

Białystok, 29.10.2009r.

PS.X. MCW. 0933 – 2 /10

Szanowna Pani

Jolanta Kadłubowska

Przewodnicząca

Powiatowego Zespołu do Spraw

Orzekania o Niepełnosprawności

w Wysokiem Mazowieckiem

Działając z upoważnienia Wojewody Podlaskiego i w zakresie określonym w art. 6 c ustawy z 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008r., Nr 14, poz. 94 z późn. zm.) członkowie Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności przeprowadzili w **dniach 20- 23.09.2010r.** w kierowanym przez Panią Zespole kontrolę sprawdzającą.

Celem kontroli było sprawdzenie sposobu wykonania zaleceń pokontrolnych, sformułowanych w wyniku kontroli problemowej, przeprowadzonej w dniach 28- 30.09.2009r. w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie prawidłowości i jednolitości stosowania przepisów, standardów i procedur oraz zgodności orzeczeń z zebranymi dokumentami i przepisami dotyczącymi orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, zawartymi w ww. ustawie oraz rozporządzeniach:

- Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej z 15.07.2003r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz.U. Nr. 139, poz. 1328 z późn. zm.);
- Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 01.02.2002r. w sprawie kryteriów oceny niepełnosprawności u osób w wieku do 16 r. życia (Dz. U. Nr 17, poz. 162 z późn. zm.),

W związku z kontrolą, której wyniki zostały opisane w protokole, doręczonym w dniu 18.10.2010r. i podpisanym przez Panią, jako kierownika jednostki kontrolowanej, przekazuję niniejsze wystąpienie.

W wyniku przeprowadzonej kontroli sprawdzającej ustalono, iż:

1. zalecenia dotyczące wznowienia postępowań w pięciu (5) sprawach zidentyfikowanych jako budzące wątpliwości co do zgodności z załączoną dokumentacją medyczną-
wykonano niezwłocznie i prawidłowo;

2. zalecenia dotyczące przeprowadzenia szkolenia wewnętrznego członków Zespołu zostały wykonane, ale efektywność tych działań jest zadowalająca w odniesieniu do trybu postępowania (bieżącej organizacji obsługi administracyjno- biurowej). Nie uzyskano wystarczającej efektywności w odniesieniu do prawidłowości stosowania przepisów i standardów w zakresie kwalifikowania do osób niepełnoprawnych (obszaru objętego niezależnością merytoryczną członków orzekających)

Efektywność szkolenia wewnętrznego członków zespołu oceniono w bieżącym postępowaniu kontrolnym na podstawie akt przedmiotowych spraw (40 spraw rozpatrzonych w okresie: 1.01.2010r.- 1.09.2010r.), zakończonych zaliczeniem do osób niepełnosprawnych z powodu schorzeń: układu krążenia, oddechowego, nowotworowych, wydzielania wewnętrznego, laryngologicznych. Ocena obejmowała prawidłowość orzecznictwa (merytoryczną, tj. zgodność wydanych orzeczeń z dokumentacją medyczną) oraz prawidłowość formalną (tj. prawidłowość i jednolitość stosowania przepisów, standardów i procedur).

Analiza prawidłowości dokumentowania stanu faktycznego w ocenach lekarzy wykazała, iż:

1. Kompletność dokumentacji jest badana w każdej indywidualnej sprawie, ale nie przynosi oczekiwanych rezultatów. W ¼ skontrolowanych spraw pomimo przesłanek do uzupełniania dokumentacji- stwierdzono, że jest kompletna.
2. Oceny stanu zdrowia we wszystkich sprawach zawierają niezbędne elementy, są wyczerpujące i można przyjąć, że w większości spraw zostały istotnie przeprowadzone. Nie są jednak wystarczająco indywidualizowane- uwagę zwracają identyczne opisy poszczególnych układów organizmu, niezależnie od tego do którego z trzech stopni niepełnosprawności osoba została zaliczona.
3. Oceny stanu zdrowia, sporządzone w sprawach dotyczących schorzeń narządu głosu, mowy i słuchu nie zawierają (poza 1 przypadkiem) oceny stopnia niedosłuchu (lekki, średni, znaczny, głęboki), ani też oceny zdolności komunikowania się, które to przesłanki decydują o zaliczeniu do niepełnosprawności i stopnia niepełnosprawności.
4. We wszystkich ocenach stanu zdrowia osób przed 16 r. życia o schorzeniach laryngologicznych nieadekwatnie do rodzaju schorzenia zasadniczego ustalono zakres ograniczeń;

