



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 listopada 2021 r.

WN-I.431.4.2021 EB

Pani
Agnieszka Durzyńska
Przewodnicząca
Powiatowego Zespołu do Spraw
Orzekania o Niepełnosprawności
w Żurominie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6c ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 2021, poz. 573) zwanej dalej „ustawą o rehabilitacji” 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 (Dz. U. 2013, poz. 29) po przeprowadzeniu kontroli problemowej w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Żurominie przez zespół kontrolujący w składzie: Ewa Brzezińska (kierownik zespołu kontrolującego), Monika Matek, Stanisław Jarmuda, Bożena Mirosz-Gniadek, Adriana Synowska, Anna Konior - członkowie Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Warszawie, działający z upoważnienia Wojewody Mazowieckiego, której wyniki zostały zamieszczone w protokole przekazanym przy piśmie z dnia 13.10.2021 r. (znak:WN-I.431.4.2021) przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

1) Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Żurominie działa na podstawie Zarządzenia nr 36/02 Starosty Żuromińskiego z dnia 28 maja 2002 roku oraz zmieniającego Zarządzenia 53/03 z dnia 27 października 2003 r., wydanego na podstawie art. 6 i 6a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych po uzyskaniu zgody Wojewody Mazowieckiego. Zgodnie § 1 pkt. 2 ww. zarządzenia, Powiatowy Zespół działa przy Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie. Organizację, zakres działania oraz tryb pracy Zespołu określa odrębny regulamin organizacyjny stanowiący załącznik do zarządzenia. Powiatowy Zespół realizuje zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji na terenie Powiatu Żuromińskiego.

Pomieszczenia użytkowane przez Zespół są przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych i spełniają wymagania, o których mowa w § 24 ust. 1 i 2 oraz § 25 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. 2021, poz. 857) zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie orzekania”. Budynek, w którym znajduje się siedziba Powiatowego Zespołu jest przystosowany dla osób z ograniczoną sprawnością ruchową, a pomieszczenia służące obsłudze administracyjno – biurowej Zespołu są dla takich osób dostępne. Osoby niepełnosprawne mają możliwość swobodnego i samodzielnego poruszania się w pomieszczeniach Zespołu oraz użytkowania jego wyposażenia. Pomieszczenia zapewniają poszanowanie dóbr osobistych w trakcie prowadzenia badań lekarskich i rozmów przez członków składów orzekających.

2) Kadra Powiatowego Zespołu spełnia wymogi określone w § 23 ust. 1 w zw. z § 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie orzekania.

Analiza składu osobowego lekarzy - członków Powiatowego Zespołu wykazała, iż do Zespołu nie powołano lekarzy o specjalizacji w dziedzinie okulistyki i ortopedii. Zatem Zespół nie posiada pełnej kadry orzeczniczej, co jest niezgodne z dyspozycją zawartą w § 18 ust. 1 oraz § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie orzekania. Fakt ten uniemożliwia realizację przepisu zawartego w § 33 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania, zgodnie z którym postępowanie w sprawie orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności obejmuje powołanie spośród członków powiatowego oraz wojewódzkiego zespołu, o których mowa w § 18 ust. 1 pkt 3-7, składu orzekającego do rozpoznania wniosku i wydania orzeczenia, określonego w § 7 ust. 1, lub spośród członków powiatowego zespołu wyznaczenie lekarza - członka zespołu ze specjalnością odpowiednią do rozpoznania wniosku i wydania orzeczenia, określonego w § 7 ust. 2; w razie potrzeby do składu orzekającego powołuje się dodatkowo lekarza - członka zespołu ze specjalnością odpowiednią do choroby współistniejącej, mogącej mieć istotny wpływ na wynik postępowania orzeczniczego.

Ponadto toku kontroli stwierdzono, że wymiar godzinowy pracy Sekretarza w Zespole jest niewystarczający do prawidłowej realizacji zadań wynikających z pełnienia funkcji. Zgodnie z § 19 ww. rozporządzenia Przewodniczący Powiatowego Zespołu reprezentuje Zespół na zewnątrz i organizuje jego obsługę administracyjno-biurową natomiast Sekretarz, adekwatnie do wymaganych kwalifikacji tj. na podstawie § 21 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności posiadający ukończone studia magisterskie na kierunku prawo lub administracja, odpowiedzialny jest za obsługę administracyjno-prawną Powiatowego Zespołu. Ponadto Przewodniczący wraz z Sekretarzem na podstawie § 19 ust. 3 ww. rozporządzenia wydają orzeczenia o umorzeniu postępowania, zawiadomienia o niezłażwieniu sprawy w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu do jej złażwienia, a także decyzje w sprawie uchylecia, zmiany orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności. Nieprawidłowości stwierdzone w następstwie analizy formalnoprawnej akt kontrolowanych spraw (w szczególności w przedmiocie formułowania uzasadnień decyzji) świadczą o niewystarczającym zaangażowaniu Sekretarza Zespołu.

