



Številka: 0610-380/2019-15

Datum: 19. 11. 2019

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor (v nadaljevanju IJS) izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 - v nadaljevanju ZUP), v zadevi inšpekcijskega nadzora Centra za socialno delo Ljubljana, Enota Ljubljana Šiška, Celovška cesta 150, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju CSD), ki ga zastopa direktorica ■,

ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

Inšpekcijski nadzor je bil uveden na podlagi pobude za uvedbo inšpekcijskega nadzora nad poslovanjem CSD v zvezi z uporabo žiga organa pri potrjevanju prejema vlog in na odločbah.

Nadzor je zajemal izvajanje določb ZUP in Uredbe o upravnem poslovanju (v nadaljevanju UUP)¹.

Nadzor je na podlagi prejete dokumentacije opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.

Upravna inšpektorica je CSD posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 8. 11. 2019 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS je dne 15. 11. 2019 prejel pripombo, ki se nanaša na navedbo odgovorne osebe CSD Enota Šiška, in sicer, da to ni pomočnik direktorice ampak direktorica CSD, ki je predstojnica CSD Ljubljana, Enota Šiška pa je zgolj notranje organizacijska enota CSD. Pripombo je upravna inšpektorica smiselno upoštevala, kot to izhaja iz tega zapisnika.

Pobuda

IJS je prejel pobudo, v kateri pobudnik očita, da CSD ni overil prejema njegove vloge z žigom organa ter da mu nihče od javnih uslužbencev ni potrdil prejema vloge na kopiji dokumenta, ker kopije sploh ni dobil, ampak je prejel potrdilo o prejemu vloge na tipiziranem obrazcu, kjer je tudi prostor za žig organa. Nadalje očita, da CSD krši določbe 210. člena ZUP, ker žiga organa ne uporablja niti na odločbah, ki jih pošilja strankam.

UUP v 42. členu določa, da javni uslužbenec prejem *lahko* potrdi na kopiji dokumenta z navedbo organa, ki je dokument prejel, datumom ter s svojim podpisom.

- Glede na to, da uporaba žiga pri prejemu vloge ni predpisana, v tem delu upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev. Potrditev prejema tudi ni predpisana kot obvezna, kar izhaja iz besede »lahko«, to pomeni, da kadar stranka zahteva potrditev prejema vloge, mu CSD to potrdi na zgoraj predpisani način.

¹ Uradni list, št. 9/2018.

3. odstavek 210. člena ZUP določa: *Pisna odločba obsega: uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, ter, če se izda v fizični obliki, podpis uradne osebe in žig organa, oziroma če se izda v elektronski obliki, varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom; če je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben. V primerih, za katere tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, posamezni deli v odločbi niso obvezni. Če se odločba izdelata samodejno, ima lahko namesto podpisa in žiga faksimile.*

5. odstavek 210. člena ZUP določa: *Odločbo je treba vročiti stranki v izvorniku.*

216. člen ZUP določa: *Odločbo podpiše uradna oseba, ki jo izda. Odločbo podpiše tudi uradna oseba, ki je vodila postopek oziroma je pripravila osnutek odločbe.*

Upravna inšpektorica je spoštovanje določb ZUP glede uporabe žiga in podpisa na odločbah preverila tako, da je s strani CSD pridobila zadnjih 5 primerov odločb, izdanih na podlagi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev² in na podlagi Družinskega zakonika³.

Ugotovitve

Informacijski sistem za vodenje evidence dokumentarnega gradiva je skupek informacijskih sistemov, ki so potrebni za vodenje evidence dokumentarnega gradiva. Evidenca dokumentarnega gradiva je temeljna evidenca o opravljanju del in nalog organa⁴. V evidenco dokumentarnega gradiva se evidentira dokumentarno gradivo, ki ga organ prejme ali nastane pri njegovem delu.⁵ Evidenca dokumentarnega gradiva se vodi na podlagi načrta klasifikacijskih znakov in po vrstnem redu zadev, in sicer v elektronski obliki v *informacijskem sistemu za vodenje evidence dokumentarnega gradiva*⁶. Centri za socialno delo od 2018 dalje uporabljajo IS Krpan.

