



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 lipca 2024 r.

WN-I.431.1.2023

Pani
Anna Gajewska
Przewodnicząca
Powiatowego Zespołu do Spraw
Orzekania o Niepełnosprawności
w Legionowie

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. 2024, poz. 44) 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) oraz rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 14 października 2023 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. 2023, poz. 2283) po przeprowadzeniu kontroli problemowej w Powiatowym Zespole do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Legionowie przez zespół kontrolujący w składzie: Ewa Brzezińska, Monika Materek, Stanisław Jarmuda, Bożena Mirosz-Gniadek, Adriana Synowska, Kinga Kipa, Iwona Respond-Zakrzewska - członkowie Wojewódzkiego Zespołu do spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Warszawie, działający z upoważnienia Wojewody

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa, Plac Bankowy 3/5, tel.: (+48) 22 695 69 95, Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /t6j4jd68r/skrytka
www.gov.pl/web/uw-mazowiecki

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Mazowiecki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.gov.pl/web/uw-mazowiecki w zakładce ochrona danych osobowych.

Mazowieckiego, której wyniki zostały zamieszczone w protokole przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

1) Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Legionowie działa na podstawie Zarządzenia Nr 31/02 z dnia 17 czerwca 2002 r. Starosty Powiatu Legionowskiego, 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. Powiatowy Zespół działa na prawach komórki organizacyjnej w strukturach Starostwa Powiatowego w Legionowie. Obszarem działania Zespołu jest powiat legionowski.

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 lekarza o specjalności w dziedzinie laryngologii. 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 pkt. 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. Pomimo systematycznych działań podejmowanych przez Przewodniczącą Zespołu, nadal brak jest lekarza o specjalności w dziedzinie laryngologii.

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 Legionowie oraz procedury stosowane w tym postępowaniu:

➤ Analiza akt poddanych kontroli wykazała, że Powiatowy Zespół w Legionowie ustala swoją właściwość rzeczową i miejscową zgodnie z art. 19 k.p.a. Właściwość miejscowa zespołu została ustalona zgodnie z zasadami określonymi w art. 6 ust. 2 i 3 ustawy o rehabilitacji. Również właściwość instancyjna została ustalona zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji.

➤ Powiatowy Zespół w Legionowie dokonuje weryfikacji złożonego wniosku pod względem formalnoprawnym oraz pod kątem kompletności dokumentacji medycznej i konieczności jej uzupełnienia. W aktach każdej analizowanej sprawy znajduje się *Karta obiegowa wniosku*, generowana w systemie EKSMOON w celu usprawnienia udokumentowania czynności weryfikacji. Treść sporządzonych *Kart obiegowych* wskazuje, że Zespół badał formalnoprawnie wnioski oraz dokonywał oceny pod kątem potrzeby ich uzupełnienia o dokumentację medyczną. Analizy formalnoprawnej dokonywała Przewodnicząca Zespołu lub Sekretarz. Potwierdzeniem dokonanej oceny formalnoprawnej jest data, pieczęć i podpis osoby sporządzającej analizę wniosku. Oceny pod kątem uzupełnienia wniosku o dokumentację medyczną dokonywał lekarz członek Powiatowego Zespołu, wskazując o jakie dokumenty należy uzupełnić wniosek albo określając, iż nie wymaga uzupełnienia o dodatkową dokumentację medyczną. Lekarz określał również specjalizację przewodniczącego składu orzekającego. Potwierdzeniem przeprowadzenia weryfikacji pod kątem kompletności dokumentacji medycznej, konieczności jej uzupełnienia oraz określenia specjalności lekarza właściwego do choroby zasadniczej osoby orzekanej jest pieczęć lekarza członka Powiatowego Zespołu na *Karcie obiegowej*.

