



Datum: 10.3. 2017

Nadzori s področja vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja v centri za socialno delo

Upravna inšpekcija je na podlagi zaznav problematike poslovanja Centrov za socialno delo v letu 2015, v Letni načrt dela 2016 uvrstila sistemske nadzore v CSD. Sistemski nadzori so bili izvedeni v sedmih CSD, in sicer: CSD Krško, CSD Vrhnika, CSD Gornja Radgona, CSD Nova Gorica, CSD Piran, CSD Ljubljana Bežigrad in CSD Slovenske Konjice.

V izvedenih nadzorih je upravna inšpekcija zaznala več ponavljajočih kršitev.

1 Kršitve na področju izvajanja določb ZUP

1.1. Oblikovanje konkretnih upravnih aktov

Pravne podlage

- Pri navajanju pravnih podlag za izdajo konkretnih upravnih aktov (predvsem odločb) so navedeni tudi členi predpisov, ki ne predstavljajo pravnih podlag. Po določbi 212. člena ZUP se v uvodu odločbe navede predpis o pristojnosti organa za izdajo konkretnega upravnega akta. V več primerih je bilo ugotovljeno, da CSD v uvodih poleg določb materialnih predpisov navajajo tudi določbe 207. člena ZUP. Pravne podlage, ki določajo pristojnosti organa, so v večini primerov vsebovani v materialnih predpisih, ki urejajo posamezno upravno področje (npr. 120. člen Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih - ZZZDR). Poleg tega je bilo ugotovljeno tudi, da so v uvodih izdanih konkretnih upravnih aktov navedeni neustrezni členi predpisov, ki glede na konkretne primere ne predstavljajo pravih pravnih podlag, kot npr. v uvodu odločbe o odvzemu otroka ter namestitvev v rejniško družino navajanje določb 10.b člena, 120. člena, 1. odstavka 157. člena in 158. člena ZZZDR. Glede na konkreten primer je upravna inšpekcija ugotovila, da sta pravilni pravni podlagi za izdajo odločbe 120. člen in 1. odstavek 157. člena ZZZDR.

Uvodi odločb/sklepov

- Pri sestavljanju uvodov odločbo je upravna inšpekcija v več primerih ugotovila, da so slednji pomanjkljivi, in sicer: glede navajanja načina začetka postopka, glede podatkov o pooblaščenih stranke, glede vsebinsko pravih opredelitev upravnih zadev in glede navedbe organa, ki ga izdaja.

Izreki odločb/sklepov

- Izreki so najpogosteje pomanjkljivi glede številčenosti odstavkov v primerih, ko izreki vsebujejo več odstavkov, glede konkretizacije in določnosti izrekov ter v zvezi z odločanjem o stroških postopka (npr. o izvedeniškem delu v postopku odvzema otrok).
- V nekaterih primerih je bilo ugotovljeno, da izreki odločb vsebujejo določbe ZUPJS, ki po svoji vsebini spadajo v obrazložitev odločbe, in sicer so v izreku navedeni pogoji za upravičenost do plačila do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev in priznanja pravice do kritja prispevkov in za osnovno zdravstveno zavarovanje (29. in 30. člen ZUPJS), namesto da bi izrek vseboval odločitev o vseh zahtevkih strank, kar predstavlja kršitev določb 213. člena ZUP.
- Pri preverjanju pravilnosti izdanih sklepov o določitvi izvedencev v postopkih, ki jih CSD izdajajo v postopkih na področju izvajanja Zakon o socialnem varstvu, je upravna inšpekcija

ugotovila, da so ti pomanjkljivi, saj v njih niso bile navedene naloge izvedenca in rok za njihovo izvedbo, kar predstavlja kršitev 1. odstavka 193. člena ZUP.

Obrazložitev odločb

- Pomanjkljive so bile vsebine obrazložitev, in sicer glede navedb vseh predpisov, na katere se odločba opira, in glede navedb pravnih podlag za posamezne točke izrekov.

Pouk o pravnem sredstvu:

- Pouki o pravnem sredstvu so bili v več primerih pomanjkljivi, in sicer glede navedb polnega imena in naslova organ, pri katerem je potrebno vložiti pritožbo, kot to določa ZUP V 215. členu.

