



Bydgoszcz, 14 lipca 2020 roku

**WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI**  
WZON. 431.1.4.2019

Pani

**Powiatowego Zespołu  
ds. Orzekania o Niepełnosprawności  
w Świeciu**

#### **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 2018 r. poz. 511 ze zm.) 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. 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 Świeciu.

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 stopnia 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 2019 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 i nieprawidłowości, szczegółowo opisane w protokole z kontroli. Działalność jednostki kontrolowanej oceniona została jako **pozytywna z uchybieniami**.

## **I. Wykaz uchybień.**

### **1. W zakresie procedury orzeczniczej:**

- a) stwierdzono w 5 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. Orzeczenia nr 34916/2019, 41175a/2019, 1837/2019, 25921/2019, 17476/2019.
- b) niewłaściwie lub niekompletnie oceny stanu zdrowia sporządzane przez lekarzy-przewodniczących składów orzekających. Orzeczenia nr:  
40302/2018, 40595/2019, 40302/2018, 40422/2019, 40783/2019,  
20345/2019, 30746/2019, 42210/2019, 36372/2019, 7433/2018,  
40188/2018, 14126/2018, 40738/2019, 9183/2019, 30437/2019,  
26506/2019, 38305/2019, 30477/2019, 24011/2019, 42395/2019,  
42542/2019, 27675/2018, 40151/2018, 40290/2018, 25376/2019,  
39880/2019, 34916/2019, 40908/2019, 41175a/2019, 1837/2019,  
25921/2019, 17476/2019, 17032/2019, 23542/2019, 18248/2019,  
35817/2019, 11426/2019, 41040/2019, 13865/2019, 14111/2019,  
14276/2019, 10854/2019, 11142/2019;  
ocena nieczytelna: 40422/2019, 40783/2019;
- c) oceny drugiego specjalisty niekompletnie lub niewłaściwie wypełnione, brak wyczerpującego opisu ograniczeń potwierdzających zależność od innych osób, lub/i niewłaściwe uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć. Orzeczenia nr:  
14126/2018, 40107/2018, 30437/2019, 26506/2019, 38305/2019,

30477/2019, 27675/2018, 40151/2018, 40290/2018, 25376/2019,  
40908/2019, 41175a/2019, 1837/2019, 25921/2019, 32157/2019,  
11331/2019, 11331/2019, 41040/2019, 13865/2019, 14111/2019,  
12470/2019, 8537/2019, 13365/2019, 7511/2019, 7735/2019, 14276/2019,  
10854/2019, 13690/2019, 11142/2019, 10402/2019, 4837/2019,  
11941/2019, 11941/2019, 14426/2019, 14142/2019, 10698/2019,  
9995/2019, 14041/2019, 13046/2019;

w tym oceny nieczytelne: 30477/2019, 38305/2019, 32157/2019,  
11331/2019, 10698/2019, 9995/2019, 14041/2019, 13046/2019,  
9078/2019;

w tym oceny sprzeczne wewnątrznie: 27675/2018, 1837/2019,  
25921/2019, 12470/2019, 7511/2019, 10854/2019, 13690/2019,  
10402/2019, 4837/2019, 13046/2019;

- d) wadliwie dobrany skład orzekający. Orzeczenia nr:  
40302/2018, 30437/2019, 30477/2019, 18248/2019, 30658/2019;
- e) zmieniono datę ustaloną w zawiadomieniu o niezałatwieniu sprawy  
w terminie na późniejszą w sprawie nr 14111/2019;
- f) przekroczenie terminu na rozpatrzenie wniosku w sprawach  
o nr 10698/2019 i 7433/2018.

Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Świeciu, poza wskazanymi uchybieniami, skutecznie realizuje zadania z zakresu orzecznictwa. Przypadki naruszenia przepisów dotyczących terminowości są rzadkie, i nie skutkują istotną przewlekłością działania. Przekroczenia terminu miesiąca były niewielkie. Orzeczenia o niepełnosprawności lub jej stopniu były doręczane terminowo.

Obsługa osób niepełnosprawnych oraz tryby ustalania ich statusu służą efektywnym rezultatom integracji. Nadzór nie stwierdził negatywnych uwag osób niepełnosprawnych lub ich opiekunów dotyczących obsługi klienta.

