



Bydgoszcz, 26 maja 2022 roku

**WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI**

WZON. 431.5.4.2022

**Pani  
Katarzyna Bułkowska  
Przewodniczący  
Powiatowego Zespołu  
ds. Orzekania o Niepełnosprawności  
w Rypinie**

### **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 Rypinie.

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 2021 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) stwierdzono w 6 sprawach 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 – 31 spraw, opisane w Protokole;
- c) wady dokumentacji wewnętrznej, wytworzonej na posiedzeniach składów orzekających:
  - niewłaściwe lub niekompletne oceny stanu zdrowia sporządzane przez lekarzy-przewodniczących składów orzekających – 18 spraw opisanych w Protokole;
  - niekompletne oceny drugiego specjalisty, brak wyczerpującego opisu zależności od innych osób lub/i niewłaściwe uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć – 41 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 – 7 spraw, opisane w Protokole;

- e) stwierdzono naruszenia przepisów proceduralnych w zakresie zawiadomienia o niezłaatwieniu wniosku w terminie – 4 sprawy;
- f) uchybiono terminowi 14 dni na wysłanie wydanego przez Powiatowy Zespół orzeczenia do strony orzekanej – 2 sprawy;
- g) stwierdzono brak kart obiegowych odwołania w teczkach postępowania orzeczniczego;
- h) stwierdzono nieprawidłowości w tworzeniu wokand – przydzielanie do Przewodniczącego składu orzekającego dwóch specjalistów i umieszczanie ich nazwisk na jednej wokandzie;

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

Stwierdzono nieprawidłowości w tworzeniu wokand z posiedzeń składów orzekających: niepotrzebne umieszczanie przewodniczącego składu orzekającego, w rubryce „Lekarz” - rubryka ta przeznaczona jest dla lekarza-konsultanta; ujawniono także tworzenie wokand, gdzie dwóch specjalistów, z różnych dziedzin miało jakoby rozpatrywać wszystkie sprawy umieszczone na jednej wokandzie, podczas gdy winny być utworzone wokandy dla każdego specjalisty odrębne. W przeciwnym wypadku świadczyłoby to o tym, że w każdej sprawie brał udział poszerzony skład orzekający, co faktycznie nie miało miejsca.

Przypadki naruszenia przepisów dotyczących terminowości mogących skutkować przewlekłością postępowań nie wystąpiły. Stwierdzono nieliczne uchybienia przepisów dotyczących terminu zawiadomienia o miejscu i czasie posiedzeń składów orzekających, w liczbie – 4. Uchybienia terminów 14. dni na wysłanie wydanego przez Powiatowy Zespół orzeczenia do strony orzekanej były nieczęste – ujawniono 2 takie przypadki. Skierowań na badania specjalistyczne w kontrolowanym okresie nie zanotowano.

Akta osób orzekanych są uporządkowane, lecz niekompletne, bowiem brak w nich kart obiegowych odwołania.

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. Nie stwierdzono uzasadnionych skarg na działanie Zespołu w badanym okresie czasu.

## **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) Stwierdzono uchybienia w zakresie tworzonych wokand posiedzeń składów orzekających.
- c) Stwierdzono braki w zakresie lekarzy powołanych w skład Powiatowego Zespołu i uprawnionych do wydania ocen stanu zdrowia – organ nie powołał: okulisty, psychiatry, ortopedy lub reumatologa oraz otolaryngologa. Brak ten skutkuje wadami w doborze składów orzekających, do których powoływani powinni być wskazani lekarze oraz skutkować może wątpliwościami co do prawidłowości ustalanych orzeczeń. Podobnie, mimo posiadanej umowy, zauważalny jest brak powoływania do składów lekarza orzecznika – neurologa.