3) Powiatowy Zespół pracuje w Elektronicznym Krajowym Systemie Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności zgodnie z art. 6d ustawy o rehabilitacji.

4) Tryb postępowania orzeczniczego przed Powiatowym Zespołem w Żurominie oraz procedury stosowane w tym postępowaniu co do zasady nie budzą zastrzeżeń:

- Powiatowy Zespół po wpływie wniosku o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności lub niepełnosprawności dokonywał niezwłocznie jego weryfikacji pod względem formalnoprawnym oraz pod kątem kompletności dokumentacji medycznej oraz konieczności jej uzupełnienia. Przeprowadzenie czynności weryfikacji potwierdza karta obiegowa wniosku generowana z systemu EKSMOoN. Analizy formalnoprawnej dokonywała Przewodnicząca Zespołu lub Sekretarz. Oceny pod kątem uzupełnienia o dokumentację medyczną dokonywał wyznaczony przez Przewodniczącą Zespołu lekarz członek Powiatowego Zespołu wskazując, o jakie dokumenty należy uzupełnić wniosek albo określając, iż nie wymaga on uzupełnienia o dodatkową dokumentację medyczną. Lekarz określał również specjalizację przewodniczącego składu orzekającego.
- Zespół w każdym przypadku przestrzega dyspozycji zawartej w przepisie § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania, który zobowiązuje Przewodniczącego Powiatowego Zespołu do wyznaczenia składu orzekającego, w tym przewodniczącego, spośród członków zespołu posiadających zaświadczenia uprawniające do orzekania.
- Analiza akt wykazała, że zawiadomienia na podstawie § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania wyznaczające termin posiedzenia składu orzekającego organ wysyła stronie bez zwrotnego potwierdzenia odbioru, co skutkuje tym, że w aktach postępowań orzeczniczych brak udokumentowania faktu doręczenia zawiadomienia stronie postępowania. W aktach sprawy brak jest również wydruku ze strony Poczty Polskiej śledzenia przesyłki, która umożliwiałaby potwierdzenie faktu doręczenia stronie zawiadomienia we wskazanym w przepisach prawa terminie. Jednocześnie nie można ustalić czy Powiatowy Zespół zawiadomienia o wyznaczonym terminie posiedzenia składu orzekającego doręcza stronie postępowania co najmniej 7 dni przed wyznaczonym terminem posiedzenia składu orzekającego zgodnie z wymogiem określonym w § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania. Powyższy zarzut dotyczy wszystkich kontrolowanych spraw. Należy zauważyć, że zawiadomienie powoduje skutki prawne, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło ono do osoby zainteresowanej lub przedstawiciela ustawowego dziecka we właściwej treści i w odpowiednim terminie.
- Jednocześnie wskazać należy, że poddane kontroli orzeczenia były wysyłane za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, co jest zgodne z zasadą doręczania. Z analizy akt poddanych kontroli wynika, że Powiatowy Zespół w Żurominie przestrzega terminów określonych w § 13 ust. 5 rozporządzenia w sprawie orzekania - orzeczenie o niepełnosprawności albo stopniu niepełnosprawności doręcza na piśmie osobom, o których mowa w § 7 ust. 3 ww. rozporządzenia przed upływem 14 dni od dnia posiedzenia w sprawie wydania orzeczenia.
- Kontrola trybu rozpatrywania wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności pod kątem zachowywania terminów do załatwiania spraw wskazanych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735) dalej „k.p.a.” wykazała, że w przypadku 12% (7 spośród 55) spraw Powiatowy Zespół nie dochował ustawowego jednomiesięcznego terminu do załatwienia sprawy z winy organu. Jednocześnie stwierdzono, że w każdym przypadku przekroczenia terminu do załatwienia sprawy Powiatowy Zespół przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadamia stronę postępowania o niezakończonym w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu rozpatrzenia wniosku wskazując przyczynę

uzasadniająca niemożność rozpatrzenia wniosku w ustawowym terminie zgodnie z dyspozycją § 19 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie orzekania oraz art. 36 k.p.a. Ponadto analiza akt wykazała, że zawiadomienia wydawane na podstawie art. 36 k.p.a. organ wysyła stronie bez zwrotnego potwierdzenia odbioru, co skutkuje tym, że w aktach postępowań orzeczniczych brak udokumentowania faktu doręczenia zawiadomienia stronie postępowania.

