraw opisanych w Protokole;
 - niekompletne oceny drugiego specjalisty, brak wyczerpującego opisu zależności od innych osób, lub/i niewłaściwe uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć - 44 spraw opisanych w Protokole;
 - błędy w zakresie postępowania, w ramach którego wyznaczono dodatkowych specjalistów orzekających - 3 sprawy opisane w Protokole;
 - Protokoły z posiedzeń składów orzekających: w części dokumentów brak czytelnego podpisu II specjalisty wraz z określeniem specjalności (lub pieczętki określającej ww. dane) oraz wyraźnego podpisu protokolanta;
- c) nieprawidłowo kwalifikowane przyczyny niepełnosprawności, niezajdujące potwierdzenia w dokumentacji medycznej lub/i nierównoważne symbole przyczyn niepełnosprawności - 3 sprawy opisane w Protokole;
- d) uchybienia przepisów dotyczących przyznawania wskazań szczególnych orzeczenia - 4 sprawy opisane w Protokole;
- e) niewłaściwe zakończenie postępowania na skutek wyznaczenia powtórnego terminu posiedzenia składu orzekającego bez wniosku osoby zainteresowanej w 1 sprawie opisanej w Protokole.

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

W żadnej z badanych spraw (62) nie stwierdzono 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. Z tej przyczyny organ kontrolujący nie zaleca wznowienia postępowań.

Co istotne, nie stwierdzono również przypadków naruszenia przepisów dotyczących terminowości mogących skutkować przewlekłością postępowań. Wnioski załatwiane są bezzwłocznie, co do zasady w ciągu miesiąca, a w uzasadnionych przypadkach osoby zawiadamiane są o niemożności załatwienia wniosku w terminie; w tych przypadkach termin nie był przesuwany o znaczącą ilość dni. Orzeczenia o niepełnosprawności lub jej stopniu były doręczane terminowo. Także procedura kierowania i wdrażania wyników badań specjalistycznych była bez zarzutu.

Akta osób orzekanych są uporządkowane.

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.

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. Organ skutecznie realizuje zadania, do których został powołany.

Współpraca Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Toruniu z Wojewódzkim Zespołem ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Bydgoszczy jest dobra.

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 nie sporządza kart obiegowych wniosku generowanych w SI EKSMON.
- c) Stwierdzono brak w zakresie specjalności lekarza powołanego w skład PZON i uprawnionego do wydania ocen stanu zdrowia. Powiatowy Zespół nie powołał **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.

II. Przyczyny i zakres stwierdzonych uchybień.

1. Wadliwy dobór członków składów orzekających.

Prawidłowe ustalenie decyzji orzeczniczej wymaga stosowania przepisów i standardów orzecznich, 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 w 10 kontrolowanych sprawach naruszył zasady prawidłowego doboru lekarza orzekającego.

2. 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.

Szczególnie oceny drugich specjalistów w Powiatowym Zespole w Toruniu są wadliwe, zgodnie z opisem zawartym w Protokole z kontroli, oraz wyliczeniem błędów zawartych w części I. 1. c) niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

W przypadku ocen stanu zdrowia wystawianych przez lekarzy przewodniczących składów orzekających, w znaczącej ich części brak jest uzasadnień rozstrzygnięć, co jest dużą wadą dokumentacji wewnętrznej. Uzasadnienia prowadzące się do skrótowego nazwania choroby zasadniczej lub jednozdaniowa informacja o zaliczeniu do stopnia niepełnosprawności, nie stanowi uzasadnienia w ogóle.

W Rejestrze uchybień w postępowaniach orzeczniczych prowadzonych przez Przewodniczącego Powiatowego Zespołu w roku 2021 także stwierdzono ww. istotne wady dotyczące braku właściwych uzasadnień (np. w sprawach z lutego i marca), nie wpłynęło to jednak na poprawę jakości wystawianych ocen.

Ponadto w przypadku rozszerzenia składu orzekającego o dodatkowego specjalistę (co miało miejsce także po badaniu specjalistycznym) stwierdzono bariery w dokumentacji wewnętrznej. Oceny powinny zostać sporządzone przez każdą osobę powołaną do składu orzekającego, każda z nich ma obowiązek podpisać się w protokole z posiedzenia, oraz na orzeczeniu. Z każdego posiedzenia składu orzekającego należy sporządzać osobny protokół i osobne oceny, z datami właściwymi dla danego posiedzenia składu orzekającego. Niewłaściwe jest uzupełnianie poprzednich dokumentów, wystawionych w pierwszej dacie posiedzenia składu orzekającego, o nowe dowody, uzyskane na potrzeby następnego posiedzenia (np. wynik badania specjalistycznego).

Organ nadzoru wskazuje, że nie ma konieczności rozszerzenia składu orzekającego o osobę kierującą na badania specjalistyczne; przepis stanowi o konieczności skierowania na badania przez członka zespołu, a nie przez osobę zasiadającą w składzie orzekającym, który na badania kieruje (§ 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie wykonywania badań specjalistycznych).

3. 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 3 przypadkach.

4. Uchybienia w zakresie przyznawania wskazań szczegółowych orzeczenia.

Wady stwierdzono w 4 przypadkach.

W jednej sprawie osoba wystawiająca orzeczenia przyznała pkt 10 wskazań (prawo do zamieszkiwania w oddzielnym pokoju) pomimo, że skład orzekający tego wskazania nie przyznał.

W pozostałych przypadkach błąd popełnił skład orzekający, który osobom niezdolnym do pracy i wymagającym terapii zajęciowej (pkt 4 wskazań) jednocześnie uznał ich zdolność do pracy przyznając prawo do pracy (pkt 1 wskazań). Działanie sprzeczne wewnętrznie.

III. Wyniki ostatniej kontroli – porównanie.

Ostatnia kontrola problemowa w Powiatowym Zespole w Toruniu zakończyła się w 2017 roku.

W części badanych wówczas spraw znaleziono podstawy do wznowienia postępowań 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 o stopniu niepełnosprawności. W obecnej kontroli nie znaleziono podstaw do wznowiania postępowań. Wady orzeczeń, jeśli zostały stwierdzone, nie były wadami istotnymi skutkującymi nieprawidłowością rozstrzygnięcia.

W kontroli zakończonej w 2017 r. stwierdzono tożsame uchybienia w zakresie jakości sporządzania ocen - zarówno pod względem formalnym, **w tym braki w zakresie uzasadnień**, oraz uwagi dotyczące doboru składów orzekających. Zespół kontrolny stwierdza brak poprawy w zakresie jakości sporządzanych ocen lekarskich i innych specjalistów. Jest to niepokojąca informacja biorąc pod uwagę zapewnienia Przewodniczącego Zespołu o podjęciu konkretnych działań zmierzających do poprawy jakości ocen, wskazanych w odpowiedzi na Wystąpienie pokontrolne, pismo z dnia 29.10.2017 r., PZOON.0800.2.2017.

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 otolaryngologa, zgodnie z zasadami wyznaczania składów orzekających;
2. zobowiązać lekarzy przewodniczących składów orzekających oraz innych specjalistów do prawidłowego, kompletnego wypełniania dokumentacji orzeczniczej, oraz zgodnego z przepisami uzasadniania rozstrzygnięć;
3. przeprowadzać kontrole jakości sporządzanych protokołów i ocen;
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. wprowadzić druk karty obiegowej wniosku udostępniony w EKSMON;
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 31 stycznia 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 Toruński
Marek Olszewski

podpisano:
Wojewoda Kujawsko-Pomorski