

Olsztyn, 7 lipca 2017 r.

PS-V.9532.4.4.2016

Pan

Leszek Ostaszewski

Przewodniczący

Powiatowego Zespołu do Spraw

Orzekania o Niepełnosprawności

w Olsztynie

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 6c ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.) oraz § 2 pkt 4 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 zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 29), działając z upoważnienia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w dniach 14-15 listopada 2016r. przeprowadzono kontrolę doraźną Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Olsztynie, Plac Bema 5.

Miejsce kontroli: siedziba jednostki kontrolowanej oraz Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, ul. Wojska Polskiego 1, 82-300 Elbląg.

Stanowisko kierownika kontrolowanej jednostki pełni Pan Leszek Ostaszewski - przewodniczący Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Olsztynie.

— /Dowód: akta kontroli str. 1-2/

Kontrolę przeprowadził zespół członków Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności realizujący zadania w ramach Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w następującym składzie:

- Renata Dziąbkowska – przewodniczący Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, działającego w ramach Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie,
- Anna Chrobak – sekretarz Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, działającego w ramach Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, na podstawie upoważnienia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 listopada 2016 r. nr FK-VI.0030.1044.2016;

— /Dowód: akta kontroli str. 4/

oraz pozostali członkowie zespołu kontrolnego – lekarze, członkowie Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, działający na podstawie upoważnień Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 3 listopada 2016 r.:

- Piotr Sowicki – upoważnienie nr OK.-II.0030.202.2016;
- Jarosław Mierka – upoważnienie nr OK.-II.0030.203.2016;
- Janina Drabiszczak-Piątkowska – upoważnienie nr OK.-II.0030.204.2016;

– Beata Piotrowska – upoważnienie nr OK.-II.0030.205.2016;

/Dowód: akta kontroli str. 5-8/

Okres objęty kontrolą od dnia 2 stycznia 2016 r. do dnia kontroli tj. 15 listopada 2016 r.

Przepisy prawne regulujące obszar kontroli:

- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t. j. Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.),
- rozporządzenie 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 zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 29),
- rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz.U. z 2015 r. poz. 1110),
- rozporządzenie 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, ze zm.),
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23, ze zm.);

Ilekoć w wystąpieniu pokontrolnym jest mowa o:

- ustawie – oznacza to ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- rozporządzeniu – oznacza to rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r., w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

Przedmiotem kontroli była ocena realizacji przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Olsztynie zadań z zakresu orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

Kontrola miała na celu w szczególności ocenę:

- zasad organizacji składów orzekających oraz poprawności dokonywania analizy formalnej i medycznej wniosku;
- przestrzegania terminów obowiązujących w postępowaniu orzeczniczym;
- kompletności udokumentowania stanu faktycznego w aktach z postępowania o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności,
- rzetelności przeprowadzenia i udokumentowania bezpośredniego badania lekarskiego oraz czytelności sporządzonej dokumentacji;
- zgodności orzeczeń z zebranymi dokumentami i przepisami dotyczącymi orzekania o niepełnosprawności i stopnia niepełnosprawności,
- trafności i spójności ustaleń orzeczniczych w zakresie wskazań zawartych w orzeczeniu z ustaloną niepełnosprawnością lub stopniem niepełnosprawności

/Dowód: akta kontroli str. 3/

W związku zatem z kontrolą, której wyniki zostały szczegółowo opisane w protokole, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Na podstawie ustaleń kontroli działalność
Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Olsztynie
ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami**

W trakcie kontroli ustalono, że w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Olsztynie każde ze skontrolowanych orzeczeń zostało wydane przez dwuosobowy skład orzekający, tj. przez lekarza i pozamedycznego członka składu orzekającego: psychologa, doradcę zawodowego lub pracownika socjalnego. Zachowywana jest zatem zasada kolegalności, adekwatnie do postanowień § 7 ust. 1 rozporządzenia.

Postępowanie w sprawie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności, zgodnie z § 33 rozporządzenia, obejmuje:

- 1) zebranie materiału dowodowego dotyczącego naruszenia sprawności organizmu, możliwości funkcjonowania w życiu codziennym i pełnienia ról społecznych;
- 2) dokonanie przez lekarza wyznaczonego przez przewodniczącego zespołu wstępnej weryfikacji złożonej dokumentacji, w zakresie kompletności oraz konieczności jej uzupełnienia o badania potwierdzające rozpoznaną chorobę zasadniczą, a także określenie specjalności przewodniczącego składu orzekającego odpowiedniej do rozpoznanych schorzeń osoby zainteresowanej lub dziecka;
- 3) powołanie spośród członków zespołu, składu orzekającego do rozpoznania wniosku i wydania orzeczenia stosownie do rozpoznanej choroby zasadniczej;
- 4) kompleksowe udokumentowanie stanu zdrowia i sytuacji społecznej osoby zainteresowanej lub dziecka.