W Zespole prawidłowo stosowane są przepisy dotyczące orzekania w trybie szczególnym – bez obecności osoby wnioskującej o wydanie orzeczenia. Nie stwierdzono uchybień w zakresie ustalania trybu zaocznego orzekania, zgodnie z § 8 ust. 3-4 rozporządzenia. W sposób zgodny z przepisami pozostawiano wnioski bez rozpoznania.

Nie stwierdzono przypadków, w których konieczne było skierowanie na badania specjalistyczne, a skład orzekający zaniechał tego działania.

## **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 (Dz. U. Nr 139, poz. 1328 ze zm.), dotyczące warunków technicznych pomieszczeń.
- b) Powiatowy Zespół sporządza właściwie wokandy posiedzeń składów orzekających.
- c) Stwierdzono brak w zakresie specjalności lekarzy powołanych w skład PZON i uprawnionych do wydania ocen stanu zdrowia - organ nie powołał: **ortopedy lub traumatologa narządu ruchu**. Brak ten skutkuje niemożnością powoływania na przewodniczącego składu orzekającego właściwego dla choroby zasadniczej 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.

Jedynie w przypadku 5 orzeczeń na 80 badanych stwierdzono taki stan rzeczy.

Jedno z powyższych orzeczeń zostało wydane niezgodnie z prawem dotyczącym składania oświadczeń woli: wniosek został złożony bez woli osoby uprawnionej do działania w jej imieniu. Osoba, której orzeczenie wydano, była w stanie głębokiego otępienia po zatruciu lekami i alkoholem, bez kontaktu – jest więc niezdolna do złożenia oświadczenia woli, niezdolna do czynności

prawnych. Pod wnioskiem odcisnięto przy pomocy tuszu odcisk palca tej osoby, co mija się z przepisami obowiązującymi w tym zakresie, w tym z art. 79 Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2014r. poz. 1145 z późn. zm.).

## **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.

Oceny specjalistów orzekających w Powiatowym Zespole w Świeciu są w znacznej liczbie schematyczne, opisy ograniczeń lakoniczne, rutynowe, brak indywidualizacji, wadliwe są uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć. Wady stwierdzono w przypadku 43 ocen stanu zdrowia oraz 40 ocen pozostałych specjalistów, na 80 badanych spraw zakończonych wydaniem orzeczenia. Ponadto część z ocen była nieczytelna lub mało czytelna.

W 10 przypadkach oceny pozostałych specjalistów były sprzeczne wewnętrznie, co budzi zastrzeżenia do merytoryczności tych specjalistów.

## **3. Wadliwy dobór członków składów orzekających.**

Prawidłowe ustalenie decyzji orzecznich 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 października 2010 roku, 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 w/w 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 6 kontrolowanych sprawach naruszył zasady prawidłowego doboru lekarza orzekającego.

#### **4. Naruszenie przepisów dot. terminowości rozpoznania wniosku.**

Termin ustawowy do załatwienia sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, mający zastosowanie w postępowaniu orzeczniczym, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., wynosi 1 miesiąc, a w sprawie szczególnie skomplikowanej - 2 miesiące. Zgodnie z doktryną, szczególnie skomplikowany charakter sprawy administracyjnej może być uzasadniony ze względu na złożony stan faktyczny sprawy, wymagający przeprowadzenia szczególnie starannego i wnikliwego postępowania wyjaśniającego, jak i ze względu na niejasny stan prawny, wymagający dogłębnej wykładni prawa, czy też z uwagi na precedensowy charakter rozstrzygnięcia. Zakwalifikowanie danej sprawy do „sprawy szczególnie skomplikowanej”, ze względu na doniosłe konsekwencje tej kwalifikacji, oznacza powstanie po stronie organu powinności powiadomienia o tym fakcie strony. Nieuzasadnione stosowanie terminów dotyczących postępowania wyjaśniającego lub sprawy szczególnie skomplikowanej stanowi naruszenie ogólnej zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 12 k.p.a. Wszelka dowolność organu w tym zakresie jest niedopuszczalna.