➤ Treść § 33 pkt 2 rozporządzenia w sprawie orzekania postępowanie w sprawie orzekania wskazuje na konieczność dokonania przez lekarza wyznaczonego przez przewodniczącego zespołu wstępnej weryfikacji złożonej dokumentacji, o której mowa w § 6 ust. 2 i 3, 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. Czynność wyznaczenia lekarza do wstępnej weryfikacji dokumentacji medycznej przez Przewodniczącą Zespołu jest potwierdzona w *Karcie obiegowej wniosku*.

➤ Dyspozycja zawarta w przepisie § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie orzekania zobowiązuje przewodniczącego Powiatowego Zespołu do wyznaczenia składu orzekającego, w tym przewodniczącego, spośród członków zespołu posiadających zaświadczenia uprawniające do orzekania. Kontrola wykazała, iż w każdej sprawie orzekał co najmniej dwuosobowy skład orzekający, co potwierdza pieczęć i podpis lekarza – przewodniczącego składu orzekającego na protokole oraz orzeczeniu Powiatowego Zespołu, jak również pieczęć i podpis członka składu widniejący na ww. dokumentach. Czynność wyznaczenia składu orzekającego przez Przewodniczącą Zespołu jest udokumentowana w *Karcie obiegowej wniosku* generowanej w SI EKSMOoN.

➤ Analiza akt wykazała, że zawiadomienia na podstawie § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie orzekania wyznaczające termin posiedzenia składu orzekającego, jak również 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. W aktach sprawy brak jest również wydruku ze strony Poczty Polskiej *śledzenia przesyłki*, która umożliwiałaby potwierdzenie faktu doręczenia stronie we wskazanym w przepisach prawa terminie zawiadomienia. 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.

➤ Poddane kontroli orzeczenia były wysyłane zgodnie z terminami określonymi w rozporządzeniu w sprawie orzekania, jak również za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, co jest zgodne z zasadą doręczania.

➤ 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 2024 r., poz. 572) dalej „k.p.a.”, że w przypadku 65 % kontrolowanych spraw Powiatowy Zespół nie dochował ustawowego jednomiesięcznego

terminu do załatwienia sprawy z winy organu. Jednocześnie stwierdzono, że w każdym przypadku przekroczenia terminu Powiatowy Zespół zawiadamia stronę postępowania o niezakończonym terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu rozpatrzenia wniosku wskazując przyczynę uzasadniającą niemożność rozpatrzenia wniosku w ustawowym terminie zgodnie z dyspozycją § 19 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie orzekania oraz art. 36 k.p.a.

➤ W 11 sprawach wymienionych w protokole ww. zawiadomienie zostało wysłane po upływie terminu do załatwienia sprawy. Powyższa praktyka powoduje zasadność zarzutu pozostawiania organu w bezczynności.

➤ Analiza sporządzanych protokołów z posiedzeń składów orzekających wykazała, iż w analizowanych sprawach protokołów sporządzono prawidłowo. 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 przepisanej prawem formie pewnych zdarzeń, czynności, kwestii lub pewnego stanu rzeczy przez organ administracji publicznej, posiada cechy dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 k.p.a. Kontrola wykazała, że protokoły we wszystkich analizowanych sprawach spełniały wymagania formalne art. 67 § 1 k.p.a.

➤ 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 formalnoprawnym 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 całości 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. 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 Legionowie uzasadnień stanowi naruszenie prawa procesowego w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy.

➤ Dokumentacja, w szczególności medyczna, co do zasady nie była prawidłowo potwierdzona za zgodność z oryginałem (73% analizowanych spraw): wprawdzie zawierała takie elementy, jak: adnotację „za zgodność z oryginałem” na każdej stronie, pieczęć organu oraz datę. Jednocześnie zamiast czytelnego podpisu lub imiennej pieczętki osoby upoważnionej dokonującej potwierdzenia widnieje jedynie parafa, co uniemożliwia identyfikację osoby odpowiedzialnej za potwierdzenie zgodności z oryginałem.