Analiza akt orzeczniczych wykazała, że nie zawsze zawiadomienia o terminie posiedzenia wysyłane są przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Olsztynie do osób zainteresowanych z potwierdzeniem odbioru. Wysyłając do osoby zainteresowanej korespondencję bez potwierdzenia odbioru, organ nie dysponuje dowodem doręczenia pisma stronie postępowania. Procedura stosowana w procesie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności zawarta w § 7 ust. 3 rozporządzenia podaje, że zawiadomienie o terminie rozpatrzenia wniosku, doręcza się stronie. Dowodem doręczenia jest zwrotne poświadczenie odbioru. Z kolei norma prawna wyrażona w art. 39 k.p.a. wskazuje, że organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2016 r. poz. 1030 i 1579), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Powyższe przepisy w sposób jednoznaczny traktują sposób informowania osób zainteresowanych o terminie posiedzenia i winny być traktowane jako wymóg obligatoryjny. Doręczenie jest również czynnością materialno-techniczną wywołującą określone skutki prawne, zwłaszcza w przypadku braku stawiennictwa osoby zainteresowanej na posiedzeniu składu orzekającego w wyznaczonym przez organ terminie. Podkreślenia również wymaga fakt, że art. 66 ustawy w sprawach nieuregulowanych odsyła m.in. do kodeksu postępowania administracyjnego.

W ramach spraw wybranych do kontroli wystąpiły również przypadki wpisywania w treść zawiadomienia, jakie dokumenty medyczne ma dostarczyć osoba zainteresowana na posiedzenie składu orzekającego. Należy tymczasem uznać taką praktykę za nieprawidłową, ponieważ zgodnie z § 6 ust. 5 rozporządzenia jeżeli przedłożona wraz z wnioskiem dokumentacja, o której mowa w ust.

2 i 3 rozporządzenia, jest niewystarczająca do wydania orzeczenia o niepełnosprawności, stopniu niepełnosprawności lub o wskazaniach do ulg i uprawnień, przewodniczący zespołu zawiadamia na piśmie osobę zainteresowaną lub przedstawiciela ustawowego dziecka o konieczności jej uzupełnienia oraz wyznacza termin złożenia brakującej dokumentacji z pouczeniem, że nieuzupełnienie jej w określonym terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Odnosząc się natomiast do kwestii wstępnej weryfikacji medycznej wniosków osób zainteresowanych uzyskaniem orzeczenia, w poprzednim wystąpieniu pokontrolnym jednym z zaleceń było stosowanie formy pisemnej, którego z lekarzy przewodniczący wyznacza do wstępnej weryfikacji medycznej. Natomiast, jak wykazała kontrola, nadal w aktach sprawy brak jest stosowanej adnotacji w tym zakresie. Jednocześnie w trakcie kontroli, członkowie zespołu kontrolnego podnosili zarzut braku dokumentacji medycznej, potwierdzającej ustalenia orzecznicze.

Skontrolowane protokoły z posiedzenia składu orzekającego nie odzwierciedlają przebiegu posiedzenia, ponieważ nie uwzględniają przesłanek, jakimi kierował się skład orzekający wydając dane rozstrzygnięcie. Natomiast skontrolowane uzasadnienia orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności są szablonowe i sformalizowane. Tym samym organ kontrolujący, wobec korespondencji wymienionej pomiędzy organem kontrolującym, a kontrolowanym podtrzymuje informacje przekazane w piśmie z dnia 19 maja br.

Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Olsztynie w przypadku niemożliwości rozpatrzenia sprawy w terminie, prawidłowo zawiadamia stronę postępowania o niezatawieniu sprawy w terminie na podstawie art. 36 kodeksu postępowania administracyjnego.

Kryteria oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 lutego 2002r. w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 roku życia. Na podstawie danych wygenerowanych z Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności w roku 2016 za 3 kwartały narastająco w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Olsztynie zostały złożone 443 wnioski o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności. Orzeczeń zostało wydanych 503.

Liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie wynosi – 409, co stanowi 81% ogólnej liczby orzeczeń o niepełnosprawności wydanych przez kontrolowany Zespół. Natomiast postępowanie Zespołu w przypadku 94 wniosków zakończyło się negatywnie, czyli brakiem ustalenia niepełnosprawności lub odmową wydania nowego orzeczenia o niepełnosprawności.

/Dowód: akta kontroli str. 10, 13/

Kryteria oceny stopnia niepełnosprawności zawiera rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Na podstawie danych wygenerowanych z Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności w roku 2016 za 3 kwartały narastająco w kontrolowanym Zespole zostało złożonych 2.490 wniosków o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Orzeczeń zostało wydanych 2.436, co w podziale na poszczególne stopnie przedstawia się następująco:

- znaczny – 439 orzeczeń,
- umiarkowany – 1.033 orzeczeń,
- lekki – 730 orzeczeń,
- brak – 141,

Podczas kontroli dokonano oceny zgodności z prawem orzeczeń wydanych przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Olsztynie. Badano, czy orzeczenie nie uchybia przepisom prawa materialnego lub procesowego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik jego rozpatrzenia. Kontrolujący zgłosili zastrzeżenia co do prawidłowości wydanych orzeczeń w kontekście ich zgodności z zebranymi dokumentami lub z przepisami dotyczącymi orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności, przez składy orzekające Powiatowego Zespołu. Wyniki analizy merytorycznej orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności w zakresie medycznym w kontekście ustalonego stopnia lub niepełnosprawności wykazały nieprawidłowości w 17 na 50 skontrolowanych spraw, opisanych szczegółowo w protokole pokontrolnym.