Należy jednakże zaznaczyć, że do ww. terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa (art. 35 § 5 k.p.a.). Także w przypadku złożenia wniosku o wydanie kolejnego orzeczenia o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności w okresie ważności posiadanego orzeczenia, termin załatwienia sprawy liczy się od dnia następującego po dniu upływu terminu ważności dotychczasowego orzeczenia – zgodnie z aktualną wykładnią Biura Pełnomocnika Rządu. W takich przypadkach bowiem wniosek powinien być składany nie wcześniej niż na 30 dni przed upływem ważności posiadanego orzeczenia.

Jednocześnie mocą § 19 ust. 3 rozporządzenia w sprawie o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ obowiązany jest zawiadomić stronę, wskazując nowy termin jej rozpoznania - nawet wówczas, gdy przekroczenie terminu powstało z przyczyn niezależnych od organu.

W celu zapobieżenia przewlekłości postępowania w wyżej określonym terminie należy zawiadomić wnioskodawcę o niemożności załatwienia sprawy, w sytuacji, gdy organ przewiduje brak możliwości wyznaczenia składu orzekającego w terminie. Zgodnie obowiązującą linią orzecniczą, przytaczając treść wyroku NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 1996 r., I SAB 28/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 97, nowy termin załatwienia sprawy może być uznany za skutecznie wyznaczony w trybie art. 36 § 1, jeżeli zostanie wskazany przez organ właściwy do załatwienia sprawy zgodnie z art. 57 (tj. w dniach, tygodniach lub miesiącach) i z zachowaniem ogólnej zasady szybkości postępowania określonej w art. 12 k.p.a. Nowy termin załatwienia sprawy jest terminem o charakterze instrukcyjnym. Termin ten nie dotyczy poszczególnych czynności procesowych, lecz załatwienia sprawy, a zatem termin określony w tym trybie nie może być zmieniany przez organ, który go ustalił; nie może być on wydłużany. Tym samym uznać należy, że **zmiana daty ustalonej w zawiadomieniu o niezakończonym w terminie na późniejszą jest niedopuszczalna**. Wskutek podjętych czynności kontrolnych stwierdzono, że PZON dopuścił się naruszenia wskazanej zasady.

Zespół Kontrolny zbadał 80 spraw. Stwierdzono, że w **2 sprawach PZON uchybił miesięcznemu terminowi załatwienia wniosku**, orzeczenie wydając w terminie do 2 miesięcy; przy tym zaznaczyć należy, że żadna z badanych spraw nie została uznana za „szczególnie skomplikowaną”, co uzasadniałoby ustalenie 2-miesięcznego terminu załatwienia wniosku. Nie zawiadomiono przy tym o niemożności załatwienia sprawy w terminie. Termin został przy tym **uchybiony nieznacznie**.

### III. Wyniki ostatniej kontroli – porównanie.

Ostatnia kontrola problemowa w Powiatowym Zespole w Świeciu zakończyła się w 2016 roku.

Stwierdzono wówczas tożsame uchybienia w zakresie jakości sporządzania ocen - zarówno pod względem formalnym oraz uwagi dotyczące doboru składów orzekających. Stwierdzono brak wystarczającej liczby specjalistów - tj. lekarza neurologa. Od czasu ostatniej kontroli zalecono powołać w skład Zespołu specjalistę, co zostało zrealizowane.

W 2016 roku nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie terminowości działania. Stwierdzono natomiast 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, czego skutkiem było wznowianie postępowań. W roku 2020 takich przypadków było znacząco mniej.

#### 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 ortopedy lub traumatologa narządu ruchu, zgodnie z zasadami wyznaczania składów orzekających;
2. prowadzić postępowania orzecznicze zgodnie z przepisami prawa i udzielonymi wyjaśnieniami;
3. zobowiązać lekarzy przewodniczących składów orzekających oraz drugih specjalistów do prawidłowego, kompletnego i czytelnego wypełniania dokumentacji orzeczniczej oraz do stosowania w *Ocenach* właściwych pieczętek, zgodnych z przepisami orzeczniczymi;
4. prowadzić rejestr uchybień w zakresie sporządzania ocen przez lekarzy i specjalistów 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 przesać 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 15 września 2020 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 Świecki

WOJEWODA  
Kujawsko-Pomorski