



Bydgoszcz, 31 stycznia 2022 roku

**WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI**

WZON. 431.6.3.2022

**Pan**

**Maciej Glamowski**

**Prezydent Grudziądza**

### **Wystąpienie pokontrolne**

Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Bydgoszczy, na podstawie art. 6c. ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. 2021 r. poz. 573 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 roku 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. z 2013 r. poz. 29), realizując w imieniu Wojewody Kujawsko-Pomorskiego obowiązek nadzoru nad powiatowymi zespołami do spraw orzekania o niepełnosprawności przeprowadził kontrolę doraźną w Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Grudziądzu.

Kontrolę wszczęto z powodu zgłaszanych przez osoby orzekane lub opiekunów osób niepełnosprawnych zastrzeżeń dotyczących pracy Powiatowego Zespołu w Grudziądzu. Zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim nieprzestrzegania przepisów dotyczących terminowości w czynnościach podejmowanych przez Powiatowy Zespół w ramach prowadzonych postępowań o nadanie statusu osoby niepełnosprawnej. Ponieważ informacje o możliwych uchybieniach lub nieprawidłowościach w zakresie organizacji pracy i przewlekłego działania Powiatowego Zespołu w Grudziądzu były już przyjmowane przez organ nadzoru w latach ubiegłych, a te same zarzuty były powodem wszczęcia kontroli

doraźnej w latach 2013 - 2014, Wojewódzki Zespół w Bydgoszczy uznał za zasadne wystąpić do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o wszczęcie procedury kontrolnej w podległej jednostce.

Przedmiotem kontroli była organizacja pracy Powiatowego Zespołu, mająca służyć prawidłowej realizacji zadań orzeczniczych, i prawidłowość stosowania przepisów dotyczących działania jednostki w sprawach dotyczących orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.

Ogólnym celem kontroli było zbadanie prawidłowości działania podmiotu kontrolowanego w zakresie objętym tematyką kontroli. W szczególności kontrola miała na celu zbadanie terminowości załatwiania spraw dotyczących orzekania o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności i oceny czy Powiatowy Zespół w Grudziądzu działa przewlekłe - a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości - ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie wniosków, uwag, zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej.

Kontrolą objęto 2021 rok.

Wyniki kontroli, zgodnie z § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 roku w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli, zostały przedstawione w protokole kontroli.

Poddając ocenie działalność zespołu w zakresie podlegającym kontroli, stwierdzono przypadki uchybień i nieprawidłowości, szczegółowo opisane w protokole z kontroli. Działalność jednostki kontrolowanej w zakresie terminowej realizacji zadań oceniona została jako **negatywna**.

#### **I. Wykaz nieprawidłowości:**

- a) przewlekłość działania w zakresie rozpatrywania wniosków o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub jej stopniu: od momentu analizy wstępnej wniosku, po zakończenie procedury wydaniem orzeczenia;
- b) przewlekłość działania w zakresie doręczenia rozstrzygnięć;
- c) niestosowanie ujednoliconego druku Karty obiegu wniosku.

## II. Przyczyny i opis stwierdzonych nieprawidłowości

Przez przewlekłość postępowania przed organem administracji publicznej należy rozumieć brak należytego zaangażowania organu w załatwieniu sprawy. Przewlekłość postępowania obejmuje takie przypadki prowadzenia postępowania jak np.: wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu, wykonywanie czynności pozornych powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny, mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzeby wynikające z istoty sprawy, stan zastoju procesowego wynikający z zaniechania lub wadliwości działań organu. Sprawna i efektywna realizacja zadań orzeczniczych uzależniona jest w znacznym stopniu od organizacji pracy organu. Za organizację pracy Powiatowego Zespołu odpowiada Przewodniczący.

