



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 05.07.2019 r.

ZN-II.9532.6.2019.1

Pani
Justyna Falkowska-Wrzeszcz
Przewodnicząca Powiatowego Zespołu
ds. Orzekania o Niepełnosprawności
w Złotowie
Aleja Piasta 32
77-400 Złotów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Działając na podstawie art. 6c ust. 5 i 6 w związku z art. 6c ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1172, z późn. zm.) kontrolerzy w składzie:

- Bartosz Kamiński – Sekretarz Wojewódzkiego Zespołu – kierownik kontroli,
- Dorota Michalska – inspektor wojewódzki,
- Honorata Lewandowska – starszy inspektor wojewódzki,
- Dagmara Błaszczyk-Owczarek – starszy specjalista,
- Monika Misiak – inspektor wojewódzki – kierownik kontroli,
- Stanisław Jarmuda – członek Wojewódzkiego Zespołu – lekarz,
- Józef Solecki – członek Wojewódzkiego Zespołu – doradca zawodowy

przeprowadzili w dniach od 17.04.2019 r. do 24.05.2019 r. kontrolę w Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Złotowie na podstawie upoważnienia Wojewody Wielkopolskiego z dnia 16.04.2019 r. nr KN-II.0030.153.2019.1, której wyniki zostały zamieszczone w protokole z kontroli.

Przedmiot kontroli obejmował:

- usytuowanie organizacyjne Powiatowego Zespołu;
- kwalifikacje członków Powiatowego Zespołu;
- warunki organizacyjne i techniczne pomieszczeń Powiatowego Zespołu;
- prawidłowość i jednolitość stosowania przepisów, standardów i procedur postępowania w sprawach dotyczących orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności;
- zgodność orzeczeń z zebranymi dokumentami i przepisami dotyczącymi orzekania o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności.

Kontrolą objęto okres od 01.01.2018 r. do 24.05.2019 r.

W związku z powyższym, na podstawie art. 6c ust. 5 i 6 w związku z art. 6c ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz § 17 ust. 1 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 niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Usytuowanie organizacyjno-administracyjne Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Złotowie nie budzi zastrzeżeń.

Baza lokalowa Powiatowego Zespołu, w której odbywają się badania i wywiady spełnia wymogi określone 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. z 2018 r. poz. 2027).

Wszyscy członkowie Powiatowego Zespołu uczestniczący w posiedzeniach składów orzekających w okresie objętym kontrolą posiadali odpowiednie kwalifikacje oraz dokumenty je potwierdzające.

W trakcie kontroli zweryfikowano 50 losowo wybranych akt sprawy.

Przewodnicząca Powiatowego Zespołu co do zasady zgodnie z przepisem § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, wyznaczała skład orzekający, w tym lekarza – przewodniczącego składu. Wyjątek stanowi 6 spraw, w których zamiast pracownika socjalnego do składu orzekającego należało wyznaczyć psychologa.

Zgodnie z przepisem § 33 pkt 2 ww. rozporządzenia dokonywano wstępnej weryfikacji dokumentacji medycznej. Lekarz dokonujący wstępnej weryfikacji dokumentacji określał specjalność przewodniczącego składu orzekającego.

W sytuacji gdy lekarz dokonując wstępnej weryfikacji dokumentacji medycznej złożonej wraz z wnioskiem stwierdził, że jest ona niewystarczająca do wydania orzeczenia, Przewodnicząca Powiatowego Zespołu, zgodnie z § 6 ust. 5 ww. rozporządzenia zawiadamiała osobę zainteresowaną odrębnym pismem o konieczności jej uzupełnienia wraz z wyznaczeniem terminu złożenia brakującej dokumentacji, z pouczeniem, że nieuzupełnienie jej w określonym terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Powiatowy Zespół, zgodnie z przepisem § 7 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, zawiadamiał stronę o terminie rozpatrzenia wniosku nie później niż 7 dni przed dniem jego rozpatrzenia. Zawiadomienia zawierają pouczenie zgodne z przepisem § 7 ust. 6 ww. rozporządzenia, który nakłada na stronę obowiązek usprawiedliwienia swojej nieobecności w ciągu 14 dni od daty posiedzenia składu orzekającego pod rygorem pozostawienia sprawy bez rozpoznania.

