

MINISTERSTWO
RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
DYREKTOR GENERALNY
Teresa Tybiszewska

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2017 r.

BKO.II.0830.1.4.2017.JK

Pan Olgierd Podgórski
Dyrektor
Departamentu Polityki Rodzinnej
Ministerstwo Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie § 12 ust. 1 zarządzenia nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 maja 2017 r.¹, w dniach od 23 do 25 maja 2017 r. została przeprowadzona kontrola *wydawania decyzji administracyjnych w 2016 r.*

Kontrolę przeprowadził zespół kontrolujący w składzie: Piotr Kontkiewicz główny specjalista oraz Jowita Kubiak główny specjalista w Biurze Kontroli i Audytu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej², na podstawie upoważnień nr BKO.IV.0160.61.2017 oraz BKO.IV.0160.62.2017 z dnia 18 maja 2017 r., wydanych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w Departamencie Polityki Rodzinnej przy ul. Nowogrodzkiej 11, 00-513 Warszawa.

Wyniki kontroli przedstawiono w Projekcie wystąpienia pokontrolnego, do którego wniesiono zastrzeżenia. W stanowisku z dnia 18 sierpnia 2017 r. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu oddalił w całości wniesione zastrzeżenia. W związku z powyższym, zgodnie z § 20 ust. 1 ww. zarządzenia, przekazuję Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

¹ Zarządzenie nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17.05.2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

² Zmiana nazwy Biuro Kontroli na Biuro Kontroli i Audytu nastąpiła na mocy zarządzenia nr 46 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27.06.2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (M.P. z 2017 r., poz. 646).

Na podstawie ustaleń kontroli, działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli, które poczyniono w wyniku zbadania przedłożonej dokumentacji, dotyczącej wydania trzydziestu decyzji administracyjnych w 2016 r., a w szczególności przedłożonej dokumentacji merytorycznej związanej z prowadzonymi postępowaniami:

1. Realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych, zgodnie z § 8 i 12 Regulaminu Wewnętrznego Departamentu Polityki Rodzinnej (DSR) z dnia 27 września 2016 r., zajmowały się dwa wydziały, tj.: Wydział Wspierania Rodziny, Pieczy Zastępczej oraz Adopcji i Wydział Karty Dużej Rodziny oraz Żłobków³.
2. Wszystkie objęte kontrolą postępowania zostały wszczęte na pisemny wniosek stron, na podstawie art. 61 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴ oraz ustaw szczególnych⁵. Natomiast jedna na skutek wniesionego w formie pisemnej przez Miasto Stołeczne Warszawa odwołania od decyzji Wojewody Mazowieckiego⁶.
3. Kontrolujący zbadali zgodność załączonych do wszystkich wniosków programów szkoleń z wymogami określonymi w przepisach prawa i nie stwierdzili nieprawidłowości⁷.
4. W żadnej z badanych spraw strony nie występowały o wgląd w akta sprawy, ani nie żądały przeprowadzenia dowodu. Na zapytanie kontrolujących czy Departament umożliwił stronom, stosownie do postanowień art. 10 § 1 kpa, przed wydaniem decyzji wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, DSR wyjaśnił, iż „biorąc pod uwagę, że postępowanie administracyjne dotyczy zatwierdzenia programu szkolenia przedłożonego przez wnioskodawcę, organ nie przeprowadza żadnego dodatkowego postępowania dowodowego, nie ma w postępowaniu żadnych

³ Zgodnie z wcześniej obowiązującym Regulaminem Wewnętrznym DSR z dnia 18.12.2014 r. – realizacją zadań związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych w sprawach zatwierdzania programów szkoleń kandydatów na opiekunów w żłobkach lub klubach dziecięcych, wolontariuszy oraz dziennych opiekunów dla podmiotów wnioskujących o ich zatwierdzenie, zajmował się Wydział Świadczeń Rodzinnych oraz Żłobków.

⁴ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) – dalej przywoływana jako kpa.

⁵ Na mocy art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 04.02.2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 157), art. 12 ust. 4 i art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 09.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 697).

⁶ Na podstawie § 1 i 2 art. 127 kpa.