Procedura wstępnej weryfikacji wniosku oraz załączonej dokumentacji była istotnie wydłużona: przykładowo prowadzona w dniu 7 i 25 czerwca (ZZS-II.8421.1.759.2021), w dniu 25 czerwca i 9 września (ZZS-II.8421.2.269.2021), 9 i 24 listopada (ZZS-II.8421.2.404.2020)<sup>1</sup>, co powoduje przesunięcie terminu skierowania na skład orzekający i wydanie orzeczenia. Powiatowy Zespół podzielił weryfikację na części, które wykonują pracownik PZON (Przewodniczący lub inna osoba) oraz lekarz. Z badanych spraw wynika, że jeśli nawet analizę rozpoczęto w ciągu tygodnia od momentu wpływu wniosku, to kolejne jej części składowe uzupełniano w odległych odstępach czasu, powodując przewlekłość. Zazwyczaj jednak samo rozpoczęcie wstępnej analizy było odległe od daty wszczęcia postępowania. Skrajny przykład dotyczy sprawy, w której organ rozpoczął wstępną weryfikację wniosku pod kątem stwierdzenia braków formalnych oraz w dokumentacji medycznej po terminie ustawowym przeznaczonym na wydanie orzeczenia (tj. upływie miesiąca od dnia złożenia wniosku), co spowodowało istotną przewlekłość załatwienia wniosku (Załącznik Nr 1, poz. 73.). Bazując na losowo dobranej próbie akt można uznać, że w Powiatowym Zespole w Grudziądzu samo postępowanie w zakresie wstępnej weryfikacji akt zajmuje około miesiąca (nie uwzględniono kart bez dat lub z nieczytelnymi datami), co w dalszym przełożeniu powoduje przewlekłość postępowania.

Doprowadzono do niedopuszczalnej praktyki wstrzymywania się z doręczeniem wezwania o uzupełnienie dokumentacji nawet przez dwa miesiące (Załącznik Nr 1, poz. 35.). Także w pozostałych przypadkach, w których stwierdzano konieczność uzupełnienia braków,

---

<sup>1</sup> Dane zawarte w Tabeli 1: Terminowość załatwiania wniosków (Załącznik Nr 1 do Protokołu).

wezwania doręczano po upływie znacznego czasu (m. in. Zał. Nr 1, poz. 13, 25, 36, 42, 46). W badanych przypadkach PZON doręczał wezwania do uzupełnienia braków po upływie miesiąca, a nawet niemal 2 miesiące liczonych od dnia złożenia wniosku.

Powiatowy Zespół wystawia niemal w każdej sprawie zawiadomienie o niemożności załatwienia wniosku w terminie ustawowym. Wskazuje to na nieefektywne działania organizacyjne. Instytucję niemożności załatwienia sprawy w terminie należy stosować jako wyjątek od reguły, a nie jako zasadę. Co więcej zawiadomienia były wystawiane z reguły po upływie terminu miesiąca, co automatycznie skutkowało beczynnością, a następnie przewlekłością działania. W części spraw Powiatowy Zespół w Grudziądzu wystawił zawiadomienie o niemożności załatwienia wniosku w terminie ustawowym, mieszcząc się w tym terminie. Jednakże nie znaleziono przypadku, w którym wyznaczony przez organ termin w zawiadomieniu nie byłby zbyt odległy (Zał. Nr 1, poz. m. in. 20, 24, 43, 47, 50, 52). Nawet w sprawach o wydanie orzeczenia po wygaśnięciu orzeczenia dotychczasowego, w których osoba złożyła nowy wniosek miesiąc przed wygaśnięciem terminu ważności orzeczenia dotychczasowego (lub wcześniej), dając organowi dodatkowy czas na przeprowadzenie procedury wstępnej, Powiatowy Zespół podejmował czynności w odległych odstępach czasu, i dopuszczał się przewlekłości. Skutkowało to wydaniem orzeczenia z istotnym przekroczeniem ustawowego terminu (Zał. Nr 1, poz. m. in. 37, 43, 47, 50, 52, 57, 61, 67, 72).

Zaznaczyć przy tym należy, że powód wskazywany w zawiadomieniach dotyczących nieterminowości Powiatowego Zespołu w Grudziądzu - przyczyny organizacyjne - nie stanowi uzasadnienia dla przedłużania terminu miesiąca na wydanie orzeczenia. Wskazuje natomiast na złą organizację pracy w Zespole. W tym miejscu podnieść należy, że zgodnie z ukształtowaną od wielu lat linią orzecniczą sądów administracyjnych, bez znaczenia dla uznania, że organ działał przewlekłe, są ewentualne kłopoty kadrowe danej jednostki, choć oczywistym jest, że znaczący wzrost ilości wpływających wniosków przy zbyt małej obsadzie urzędników może powodować opóźnienia w rozpoznaniu wniosków i wydawaniu decyzji. Rzeczą organu jest jednak takie zorganizowanie pracy, aby wiążące ten organ terminy ustawowe były dotrzymywane. Co więcej opóźnienia w rozpoznaniu sprawy nie usprawiedliwia również trwający obecnie w kraju stan epidemii wywołany wirusem COVID-19 (m. in. wyrok WSA w Łodzi z 22.09.2021 r., III SAB/Łd 22/21, Legalis Numer 2613997). Pamiętając o zasadzie szybkości postępowania, oraz o szczególnych potrzebach osób

będących wnioskodawcami w zespołach orzekających o niepełnosprawności, Powiatowy Zespół jest zobligowany by podejmować kroki zmierzające do usunięcia problemów i zwiększenia obsady stanowisk urzędniczych, jak i podjęcia środków zaradczych wobec wzrastającego wpływu spraw. Zwłaszcza, że okoliczności te są niezmiennie od kilku lat. Niewątpliwie konsekwencje tych zaniedbań nie mogą obarczać wnioskodawców i w konsekwencji pozbawiać ich dostępu do należnych ulg i uprawnień.