- Analiza sporządzanych protokołów z posiedzeń składów orzekających wykazała, iż w większości analizowanych spraw na protokole brakowało podpisu protokolanta. Zgodnie z art. 67 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. Protokół, jako pisemne ujęcie (utrwalenie) w prawem przepisanej formie pewnych zdarzeń, czynności, kwestii lub pewnego stanu rzeczy przez organ administracji publicznej, posiada cechy dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 k.p.a. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 68 § 2 k.p.a. „Protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole”. Kontrola wykazała, że protokół w 51 analizowanych spraw nie spełniał wymagań formalnych wskazanych w art. 68 § 2 k.p.a. w przedmiocie braku podpisu protokolanta.
- Wydawane przez Powiatowy Zespół orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności zawierają elementy zgodne z wymaganiami zawartymi w § 13 rozporządzenia w sprawie orzekania.

Analiza wybranych akt spraw pod kątem formalno-prawnym wykazała, iż uzasadnienia do kontrolowanych orzeczeń sporządzane są w sposób nieprawidłowy: we wszystkich sprawach brak uzasadnienia faktycznego i prawnego w przypadku kwalifikacji do stopnia niepełnosprawności i orzeczeń wydawanych osobom, które nie ukończyły 16 r. ż. Przepis zawarty w § 13 ust 4 rozporządzenia w sprawie orzekania nakłada obowiązek wskazania w uzasadnieniu faktów, które uznano za istotne w sprawie i udowodnione oraz wskazania dokumentów potwierdzających rozstrzygnięcie. Standardy jakie powinno spełniać uzasadnienie decyzji określa również przepis zawarty w art. 107 k.p.a., zgodnie z którym uzasadnienie decyzji administracyjnej powinno być rzetelne, a nie pozorne, spójne w odniesieniu do rozstrzygnięcia. Musi ono odpowiadać rozstrzygnięciu dla poprawności decyzji administracyjnej. Niezbędne jest, aby pomiędzy rozstrzygnięciem, a jego uzasadnieniem faktycznym i prawnym istniała wewnętrzna spójność. Uzasadnienie powinno być adekwatne w odniesieniu do całokształtu postępowania (czynności procesowych). W tym zakresie kontrolowany Zespół nie wywiązuje się z obowiązków nałożonych w art. 107 k.p.a oraz § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie orzekania. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Organ administracji musi odnieść się do wszystkich twierdzeń i faktów istotnych dla sprawy jak również wyczerpująco przedstawić wykładnię zastosowanych przepisów prawa. Strona ma prawo wiedzieć, jakimi przesłankami kierował się organ, który wydawał zapadłe w sprawie rozstrzygnięcie, a nie domyślać się, co było tego przyczyną, nawet w przypadku, gdy miała dostęp do akt sprawy. Zasada ta powinna być

szczególnie respektowana w sytuacji, w której organ nakłada na stronę postępowania określone obowiązki lub kiedy odmawia jej przyznania żądanego uprawnienia. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa polega nie tylko na obowiązku powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale także na wszechstronnym wyjaśnieniu, dlaczego organ orzekający zastosował określony przepis. Inaczej mówiąc, uzasadnienie decyzji powinno przedstawiać tok rozumowania organu zmierzającego do konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego w danej sprawie. Obowiązkiem organu rozstrzygającego sprawę – w ramach uzasadnienia podjętej decyzji – jest ustosunkowanie się do celów złożonego wniosku i wskazań w nim zaznaczonych. Brak w tym zakresie sporządzanych przez Powiatowy Zespół w Żurominie uzasadnień stanowi naruszenie prawa procesowego w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy.

Powyższe ustalenia dowodzą, że Zespół nie zrealizował zalecenia pokontrolnego wydanego na skutek kontroli problemowej przeprowadzonej w 2018 r. w zakresie prawidłowego formułowania uzasadnień.

➤ Dokumentacja, w szczególności medyczna, co do zasady była potwierdzona za zgodność z oryginałem przez Powiatowy Zespół.

5) Kontrola wykazała prawidłową organizację posiedzeń składów orzekających.

6) Kontrolujący wnoszą zastrzeżenia co do sposobu oceny niepełnosprawności i stopnia niepełnosprawności dokonywanej przez członków składów orzekających tj. przez pracowników socjalnych, pedagogów i psychologów. Analiza pod względem merytorycznym wybranych *Ocen* (...) wykazała, iż nie spełniają one niezbędnego wymogu kompletności, a proponowany przez specjalistę stopień niepełnosprawności lub niepełnosprawność nie zostały ustalone adekwatnie w relacji do zebranych w wywiadzie i udokumentowanych w *Ocenach* (...) informacji. Zastrzeżenia będą również sformułowane uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć nie wskazujące w każdym przypadku faktów, które uznano za istotne w sprawie i udowodnione zgodnie z przesłankami kwalifikującymi do konkretnego stopnia niepełnosprawności lub niepełnosprawności (art. 4 ust. 1 – 3 oraz art. 4a ustawy o rehabilitacji).