⁷ Przepisy: art. 12 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 09.12.2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny (Dz. U. z 2011 r. nr 272, poz. 1608), rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 09.12.2011 r. w sprawie szkoleń dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej (Dz.U. z 2011 r. nr 274, poz. 1620), rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25.03.2011 r. w sprawie zakresu programów szkoleń dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym, wolontariusza oraz dziennego opiekuna (Dz. U. z 2011 r. nr 69, poz. 368), rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 09.12.2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka (Dz. U. z 2011 r. nr 272, poz. 1610).

innych stron, które mogłyby zgłosić uwagi lub żądania, brak jest podstawy do wysyłania do stron zawiadomienia na podstawie art. 10 § 1 kpa. Strony nie miały ograniczonej możliwości udziału w postępowaniu i w każdym momencie mogły się wypowiedzieć, co do zebranego materiału w sprawie (którym były jedynie przedłożone przez te strony programy szkoleń). Dodatkowo należy zaznaczyć, że art. 10 kpa nie nakłada na organ [obowiązku] wysyłania w takich sytuacjach zawiadomień o zakończeniu postępowania w sprawie”. Niemniej jednak zgodnie z obowiązującym orzecznictwem: *organ ma obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań⁸. Przy tym, to nie strona winna wykazać dostateczną aktywność, aby zapewnić dla siebie czynny udział w postępowaniu, lecz stosownie do art. 10 § 1 k.p.a. taki obowiązek spoczywa na organach administracji publicznej⁹. Przed wydaniem decyzji organ obowiązany jest umożliwić stronom wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Z założenia więc wyznaczenie tego terminu powinno nastąpić po zakończeniu postępowania dowodowego, bezpośrednio przed wydaniem decyzji. Organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest pouczyć strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia. Prawu strony do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów towarzyszy obowiązek organu prowadzącego postępowanie pouczenia strony o prawie zapoznania się z aktami i złożenia końcowego oświadczenia, a także obowiązek wstrzymania się od wydania decyzji do czasu złożenia tego oświadczenia w wyznaczonym terminie¹⁰.*

W opinii kontrolujących zasadne było wysyłanie pouczeń do stron w powyższym zakresie, aby zapewnić im czynny udział w prowadzonych przez DSR postępowaniach. Zgodnie z nowelizacją przepisów kodeksu postępowania administracyjnego¹¹ – w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, organ jest obowiązany do poinformowania strony o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony (art. 79a § 1).

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27.11.2008 r. I SA/Wa 1239/08, LEX nr 489248.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 09.09.2013 r. II SA/Kr 655/13, LEX nr 1370810.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.10.2000 r., V SA 316/00, niepublikowany.

¹¹ Wprowadzonej na mocy ustawy z dnia 07.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), która weszła w życie z dniem 01.06.2017 r.

5. W przypadku zbadanych 18 decyzji wydanych w zakresie zatwierdzenia programów szkoleń kandydatów na opiekunów w żłobkach lub klubach dziecięcych, wolontariuszy oraz dziennych opiekunów, tylko 1 została wydana po terminie określonym w art. 35 kpa¹². Na pytanie kontrolujących o przyczyny opóźnienia, Departament wyjaśnił, że wynikało ono z faktu, że czas, w którym był rozpatrywany wniosek „był okresem przygotowywania priorytetowego dla Rządu i Pani Minister Elżbiety Rafalskiej, Programu Rodzina 500+. W związku z powyższym, z oczywistych względów, zwłaszcza w świetle ograniczonych zasobów DSR, gradacji ważności załatwianych spraw na pierwszym miejscu były liczne zadania związane z przygotowaniem i wdrożeniem ww. Programu [...], w które zaangażowani byli także pracownicy DSR rozpatrujący wnioski o zatwierdzenie programów szkoleniowych przewidzianych w przepisach”.

Kontrolujący zwrócili uwagę, że w przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa lub zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu administracji publicznej, ustawodawca w art. 36 wymaga obligatoryjnego zawiadomienia strony z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy. Natomiast Departament nie zawiadomił strony o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie.

6. Z kolei na 11 skontrolowanych decyzji w sprawie zatwierdzania programów szkoleń kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, kandydatów do przysposobienia dzieci oraz kandydatów na asystenta rodziny dla podmiotów wnioskujących o ich zatwierdzenie, aż 6 wydano po terminie określonym w art. 35 kpa. Na pytanie o przyczyny opóźnień Departament zawiadomił, że w przypadku pięciu decyzji¹³, „możliwe było przedłużenie terminu, bowiem przedkładane programy wymagają dokładnej analizy merytorycznej zgodności zapisów programu z podstawą merytoryczną wskazaną w rozporządzeniu. Podstawa programowa jest wieloobszarowa, dotyczy zarówno spraw stricte merytorycznych, jak i prawnych. Zatem w niektórych przypadkach uzasadnione jest wydłużenie czasu wydania decyzji. Z uwagi na powyższe, organ nie informował o nie załatwieniu sprawy w terminie w żadnej z wymienionych decyzji”.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami i orzecznictwem – *przepis art. 35 § 1 k.p.a. nakłada na organ mający załatwić sprawę obowiązek działania bez zbędnej zwłoki. Powyższą powinność należy rozumieć jako ogólną wskazówkę dotyczącą załatwiania*

¹² Decyzja nr 19/2016 z dnia 25.04.2016 r. (wniosek wpłynął do MRPiPS w dniu 10.02.2016 r.).