1.2. Kršenje instruktivskih rokov

V več primerih je upravna inšpekcija ugotovila, da CSD o zahtevkih strank niso odločili v predpisanih rokih, oz. niso upoštevali procesna pravila upravnega postopka, kot npr.:

- o prejeti vlogi stranke za prejemanje starševskega nadomestila z dne 26. 5. 2014 je bilo odločeno 18. 8. 2014, kar predstavlja kršitev 222. člena ZUP,
- o vlogi za oprostitev plačila institucionalnega varstva, ki jo je organ prejel 3. 4. 2013 je bilo odločeno 25. 7. 2013, ker je več kot dva meseca po vloženi vlogi, kar predstavlja kršitev 222. člena ZUP,
- stranka je 13.4.2016 na zapisnik pri CSD podala pritožbo zoper odločbo o denarni socialni pomoči,
- CSD je pritožbo odstopil v reševanje drugostopenjskemu organu 4. 5. 2016, kar pomeni da je bil kršen rok za odstop pritožbe drugostopenjskemu organu iz 245. člena ZUP.

1.3. Vročanje

Upravna inšpekcija je v nekaterih primerih ugotovila, da CSD dokumentov ni vročal pooblaščenec strank, kot to določa ZUP v 88. členu, ampak strankam.

1.4. Poslovanje z vlogami

- Pravilno obravnavanje vlog
- CSD je dne 9. 3. 2016 izdal sklep, s katerim je združil dva zahtevka v en postopek, ter izdal sklep in odločbo, s katero je odločil o zahtevkih stranke. Upravna inšpekcija je ugotovila, da je bilo postopanje uradne osebe neustrezno. Iz zadeve namreč izhaja, da gre za eno vlogo, s katero je stranka zaprosila za odločanje o dveh pravicah. V tem primeru za izdajo sklepa o združitvi postopka ni pravne podlage, saj gre za vlogo, v kateri stranka uveljavlja več zahtevkov in ne gre za več vlog. V tem primeru bi moral CSD izdati le odločbo, s katero bi odločil o obeh zahtevkih stranke.
- Podobno nepravilno je ravnal CSD o vlogi stranke, ki je v vlogi uveljavljala pravico do pomoči ob rojstvu otroka, do starševskega dopusta in starševskega nadomestila. CSD je izdal sklep o združitvi postopka in hkrati odločbo, s katero je odločil, da je vlagateljica upravičena do pravice do materinskega dopusta in materinskega nadomestila. V tem primeru bi moral CSD izdati le odločbo, s katero bi odločil o obeh zahtevkih stranke.
- CSD pri reševanju enotne vloge za uveljavitev subvencije vrtca za otroka in otroškega dodatka ni ravnal v skladu z določbo drugega odstavka 37. člena Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, po katerem bi moral o obeh zahtevkih odločiti z eno odločbo.

1.5. Odločanje o vlogah po ZDIJZ

- CSD je z dokumentom, ki ga je poimenoval Uradni zaznamek, prosilki posredoval zaproseno informacijo javnega značaja. Upravna inšpekcija je ugotovila, da CSD pri reševanju vloge ni sledil določbam 22. člena ZDIJZ, ki določa da, če organ zahteva za dostop ugotovi, ne izda posebne odločbe, temveč o tem napravi uradni zaznamek. V zvezi z nepravilnostmi je

upravna inšpekcija v izdanem zapisniku CSD pojasnila, da mora uradna oseba v primeru, ko zahtevi ugoditi, na podlagi prvega odstavka 22. člena ZDIJZ v povezavi z drugim odstavkom 74. člena ZUP, sestaviti uradni zaznamek kot lastni dokument, ki ga ne pošilja prosilcu. V uradnem zaznamku zabeleži svojo odločitev, da je ugodila zahtevi in da bo prosilcu posredovana zaprosena informacija javnega značaja. Organ prosilcu pošlje zahtevano informacijo javnega značaja z dokumentom v obliki dopisa.

1.6 Pošiljanje dopisov po elektronski pošti (kršitev 87. čl. ZUP)

Upravna inšpekcija je v več primerih ugotovila, da je CSD v upravnem postopku strankam pošiljal dopise za dopolnitve vlog po navadni elektronski pošti na elektronske naslove strank. V teh primerih so bile ugotovljene kršitev določb ZUP o vročanju dokumentov, od katerih vročitve začne teči rok, in sicer kršitve določb 87. člena ZUP. Dokumente, od katerih vročitve začne teči rok, je dovoljeno vročati stranki po elektronski pošti le v primeru, ko imajo stranka varen elektronski predal, sicer se jim vročitev teh dokumentov opravi po določbah 87. členu ZUP.