Wszystkie sprawy były załatwiane terminowo, zgodnie z przepisem art. 35 i art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.). W przypadku nie załatwienia sprawy w terminie Powiatowy Zespół, zgodnie z art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz § 19 ust. 3 pkt 3 ww. rozporządzenia, zawiadomił stronę o niezakończonym w terminie i wyznaczał nowy termin do jej załatwienia.

W wyniku kontroli działalność Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Złotowie oceniono pozytywnie z zastrzeżeniem następujących nieprawidłowości.

Wskazywana w zawiadomieniu na podstawie art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz § 19 ust. 3 pkt 3 ww. rozporządzenia przyczyna niezakończonych spraw w terminie tj. „duża ilość napływających wniosków” wskazuje na kwestie organizacyjne, które nie mogą stanowić okoliczności usprawiedliwiającej bezczynność organu.

Analiza 6 ocen sporządzonych przez psychologa wykazała, że w 5 sprawach końcowa kwalifikacja orzecznicza nie znajduje odzwierciedlenia w treści oceny. Ponadto, oceny psychologiczne kwalifikujące do niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności oraz nie kwalifikujące praktycznie nie różnią się treścią. Oceny są zdawkowe, opisy jednowyrazowe, brak w ocenach faktycznego uzasadnienia podjętej decyzji orzeczniczej. Należy pamiętać, że oceny sporządzane w procesie orzekania stanowią materiał dowodowy dlatego muszą być wypełniane w sposób pełny, wyczerpujący i szczegółowy.

Kontrola 22 ocen sporządzonych przez pracownika socjalnego wykazała brak poprawności merytorycznej w sporządzanych ocenach. Brak było wewnętrznej spójności z zaproponowanym stopniem niepełnosprawności. Uzasadnienia nie zawierają zakresu ograniczeń funkcjonalnych uzasadniających decyzję orzeczniczą. Wszystkie 13 ocen sporządzonych przez XXX są nieczytelne. Nie mogą więc stanowić dowodu w sprawie. Pracownik socjalny biorący udział w składzie orzekającym proponuje rozstrzygnięcie, które zostaje poparte wywiadem i obserwacją. Analiza 9 ocen sporządzonych przez pracownika socjalnego XXX wykazała ich szablonowość. Oceny są w większości niespójne z zaproponowanym rozstrzygnięciem orzeczniczym.

Kontrola 18 ocen sporządzonych przez doradcę zawodowego wykazała, że w większości ocen zapisy są ogólnikowe, bardzo lakoniczne i schematyczne bez indywidualnego podejścia do osób orzekanych. W większości ocen powielane są schematyczne zapisy. Dotyczy to w szczególności informacji o ograniczeniach zawodowych oraz zaleceń dotyczących wymogów stanowiska pracy. Większość propozycji stopnia niepełnosprawności nie znajduje uzasadnienia w przeprowadzonych ocenach. Część ocen jest sprzeczna wewnętrznie i błędna merytorycznie.