¹³ Decyzje nr: 3/2016/RZ z 24.03.2016 r., 5/2016/AR z 15.09.2016 r., 3/2016/RZ z 12.07.2016 r., 5/2016/RZ z 23.08.2016 r., 6/2016/RZ z 23.11.2016 r.

wszystkich spraw w postępowaniu administracyjnym w taki sposób, aby nie tylko dochować terminów określonych w kodeksie, ale również – w miarę możliwości – sprawy załatwiać w krótszych terminach¹⁴. Termin miesięczny i dwumiesięczny dla organu pierwszej instancji oraz miesięczny dla postępowania odwoławczego (art. 35 § 3) należy traktować jako terminy maksymalne, nie zaś podstawowe¹⁵. Kontrolujący wskazali, że tylko w jednej ze wskazanych pięciu spraw prowadzone było postępowanie wyjaśniające, które umożliwia załatwienie sprawy w terminie nie dłuższym niż miesiąc. W pozostałych czterech nie występowało do stron ani o uzupełnienie wniosków, ani o wyjaśnienia, a postępowanie w przypadku jednej z nich trwało ponad trzy miesiące¹⁶. Żadna ze spraw nie miała również szczególnie skomplikowanego charakteru¹⁷. Natomiast w stosunku do jednej decyzji¹⁸, DSR wskazał: „odnosząc się do kwestii dotyczącej wezwania przez organ administracji publicznej do złożenia wyjaśnień uprzejmie informuję, iż w sytuacji gdy wniosek nie spełnia tych wymagań, ww. termin należy liczyć od daty usunięcia braków formalnych, bowiem wszczęcie postępowania administracyjnego może spowodować tylko żądanie strony niedotknięte brakami formalnymi”. Kontrolujący jednakże zwrócili uwagę, że decyzja została wydana z naruszeniem ustawowego terminu (sprawa nie nosiła znamion szczególnie skomplikowanej)¹⁹.

Ponadto w żadnym z 6 ww. postępowań nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, stosownie do wymogu określonego w art. 36 § 1 kpa i obowiązującego orzecznictwa²⁰.

- Większość skontrolowanych decyzji odpowiadała wymogom wskazanym w przepisie art. 107 kpa²¹. Trzy decyzje²² zostały wydane na podstawie upoważnienia udzielonego

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.10.2009 r. IV SAB/Wa 116/09, LEX nr 574207.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31.07.2008 r. I SAB/Wa 66/08, LEX nr 508441. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21.09.2006 r. VII SAB/Wa 40/06, LEX nr 255859.

¹⁶ Decyzja nr 5/2016/RZ z dnia 23.08.2016 r. (wniosek wpłynął do MRPiPS w dniu 16.05.2016 r.).

¹⁷ Na gruncie doktryny szczególnie skomplikowany charakter definiuje się, jako „uzasadniony ze względu na złożony stan faktyczny sprawy, wymagający przeprowadzenia starannego i wnikliwego postępowania wyjaśniającego, jak i ze względu na niejasny stan prawny, wymagający starannej wykładni przepisów prawa lub też z uwagi na precedensowy charakter rozstrzygnięcia (Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071)*, LEX/el., 2016).

¹⁸ Decyzja nr 3/2016/Ar z dnia 31.05.2016 r.

¹⁹ Wniosek wpłynął do Departamentu w dniu 22.02.2016 r. DSR wezwał w dniu 21.03.2016 r. wnioskodawcę do usunięcia braków w dokumentacji. Odpowiedź strony wpłynęła dnia 08.04.2016 r., a decyzja administracyjna została wydana 31.05.2016 r.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 11.08.2016 r. II SAB/Lu 72/16, LEX nr 2151253.

z datą późniejszą niż data decyzji. W upoważnieniu potwierdzono czynności dokonane przed dniem wydania niniejszego upoważnienia, niemniej jednak tego typu klauzula została zakwestionowana na gruncie obowiązującego orzecznictwa²³. Kontrolujący zwrócili uwagę, by Departament dokładał należytej staranności przekazując projekty opracowywanych decyzji do upoważnionych w tym zakresie członków Kierownictwa Ministerstwa²⁴.

8. Decyzja wydana w postępowaniu odwoławczym była zgodna z art. 138 kodeksu²⁵.
9. Objęte zakresem kontroli decyzje zostały doręczone stronom postępowania, zgodnie z postanowieniami przepisu art. 39 kpa²⁶.
10. W żadnej z badanych spraw strony nie żądały uzupełnienia wydanych decyzji, co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego, ani sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach. Nie wnosiły również o sprostowanie błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek w wydanych decyzjach. Postanowienia w powyższym zakresie nie zostały również wydane z urzędu²⁷.
11. We wszystkich zbadanych trzydziestu sprawach zostały założone metryki spraw i prowadzono je zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów²⁸.

²¹ W 9 na 30 wydanych decyzji w podstawie prawnej nie przywołano przepisów kpa. Zgodnie z wyjaśnieniami DSR podstawą prawną do wydawania przez organ administracji publicznej decyzji są przepisy szczególne, a art. 104 i 107 kodeksu stanowi podstawę ogólną. Niemniej jednak Departament zadeklarował, że w przyszłych decyzjach zostanie zachowana jednolitość w przywoływaniu podstawy prawnej.

²² Decyzja nr 4/2016 z dnia 27.01.2016 r., 1/2016/Ar z dnia 04.02.2016 r.; decyzja nr 1/2016/RZ z dnia 23.02.2015 r., wydane na mocy upoważnienia z dnia 22.03.2016 r.

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20.04.2006 r. I SA/Wa 1061/05, LEX nr 221933.

²⁴ W związku z powyższymi ustaleniami, kontrolujący dokonali przeglądu wszystkich pozostałych wydanych w badanym okresie upoważnień dla członków Kierownictwa MRPiPS do wydawania decyzji administracyjnych i stwierdzili, że były one prawidłowe.

²⁵ Decyzja z dnia 28.06.2016 r. uchylająca zaskarżoną decyzję nr 1036/2016 Wojewody Mazowieckiego z dnia 11.05.2016 r. w całości i przekazująca sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

²⁶ Tylko w jednej sprawie dotyczącej decyzji nr 1/2016/Ar z dnia 04.02.2016 r. brakuje poświadczenia doręczenia, natomiast z wyjaśnień DSR wynika, że mimo zaznaczenia w systemie eDok listu poleconego z potwierdzeniem odbioru, Biuro Podawcze MRPiPS wysłało decyzję listem zwykłym. Zrzut ekranu z eDok potwierdzający powyższe wyjaśnienia stanowi część akt kontroli.

²⁷ W decyzji nr 1/2016/RZ omyłkowo wpisano zamiast 2016 rok 2015, jednakże nie sporządzono postanowienia korygującego tę omyłkę, gdyż jak wyjaśnił DSR „wskazana omyłka nie ma wpływu na uprawnienia wnioskodawcy”.

²⁸ Stosownie do postanowień art. 66a § 1 kpa oraz przepisów rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 06.03.2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. z 2012, poz. 250).

W działalności DSR w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w 2016 r. nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie:

- stosowania przepisów ustaw: *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych, przy prowadzeniu spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej;
- zgodności poszczególnych elementów składowych w większości zbadanych decyzji z wymogami określonymi w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego;
- prowadzenia metryk spraw.

Natomiast stwierdzono następujące nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego:

- nieprzestrzeganie ustawowych terminów wydawania decyzji;
- niezawiadamianie stron postępowania o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie;
- niepouczanie stron postępowania o prawie do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, co do zebranych dowodów i materiałów.

W związku z ustaleniami kontroli, wnoszę następujące zalecenia dotyczące usprawnienia funkcjonowania Departamentu Polityki Rodzinnej poprzez:

1. Załatwianie bez zbędnej zwłoki spraw związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych w zakresie przydzielonych Departamentowi kompetencji i przestrzeganie wskazanych w art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego terminów.
2. Wysyłanie do stron w prowadzonych postępowaniach zawiadomień w każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.
3. Informowanie stron w prowadzonych postępowaniach o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Stosownie do § 19 ust. 2 pkt 2 zarządzenia nr 6 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wyznaczam termin trzymiesięczny od daty wpływu wystąpienia pokontrolnego

na przedłożenie informacji o wykonaniu powyższych zaleceń pokontrolnych. Kopię informacji należy przekazać do Biura Kontroli i Audytu.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z § 20 ust. 2 ww. zarządzenia, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

DYREKTOR GENERALNY

Teresa Tybiszewska