



Datum: 6.6.2018

Nadzori s področja vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja v javnih zavodih s področja socialnega zavarovanja

Upravna inšpekcija je v letu 2017 izvedla sistemske nadzore v vseh treh zavodih s področja socialnega zavarovanja in sicer v Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Inšpekcijski nadzori so zajemali ugotavljanje pravilnosti izvajanja upravnih postopkov in izvajanja določb Uredbe o upravnem poslovanju.

Upravna inšpekcija je zoper vodenje postopkov in upravno poslovanje v vseh treh zavodih s področja socialnega zavarovanja v preteklih letih prejela večje število pritožb in pobud za nadzor. V inšpekcijskih nadzorih je dejansko ugotovila več kršitev določb ZUP in UUP.

V Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanja so bile najpogostejše nepravilnosti na področju upravnih postopkov: prekoračeni instruksijski roki za odločanje, nepravilnosti pri izdelavi odločb in sestavi dopisov ter napake pri vročanju dokumentov. Na področju upravnega poslovanja pa je največkrat šlo za neustrezno poslovanje s tekočo zbirko in arhivskim gradivom ter neustrezen informacijski sistem za evidentiranje (in kreiranje) dokumentov

V Zavodu RS za zaposlovanje so bile ugotovljene kršitve določb Zakona o splošnem upravnem postopku, Uredbe o upravnem poslovanju in Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Najpomembnejše kršitve se nanašajo na izvajanje upravnih postopkov skladno z načelom materialne resnice, načelom zaslišanja stranke in načelom ekonomičnosti postopka, na kršitve pri izdelovanju upravnih aktov, pri vročanju dokumentov in pri izdelovanju vabil. Pri upravnem poslovanju je bilo ugotovljenih več nepravilnosti pri evidentiranju dokumentov, uporabi prejemne štampiljke, izpolnjevanju rubrik na ovojih zadev in pri pisanju odredb za vročitev dokumentov. Ugotovljeno je tudi bilo, da ne delujeta povezavi do katalogov informacij javnega značaja v jezikih narodnih skupnosti.

Tudi v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije se najpomembnejše kršitve nanašajo na izvajanje upravnih postopkov skladno z načelom materialne resnice in načelom ekonomičnosti postopka, na kršitve pri izdelovanju upravnih aktov, predvsem pri navajanju pravnih podlag v odločbah in sklepih, oblikovanje pravih, določljivih in popolnih izrekov odločb, upoštevanje zakonskega roka za odstop pritožbe II. stopenjskemu organu, reševanje vlog v instruksijskih rokih, oblikovanje obrazložitve odločb, pravilno izdelavo ustreznega akta, ko zavarovanec kljub vabilu ni prisoten (pravilno uradni zaznamek), ravnanje z vlogami, ko organ ni stvarno pristojen, vročanje dokumentov in izdelovanje vabil, poslovanje II. stopenjskega organa v pritožbenem postopku (preizkus odločbe po uradni dolžnosti v skladu z 2. odstavkom 247. člena ZUP), izdajanje ustreznih pooblastil po ZUP za vodenje in odločanje v postopkih. Pri upravnem poslovanju je bilo ugotovljenih več nepravilnosti pri evidentiranju dokumentov, uporabi prejemne štampiljke, izpolnjevanju rubrik na ovojih zadev in pri pisanju odredb za vročitev dokumentov, označevanju razporeda uradnih ur po telefonu.

Poleg že navedenih nepravilnosti so bile pri navedenih zavodih ugotovljene še naslednje sistemske nepravilnosti:

1. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

V okviru sistemskega nadzora je upravna inšpekcija ugotovila nepravilnosti pri določanju pravil upravnih postopkov s predpisom, ki nima pravne narave zakona. Ugotovljeno je bilo, da ZZZS pri reševanju vlog poleg določb ZZVZZ in subsidiarne uporabe ZUP uporablja tudi pravila postopka, ki so določena v Pravilih OZZ. Pravila so bila sprejeta na podlagi 70. člena ZZVZZ in Statuta ZZZS. Pravila na več mestih urejajo oziroma določajo pravila upravnega postopek, kot npr. glede pravica do zdravljenja v tujini (členi 135.a do 135. f), glede uveljavljanje pravic v tujini in napotitve na zdravljenje (členi 219, 224 do 227), poglavje XIV. Organi in izvedenci v postopku uveljavljanja in varstva pravic (člen 256 in ostali). Takšno določanje postopkovnih pravil upravnega odločanja s Pravili OZZ ni dopustno, saj Pravila OZZ ne predstavljajo predpisa, s katerim, bi bilo dopustno določati pravila upravnega postopka.