/Dowód: akta kontroli str. 19, 21, 22, 25, 31, 32, 34, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 62, 63, 64/

W 28 przypadkach kontrolujący nie potwierdzili słuszności przyznania pozytywnego zapisu w punkcie 9 wskazań dot. spełniania przez osobę niepełnosprawną przesłanek określonych w art. 8 ust. 3a pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.

/Dowód: akta kontroli str. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 54, 60, 63, 64/

Zgodnie z § 32 ust. 3-4 rozporządzenia - symbol przyczyny niepełnosprawności zawarty w orzeczeniu (...) odzwierciedla rozpoznanie uszkodzenia lub choroby, które niezależnie od przyczyny powstania powodują zaburzenia funkcji organizmu oraz ograniczenia w wykonywaniu czynności życiowych i aktywności społecznej osoby zainteresowanej lub dziecka. Orzeczenie może zawierać więcej, niż jeden symbol przyczyny niepełnosprawności, nie więcej niż trzy symbole schorzeń, które w porównywalnym stopniu wpływają na zaburzenie funkcji organizmu. Każdy z symboli wskazanych w orzeczeniu musi samoistnie powodować przyczynę niepełnosprawności orzekanej osoby.

W 13 przypadkach podczas kontroli ustalono, że orzeczenie zostało wydane z naruszeniem ww. przepisu.

/Dowód: akta kontroli str. 21, 26, 27, 29, 32, 33, 38, 42, 43, 44, 46, 48, 62/

Reasumując powyższe zastrzeżenia zespołu kontrolnego budziło przede wszystkim:

- nieprawidłowa kwalifikacja do niepełnosprawności lub nieprawidłowo ustalony stopień niepełnosprawności;
- brak dokumentacji potwierdzającej ustalenia orzecznicze, lub dokumentacja medyczna pozostająca w aktach sprawy, która w wystarczającym stopniu nie potwierdza przebiegu i nasilenia procesu chorobowego;
- brak równoważności ustalonych symboli przyczyn niepełnosprawności;
- lapidarne opisy badań, brak lub mało precyzyjne opisy naruszenia sprawności organizmu i wynikających z nich ograniczeń funkcjonalnych;
- nieczytelne pismo, uniemożliwiające wyciągnięcie wniosków z przeprowadzonego postępowania orzeczniczego, poddającego ponadto w wątpliwość moc dowodową sporządzonego dokumentu;

W związku z powyższymi ustaleniami zaleca się podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości poprzez:

1. skierowanie członków Zespołu odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości co do oceny niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, a posiadających bezterminowe uprawnienia do orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, na szkolenie do Wojewódzkiego Zespołu, w ramach doskonalenia kadr;
2. realizację obowiązku nałożonego na zespoły orzekające o niepełnosprawności przepisem § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności poprzez informowanie strony postępowania o terminie posiedzenia w sposób prawidłowy – z potwierdzeniem odbioru korespondencji,
3. w przypadku braków w dokumentacji medycznej stosowanie zawiadomienia o konieczności jej uzupełnienia, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania – § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności;
4. właściwe formułowanie uzasadnień orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, zgodnie z § 13 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, w szczególności poprzez zawieranie w nich motywów, jakimi organ kierował się wydając rozstrzygnięcie, podstaw faktycznych i prawnych;
5. prawidłowe sporządzenia protokołów z posiedzeń składów orzekających, ze szczególnym naciskiem na uwzględnianie w protokole przesłanek, jakimi skład orzekający kierował się wydając rozstrzygnięcie;
6. podniesienia jakości orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności poprzez wydawanie orzeczeń w oparciu o prawidłową wykładnię przepisów prawa materialnego przy kwalifikowaniu osób orzekanych do niepełnosprawności i stopnia niepełnosprawności
7. podjęcie działań, których efektem będzie poprawa jakości *Ocen stanu zdrowia osoby zainteresowanej lub dziecka* sporządzanych przez lekarzy w trakcie posiedzenia składu orzekającego, aby sporządzane były w sposób czytelny, kompletny, spójny z uzasadnieniem i uwzględniający wszystkie aspekty funkcjonowania osoby orzekanej;
8. prawidłowe formułowanie wskazań, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, adekwatnie do stwierdzonego naruszenia sprawności organizmu i ograniczeń funkcjonalnych uzasadniających korzystanie z ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów.

Na podstawie § 17 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 zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przekazuję powyższe zalecenia pokontrolne, oczekując w terminie 30 dni od daty doręczenia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zaleceń pokontrolnych.

O podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia proszę poinformować Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Z up. WOJEWODY
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Marcin Jastrzębski
DYREKTOR
Wydziału Polityki Społecznej