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 oraz psychologa. Analiza pod względem merytorycznym wybranych *Ocen* (...) wykazała, iż w przeważającej części 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 niewskazujące 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). Ponadto wybrane

Oceny (...) nie spełniały wymogu kompletności, brak ustalenia stanu faktycznego wykluczał możliwość podjęcia trafnego i rzetelnego rozstrzygnięcia.

Oceny (...) wypełnione przez pedagoga są prawidłowe.

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w piśmie Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych BON-IV-273-125-AP/10 z dnia 29.10.2010 r. osoby w wieku aktywności zawodowej, z rozpoznanymi schorzeniami internistycznymi, ortopedycznymi powinien orzekać doradca zawodowy. Analiza akt wykazała, że Przewodnicząca Zespołu we wskazanych wyżej przypadkach nie wyznacza do składów orzekających doradcy zawodowego, pomimo że specjalista jest powołany do Zespołu i posiada zaświadczenie uprawniające do orzekania o niepełnosprawności. Faktyczny brak wyznaczania do składów orzekających doradcy zawodowego stanowi praktykę niezgodną z wytycznymi Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Powyższy stan faktyczny skutkuje brakiem *Ocen zawodowych* w kontrolowanej próbie akt.

7) Zespół kontrolujący ustalił, że *Oceny (...)* sporządzane przez lekarzy – przewodniczących składów orzekających są co do zasady wypełniane prawidłowo. Nieliczne zarzuty dotyczą niewłaściwego dokumentowania stanu faktycznego przez przewodniczących składów orzekających na drukach sporządzanych *Ocen (...)* w przedmiocie opisu badania podmiotowego, przedmiotowego, opisu zakresu i rodzaju ograniczeń stwierdzanych u osoby orzekanej oraz uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia. Dokumentacja medyczna zawarta w analizowanych aktach spraw co do zasady była wystarczająca i uzasadniała zaliczenie do niepełnosprawności albo stopnia niepełnosprawności.

W związku z powyższymi ustaleniami zalecam:

- 1) Powołanie do składu Zespołu lekarza specjalisty w dziedzinie laryngologii, mającej zastosowanie w procesie orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.
- 2) W każdym przypadku prowadzenie postępowań orzeczniczych zgodnie z terminami załatwiania spraw wynikającymi 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. Wdrożenie działań usprawniających postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosków.

- 3) Wysyłanie zawiadomień na podstawie 36 k.p.a. przed upływem terminu do załatwienia sprawy.
- 4) Dokumentowanie doręczenia stronom postępowania wszelkiego rodzaju zawiadomień stosowanych w procedurze orzeczniczej za zwrotnym potwierdzeniem odbioru zgodnie z przepisami zawartymi w ww. rozporządzeniu.
- 5) Prawidłowe sporządzanie uzasadnień orzeczeń, zgodnie z przepisami zawartymi w art. 107 k.p.a oraz § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie orzekania.
- 6) Wyznaczanie do składu orzekającego doradcy zawodowego, w przypadkach wskazanych w wytycznych zawartych w piśmie Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych BON-IV-273-125-AP/10 z dnia 29.10.2010 r.
- 7) 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 psychologa i pracowników socjalnych oraz lekarzy, co do których kontrolujący zgłosili zastrzeżenia 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.
- 8) Obowiązkowy udział członków Zespołu (specjalistów oraz lekarzy), 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 § 16 ust. 3 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej 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 opis stwierdzonych nieprawidłowości lub naruszeń prawa, a także uwagi i zalecenia pokontrolne zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub naruszeń prawa oraz termin wykonania zaleceń.

Kontrolowany, 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

Przewodnicząca

Wojewódzkiego Zespołu do spraw

Orzekania o Niepełnosprawności

Marzena Tazbir-Kowalczyk

/podpisano kwalifikowanym podpisem

elektronicznym/

Do wiadomości:

Pan Roman Smogorzewski

Starosta Powiatu Legionowskiego