Pri reševanju pritožbenih postopkov je upravna inšpekcija ugotovila nepravilnosti pri poslovanju z dokumentarnim gradivom, in sicer je bilo ugotovljeno, da prvostopenjski organi v postopkih odločanja ne zagotovijo popolnosti gradiva (bodisi v elektronski ali fizični obliki), na podlagi katerega sprejmejo odločitve. Praksa ZZZS pri poslovanju z dokumentarnim gradivom v teh postopkih je taka, da praviloma ne fotokopirajo oz. v arhivu ne zagotovijo kopij zdravniškega kartona. Posledica takšnega poslovanja je, da v primeru pritožbenega postopka, prvostopenjski organ pošlje dokumentacijo drugostopenjskemu organu brez kopij zdravniškega kartona, drugostopenjski organ pa mora potem naknadno v pritožbenem postopku zahtevati od osebnega zdravnika zdravniški karton, saj je slednji pomemben dokument za pravilno in zakonito odločitev drugostopenjskega organa. Naknadna pridobitev zdravniškega kartona povzroča daljši čas reševanja pritožbenega postopka, saj drugostopenjski organ, dokler nima popolne dokumentacije, ne more zakonito odločiti v pritožbenem postopku.

Upravna inšpekcija je v inšpekcijskem nadzoru presojala tudi pravilnosti in dopustnosti urejanja upravnega poslovanja s Pravilnikom o upravljanju z dokumentarnim gradivom glede na določbe UUP. ZZZS ima na področju upravnega poslovanja sprejet Pravilnik o upravljanju z dokumentarnim gradivom, ki ga je ZZZS sprejel na podlagi 28. in 71. člena Statuta ZZZS. Upravna inšpekcija je ugotovila, da ni sporno, da lahko ZZZS sprejme splošne akte, ki so potrebni za poslovanje in izvajanje dejavnosti ZZZS, vendar z njimi ne more drugače urejati materije, ki je že urejena v podzakonskem aktu, konkretno v UUP, ki jo je sprejela Vlada RS. ZZZS je v Pravilniku o upravljanju z dokumentarnim gradivom določil drugačno definicijo pojmov za posamezne izraze, kot so določeni v UUP, spremenil ureditev upravnega poslovanja ali pa podvajal pojme iz UUP. Navedeni način predpisovanja upravnega poslovanja je upravna inšpekcija ocenila kot neustreznega, saj Pravilnik o upravljanju z dokumentarnim gradivom ne predstavlja predpisa, s katerim bi bilo dovoljeno upravno poslovanje urediti drugače, kot to določa UUP v drugem odstavku 1. člena UUP. Pravilnik o upravljanju z dokumentarnim gradivom namreč predstavlja le interni akt ZZZS, ki ni bil objavljen v Uradnem listu RS, zato ne predstavlja ustreznega predpisa v smislu prej omenjenega drugega odstavka 1. člena UUP.

V zvezi z načinom evidentiranja upravnih zadev je upravna inšpekcija ugotovila tudi nepravilnosti pri evidentiranju pritožbenih postopkov, in sicer je bilo ugotovljeno, da ZZZS evidentira prvostopenjske upravne postopke in pritožbene postopke pod isto številko zadeve. Zaporedne številke dokumentov v drugostopenjski zadevah (pritožbeni postopki) si sledijo v nadaljnjem kronološkem zaporedju kot nadaljevanje zaporednih številk dokumentov iz prvostopenjskih zadev.

Tako evidentiranje ni pravilno, saj bi moral drugostopenjski organ (v primeru ZZZS je to Direkcija) odpreti novo številko kot pritožbo po načrtu klasifikacijskih znakov ZZZS in ne nadaljevati kronološkega zaporedja dokumentov pod isto zadevo, kot jo vodi prvostopenjski organ (npr. OE LJ).

Upravna inšpekcija je na podlagi ugotovitev o nedopustnosti določanja postopkovnih pravil upravnega odločanja s Pravili OZZ, ki ne predstavljajo predpisa, s katerim, bi bilo dopustno določati pravila upravnega postopka, v skladu s svojimi pristojnostmi ministrici za zdravje predlagala proučitev možnosti za spremembe in dopolnitve Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, in sicer, da bi se pravila postopkov, ki jih vodi ZZZS, uredila v tem zakonu in ne bi bila več določena s podzakonskih aktom. Ministrica za zdravje je v odzivu na predlog pojasnila, da bodo pripombe upravne inšpekcije upoštevane ob pripravi novega zakona.

2. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

V inšpekcijskem nadzoru je upravna inšpekcija ugotovila nepravilnosti pri poslovanju s prejetimi pritožbami, in sicer na podlagi pojasnila ZPIZ, ki je navedel:

»V postopkih reševanja zadev v UDG, v primeru prejetja pritožbe na prvostopenjsko odločbo, evidentiramo v zadevi prejeti dokument. Uslužbenec, ki je reševal zadevo na prvi stopnji, mora po pregledu pritožbe v zadevi podati tri rešitve faze:

- *Pritožba je pravočasna*
- *Pritožba je dovoljena*
- *Vložila jo je upravičena oseba.*

Ko potrdi izbrane rešitve, gre zadeva v pregled vodji organizacijske enote uslužbenca, ki je zadevo reševal na prvi stopnji. Ko tudi ta potrdi odločitev uslužbenca in izbere gumb potrdi, gre zadeva v skupni predal »pritožbe PIZ« ali »pritožbe IMZ«. Ta del postopka nadomešča dopis. Postopek pa je zastavljen tako, da sedaj zagotavlja enotno poslovanje na vseh enotah, v postopek so preko poslovnih pravil vključene tudi ustrezne kontrole. Torej je odstop pritožbe drugostopenjskemu organu razviden iz poti posamezne zadeve ter podanih rešitev faz, zato menimo, da je za posamezno zadevo dovolj natančno razvidno kdaj in na kakšen način je bila pritožba odstopljena drugostopenjskemu organu«.

Upravna inšpekcija je takšno poslovanje ocenila kot nepravilno, glede na temeljna načela upravnega postopka, predvsem z vidika načela samostojnosti. Upravna inšpekcija je v nadzoru opozorila, da je potrebno ločiti med procesi, ki so lahko v informacijskem sistemu zabeleženi zgolj kot notranje poslovanje organa in med tistimi, ki predstavljajo neposredno izvrševanje določenega predpisa ter, da posamezna dejanja v postopku izvaja uradna oseba, ki rešuje konkreten primer (tudi če gre za dejanja v zvezi z obveznostmi prvostopenjskega organa s prejeto pritožbo) samostojno, zato je iz vidika temeljnega načela samostojnosti (12. člen ZUP) poseganje v njene odločitve s strani uradnih oseb, ki te pravice nimajo, nesprejemljivo. Zato so opisane »notranje kontrole« z vidika pravilnosti izvajanja določb ZUP sprejemljive le v primeru, da gre za uradne osebe, ki imajo v skladu s podeljenimi pooblastili, pravice do vodenje in odločanja v konkretnih upravnih zadevah. Ob tem pa se sicer postavlja tudi vprašanje racionalnosti in potrebnosti opisanih postopkov »notranje kontrole«, saj za pravilnost izvajanje določb ZUP niso potrebni, vsekakor pa pomenijo podaljševanje procesnih dejanj pri poslovanju organa prve stopnje s prejetimi pritožbami.

ZPIZ ima področje upravnega poslovanje predpisano s Pravilnikom o upravljanju poslovanju, ki ga je ZPIZ sprejel na podlagi 43. člena Statuta ZPIZ. Upravna inšpekcija je v inšpekcijskem nadzoru presojala

pravilnosti in dopustnosti urejanja upravnega poslovanja z navedenim pravilnikom glede na določbe UUP. Pri tem je ugotovila enake nepravilnosti kot v primeru predpisovanja upravnega poslovanja s Pravilnikom o upravljanju z dokumentarnim gradivom pri ZZZS.

Prav tako je upravna inšpekcija v nadzoru preverila način vodenja evidenc dokumentarnega gradiva ZPIZ in ugotovila, da ZPIZ evidenc dokumentarnega gradiva še ne vodi (v celoti) v skladu z določili UUP, t.j. v obliki zadev, temveč jih vodi (predvsem v fizični obliki še vedno) v obliki dosjejev, kar predstavlja kršitev določb UUP, ki obravnavajo upravljanje z dokumentarnim gradivom, saj se dokumenti v upravnih postopkih evidentirajo in shranjujejo v zadevah. V nadzoru je upravna inšpekcija posebej izpostavila nujnost razlikovanja med dosjeji in zadevami tudi z vidika opredelitve samega statusa dosjejev in statusa zadev. Namreč vsaka zadeva mora imeti opredeljen status »nerešeno« oziroma »rešeno« (kar ZPIZ do sedaj ni upošteval, saj je dokumente vodil in hranil tako v fizični kot elektronski obliki – sistem CICS - v obliki dosjejev), medtem ko je dosje praviloma brez statusa, saj dosje ne pokriva reševanja konkretne upravne naloge, niti nima določenega roka.