CSD je posredoval:

- Odločbo št. 1231-25711/2019-31984/1 z dne 9. 9. 2019 o ugoditvi zahtevi za prejemanje nadaljnje štipendije,
- Odločbo št. 1231-25694/2019-31984/3 z dne 9. 9. 2019 o ugoditvi zahtevi za prejemanje nadaljnje štipendije
- Odločbo št. 1231-25694/2019-31984/4 z dne 9. 9. 2019 o ugoditvi zahtevi za prejemanje nadaljnje štipendije.
- Odločbo št. 1231-31991/2019-31984/6 z dne 10. 9. 2019 o zavrnitvi zahteve za subvencioniranje tržne najemnine,
- Odločbo št. 1221-382/2018-LJS IS-05 z dne 5. 8. 2019 o postavitvi skrbnika za poseben primer
- Odločbo št. 1221-146/2019-LJS IS-05 z dne 7. 8. 2019 o postavitvi skrbnika za poseben primer
- Odločbo št. 1203-119/2019-31984/8 z dne 12. 8. 2019 o postavitvi kolizijskega skrbnika.
- Odločbo št. 1221-171/2019-LJS IS-05 z dne 16. 8. 2019 o postavitvi skrbnika za poseben primer

Vse odločbe predstavljajo dokumente v elektronski obliki.⁷ Pod poukom o pravnem sredstvu sta navedeni uradna oseba, ki je postopek vodila in uradna oseba, ki je odločbo izdala. Iz odredb o vročitvi na odločbah s klasifikacijskim znakom 1231 (pravice iz javnih sredstev) izhaja, da so bile te strankam vročene »z dostavo v hišni predalčnik«, iz odredb o vročitvi odločb s klasifikacijskim znakom 1203, 1221 (štipendije, postavitve skrbnika) pa izhaja, da so bile te strankam vročene »osebno«, »po ZUP-u«. Na fizični kopiji dokumenta v elektronski obliki, ki je poslana stranki, je zgenerirano besedilo na vrhu odločbe »Kopija enaka originalu«, kar je jasno razvidno tudi na samih izhodnih dokumentih. Iz odredb za vročitev odločb je razvidno, da gre za odredbe, ki se uporabljajo pri vročanju dokumentov, ki se naslovnikom vročajo v neelektronski obliki (vročanje v dokumentov v fizični obliki).

² Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18 in 47/19.

³ Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg in 22/19.

⁴ 7. točka 6. člena UUP.

⁵ 1. in 2. odstavek 48. člena UUP.

⁶ 49. člen UUP.

⁷ Dokument v elektronski obliki je dokument, ki je zapisan v digitalni ali analogni obliki (6. člen UUP)

ZUP določa, da se odločba stranki izda v elektronski obliki v primeru, ko organ prejme vlogo stranke, ki je v elektronski obliki in je podpisana z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom⁸. V tem primeru se izda odločba v elektronski obliki, ki vsebuje: varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom; če je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben⁹. Navedeno izhaja tudi iz nadaljnjih določb ZUP, ki se nanašajo na vročanje dokumentov: Dokumenti se vročijo po pošti ali po elektronski poti, ali pa jih vroča organ po svoji uradni osebi, po pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje dokumentov v fizični obliki ali po elektronski poti kot svojo dejavnost¹⁰. Uradna oseba odredi, da se odločbe, sklepi ter drugi dokumenti, v katerih je določen rok in se pošiljajo naslovniku v fizični obliki, vročijo po določbah tega zakona¹¹. Organ vroča po elektronski poti, če stranka vlogo za začetek postopka pošlje v elektronski obliki, če med postopkom sporoči organu, da želi vročitev dokumentov v varni elektronski predal in v drugih primerih, ko sam lahko zanesljivo ugotovi, da ima varni elektronski predal. Če stranka nima odprtega varnega elektronskega predala, organu ne sporoči njegovega naslova, če vročitev v varni elektronski predal ni mogoča, ali če izrecno zahteva fizično vročitev dokumenta, se vročitev opravi po 87. členu tega zakona¹². Za odločbo, ki mora biti izdana v fizični obliki, pa za njeno izdajo velja, da mora vsebovati podpis uradne osebe in žig organa¹³.