Analiza trafności rozstrzygnięć, czyli prawidłowości przyporządkowania stopnia niepełnosprawności do ustalonego stanu faktycznego wykazała, **iż zachodzą wątpliwości co do zgodności orzeczeń ze stanem faktycznym** w następujących sprawach:

1. Nr 1616/10- ustalono lekki stopień niepełnosprawności;
2. Nr 1112/06- ustalono umiarkowany stopień niepełnosprawności;
3. Nr 1667/06- ustalono umiarkowany stopień niepełnosprawności;
4. Nr 2584/09- ustalono umiarkowany stopień niepełnosprawności;
5. Nr 2700/10- ustalono lekki stopień niepełnosprawności;
6. Nr 2567/09- ustalono lekki stopień niepełnosprawności;
7. Nr 2651/10- ustalono lekki stopień niepełnosprawności;

Analiza prawidłowości i jednolitości stosowania przepisów, standardów i procedur (ocena formalno- prawna) w toku postępowań wykazała:

1. Stosowanie zmodyfikowanych definicji ustawowych umiarkowanego i znacznego stopnia w uzasadnieniach rozstrzygnięć;
2. niespójności pomiędzy wskazaniem do zatrudnienia, a uzasadnieniami orzeczeń;
3. niespójności pomiędzy wskazaniem, a ustalonym stopniem niepełnosprawności;

Analiza przyczyn uchybień:

W ocenie organu kontrolującego przyczynami uchybień jest nieprawidłowe stosowanie obowiązujących w postępowaniu orzecznictwym przepisów prawa:

1. procesowego (tryb postępowania);
2. materialnego (kryteria medyczno- społeczne);

Trudnością obiektywną postępowania orzecznictwego jest to, że minimalnym wymogiem formalnym do wszczęcia tej procedury jest złożenie przez stronę dokumentów, na których zawartość merytoryczną (rzetelność opisu z powołaniem się na badania diagnostyczne) organ orzekający nie ma w zasadzie wpływu. Na etapie wszczęcia postępowania nie ma prawnej możliwości weryfikacji wartości merytorycznej dokumentacji i ewentualnie odmowy jej przyjęcia, jeżeli jest lakoniczna, niekompletna i zawierająca szczątkowy opis medyczny. Jednak ustawodawca wyposażył proces orzecznictwy w rozwiązanie prawne, dające pewne gwarancje poprawy skuteczności gromadzenia obiektywnego materiału dowodowego- co jest podstawowym celem postępowania. Jest to uregulowane w § 33 pkt 2 rozporządzenia z 15.07.2003r. obowiązek wstępnej weryfikacji przez lekarza- członka zespołu złożonej dokumentacji medycznej pod kątem jej kompletności, skutkujący wezwaniem do uzupełnienia w określonym przez analizującego zakresie. Skuteczność tego rozwiązania podnosi możliwość pozostawienia sprawy bez rozpoznania w przypadku nie uzupełnienia przez stronę dokumentacji (§ 6 ust. 5).

Reasumując prawidłowe zastosowanie instytucji wstępnej weryfikacji dokumentów przesądza o kierunku postępowania, a przede wszystkim wyklucza (czy istotnie minimalizuje)

ryzyko rozstrzygnięcia sprawy bez wystarczającego oparcia w materiale dowodowym. Z ustaleń kontroli wynika, iż instytucja ta jest stosowana, ale jako formalna autoryzacja lekarza, bez głębszej analizy zawartości załączonych dokumentów i oceny ich przydatności w sporządzeniu oceny stanu zdrowia, opisującej rzeczywisty zakres ograniczeń funkcjonalnych osoby.