Upravna inšpekcija je tudi ugotovila, da ZPIZ o zahtevku stranke za pridobitev pravice do invalidske pokojnine v praksi odloči z dvema odločbama. S prvo prizna pravico do invalidske pokojnine, z drugo, ki jo izda po uradni dolžnosti, pa odloči o višine invalidske pokojnine oziroma izdaja tudi t.i. »začasne odločbe«. V izreku ali obrazložitvi odločb navaja, da *bo zavarovancu odmerjena invalidska pokojnina s posebno odločbo, ko bodo zbrani vsi potrebni podatki*. ZPIZ v izreku ali obrazložitvi odločb o priznanju pravice do invalidske pokojnine (po pojasnilih ZPIZ zaradi varstva osebnih podatkov) navaja, da se *izvedensko mnenje pošlje*

zavarovancu in zdravniku v prilogi odločbe, da so izpisi in izračun sestavni deli odločbe) medtem ko ZPIZ-2 sestavnih delov odločb ne določa, niti njihovih prilog ter kako in komu se (priloge) vročajo.

Upravna inšpekcija je ministrici za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlagala preučitev spremembe zakonodaje z namenom zagotoviti procesno zakonitost v postopkih za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja glede na posebnosti teh postopkov. Glede na to, da ZPIZ-2 v 178. členu določa zgolj, da se postopek za uveljavljanje pravic iz obveznega zavarovanja začne na zahtevo zavarovanca ali zdravnika zavarovanca, je upravna inšpekcija predlagala, da se postopek odmere invalidske pokojnine, vključno z izdajo začasnih določb in sestavnih delov odločb ter posebnosti glede vročanja le-teh, za kar trenutno v veljavnem ZPIZ-2 ni pravne podlage, uredi z navedenim zakonom.

3. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Upravna inšpekcija je v inšpekcijskem nadzoru presojala pravilnosti in dopustnosti urejanja pravil postopka s podzakonskim aktom na področju zaposlitvene rehabilitacije in zaposlovanja invalidov.

Pri tem je bilo ugotovljeno, da Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 87/11, 96/12 – ZPIZ-2 in 98/14 – v nad. ZZRZI) ureja pravico do zaposlitvene rehabilitacije in nekatera vprašanja zaposlovanja invalidov ter določa druge oblike, ukrepe in vzpodbude za njihovo zaposlovanje ter način njihovega financiranja.

Na podlagi 12. člena in za izvrševanje 26. do 34. člena ZZRZI je bil izdan Pravilnik o merilih in postopku za pridobitev statusa invalida, za priznanje pravice do zaposlitvene rehabilitacije in za ocenjevanje zaposlitvenih možnosti invalidov ter o delu rehabilitacijskih komisij (Uradni list RS, št. 117/05 – v nadaljevanju Pravilnik). Pravilnik podrobneje določa vsebino meril in postopek za pridobitev statusa invalida po ZZRZI, za priznanje pravice do zaposlitvene rehabilitacije in za ocenjevanje zaposlitvenih možnosti invalidov ter ureja delo rehabilitacijskih komisij.

Po pregledu določb Pravilnika je upravna inšpekcija ugotovila, da ta ureja način vložitve vloge in pridobitve medicinske dokumentacije (6. člen); uporabo določb ZUP (7. člen), imenovanje predsednika in članov rehabilitacijske komisije ter določitev datuma obravnave oziroma sklica seje (8. člen); navzočnost oseb na obravnavi in izdajo mnenja ter način seznanitve stranke z mnenjem (9. člen); izdajo odločbe (10. člen), pravico do pritožbe ter odločanje o pritožbi (11. člen).

Postopek za pridobitev statusa invalida in pravice do zaposlitvene rehabilitacije je v ZZRZI urejen pomanjkljivo. V bistvenem delu ga dopolnjujejo določbe Pravilnika, zlasti drugi in tretji odstavek 7. člena, drugi in tretji odstavek 8. člena, 9. člen in drugi odstavek 11. člena Pravilnika. Zato je treba šteti, da so pravila postopka v tem delu izvirno urejena s predpisom, ki ni zakon, kar pa je pravno nedopustno.

V zvezi s problematiko urejanja pravil postopka s podzakonskim aktom je bilo pristojnemu Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZE) predlagano, da preuči možnost za spremembo Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanje invalidov ter ureditev vročanja po 115. členu Zakon o urejanju trga dela ZZRZI. MDDSZE je v odzivu na predlog pojasnilo, da bodo pripombe upravne inšpekcije upoštevane ob pripravi novele tega zakona.