## **II. Przyczyny i zakres stwierdzonych uchybień.**

### **1. Brak zasadności do zakwalifikowania sprawy do niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności.**

Postępowanie orzecznicze ma za zadanie ustalić stopień niepełnosprawności/niepełnosprawność na podstawie dołączonej przez orzekanego dokumentacji medycznej i niemedycznej. W wyniku analizy tejże dokumentacji oraz przeprowadzonych badań lekarskich, co w okresie pandemii zostało ograniczone w Powiatowym Zespole do absolutnego minimum, następuje ustalenie faktycznego wpływu istniejących deficytów na życie orzekanego, tj. na wypełnianie odpowiednich ról społecznych (adekwatnych do wieku, płci, środowiska kulturowego), zdolności w zakresie samodzielnej egzystencji oraz zdolności do zatrudnienia. Skład orzekający przeprowadza wspomnianą analizę w oparciu o kryteria psychofizyczne, intelektualne i społeczne. Wątpliwości, co do podjętej decyzji w zakresie stopnia niepełnosprawności/niepełnosprawności oraz ich symbolu, przyporządkowanego w oparciu o rozpoznanie zasadnicze choroby, powstają wówczas, kiedy dołączona do akt sprawy dokumentacja medyczna i niemedyczna nie uzasadnia podjętego rozstrzygnięcia.

Taki stan rzeczy stwierdzono w przypadku 6 orzeczeń, na 53 badanych.

### **2. Niewłaściwy 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.

Powiatowy Zespół w 31 kontrolowanych sprawach naruszył zasady prawidłowego doboru lekarza orzekającego.

### **3. Nieprawidłowości w ocenach stanu zdrowia oraz ocenach drugich specjalistów.**

Do właściwego i prawidłowego rozstrzygnięcia – wydania orzeczenia o niepełnosprawności/stopniu niepełnosprawności – konieczna jest rzetelna analiza dokumentacji zawartej w sprawie oraz przeniesienie na podstawie tej analizy ważnych dla postępowania informacji w formularze ocen lekarskich i drugich specjalistów. Treści ocen lekarskich oraz drugich specjalistów winny być wewnętrznie spójne, wyrażone za pomocą zdefiniowanych w przepisach pojęć, które częstokroć różnią się od znaczenia tych samych pojęć w języku potocznym. Podobnie uzasadnienie oceny zbudowane powinno być na fundamencie zebranych w wywiadzie i analizie dokumentacji informacji; nie ma odpowiedniego wytłumaczenia dla sytuacji, gdy wspomniane uzasadnienie stoi w sprzeczności z wypełnioną oceną. Jednocześnie nie dopuszcza się pozostawienia pustych poszczególnych punktów ocen w przypadku, gdy zawarte w dokumentacji informacje pozwalają na ich wydobycie. Każda ocena czy to lekarska, czy drugiego specjalisty winna być wypełniona osobowo, nie ogólnikowo.

W przypadku ocen lekarskich stwierdzono 18 wadliwie wypełnionych, zaś ocen drugich specjalistów wadliwych ujawniono 41, co stanowi większość skontrolowanych spraw.

### **4. Niewłaściwie dobrane symbole niepełnosprawności.**

Symbol niepełnosprawności odzwierciedla przyczynę – schorzenie zasadnicze – na podstawie której wydaje się orzeczenie o niepełnosprawności/stopniu niepełnosprawności. W przypadku więcej niż jednego kryterium chorobowego, na podstawie którego można wydać orzeczenie, stosuje się do trzech symboli, nie więcej, w orzeczeniu. Aby zakwalifikować orzekane dziecko do niepełnosprawności lub dorosłego do stopnia niepełnosprawności z zakresu więcej niż jednego symbolu, muszą schorzenia odpowiadające tym symbolom być do siebie równoważne. W przypadku, gdy orzekany cierpi na wiele chorób, lecz jedno z nich w sposób istotniejszy wpływa na życie orzekanego – stosuje się kwalifikację do symbolu tylko z tego jednego schorzenia.

W toku kontroli wykazano 7 spraw, w których niewłaściwie dobrano symbol niepełnosprawności w stosunku do choroby zasadniczej.

**5. Naruszenie przepisów dot. zawiadomień o niezalutwieniu wniosku w terminie.**

Powiatowy Zespół w Rypinie w przypadku 4 spraw uchybił terminowi zawiadomienia o niezalutwieniu sprawy w terminie.

**6. Uchybiono terminowi na wysłanie wydanego przez Powiatowy 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, Powiatowy zespół ma 14 dni, od dnia posiedzenia, na wysłanie wydanego orzeczenia o niepełnosprawności/stopniu niepełnosprawności.

W przypadku dwóch spraw uchybiono temu terminowi.

**7. Wadliwe tworzenie wokand składów orzekających.**

Tworzenie poszczególnych składów orzekających określa, ilu członków bierze udział w rozpatrywaniu poszczególnych spraw. Błędem jest umieszczanie na jednej wokandzie kilku składów, ponieważ to determinuje konieczność rozpatrywania przez wszystkich każdej wpisanej na wokandzie sprawy. Nazwisko każdego członka Powiatowego Zespołu – lekarza oraz drugiego specjalisty – który został wpisany w wokandę determinuje, jego podpis na orzeczeniu oraz wypełnioną ocenę w dokumentacji.

**8. Brak kart obiegowych odwołania w teczkach postępowania orzeczniczego.**

Nie zanotowano w toku postępowania kontrolnego praktykowania wypełniania kart obiegowych odwołania przez Powiatowy Zespół.

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

Ostatnia kontrola problemowa w Powiatowym Zespole w Rypinie zakończyła się w 2018 roku.

Stwierdzono wówczas uchybienia w zakresie ustalania składów orzekających – niewłaściwy dobór drugich specjalistów oraz lekarzy. W ocenach drugich specjalistów oraz lekarzy-przewodniczących składów orzekających ujawniono nieprecyzyjność wypełnianych ocen, brak indywidualizacji, niepełne oceny oraz brak konkretyzacji w uzasadnieniach, w tym sprzeczność uzasadnień w stosunku do informacji zawartych w całym formularzu oceny. Ponadto stwierdzono naruszenie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących składania oświadczeń woli przez osoby nieumiejące pisać, naruszenie przepisów dotyczących trybów rozpoznawania wniosków, uchybienia w zakresie przyznawania wskazań szczególnych orzeczenia czy nieprawidłowo kwalifikowane symbole niepełnosprawności.

W zakresie warunków organizacyjnych ujawniono wówczas, że w ramach jednej wokandy wpisywano różne składy orzekające oraz stwierdzono braki w powołanych lekarzach-członkach Powiatowego Zespołu: psychiatry, laryngologa, okulisty, ortopedy lub reumatologa oraz neurologa. Uchybienia te są tożsame z wynikami obecnej kontroli.

Brak powołanych lekarzy, jako członków Powiatowego Zespołu skutkuje istnieniem w 58% wadliwie dobranych członków składów orzekających.

#### **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, otolaryngologa, ortopedy lub reumatologa oraz neurologa i psychiatry zgodnie z zasadami wyznaczania składów orzekających;
2. w 6 sprawach oznaczonych numerami:
  - PZON. 8321.673.2021;
  - PZON. 8321.164.2021;
  - PZON. 8321.129.2021;
  - PZON. 8321.248.2021;
  - PZON. 8321.548.2021;
  - PZON.8321.P-85.2021jeżeli 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 (przypomnienie – w przypadku, kiedy upływa wyznaczony termin danego orzeczenia, lecz strona zgodnie z art. 15h ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 [...], Dz. U. 2020, poz. 568, decyduje się dalej korzystać z praw przysługujących jej na mocy tejże ustawy, należy zgodnie z wynikiem kontroli ponownie dokonać kwalifikacji osoby orzekanej).
3. zobowiązać lekarzy przewodniczących składów orzekających oraz drugich 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 30 czerwca 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 Rypiński  
Pan Jarosław Sochacki