- Glede na to, da so bile odločbe vročene na način, ki je predpisan za vročanje v fizični obliki, kar je pravilno glede na samo obliko prejetih vlog (organ ni prejel vlog v elektronski obliki, podpisanih z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom), se pri sestavi vseh odločb in načinu vročitve, ugotavljajo kršitve določb 210. in 216. člena ZUP, ker te ne vsebujejo: žiga, podpisa uradne osebe, ki je postopek vodila, podpisa uradne osebe, ki je odločbo izdala in ker strankam odločbe niso bile vročene v izvorniku. Ob tem upravna inšpektorica pojasnjuje, da podpisi uradnih oseb na izdanih konkretnih upravnih aktih (odločbe in sklepi po ZUP), ki se vročajo naslovnikom v izvorniku v fizični obliki, predstavljajo lastnoročne podpise uradnih oseb, navedenih na dokumentu.
 - Iz številnih odločb 1231-**25694**/2019-**31984**/3 z dne 9. 9. 2019 in št. 1231-**25694**/2019-**31984**/4 z dne 9. 9. 2019 izhaja, da v konkretnih primerih dokumenti niso evidentirani v okviru zadeve, saj se je odločalo o pravicah dveh različnih subjektov, zato se ugotavljajo kršitve določb 51. člena UUP.
- Pojasnila CSD

Pomočnik direktorice CSD je ob posredovanju zahtevanih dokumentov v pisnih pojasnilih št. 021-1314/2019-31984-/2 z dne 10. 9. 2019 navedel, da *CSD od 14. 6. 2019 dalje uporablja informacijski sistem Krpan, v katerem med drugim izdaja odločbe in ostale upravne akte na vseh vsebinskih področjih dela in da je poslovanje organa z dokumentarnim gradivom v sistemu Krpan usklajeno z določbami ZUP in UUP. Pojasnil je, da se odločbe, ki se izdajajo v sistemu Krpan, izdajajo v elektronski obliki in torej skladno z določbo tretjega odstavka 210. člena ZUP žig na njih ni predviden, saj žig vsebuje le odločba, izdana v pisni obliki. Strankam pa se nato vročajo kopije elektronsko izdanih odločb.*

- Pojasnila Ministrstva za javno upravo

Upravna inšpektorica je že dne 8. 5. 2019 sama preverila delovanje IS Krpan na Ministrstvu za javno upravo (v nadaljevanju MJU), ki je skrbnik IS Krpan, pri čemer je ugotovila, da ta izpolnjuje vse funkcionalnosti v skladu z UUP, ZUP in Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva. V zvezi s pojasnili CSD in posredovanimi dokumenti, je upravna inšpektorica dne 30. 9. 2019 zaprosila MJU še za pisna pojasnila glede možnosti uporabe žigov, podpisov in vročanja upravnih aktov v IS Krpan.

⁸ 2. odstavek 63. člena ZUP.

⁹ 2. odstavek 210. člena ZUP.

¹⁰ 1. odstavek 83. člena ZUP.

¹¹ 3. odstavek 83. člena ZUP.

¹² 2. odstavek 83. člena ZUP.

¹³ 2. odstavek 210. člena ZUP.

IJS je dne 28. 10. 2019 prejel Pojasnila MJU, Direktorata za informacijsko družbo in informatiko, št. 3827-13/2019/2 z dne 14. 10. 2019. Iz pojasnil izhaja, da IS Krpan omogoča vse funkcionalnosti, ki jih med drugim omogočajo UUP, ZUP in ZVDAGA. Sistem sam omogoča zajem fizičnih dokumentov (tako vhodnih kot izhodnih) kar pomeni, da omogoča, da se odločbe oz. katerekoli izhodne dokumente iz sistema natisne, fizično podpiše in skenira v IS Krpan.

V zvezi s upravnim poslovanjem CSD-jev pojasnijo, da se je v pregledu stanja na področju upravljanja z dokumentarnim gradivom pokazalo, da imajo CSD-ji različne informacijske sisteme za vodenje dokumentarnega gradiva (nekateri izmed njih so bili že zastareli in niso bili več v vzdrževanju) in neenotna pravila dokumentiranja. Z reorganizacijo CSD-jev in posledično združitvijo več enot v en CSD, je to razlikovanje postalo še bolj očitno, saj ni bilo mogoče vzpostaviti enotne evidence po novo nastali CSD-jih. CSD-ji so po večini obstoječe sisteme uporabljali zgolj za evidence vhodne pošte, izhodno pošto pa so evidentirali le izjemoma, samih vsebin (skenirali niso) v evidenci niso imeli. Številni CSD-ji so imeli zamude pri evidentiranju vlog, glavnina pa je tudi pomanjkanje kadra v glavnih pisarnah.