1.7. Izdelovanje zapisnikov

V inšpekcijskih nadzorih so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti in nepravilnosti pri sestavljanju zapisnikov o izjavah strank, o ogledih ali drugih pomembnih dejanjih v upravnih postopkih, in sicer:

- izjave niso zapisane v prvi osebi,
- posamezne strani zapisnikov, na katerih so zapisane izjave strank, niso podpisane s strani teh strank,
- ni navedeno, kako so se stranke zglasile pri organu (ali so bile povabljene ali ne).

Nepravilnosti so bile ugotovljene tudi glede odločitve, kdaj izdati uradni zaznamek in kdaj zapisnik. Uradna oseba je n.pr. o obisku na domu, sestavila uradni zaznamek. Upravna inšpekcija je glede na določbe 74. člena ZUP ugotovila, da bi morala uradna oseba o tem dejanju sestaviti zapisnik in ne zgolj uradnega zaznamka, saj gre za zapis pomembnih dejanj v upravnem postopku.

1.8. Izdelovanje vabil

V inšpekcijskih nadzorih so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti in nepravilnosti:

- v vabilih niso navedene vsebine zadev glede katere je stranka vabljen in kot kaj je vabljen (npr. kot priča ali ko stranka),
- ni določeno ali mora priti osebno ali pa lahko pošlje svojega pooblaščenca,
- ni opozorila glede posledic neupravičenega izostanka oziroma obveznosti, da mora svoj izostanek na naroku sporočiti organu.

1.9. Odločanje o zahtevah strank za izločitev uradnih oseb

Upravna inšpekcija je ugotovila, da CSD zahtevo stranke za izločitev uradne osebe ni odstopil pristojnemu organu v reševanje, ki je v tem primeru Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, kot to določa peti odstavek 38. člena ZUP. Na podlagi navedenega je upravna inšpekcija ugotovila kršitev določbe petega odstavka 65. člena ZUP.

2 Kršitve na področju izvajanja določb UUP

2.1. Pisarniške odredbe za vročitve dokumentov.

Upravna inšpekcija je pri oblikovanju oziroma določanju pisarniških odredb v nadzorih ugotovila, da so te pomanjkljive oziroma niso opredeljene, kot to predpisuje UUP. Po določbi 169. člena UUP je namreč javni uslužbenec, ki je pripravil dokument za odpremo, ne glede na to, kdo je dokument podpisal, dolžan dati glavni pisarni natančno pisarniško odredbo, na kateri naslov ali

naslove je treba dokument odposlati, katere priloge je treba priložiti in kako naj se dokument odpošlje. Kot nepravilne ali pomanjkljive je upravna inšpekcija opredelila naslednje odredbe pisarniških odredb:

- predstavnici komisije,
- v zbirki arhivskega gradiva in
- arhiv.

Upravna inšpekcija pojasnjuje, da so takšne pisarniške odredbe pomanjkljive, ker ni opredeljen način vročitve dokumenta naslovniku, niti ni opredeljen konkreten naslov.

V nekaterih primerih pa na dokumentih sploh ni bila opredeljena pisarniška odredba za vročitev naslovniku.

2.2. Opremljanje odločb s stampiljko pravnomočnost/dokončnost

Upravna inšpekcija je ugotovila naslednje nepravilnosti:

Odločbe v nekaterih primerih niso opremljene s to stampiljko, v skladu s Pravilnikom o potrjevanju dokončnosti in pravnomočnosti upravnih aktov, kot to določa peti odstavek 183. člena UUP.