W jednej z kontrolowanych spraw Powiatowy Zespół uznał się za niewłaściwy miejscowo. Wystawił zawiadomienie o przekazaniu sprawy według właściwości, z którego nie wynikają przyczyny stwierdzenia niewłaściwości przez PZON w Grudziądzu. W aktach nie stwierdzono innego dowodu na przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w tym zakresie. Zespół, do którego akta przekazano, dokonał ich zwrotu, wykazując właściwość PZON w Grudziądzu, co odzwierciedlono w uzasadnieniu zawiadomienia. Postępowanie o wydanie orzeczenia w tym przypadku znacznie się przedłużyło w wyniku zaniedbań kontrolowanego organu.

Nadzór wskazywał już w toku poprzedniej kontroli doraźnej na procedury, które mogą w istotnym stopniu przyczyniać się do przewlekłego działania organu (szczegóły w Protokole z kontroli doraźnej nr WZON.431.6.2.2014, prowadzonej w latach 2013 - 2014). Wspomnieć można o nadal stosowanej procedurze wewnętrznego sprawdzania poprawności wypisywanych orzeczeń, sprawdzanych przez kolejnych pracowników zespołu (na drukach orzeczeń nadal widnieją pieczętki i podpisy osób, które orzeczenia nie wydały, w tym Przewodniczącego Powiatowego Zespołu). Nie odnosząc się do wątpliwej praktyki pieczętowania i podpisywania orzeczeń przez osoby spoza składu orzekającego, procedura ta przyczynia się do opóźnienia momentu przygotowania decyzji orzeczniczej do podpisania przez członków składu orzekającego, a ostatecznie do uchybienia terminu doręczenia orzeczenia. Zastosowane procedury mające zapobiegać wydawaniu błędnych orzeczeń nie mogą skutkować przewlekłością działania Powiatowego Zespołu.

W 2021 r. spośród 73 kontrolowanych spraw, jedynie w 2 sprawach stwierdzono, że orzeczenia doręczono w terminie 14 dni liczonych od daty posiedzenia składu orzekającego. W pozostałych przypadkach orzeczenia doręczano po terminie: od 15 do 53 dni. Średni czas doręczenia orzeczenia wynosił ponad 31 dni. W skutek przewlekłości na tym etapie procedury osoby niepełnosprawne otrzymywały rozstrzygnięcia ze znacznym uchybieniem terminu, średnio po upływie miesiąca od daty posiedzenia składu orzekającego.

W tym miejscu przytoczyć należy wyroki sądów, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, dopuszczające zasadność przyznawania odszkodowań pieniężnych dla osób, wobec których organu dopuściły się beczynności lub przewlekłego prowadzenia spraw. Istnieje silne domniemanie, iż nadmierna długość postępowania powoduje szkodę moralną. Jest to domniemanie, co prawda możliwe do obalenia, jednak to nie skarżący ma wykazywać fakt poniesienia określonego uszczerbku i jego rozmiarów, lecz ciężar wykazania, że uszczerbek taki nie powstał, obciąża podmiot wykonujący władztwo publiczne, jeśli kwestionuje on zasadność roszczeń skarżącego w tym zakresie. Wymaga się bowiem oprócz urzędowego przyznania, że doszło do przewlekłości i podjęcia działań przyspieszających postępowanie, także zapewnienia skarżącemu słusznej i adekwatnej do okoliczności danej sprawy rekompensaty za naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Przyznanie stronie określonej sumy pieniężnej ma być swego rodzaju zadośćuczynieniem za wszelkiego rodzaju dolegliwości i niedogodności, jakich strona doznała na skutek beczynności, opieszałego i przewlekłego sposobu rozpoznawania jej sprawy przez organ ( wyrok NSA z 23.03.2021 r., II OSK 2439/20, Legalis Numer 2597754).