Analiza 4 ocen sporządzonych przez pedagoga wykazała, że żadnej oceny nie można uznać jako sporządzonej poprawnie. Oceny pedagogiczne mimo, iż opierały się na przeprowadzonym wywiadzie, nie były poparte wnikliwością oraz właściwym uzasadnieniem podjętego rozstrzygnięcia orzeczniczego. We wszystkich przypadkach wystąpiły nieprawidłowości dotyczące punktu III określającego przebieg dotychczasowego rozwoju dziecka oraz aktualnych problemów i deficytów rozwojowych. W ocenie pedagog podaje jedynie problemy zdrowotne dziecka bez określenia przebiegu rozwoju oraz deficytów rozwojowych. Sporządzone oceny są pozbawione wnikliwości, lakoniczne i nie wystarczająco wskazują na ograniczenia wynikające z naruszonej sprawności organizmu, które stanowiłyby podstawę do zakwalifikowania do osób niepełnosprawnych. Pedagog w ocenach nie wymienia konkretnych czynności determinujących konieczność udzielania pomocy (punkt XIII) w przypadkach, w których w rozstrzygnięciu proponuje niepełnosprawność. W jednej ze sporządzonych ocen pedagog określa, iż dziecko wymaga opieki, przy jednoczesnym stwierdzeniu, iż dziecko nie wymaga pomocy, co w obowiązującym procesie orzeczniczym jest niedopuszczalne. We wszystkich sporządzonych ocenach punkt XIV pozbawiony jest zakreslenia, a zawarte w nim informacje są niepełne, lakoniczne i mało konkretne co do liczby zabiegów oraz częstotliwości wizyt lekarskich, które to dane stanowią istotną wiedzę w procesie orzeczniczym. Zdawkowe określenia nie wnoszą istotnych informacji niezbędnych do podjęcia rozstrzygnięcia orzeczniczego. W uzasadnieniach pedagog powołuje się na „stan zdrowia dziecka” co jest nieprawidłowe, gdyż zgodnie z obowiązującymi kryteriami kwalifikowania w procesie w orzeczniczym niepełnosprawność nie jest oceną stanu zdrowia, ale oceną ograniczeń możliwości funkcjonowania w życiu społecznym i zawodowym będących następstwem naruszenia sprawności organizmu (aspekt medyczny stanowi punkt wyjścia do dalszej kompleksowej oceny skutków w obszarze codziennego funkcjonowania osoby orzekanej). W ocenach zawarte są również treści, które są powieleniem z innej oceny, co świadczy o braku indywidualnego podejścia. Oceny sporządzone zostały minimalistycznie ze znikomą ilością wymaganych treści. Tak sporządzone oceny nie stanowią wartości dowodu w sprawie.

Analiza merytoryczna 50 ocen stanu zdrowia, sporządzonych przez lekarzy przewodniczących składów orzekających wykazała, że:

- w 33/50 sprawach opis zakresu i rodzaju ograniczeń stwierdzanych u osoby orzekanej był niewystarczający,
- w 36/50 sprawach uzasadnienie oceny stanu zdrowia osoby orzekanej było niewystarczające,
- w 6/50 sprawach sporządzona przez lekarza przewodniczącego składu orzekającego ocena stanu zdrowia osoby orzekanej była we fragmentach nieczytelna,

- w przypadku 4 spraw na druku oceny brak było wystarczającego wpisu wskazującego na konieczność sprawowania stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, mimo że w orzeczeniu został przyznany pkt. 7 wskazań, co stanowi naruszenie § 29 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.
- w przypadku 1 sprawy kwalifikując do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności i ustalając symbole przyczyny niepełnosprawności symbol: 02-P oraz 04-O, w dokumentacji medycznej i ocenie lekarza przewodniczącego składu orzekającego brak było podstaw do ustalenia symbolu niepełnosprawności 04-O, co stanowi naruszenie § 32 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności;
- w przypadku 1 sprawy kwalifikując do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności i ustalając symbole przyczyny niepełnosprawności symbol: 02-P oraz 07-S, w dokumentacji medycznej i ocenie lekarza przewodniczącego składu orzekającego brak było podstaw do ustalenia symbolu niepełnosprawności 07-S, co stanowi naruszenie § 32 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności;
- w przypadku 1 sprawy kwalifikując do znacznego stopnia niepełnosprawności i ustalając symbole przyczyny niepełnosprawności symbol: 11-I, 02-P oraz 04-O, w ocenie lekarza przewodniczącego składu orzekającego brak było określenia stopnia nasilenia zaburzeń okulistycznych (tzn. obniżenia ostrości wzroku lub ograniczenia pola widzenia), co stanowi naruszenie § 32 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

Kontrola wykazała również, że w 15 sprawach w uzasadnieniu orzeczenia brak jest odniesienia do ustawowych kryteriów kwalifikujących do niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności.

Ponadto, protokoły z posiedzenia składu orzekającego w większości są nieczytelne.

Biorąc pod uwagę oceny zawarte w wystąpieniu pokontrolnym zaleca się co następuje.