V zvezi z izpolnjevanjem rubrik v odtisnjeni stampiljki o dokončnosti in pravnomočnosti (datumi nastopa dokončnosti oz. pravnomočnosti, je upravna inšpekcija ugotovila, da slednji niso bili pravilno izračunani, kot npr.:

- na odtisnjeni stampiljki o dokončnosti in pravnomočnosti je vpisan datum nastanka pravnomočnosti 13.8.2014. Ugotovljeno je bilo, da ta datum ni pravilen oziroma, da datum nastanka pravnomočnosti ni pravilno ugotovljen. Iz prispelih povratnic namreč izhaja, da je bila odločba vročena zadnji stranki šele dne 18.8.2014, torej 5 dni po ugotovljeni pravnomočnosti s strani CSD. Upravna inšpekcija je zato opozorila, da odločba, dokler ni pravilno vročena vsem strankam, ni izvršljiva. Zato gre v konkretnem primeru za nepravilno določitev datuma nastanka pravnomočnosti. Šele od dneva, ko je bila stranki vročena odločba prve stopnje, začne teči rok za pritožbo, kar pomeni, da v primeru, ko je v postopku udeleženih več strank, začne teči rok za pritožbo od dne, ko je odločbo prejela zadnja stranka.

2.3.. Kronološko evidentiranje dokumentov

Pravila upravnega poslovanja zahtevajo, da se dokumentacija, ki nastane pri organu, ali jo organ prejme, sproti in ažurno evidentira. V inšpekcijskih nadzorih je upravna inšpekcija ugotovila več primerov, ko CSD ni ažurno in sproti evidentiral dokumentov glede na njihov kronološki nastanek. Prav tako je bilo v več primerih ugotovljeno, da so dokumenti z zaporednimi številkami, ki ne odražajo dejanskega zaporedja nastanka dokumenta, kot npr.:

- zapis številke dokumenta, 1232-1824/2015/1 ni pravilen, saj ne ustreza kronološkemu vrstnemu redu nastanka posameznih dokumentov v tej upravni zadevi. Iz tako zapisane številke dokumenta je glede na določbe UUP razvidno, da gre za prvi dokument. Prvi dokument pa v tej upravni zadevi predstavlja vloga stranke. Dejansko gre za tretji zaporedni dokument. Glede na takšne ugotovitve upravna inšpekcija ugotavlja kršitev 30. točke 2. člena UUP.
- CSD je dne 1. 10. 2015 po elektronski pošti prejel zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja novinarke po ZDIJZ in po Zakonu o medijih. Na dokumentu je odtisnjena prejemna stampiljka, v kateri je naveden datum prejema dokumenta z 6. 10. 2015. Upravna inšpekcija je ugotovila kršitev določb tretjega odstavka 149. člena UUP.

2.4.. Popis zadeve

Po določbah UUP je potrebno pred odstopom zadeve drugemu organu narediti popis zadeve. Enako obveznost ima organ, preden konkretno zadevo uvrsti v tekočo zbirko dokumentarnega gradiva. Upravna inšpekcija je v nadzorih ugotovila, da CSD ne izdelujejo popisov zadev, kot to določa UUP, kot npr.:

- iz spisovne dokumentacije je razvidno, da je bil postopek zaključen, vendar v upravni zadevi ni popisa zadeve.

2.5. Pravočasnost organiziranja odpreme dokumentov

Pravila UUP določajo, da mora biti delo z dokumentarnim gradivom organizirano tako, da se dokumenti, ki jih organ odpošilja naslovnikom, to izvede tekoče in brez zamude. V več primerih je upravna inšpekcija ugotovila, da CSD pri poslovanju z dokumentarnim gradivom kršijo pravila UUP, kot na primer:

- CSD je 10. 4. 2015 izdal odločbo, odpremljena pa je bila šele 4. 5. 2016.
- Glede na to, da je datum izdelave dokumenta 10. 12. 2015 in da je dokument bil odpremljen šele 4. 1. 2016, je CSD kršil določbo 4. odstavek 169. člena UUP.

2.6. Pravilnost evidentiranja dokumentov, odprtje novih zadev

CSD je dne 1. 10. 2015 po elektronski pošti prejel zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja novinarki po ZDIJZ in po Zakonu o medijih. Na dokumentu je odtisnjena prejemna štampiljka, v kateri je naveden datum prejema dokumenta z 6. 10. 2015, in številka zadeve 090-1/2015-24. CSD je prejeto zahtevo evidentiral kot dokument, ki nadaljuje že obstoječo zadevo 090-1/2015, ker je evidentiran kot zaporedni dokument pod št. 24 v navedeni zadevi. Upravna inšpekcija je ugotovila, da prejeta zahteva ne nadaljuje obstoječe zadeve ter da je to prvi dokument za posredovanje navedene IJZ, zato bi moral CSD odpreti novo zadevo in prejeto zahtevo evidentirati kot vhodni dokument z zaporedno številko 1. Ker organ ni ravnal v skladu s predpisanim, je bila ugotovljena kršitev 142. člena UUP.