7) Zespół kontrolujący wnosi uwagi co do *Ocen* (...) sporządzonych przez lekarzy – przewodniczących składów orzekających. Dokumentacja medyczna zawarta w analizowanych aktach spraw co do zasady była wystarczająca i uzasadniała zaliczenie do niepełnosprawności albo stopnia niepełnosprawności. Powtarzające się zarzuty dotyczą niewłaściwego dokumentowania stanu faktycznego przez przewodniczących składów orzekających na drukach sporządzanych *Ocen* (...) w przedmiocie opisu zakresu i rodzaju ograniczeń stwierdzanych u osoby orzekanej. Zastrzeżenia będą również sformułowane uzasadnienia proponowanych rozstrzygnięć nie wskazujące w każdym przypadku faktów, które uznano za istotne w sprawie i udowodnione zgodnie z przesłankami kwalifikującymi do konkretnego stopnia niepełnosprawności lub niepełnosprawności.

W związku z powyższymi ustaleniami zalecam:

- 1) Prowadzenie postępowań orzeczniczych zgodnie z terminami załatwiania spraw wynikających z przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.
- 2) Dokumentowanie doręczenia stronom postępowania wszelkiego rodzaju zawiadomień stosowanych w procedurze orzeczniczej poprzez dołączanie do akt wydruku ze strony Poczty Polskiej lub zwrotnego potwierdzenia odbioru zgodnie z przepisami zawartymi w art. 39 k.p.a. oraz w rozporządzeniu w sprawie orzekania.
- 3) Prawidłowe formułowanie uzasadnień orzeczeń zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 107 k.p.a. oraz § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie orzekania.
- 4) Powołanie do składu Zespołu lekarzy brakujących specjalizacji mających zastosowanie w procesie orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności tj. ortopedy i okulisty.
- 5) Zwiększenie wymiaru godzinowego pracy Sekretarza Zespołu.
- 6) Podniesienie 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 przez psychologów, pedagogów i pracowników socjalnych, poprzez podjęcie skutecznych działań zapewniających:
 - przestrzeganie standardów w zakresie kwalifikowania do niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności;
 - rzetelne i wyczerpujące merytorycznie wypełnianie druków *Ocen (...)*;
 - precyzję i obiektywizm w opisie występowania dysfunkcji orzekanej osoby, warunkujących trudności w samodzielnym funkcjonowaniu i pełnieniu ról społecznych,
 - trafność w odniesieniu do treści sporządzonej *Oceny (...)*, kwalifikacji do odpowiedniego stopnia niepełnosprawności lub niepełnosprawności lub odmowy takiej kwalifikacji;
 - formułowanie uzasadnień dokonanej kwalifikacji w aspekcie obowiązujących standardów orzeczniczych, w zakresie kwalifikowania do osób niepełnosprawnych lub stopnia niepełnosprawności.
- 7) Obowiązkowy udział członków Zespołu (lekarzy i specjalistów), których jakość wypełnianych *Ocen (...)* budziła zastrzeżenia kontrolujących, w szkoleniach doskonalących prowadzonych przez członków Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Warszawie w zakresie stosowania przepisów, standardów i procedur postępowania w sprawach dotyczących orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.

Zgodnie z § 17 ust. 3 i 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: „Wystąpienie pokontrolne zawiera ocenę kontrolowanej działalności, wynikającą z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a także uwagi i zalecenia pokontrolne zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub naruszeń prawa.” „Kierownik podmiotu kontrolowanego, w terminie wyznaczonym w wystąpieniu pokontrolnym, zawiadamia organ upoważniony do kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zaleceń pokontrolnych

oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.” W związku z powyższym proszę o przedstawienie stosownych informacji w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia.

Jednocześnie informuję, że treść niniejszego wystąpienia pokontrolnego, ogłoszona zostanie w Biuletynie Informacji Publicznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, na stronie internetowej *bip.mazowieckie.pl*.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Marzena Tazbir-Kowalczyk
Przewodnicząca
Wojewódzkiego Zespołu do Spraw
Orzekania o Niepełnosprawności

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/

Do wiadomości:

Pan Jerzy Rzymowski
Starosta Żuromiński