Nadalje pojasnijo, da je bila za uvedbo IS Krpan na CSD-je imenovana medresorska delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov MJU, CSD-jev in MDDSZ. Naloga te skupine je bila, da na vse CSD-je uvede enotno informacijsko rešitev in poenoti način dela z dokumentarnim gradivom. Ob uvedbi IS Krpan je medresorska delovna skupina CSD-jem dala usmeritve, da:

- je obvezno evidentirati vse dokumente, ki jih organ prejme oziroma nastanejo pri njegovem delu,
- se vse izhodne dokumente elektronsko podpiše in stranki vroča fizične kopije.

Pojasnijo, da so bile takšne usmeritve podane s ciljem, da se čim prej uvede enotna popolna evidenca dokumentarnega gradiva, ki je glede na kadrovske zasedbe na CSD-jih še izvedljiva in kritično ne vpliva na podaljšanje časa reševanja, kar bi pripeljalo do novih zamud pri reševanju vlog državljanov.

Pojasnijo še, da so bili CSD-ji in MDDSZ že seznanjeni, da v tem delu ne sledijo določbam ZUP, ki določa, da se končni upravni akti vročajo v izvorniku. Dodajo še, da je po njim znanih informacijah MDDSZ že pristopilo k aktivnostim za spremembo njihovih materialnih predpisov, s katerimi bi ustrezno uredili tudi ta del.

Zaključek

Upravna inšpekcija je v letu 2016 izvajala sistemske inšpekcijske nadzore nad procesnim in upravnim poslovanjem CSD-jev, pri katerih je med drugim ugotovila neustrezno vodenje evidenc dokumentarnega gradiva ter neustrezne IS. S tem v zvezi je podala predloge za sprejem ustreznih ukrepov na MJU in MDDSZ, kar je razvidno iz zapisnikov o opravljenih inšpekcijskih nadzorih in poročil.¹⁴ Z uveljavitvijo IS Krpan naj bi se to poslovanje izboljšalo, vendar tako, da bo zakonito – skladno z veljavnimi predpisi.

Glede na to, da ZUP v 210. členu določa tudi, da v primerih, za katere tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, posamezni deli v odločbi niso obvezni, MDDSZ pa je šele pristopilo k ustreznim spremembam zakonodaje, usmeritve medresorske skupine, ki jih je ta dala CSD-jem v zvezi z namenom pospešenega reševanja zadev, niso v skladu z veljavnimi predpisi. Zato ugotovljene kršitve do uveljavitve drugačne zakonske ureditve, ostajajo.

Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena ZUP:

1. direktorici Centra za socialno delo Ljubljana, ■

odreja:

¹⁴ Dosegljivo na spletni strani IJS: <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-javni-sektor/o-inspektoratu-za-javni-sektor/upravna-inspekcija/zapisniki-in-porocila-upravne-inspekcije/>

- da z ugotovitvami zapisnika seznanjeni zaposlene, na katere delovno področje se ugotovitve nanašajo in jih opozori na ugotovljene nepravilnosti ter IJS posreduje poročilo z dokazili o tem, kakšne ukrepe je izvedla za odpravo nepravilnosti v zvezi z ugotovitvami upravne inšpektorice glede ugotovljenih nepravilnosti:
 - glede obravnave vlog prejetih v fizični ali elektronski obliki in posledično oblike, načina izdaje in sestavnih delov odločb ter načina njihovega vročanja,
 - glede doslednega spoštovanja določb UUP pri uporabi IS Krpan in evidentiranja dokumentov v zadeve.

2. Ministru za javno upravo in Ministrici za delo družino, socialne zadeve in enake možnosti

predlaga:

- da posredujeta vsem centrom za socialno delo v Republiki Slovenije ustrezne usmeritve za delo z oziroma v IS Krpan v skladu z veljavnimi predpisi (ZUP in UUP) in o tem seznanita IJS.

Odziv na odrejene in predlagane ukrepe pričakujemo **do 6. 12. 2019** na e-naslov: **gp.ijs@gov.si**.

mag. Mateja Jaklič
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica

Vročiti:

1. Center za socialno delo Ljubljana, Enota Šiška, gp-csd.ljubl@gov.si
2. Ministrstvo za javno upravo, gp.mju@gov.si
3. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gp.mddsz@gov.si