1. Przyczynę niezłażenia sprawy w terminie określać z uwzględnieniem faktu, że kwestie organizacyjne nie mogą być okolicznością usprawiedliwiającą beczynność organu.
2. Oceny psychologiczne winny wskazywać na fakty udowodnione, zatem muszą być wypełniane w sposób pełny, wyczerpujący i szczegółowy, tak aby w pełni obrazowały funkcjonowanie osób orzekanych uzasadniające ostateczną kwalifikację orzeczniczą.
3. Oceny funkcjonowania społecznego należy sporządzać czytelnie, spójnie merytorycznie, wskazując poziom ograniczeń adekwatny do zaproponowanego stopnia niepełnosprawności.
4. Oceny zawodowe sporządzać starannie, unikając ogólnikowości. W uzasadnieniach proponowanego stopnia niepełnosprawności należy wskazywać konkretne fakty i przesłanki kwalifikujące osobę orzekaną do określonego stopnia niepełnosprawności.
5. Oceny pedagogiczne sporządzać w sposób rzetelny, spójny i wnikliwy, poparty pełnym, wyczerpującym opisem z uwzględnieniem faktów uznanych za istotne w sprawie. Zwracać uwagę na indywidualne podejście do każdego orzekanego dziecka, unikając powtarzających się stwierdzeń. Prawidłowo uzasadniać rozstrzygnięcia orzecznicze w oparciu o zebrany materiał dowodowy i wnikliwą analizę potwierdzając słuszność podjętej decyzji.

6. Zaleca się pedagogowi ponowną analizę opracowania „Kryteria kwalifikowania do niepełnosprawności, a rola i zadania pedagoga w procesie orzecznictwym” wydanego w 2015 roku przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zawarte w nim materiały pomocnicze i wytyczne dotyczące prawidłowego sporządzania oceny pedagogicznej należy wprowadzić do bieżącego stosowania.
7. Przy sporządzaniu ocen pedagogicznych szczególną uwagę należy zwrócić na dokonywanie prawidłowej interpretacji pojęć pomocy oraz opieki, zamieszczanie prawidłowych opisów w punkcie XII/XIII oceny, wskazując czynności determinujące konieczność udzielania opieki/pomocy lub tylko pomocy (punkt XIII oceny) przy zakwalifikowaniu do osób niepełnosprawnych. W przypadku stwierdzenia, iż dziecko wymaga pomocy i opieki wymagane jest sprecyzowane w jakich czynnościach wymagana jest opieka, a w jakich pomoc, gdyż są to odrębne pojęcia w procesie orzecznictwym.
8. Oceny stanu zdrowia wypełniać w sposób czytelny i pełny w każdym jej punkcie, a w szczególności poprawnie dokumentować stan zdrowia osoby orzekanej w zakresie opisu zakresu i rodzaju ograniczeń stwierdzanych u osoby orzekanej oraz wynikającego ze schorzeń opisu naruszenia sprawności organizmu osoby orzekanej. W przypadkach przyznania pkt. 7 wskazań – zamieszczać wpis mówiący o konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. W każdym przypadku oceny stanu zdrowia – zamieszczać merytoryczne uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia, zawierające w szczególności wskazanie faktów uznanych w sprawie za istotne i udowodnione.
9. Symbole przyczyny niepełnosprawności ustalać zgodnie z przesłankami określonymi w § 32 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności oraz § 2 rozporządzenia 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, z późn. zm.).
10. Kwalifikować do określonego stopnia niepełnosprawności zgodnie z ustawowymi kryteriami określonymi w art. 4 ust. 1, 2, 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz zgodnie z § 29, § 30, § 31 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.
11. W uzasadnieniu orzeczenia odnosić się do ustawowych kryteriów kwalifikujących do niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności.
12. Zobowiązuje Przewodniczącą Powiatowego Zespołu do skierowania XXX do odbycia szkolenia doskonalącego w Wojewódzkim Zespole.

Działając na podstawie § 17 ust. 5 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 niniejsze zalecenia pokontrolne i proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego Beata Winiecka
Przewodnicząca
Wojewódzkiego Zespołu
do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności
w Województwie Wielkopolskim