2.7. Neustreznost informacijskih sistemov CSD, za vodenje evidence dokumentarnega gradiva

Upravna inšpekcija je inšpekcijskih nadzorih preverjala, s kakšnimi informacijskimi sistemi posamezni CSD upravljajo z dokumentarnim gradivom. Pri tem je bilo ugotovljeno da uporabljajo več različnih informacijskih sistemov za evidentiranje dokumentov, ki med seboj niso povezani. Prav tako je bilo ugotovljeno, da npr. posamezni CSD nimajo enotne rešitve informacijskega sistema za upravljanje dokumentarnega gradiva (oziroma na ravni CSD-jev tak sistem ne obstaja), ki bi bil povezan z zalednim sistemom, obenem pa bi podpiral tudi elektronsko poslovanje (sprejem elektronskih vlog, elektronsko podpisovanje, elektronsko vročanje,), zato tudi uradne osebe in ostali zaposleni, ki jih zavezuje UUP, pri ravnanju z dokumentarnim gradivom ne morejo dosledno spoštovati določb UUP.

Pri odločanju o upravičenosti in višini pravic iz javnih sredstev CSD uporabljajo informacijski sistem ISCS2, ki uradnim osebam v postopku preverjanja in določanja oseb, ki se upoštevajo kot družinski člani, omogoča avtomatično izdajo upravnih odločb na podlagi 36. člena ZUPJS. V zvezi z načinom evidentiranja dokumentov je upravna inšpekcija ugotovila, da CSD vloge strank najprej evidentirajo v sistemu (npr. OPIS), po vnosu v sistem se natisne ovoj zadeve, vlogo stranke vložijo v zadevo. Zadevo nato dodelijo uradni osebi, ki zadevo rešuje. Uradna oseba vnese vse podatke iz vloge v sistem ISCS2, iz katerega se nato natisnejo odločbe. Program jim ne omogoča izdelave popisa zadeve, zato ga izdelajo ročno. CSD pojasnjujejo, da v sistem uradne osebe ne morejo posegati, zato ne morejo spreminjati vsebine odločbe, v sistem lahko samo dodajajo besedilo. Ko uradna oseba potrdi vsebino odločbe in v primeru, če ugotovi napako, je ne more odpraviti, ampak mora stranka vložiti pritožbo. Prav tako je bilo ugotovljeno, da sistem izpiše na odločbi datum, ko uradna oseba v sistem vpiše osnovne podatke in da poda zahtevo, da sistem iz različnih baz črpa podatke in ne datuma izdelave odločbe. Datuma odločbe tako ni mogoče spreminjati, zato prihaja do zamika med datumom izdaje odločbe in datumom odpreme, kar ima za posledico, da odločbe dejansko niso odpremljene na dan, ki je naveden kot datum izdaje odločbe. Zaradi navedenega CSD ne morejo slediti določbam UUP. Uradne osebe odločbo izpišejo na svojem računalniku v inf. sistemu ISCS2, nato dokument fizično prinesejo v glavno pisarno, kjer ga fizično ponovno evidentirajo v inf. sistem OPIS. Vse odločbe podpisujejo ročno.

Inšpektorji so odredili ukrepe za odpravo nepravilnosti pri inšpekcijskih zavezancih, podali pa so tudi pobude pristojnemu ministrstvu, da sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo zagotovili:

- ustrezno posodobitev oz. nadgradnjo informacijskih sistemov (ISCSD, ISCSD2) za kreiranje in avtomatično izdajo upravnih aktov tako, da bodo izdani konkretni upravni akti vsebinsko pravilni oziroma v kolikor sistem tega ne omogoča, za ustrezne usmeritve uradnim osebam,
- odpravo ugotovljenih nepravilnosti glede neustreznega informacijskega sistema za evidentiranje dokumentarnega gradiva (neučinkovitost več informacijskih sistemov za evidentiranje in kreiranje dokumentov, ki med seboj niso povezani (npr. ISCSD, ISCSD2).
- preučitev možnosti za specialno ureditev upravnega poslovanja centrov za socialno delo glede na specifičnost njihovih nalog (strokovne in upravne) in
- da centrom izda ustrezna navodila glede izvajanja materialnih predpisov, da ne bo prihajalo do nezakonitih odločb.