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu Powiatowego Zespołu w Grudziądzu nie wystąpiły wyłącznie w 2021 roku, lecz mają miejsce od dłuższego okresu czasu – ocenę tą potwierdzają zarówno analiza danych dotyczących terminowości załatwiania wniosków gromadzonych w SI EKSMON za poprzednie lata oraz wyniki poprzednich kontroli, które wykazywały częste i zwykle znaczące uchybienia w dotrzymywaniu terminowości działania kontrolowanego organu.

Kontrola doraźna prowadzona w latach 2013 – 2014, zakończona Wystąpieniem pokontrolnym WZON.431.6.5.2013, wykazała znaczne nieprawidłowości w zakresie terminowości działania organu; nieprawidłowości dotyczyła każdego etapu postępowania o wydanie orzeczenia. Zalecono podjęcie działań naprawczych. W 2015 roku przeprowadzono kontrolę problemową, zakończoną Wystąpieniem pokontrolnym WZON.431.1.5.2015. Ponownie stwierdzono przewlekłość działania, co do której zalecono podjęcie konkretnych opisanych w dokumentacji działań mających na celu zapobieżenie przypadkom beczynności lub przewlekłości. Ostatnia kontrola odbywała się w roku 2019, zakończona Wystąpieniem pokontrolnym WZON.431.1.3.2019. Zalecono natychmiastową zmianę organizacji Powiatowego Zespołu w Grudziądzu w sposób gwarantujący miesięczny

termin rozpatrywania wniosków i podjęcie działań zapobiegających zagrożeniu przewlekłości postępowań orzeczniczych. Żadne zalecenia pokontrolne nie odniosły oczekiwanych rezultatów.

Trudności w funkcjonowaniu organu wynikłe z przejściowych lub nawet permanentnych braków w obsadzie etatowej mogą co najwyżej wpływać na stopień "sankcji" przewidzianych w przypadkach bezczynności i przewlekłości. Zjawiskiem, które należy ocenić krytycznie jest "recydywa bezczynności i przewlekłości", a więc niezłałatwienie w wymaganych terminach spraw, w przypadku, gdy już w poprzednich okresach stwierdzano nieprawidłowości w tym samym zakresie (wyrok NSA z 08.07.2021, II OSK 173/21, Legalis Numer 2624375).

Kwalifikacja naruszenia, jako rażące, musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego jako zwykle naruszenie. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne. Ponadto, rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach musi być w oczywisty sposób pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. Za rażące naruszenie przepisów art. 35 kpa można uznać ich oczywiste niezastosowanie lub zastosowanie nieprawidłowe, jak również długotrwałość prowadzenia postępowania (Zob wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13-05-2021 r., III SAB/Wr 2091/20; wyrok NSA z dnia 24-03-2021 r., II OSK 1917/20, Legalis).

Zgodnie z § 19 ust. 5 rozporządzenia z dnia 15 lipca 2003 roku w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2021 r. poz. 857) odpowiedzialność za organizację pracy zespołu spoczywa na przewodniczącym powiatowego zespołu. Stwierdzone w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości upoważniają do stwierdzenia niewystarczającego nadzoru bezpośredniego oraz brak odpowiedniej organizacji pracy gwarantującej terminowe wykonywanie zadań z zakresu orzekania o niepełnosprawności. **Kwalifikują do uznania rażącego naruszenia przepisów dotyczących terminowości działania organu:** zarówno przepisów wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 35 i 36), jak też przepisów szczególnych, rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (§ 13 ust. 5 oraz § 19 ust. 3 pkt 3).

### **III. Skutki nieprawidłowości**

1. Znaczne utrudnienie w nabywaniu przez osoby niepełnosprawne niezbędnych ulg i uprawnień.
2. Bezczynność i przewlekłość postępowań.
3. Ryzyko odszkodowań.

### **IV. Zalecenia pokontrolne**

W celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli uchybień i nieprawidłowości w ramach przysługujących uprawnień nadzorczych zobowiązuje się organ powołujący zespół do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Grudziądzu poprzez podjęcie adekwatnych i skutecznych działań organizacyjnych, o których mowa w art. 6c ust. 4 pkt 1, w związku z ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573).

Wojewódzki Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Bydgoszczy działając na podstawie § 18 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 zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 29), oczekuje w terminie **do 28 lutego 2022 roku** przesłania informacji o podjętych działaniach usprawniających funkcjonowanie Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Grudziądzu.

#### Do wiadomości:

Pani  
Dagmara Rozmarynowicz  
Przewodniczący PZON w Grudziądzu