Kolejną przyczyną nieprawidłowości jest błędne stosowanie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności § 32 ww. rozporządzenia, zawierającego kryteria medyczne odnoszące się do poszczególnych układów organizmu, z których większość jest sformułowana w sposób elastyczny, ale zarazem kategoriyczny i skonkretyzowany. Uogólniając można przyjąć, że zaliczenie do osób niepełnosprawnych w którymś z 3 stopni uzależnione jest od następujących przesłanek:

- poziomu wydolności czynnościowej- w schorzeniach układu pokarmowego, oddechowego, moczowo- płciowego i narządu ruchu (w tym przypadku także od możliwości kompensacyjnych);
- powikłań narządowych i stopnia wyrównania metabolicznego- w schorzeniach układu krążenia, chorób narządów wydzielania wewnętrznego (np.. cukrzycy);
- określonego w przepisach jako ci najmniej umiarkowany- stopień nasilenia i poziom odpowiednio: zaburzeń nastroju, całościowych zaburzeń rozwojowych i upośledzenia umysłowego;
- obustronnego niedosłuchu- w schorzeniach laryngologicznych;

Zatem prawo wyposaża lekarza, biorącego udział w procesie orzekania w kryteria (ogólne ramy prawne) służące do oceny poszczególnych stanów faktycznych. Z ustaleń kontroli wynika, iż 17 % skontrolowanych spraw (wskazane jako budzące wątpliwości co do zgodności z załączoną dokumentacją medyczną; protokół str. 6-8) zostało rozstrzygniętych bez wnikliwej konfrontacji z ww. przepisami.

Przyczyny nieprawidłowości polegających na modyfikowaniu ustawowych definicji umiarkowanego i znacznego stopnia w uzasadnieniach orzeczeń, niespójnościach pomiędzy wskazaniami do zatrudnienia, a uzasadnieniami orzeczeń oraz wskazaniami a stopniem- także należy upatrywać w nieznanomości przepisów prawa (art. 4 ustawy, § 29- 31 rozporządzenia), które precyzyjnie regulują te kwestie.

Podsumowanie i ocena:

Mając na uwadze powyższe ustalenia, analizy i wnioski należy stwierdzić, iż działalność podmiotu kontrolowanego ocenia się pozytywnie, ale z bardzo istotnymi nieprawidłowościami dotyczącymi zgodności orzeczeń z dokumentacją medyczną oraz przepisami obowiązującymi w zakresie kwalifikowania do poszczególnych stopni niepełnosprawności.

W związku z powyższym zaleca się:

1. Wznowienie postępowań w siedmiu (7) sprawach (wymienionych w pkt 1- 7 niniejszego wystąpienia oraz opisanych na str. 6- 8 protokołu), w oparciu o materialną przesłankę, określoną w art. 6c ust. 3 pkt. 2 ww. ustawy (wątpliwości co do zgodności orzeczenia ze stanem faktycznym) i przeprowadzenie przedmiotowego postępowania w trybie, przewidzianym w przepisach Kodeksu Postępowania Administracyjnego;
2. W zależności od wyniku postępowań, o których mowa w pkt. 1 – rozważenie dokonania zmian osobowych w składzie Powiatowego Zespołu, polegające na odwołaniu przewodniczącego składu orzekającego w sprawach zidentyfikowanych w poprzednim jak i bieżącym postępowaniu kontrolnym jako budzące wątpliwości
3. Zapoznanie członków Powiatowego Zespołu z ustaleniami kontroli;

Jednocześnie informuję, iż jako kierownik jednostki kontrolowanej jest Pani zobowiązana, w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, zawiadomić Wojewodę Podlaskiego o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

otrzymuje do wiadomości:

Starosta Powiatu Wysokomazowieckiego

Miron
29.10.2020

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO
Andrzej Kozłowski
Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej