Številka: 0610-82/2020-20

Datum: 23. 11. 2020

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor 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 Upravne enote Ljutomer, Vrazova ulica 1, 9240 Ljutomer (v nadaljevanju UE), ki jo zastopa █

**ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU**

Inšpekcijski nadzor je bil uveden kot načrtovani sistemski inšpekcijski nadzor, v skladu z Letnim načrtom dela Inšpektorata za javni sektor za leto 2020.

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb Zakona o prijavi prebivališča (v nadaljevanju ZPPreb-1)[[1]](#footnote-1), določb ZUP in nadzor upravnega poslovanja na podlagi Uredbe o upravnem poslovanju (v nadaljevanju UUP)[[2]](#footnote-2).

Inšpekcijski nadzor je dne 16. 7. 2020 na sedežu UE v času od 9.40 do 15.15 ure opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič. Dokumentacija se je pregledovala tudi na sedežu Inšpektorata za javni sektor (v nadaljevanju IJS).

V nadzoru so sodelovali: upravna inšpektorica Tina Škof ter uradni osebi MMZ MNZ[[3]](#footnote-3), Urada za upravne notranje zadeve in naturalizacijo, Sektorja za registracijo prebivalstva in javne listine █ in Andreja Kova█č. Uradni osebi MNZ sta pregledovali pravilnost vodenja postopkov ugotavljanja prebivališča in preverjanja resničnosti prijave prebivališča na podlagi ZPPreb-1 ter preverjali pravilnost vnosov podatkov v register stalnega prebivalstva. Njune ugotovitve in priporočila so vsebovane v vsebinskem poročilu MNZ. S strani UE so v nadzoru sodelovali: načelnica █, vodja oddelka za upravne notranje zadeve █in svetovalec █.

Upravna inšpektorica je UE posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z namenom, da se z vsebino ugotovitev predhodno seznani in nanj poda morebitne pripombe ali pojasnila. UE je dne 5. 11. 2020 posredovala pojasnila, št. 060-4/2020-31 z dne 5. 11. 2020, ki jih je upravna inšpektorica smiselno upoštevala, kot je to razvidno iz nadaljevanja tega zapisnika.

**UVOD**

Upravna inšpekcija v zadnjih letih beleži vse več prijav zoper domnevno nepravilno postopanja upravnih enot pri izvajanju ZPPreb-1.

Pobudniki so v pobudah za uvedbo nadzora očitali, da upravne enote pri prijavi prebivališč več osebam na enem naslovu, te osebe različno obravnavajo v istovrstnih zadevah. Pri tem so izpostavili, da nekatere upravne enote, brez pisne obrazložitve, oseb sploh ne želijo prijaviti na naslov, ki ga prijavljajo. Po drugi strani pa nekateri pobudniki očitajo, da je zaradi prijave prebivališč več osebam na enem naslovu oteženo tudi izvajanje njihovih nalog (vročanje, nadzor). Pobudniki očitajo tudi kršitev načel zaslišanja stranke in enakega varstva pravic strank pri prijavi spremembe prebivališča otrokom ter dolgotrajnost postopkov pri ugotavljanju dejanskega prebivališča. Problem dolgotrajnosti vodenja postopkov ugotavljanja prebivališča se kaže tudi pri nadzornih organih, ki v svojih upravnih zadevah ne morejo doseči dokončnosti in izvršljivosti odločitev, ker pisanj ni mogoče vročiti stranki na prijavljenem naslovu.

Nadalje se izpostavlja tudi problem odločanja o pravicah do javnih sredstev, kjer centri za socialno delo ugotavljajo, da osebe v RS dejansko ne prebivajo[[4]](#footnote-4), imajo pa prijavljena fiktivna prebivališča zgolj zaradi prejemanja socialnih transferjev[[5]](#footnote-5). Menijo tudi, da upravne enote prehitro in zgolj na podlagi izjav strank, njihovih sorodnikov in prič, ustavijo postopke ugotavljanja prebivališč.

**Pristojnost upravne inšpekcije**

Pristojnost upravne inšpekcije obsega nadzor nad izvajanjem procesnih določb upravnega postopka, kot je to opredeljeno v določbah ZUP in nad določbami materialnih predpisov, v kolikor slednji na podlagi 3. člena ZUP vsebujejo procesne določbe. Prvi odstavek 1. člena ZUP določa, da morajo po ZUP postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V skladu s 3. členom ZUP se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega *zakona.* Po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom. Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad določbami UUP, ki ureja upravno poslovanje organov državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih pravnih in fizičnih oseb, če na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge in ni s to uredbo določeno drugače[[6]](#footnote-6).

Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov. Upravna inšpekcija zato tudi ni pristojna za ugotavljanje razlogov, zakaj je na določenem naslovu prijavljeno določeno (večje) število oseb in ali je to dopustno. To pristojnost ima MNZ, zato so v nadzoru sodelovale tudi uradne osebe MNZ, ki so ugotovitve in priporočila predstavile v njihovem vsebinskem poročilu o izvedenem nadzoru. Upravna inšpekcija tudi ne more preverjati očitkov glede ustnega zavračanja strank na okencih, saj lahko pravilnost poslovanja preverja zgolj na podlagi dokumentiranih dejanj in dejstev, t.j. na podlagi dokumentov, ki morajo biti evidentirani tudi v informacijski sistem za upravljanje z dokumentarnim gradivom. Upravna inšpektorica je za potrebe nadzora pridobila nekatere podatke od MNZ.

**NORMATIVNA UREDITEV**

**Splošno**

Prijavo prebivališč ureja ZPPreb-1, in sicer prijavno in odjavno obveznost v zvezi s stalnim in začasnim prebivališčem ter naslovom za vročanje v Republiki Sloveniji, stalnim in začasnim naslovom v tujini, register stalnega prebivalstva, evidenco začasno nastanjenih, prijavo in odjavo gosta ter evidenco gostov[[7]](#footnote-7).

Za prijavo stalnega prebivališča, prijavo in odjavo začasnega prebivališča ter določitev naslova za vročanje v Republiki Sloveniji, prijavo stalnega naslova v tujini, prijavo in odjavo začasnega naslova v tujini ter spremembe naslova v tujini je pristojna upravna enota, ne glede na to, kje ima posameznik prijavljeno stalno ali začasno prebivališče ali ga prijavlja oziroma odjavlja[[8]](#footnote-8).

Za vodenje postopka preverjanja resničnosti prijave stalnega in začasnega prebivališča je pristojna upravna enota, na območju katere posameznik prijavlja stalno oziroma začasno prebivališče[[9]](#footnote-9).

Potrdilo iz registra stalnega prebivalstva lahko izda upravna enota in diplomatsko predstavništvo ali konzulat Republike Slovenije, ki prejme zahtevo, ne glede na to, kateri organ je podatek evidentiral.

Državljan in tujec z dovoljenjem za stalno prebivanje upravni enoti prijavi stalno prebivališče v osmih dneh od dneva naselitve na naslov, kjer stalno prebiva[[10]](#footnote-10).

Državljan in tujec z dovoljenjem za stalno prebivanje, ki začasno prebiva zunaj naslova stalnega prebivališča, vendar ne pri stanodajalcu ali gostitelju, in bo na tem naslovu prebival več kot 90 dni, upravni enoti prijavi začasno prebivališče v osmih dneh od dneva začasne naselitve[[11]](#footnote-11).

**Prijava prebivališča**

Prebivališče je mogoče prijaviti preko spletnega portala e-uprave, če ima imetnik digitalno potrdilo in neposredno na sedežih upravnih enot.

Posameznik ob prijavi **stalnega prebivališča** navede naslednje podatke:

1.      ime in priimek,

2.      datum rojstva ali enotno matično številko občana (v nadaljnjem besedilu: EMŠO),

3.      naslov, ki ga prijavlja,

4.      naslov za vročanje, če ima prijavljeno tudi začasno prebivališče v Republiki Sloveniji.[[12]](#footnote-12)

Ob prijavi je treba navesti resnične podatke, ki se potrdijo z lastnoročnim podpisom.[[13]](#footnote-13)

Ob prijavi stalnega prebivališča je treba predložiti dokazilo o pravici do prebivanja na naslovu, ki se prijavlja. Kot dokazilo, da ima posameznik pravico do prebivanja na naslovu, šteje izjava o njegovem lastništvu oziroma solastništvu, najemna ali podnajemna pogodba, soglasje lastnika, enega solastnika ali stanodajalca. Upravna enota v uradnih evidencah preveri podatek o lastništvu oziroma solastništvu, če je to potrebno.[[14]](#footnote-14)

Posameznik ob prijavi **začasnega** **prebivališča** navede naslednje podatke:

1.      ime in priimek,

2.      datum rojstva ali EMŠO,

3.      naslov, ki ga prijavlja,

4.      naslov za vročanje.[[15]](#footnote-15)

Ob prijavi je treba navesti resnične podatke, ki se potrdijo z lastnoročnim podpisom.[[16]](#footnote-16)

Ob prijavi začasnega prebivališča je treba izkazati pravico do prebivanja na naslovu, ki se prijavlja, skladno z določbo četrtega odstavka 7. člena tega zakona.[[17]](#footnote-17)

Prijava prebivališča je upravna zadeva, v kateri se dejansko stanje ne ugotavlja v posebnem ugotovitvenem postopku oziroma se dejansko stanje lahko ugotovi v skrajšanem ugotovitvenem postopku iz 144. člena ZUP. Uradna oseba mora pri prijavi prebivališča stalnega/začasnega prebivališča[[18]](#footnote-18) namreč ugotoviti, ali so izpolnjeni predpisani pogoji za prijavo, ker če niso, mora uvesti postopek preverjanja resničnosti prijave prebivališča. Uradna oseba mora ob prijavi prebivališča preveriti:

* ali so k prijavi priloženi dokumenti, ki jih predpisuje ZPPreb-1 glede na vrsto prijave prebivališča in kdo prijavlja prebivališče, kot npr. ali je pri prijavi prebivališča otroku eden od staršev priložil soglasje, ki ga predpisuje 5. odstavek 7. člena ZPPreb-1,
* ali je izkazana pravica do bivanja na naslovu, ki ga stranka prijavlja (uradna oseba mora opraviti vpogled v uradne evidence - zemljiško knjigo, preveriti lastništvo in zahtevati soglasje lastnika nepremičnine),
* ali ima stavba določeno hišo številko, ali je nepremičnina sploh stanovanjski objekt (opraviti mora vpogled v uradno evidenco Geodetske uprave RS).

Če uradna oseba ugotovi, da eden izmed teh pogojev ni izpolnjen, posamezniku sicer mora prijaviti začasno prebivališče na naslovu, ki ga prijavlja, vendar pa je dolžna hkrati uvesti postopek preverjanja resničnosti prijave.[[19]](#footnote-19) Ta postopek uvede tudi, kadar stanodajalec, lastnik oziroma solastnik ne dovoli prijave stalnega prebivališča ter v drugih primerih, ko uradna oseba dvomi, da posameznik na naslovu, ki ga prijavlja, stalno prebiva. To pomeni, da uradna oseba prijave prebivališča ne sme odkloniti (npr. *tudi če ugotovi, da se oseba prijavlja na naslov, kjer je že več prijavljenih oseb, o.p.*).

Uradna dejanja prijave prebivališča se beležijo v register stalnega prebivalstva (v nadaljevanju RSP). Uradna oseba namreč izvede prijavo prebivališča na željeni naslov tako, da podatke in morebitne dokumente (priloge) vnese v RSP, ki ga upravlja MNZ v centralnem informacijskem sistemu. V RSP se vodijo, obdelujejo, hranijo in uporabljajo podatki o posameznikih iz 30. člena ZPPreb-1[[20]](#footnote-20) tega zakona zaradi spremljanja stanja in gibanja prebivalstva za potrebe državnih organov in drugih uporabnikov, ki te podatke potrebujejo za opravljanje predpisanih nalog, ter zaradi izvajanja statističnih in drugih raziskovanj, za katere imajo zakonsko podlago. RSP vodijo upravne enote in MNZ. Podatke o prijavi in spremembi stalnega ali začasnega naslova v tujini vodijo tudi diplomatska predstavništva in konzulati Republike Slovenije ter ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve.[[21]](#footnote-21)

**Problematika fiktivnih prijav prebivališč**

Upravna inšpektorica je pri pregledu usmeritev in pojasnil MNZ, ki jih ta redno posreduje upravnim enotam, za potrebe ugotovitev v nadzoru povzela stališča in navodila MNZ glede t. i. fiktivnih prijav ter pojasnila Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju MDDSZ).

Pri fiktivnih prijavah prebivališč gre predvsem za posameznike (najpogosteje gre za določeno skupino tujih delavcev, in sicer voznike v mednarodnem prometu in detaširane delavce in tudi njihove otroke)[[22]](#footnote-22), ki prijavljajo prebivališče na naslovu, kjer dejansko ne prebivajo, pa kljub odsotnosti prebivanja želijo prijaviti prebivališče, kar utemeljujejo s tem, da brez prijave prebivališča ne morejo uveljavljati svojih pravic. MNZ pri tem v pojasnilih in odgovorih na vprašanja izpostavlja, da *pravica do združitve družine, pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje ter pravica do vpisa v evidenco brezposelnih oseb temelji na dovoljenju za bivanje in bivanju v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS). Zato tujec, zaposlen pri slovenskem delodajalcu, skladno z veljavno zakonodajo ni upravičen do navedenih pravic, če v RS (dejansko) ne prebiva[[23]](#footnote-23)*.

Fiktivne prijave niso dopustne. Po stališču MNZ *ZPPreb-1 temelji na rešitvah, ki fiktivne prijave prebivališča maksimalno preprečujejo.* MNZ poudarja, da *nezmožnost prijav na naslovu, na katerem posameznik resnično ne prebiva, ne krši in ne posega v njegove pravice. ZPPreb-1 namreč temelji na ustavni pravici do svobode gibanja. 32. člen Ustave RS vsakomur daje pravico, da se prosto giblje in si izbira prebivališče. Proste izbire prebivališča pa ni mogoče enačiti s prosto prijavo prebivališča na kateremkoli naslovu. Za prijavo prebivališča mora biti izpolnjen osnovni pogoj, to je dejansko prebivanje na naslovu.*

MNZ je v letu 2019 pozvalo *tudi vse resorje in vladne službe, da sporočijo ali obstajajo predpisi, ki upravičenost do kakršnekoli pravice napotenih tujih delavcev vežejo na obvezno prijavo prebivališča. Problematična je bila zgolj izdaja potrdila A1, za katerega pa je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in enake možnosti že zavzelo stališče, da je državljan tretje države, ki v Republiki Sloveniji zakonito prebiva in je vključen v obvezna socialna zavarovanja Republike Slovenije ter v okviru delovnega razmerja s slovenskim delodajalcem opravlja delo v dveh ali več državah članic EU, upravičen do socialne varnosti, ki jo zagotavlja Uredba 883/2004, in posledično do izdaje potrdila A1, ne glede na pogostost in trajanje njegovega dejanskega prebivanja ali prijavljeno stalno prebivališče*[[24]](#footnote-24).

MNZ je v pisnih usmeritvah upravne enote opozorilo*[[25]](#footnote-25), da na področju registracije prebivališča še vedno obstaja problematika fiktivnih prijav prebivališča večjega števila oseb na istem naslovu[[26]](#footnote-26), zato poudarjajo, da tudi po določbah ZPPreb-1, ostaja temeljni namen zakona enak, to je zagotavljanje točne evidence stanja in gibanja prebivalstva za potrebe državnih organov in drugih uporabnikov. V ta namen zakon tudi ureja prijavno in odjavno obveznost stalnega in začasnega prebivališča, možnost uvedbe postopka preverjanja resničnosti prijave v primeru poskusa fiktivne prijave in možnost uvedbe postopka ugotavljanja stalnega ali začasnega prebivališča v primerih že obstoječih fiktivnih prijav. Glede na dejstvo, da je na posameznih naslovih izvedenih tudi po več deset prijav posameznikov, za katere je (kljub temu, da pogoji primernega stanovanja niso predpisani in se ne preverjajo) evidentno, da na naslovih zaradi narave svojega dela ne prebivajo ali prebivajo zgolj nekaj dni mesečno, so z vidika zagotavljanja točnosti RSP, takšne prijave nedopustne in omogočajo celo zlorabe (npr. zaračunavanje nudenja naslova za prijavo s strani tretje osebe). Izvajajo pa se na podlagi prepričanj, da mora imeti tujec (poleg veljavnega dovoljenja za prebivanje) prijavljeno prebivališče kot predpogoj za uveljavljanje drugih pravic. Z namenom preprečevanja takšnih prijav MNZ opozarja, da je ob registraciji prebivališča za upravno enoto pomembna katerakoli navezna okoliščina, ki vzbudi sum o resničnosti v prijavi navedenih podatkov. Ker ZPPreb-1 določa, da je ob prijavi prebivališča potrebno predložiti tudi ustrezno dokazilo o pravici do prebivanja na naslovu, ki ga posameznik prijavlja, je dvom v verodostojnost predloženega dokazila lahko podan, če je na nekem naslovu že prijavljenih večje število posameznikov. Glede na dejstvo, da je za prijavo prebivališča odpravljena krajevna pristojnost, je bilo v preteklosti takšne dvome težko zaznati, predvsem takrat, kadar je posameznik prijavil prebivališče na območju druge upravne enote. Ministrstvo pa je prav z namenom preprečevanja fiktivnih prijav že pred leti nadgradilo register stalnega prebivalstva na način, da je možno, že pred izvedbo prijave prebivališča, preveriti število obstoječih prijav stalnih in začasnih prebivališč na naslovu, ki ga posameznik prijavlja. Zato je MNZ upravne enote opozorilo, da v primerih, ko opazijo, da se na določenem zasebnem naslovu posamezniki prijavljajo v večjem številu, je slednje podlaga za takojšnjo uvedbo postopka preverjanja resničnosti prijave prebivališča po 22. oz. 24. členu ZPPreb-1. Postopek skladno s 4. odstavkom 4. člena ZPPreb-1 vodi upravna enota, na območju katere posameznik prijavlja stalno oziroma začasno prebivališče (t.j. upravna enota na območju katere je naslov, ki ga posameznik prijavlja). Nadalje MNZ svetuje, da v primerih, ko posamezniki namerno izvajajo prijave prebivališč na naslovih, kjer je že večje število prijav, na območju druge upravne enote, lahko upravne enote na takšne naslove vpišejo tudi opozorila v RSP.*

Na prebivališče so vezane tudi številne pravice iz javnih sredstev Republike Slovenije. *Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (v nadaljevanju ZUPJS)[[27]](#footnote-27) in Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (v nadaljevanju ZSDP-1)[[28]](#footnote-28) za pridobitev določenih pravic predpisujeta tudi pogoj dejanskega bivanja v RS. ZUPJS določa pogoj dejanskega bivanja v RS v primeru uveljavljanja pravice do denarne socialne pomoči, pravice do varstvenega dodatka, pravice do plačila prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje in pravice do kritja razlike do popolne vrednosti zdravstvenih storitev. ZSDP-1 pa v primeru uveljavljanja pravice do otroškega dodatka, starševskega dodatka, pomoči ob rojstvu otroka, dodatka za veliko družino, dodatka za nego otroka in delnega plačila za izgubljeni dohodek. Tako prijava začasnega kot stalnega prebivališča sta torej pogojeni z dejanskim prebivanjem na naslovu*.[[29]](#footnote-29)

MNZ pa opozarja[[30]](#footnote-30), *da fiktivna prijava prebivališča zgolj zaradi nakupa in registracije vozila, sklepanja naročnin za telefon, odprtja ugodnejše vrste bančnega računa, sklepanja kreditov ter vročanja pošiljk[[31]](#footnote-31), v Republiki Sloveniji ni dopustna, pravica do združitve družine pa je omogočena tudi osebam, ki so vozniki v mednarodnem prometu, ne glede na dejstvo, da v RS nimajo prijavljenega začasnega prebivališča, a ob izpolnjevanju določenih pogojev[[32]](#footnote-32). Če dejanskega prebivanja oziroma naselitve na območju RS ni, je namreč prijava prebivališča državljana ali tujca v nasprotju z določbami ZPPreb-1. Tujcu se lahko izda tudi dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi v Zakonu o tujcih (v nadaljevanju ZTuj-2)[[33]](#footnote-33) določenih pogojev, med katerimi pa nobeden ne določa, da bi moral imeti tujec v RS prijavljeno tudi prebivališče*. *Prav tako pa je treba razlikovati tudi med postopkom ugotavljanja prebivališča tujca po ZPPreb-1 in postopkom ugotavljanja dejanskega bivanja tujca v RS po ZTuj-2, saj gre za dva različna postopka*.

**Potek prijave prebivališča v RSP in fiktivne prijave**

Prijava prebivališča se izvaja in beleži zgolj v RSP. Upravna inšpektorica je potek prijave prebivališča preverila v RSP.

Ta v praksi poteka tako, da uradna oseba (običajno je to uradna oseba na okencu), ki sprejema prijave ter vnaša podatke v RSP, ki jih navede posameznik ob prijavi, tudi preverja, ali so izpolnjeni vsi pogoji za odločitev o prijavi na željeni naslov[[34]](#footnote-34), in če ugotovi, da so ti pogoji izpolnjeni, v RSP prijavi posamezniku prebivališče na naslovu, ki ga ta prijavlja.

Uradna oseba, ki sprejme prijavo, *lahko* v RSP vsakem trenutku, za vsak naslov preveri, koliko prijav stalnega in začasnega prebivališča je že na naslovu, ki ga posameznik prijavlja, in sicer s klikom na gumb »Število prijav«. Ni pa nujno, da se navedene možnosti uradna oseba tudi posluži.

V primeru, ko uradna oseba opazi, da se na določenem naslovu posamezniki prijavljajo v večjem številu, je slednje podlaga za uvedbo postopka preverjanja resničnosti prijave prebivališča po 22. oz. 24. členu ZPPreb-1, saj gre lahko za t.i. fiktivno prijavo prebivališča. Uradna oseba v teh primerih v RSP ob naslov, ki ga oseba prijavlja, s klikom na gumb »prepoved prijave«, vnese opozorilo, da na tem naslovu obstaja sum, da na njem prebiva že večje število oseb. Prepoved prijave torej ne predstavlja dejanske prepovedi nadaljnjih prijav na teh naslovih, ampak zgolj informacijo, ki bo v primeru poskusa prijave prebivališča tudi na drugi upravni enoti vidna drugemu referentu. Uradna oseba hkrati vnese v RSP tudi podatke o svojem osebnem imenu, datumu vnosa opozorila in opombo (npr. *na naslovu je že prijavljeno večje število oseb; hiša je ruševina; ipd.*). Vnos takšnega opozorila zagotovi pretok informacij med upravnimi enotami o ugotovljenih kršitvah določb ZPPreb-1.

Uradna oseba posamezniku, ki prijavlja prebivališče osebno na upravni enoti, ob prijavi poda pojasnila, da bo na tem naslovu uveden postopek preverjanja resničnosti prijave.[[35]](#footnote-35) Od posameznika vzame vsa dokazila in druge zahtevane podatke in jih vnese v RSP. V RSP nato prijavi posamezniku z a č a s n o prebivališče (ne glede na to, ali stranka želi, da se ji prijavi stalno prebivališče) in določi veljavnost prijave (datum se v takšnih primerih ne navede, ampak izbere možnost »za nedoločen čas«, ob tem se namesto datuma, v RSP in potrdilu o prijavi, izpiše veljavnost *do 09.09.9999*). To pomeni, da je osebi prijavljeno na željenem naslovu začasno prebivališče dokler ni zaključen postopek preverjanja resničnosti prijave.

* Upravna inšpektorica opozarja, da ZPPreb-1 v 14. členu določa, da se začasno prebivališče prijavi za določen čas, in sicer za čas do dveh let oziroma za čas veljavnosti dovoljenja za začasno prebivanje, potrdila o prijavi prebivanja ali vizuma za dolgoročno bivanje, če je ta krajši od dveh let, iz česar izhaja, da je navedba datuma veljavnosti obvezna. 22. člen pa določa, da upravna enota v takem primeru začasno prebivališče prijavi za čas, dokler ne preveri resničnosti podatkov oziroma dokazil. Za izdajo potrdil s takšnim datumom torej ni pravne podlage.

Pri vseh naslednjih vnosih podatkov v RSP (o zakonskem stanu, vrsti novega gospodinjstva, članstva,…) je v zgornji vrsti pod EMŠO in imenom izbrane osebe v primeru, ko gre za prepoved prijave, ker je na tem naslovu večje število prijavljenih, levo zgoraj rumeno obarvan napis: »RPR-01600 Na tem naslovu je evidentirana prepoved prijav. Za več informacij o prepovedi kliknite gumb »Prepoved prijave«.« Nadalje uradna oseba v RSP označi še naslov za vročanje, ki je običajno naslov, ki ga stranka prijavlja. Stranka navedeno potrdi s podpisom na elektronsko tablico.

Zadeva se v RSP uvrsti v zadeve pod zavihkom »V pripravi«, dokler uradna oseba ne uvede postopka preverjanja resničnosti prijave. Ko uvede postopek preverjanja resničnosti prijave, uradna oseba s pritiskom na gumb »Preverjanje resničnosti prijave« dejansko določi, da se bo na naslovu, ki ga posameznik prijavlja, uvedel postopek resničnosti prijave. Uradna oseba v RSP z gumbom potrdi preverjanje resničnosti prijave, vnese številko zadeve (za postopke prijave prebivališč je to v skladu z UUP klasifikacijski znak 210) in potrdi vpis. To je dejansko »predlog«, ki ga pripravi referent, kjer navede tudi razlog uvedbe postopka (npr. prepoved prijave – večje število prijavljenih).

**Postopek preverjanja resničnosti prijave**

Uvodoma upravna inšpektorica ugotavlja, da iz dokumentacije ni razvidno, kdaj je uradna oseba, ki je podvomila, da posameznik, ki prijavlja prebivališče na določenem naslovu, na tem naslovu dejansko ne prebiva, v RSP zavedla uvedbo postopka preverjanja resničnosti prijave in kako je uradna oseba, ki je pooblaščena za uvedbo postopka preverjanja resničnosti prijave seznanjena, da mora ta postopek na določenem naslovu uvesti.

UE je v pisnih pojasnilih z dne 3. 11. 2020 navedla, da *uradnica pri prijavi prebivališča vnese vse podatke o stranki in njenem novem prebivališču v Register stalnega prebivalstva, nato podatke shrani v pripravi. Uradnica z izpisom iz Registra stalnega prebivalstva ali uradnim zaznamkom obvesti vložišče (tako, da fizično preda dokument ali izpis iz RSP vložišču). V aplikaciji Lotus Notes – Spis se po uradni dolžnosti evidentira nova zadeva - postopek preverjanja resničnosti prijave.  Z evidentiranjem v aplikaciji Lotus Notes – SPIS se takoj pridobi evidenčna številka zadeve, ki se evidentira v Register stalnega prebivalstva in se s tem v registru začne postopek preverjanja resničnosti prijave (katerega vodi za to pooblaščena oseba). Pri stranki se po vnosu avtomatsko kreira zaznamek v obliki vprašaja, ki je viden vsem pooblaščenim osebam. Stranka počaka, saj takoj prejme potrdilo. Uradni zaznamek so pisali v primerih, ko ni bilo soglasja lastnika ali hišne št. ali drugega dokazila. Izpis iz RSP pa v primerih, ko se je porajal dvom, da bo stranka na navedenem naslovu dejansko prebivala.*

* Opisano poslovanje ne zagotavlja njegove preglednosti in preglednosti postopka. Uradna oseba, ki obravnava prijavo prebivališča, bi morala vedno, kadar bi predlagala oziroma zavedla v RSP uvedbo postopka resničnosti prijave, ne glede na razlog, zaradi katerega bi bil ta postopek uveden, napraviti izpis iz RSP in o tem napraviti uradni zaznamek, UE pa bi morala uradne zaznamke referentov, ki sprejemajo prijave prebivališča tudi ustrezno evidentirati (npr. v dokumentni seznam), na te zadeve (dokumente v dokumentnem seznamu), pa bi uradne osebe, ko bi uvedle postopek preverjanja resničnosti prijave, naredile povezavo ali kopirale dokument v zadevo in o tem napravile uradni zaznamek, da bi bilo iz upravne zadeve razvidno, zakaj je bil postopek uveden. Npr. tudi glede izpisov iz uradni evidenc RSP bi moralo biti dokumentirano, zakaj je bil vpogled v RSP narejen, kot to izhaja iz nadaljevanja tega zapisnika. S tem bi bila zagotovljena preglednost poslovanja in postopka.

Postopek preverjanja resničnosti prijave stalnega ali začasnega prebivališča se torej uvede, kadar uradna oseba (na okencu), ki sprejema prijavo, iz podatkov ali dokazil, predloženih ob prijavi prebivališča, ali podatkov, s katerimi razpolaga upravna enota, podvomi o njihovi resničnosti.[[36]](#footnote-36) Poleg navedenega zakon v taksativno navedenih primerih določa, kdaj mora uradna oseba ta postopek uvesti. Drugi odstavek 22. člena ZPPreb-1 namreč določa:

Upravna enota uvede postopek preverjanja resničnosti prijave stalnega prebivališča, kadar:

1.      eden od staršev ne predloži soglasja iz petega odstavka 5. člena tega zakona,

2.      stanodajalec, lastnik oziroma solastnik ne dovoli prijave stalnega prebivališča,

3.      posameznik ne predloži dokazila, da ima pravico do prebivanja na naslovu iz četrtega odstavka 7. člena tega zakona,

4.      stavba, na naslovu katere posameznik prijavlja stalno prebivališče, v registru prostorskih enot nima določene hišne številke,

5.      nepremičnina, na katero posameznik prijavlja stalno prebivališče, ni stanovanjski objekt ter

6.      v drugih primerih, ko dvomi, da posameznik na naslovu, ki ga prijavlja, stalno prebiva.

V tem delu upravna inšpektorica opozarja še na razlike med postopkoma preverjanja resničnosti prijave 22. in 24. člen ZPPreb-1 in ugotavljanja prebivališča po 18. oz. 20. členu ZPPreb-1. Oba postopka se sicer uvedeta po uradni dolžnosti, vendar je postopek preverjanja resničnosti prijave uradna oseba dolžna uvesti *na podlagi zaznave, da obstaja verjetnostni standard oziroma indic, ki nakazuje, da so podatki ali predložena dokazila neresnični ali, če podvomi, da je prijava resnična*[[37]](#footnote-37), do te zaznave pa lahko pride ob samem sprejemu prijave, s čimer se prepreči, da bi prišlo do zatečenega stanja prijavljenega prebivališča v nasprotju z namenom ZPPreb-1, kar posledično lahko vpliva tudi na zmanjšano število naknadnih postopkov ugotavljanja dejanskih prebivališč. Iz pojasnil MNZ[[38]](#footnote-38) izhaja, da je *v primeru kasneje ugotovljenega zatečenega stanja, to je večjega števila že prijavljenih oseb na določenem naslovu, mogoča uvedba postopka ugotavljanja prebivališča*. Bistveno torej je, da se slednji uvedejo, ko gre za sum na neko že zatečeno stanje, ki ni v skladu z ZPPreb-1. Lahko pa se uvedejo tudi na podlagi obvestil s strani tretjih oseb, da nekdo ne prebiva na prijavljanjem naslovu (uvesti pa se mora, kadar to zahteva lokalna skupnost).

Uradna oseba pa mora, kljub uvedbi postopka preverjanja resničnosti prijave, hkrati posamezniku prijaviti začasno prebivališče na željenem naslovu za čas, dokler postopek preverjanja resničnosti ni končan.

Postopkov preverjanja resničnosti prijave ne vodijo uradne osebe, ki izvajajo prijavo prebivališča v RSP, saj te ne izpolnjujejo pogojev za vodenje tovrstnih postopkov. O tem več v nadaljevanju tega zapisnika.

Postopek preverjanja resničnosti prijave se zaključi:

* s sklepom o ustavitvi postopka, če uradna oseba v postopku ugotovi, da posameznik prebiva na naslovu, ki ga prijavlja;
* z odločbo o zavrnitvi začasnega/stalnega prebivališča, če uradna oseba v postopku ugotovi, da posameznik stalno/začasno ne prebiva na naslovu, ki ga prijavlja. Z dnem dokončnosti odločbe o zavrnitvi posamezniku preneha tudi začasno prebivališče[[39]](#footnote-39).

Uradna oseba v RSP vnese številko odločitve, vrsto odločitve, zakonsko podlago za sprejem odločitve, datum izdaje, osebno ime osebe ki je vodila postopek, datum vročitve in podatek o dokončnosti odločitve in osebo z gumbom »prijavlja ZP v RS« prijavi na želeni naslov. Nadalje na podlagi odločitve stranki določi naslov za vročanje. Npr. če uradna oseba v postopku preverjanja resničnosti prijave začasnega prebivališča ugotovi, da oseba dejansko biva na željenem naslovu, postopek s sklepom ustavi in vnese v RSP prej navedene podatke. V RSP se nato avtomatsko izpiše datum veljavnosti začasnega prebivališča, ki šteje od dne, ko je stranka podala prijavo prebivanja na tem naslovu ter do dne, ki je določen v 14. členu ZPPreb-1.

**Pregled posameznih primerov**

Vse zadeve tega upravnega področja se na upravnih enotah evidentirajo pod en, trimestni, klasifikacijski znak 210[[40]](#footnote-40), in sicer zadeve, ki se nanašajo na postopek preverjanja resničnosti prijave, postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, postopek ugotavljanja dejanskega začasnega prebivališča, zadeve, v katerih so bile sprejete odločitve na podlagi 1. odstavka 21. člena ZPPreb-1, zadeve, v katerih so bile sprejete odločitve na podlagi 3. odstavka 21. člena ZPPreb-1, zadeve, v katerih so bile sprejete odločitve na podlagi 4. odstavka 21. člena ZPPreb-1, zadeve, v katerih so bile sprejete odločitve na podlagi 5. odstavka 21. člena ZPPreb-1, zadeve, v katerih so bile sprejete odločitve na podlagi 6. odstavka 21. člena ZPPreb-1. UE mora podatke o številu posameznih postopkov voditi ročno, saj iz aplikacije SPIS 45 ločenih podatkov na UE ni mogoče pridobiti.

Upravna inšpektorica je podatke pridobila s strani MNZ. Po podatkih MNZ[[41]](#footnote-41) je UE v času od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2020 uvedla 112 postopkov, in sicer:

- 20 postopkov ugotavljanja začasnega prebivališča

- 90 postopkov ugotavljanja stalnega prebivališča,

- 2 postopka preverjanja resničnosti prijave začasnega prebivališča.

Od tega so se postopki zaključili na naslednji način:

1. postopki ugotavljanja začasnega prebivališča z izdajo:

* sklepa o ustavitvi postopka[[42]](#footnote-42): 9
* odločbo o prenehanju začasnega prebivališča: 3

1. postopki ugotavljanja stalnega prebivališča so z izdajo:

* sklepa o ustavitvi postopka: 34
* odločbo o prenehanju prijave stalnega prebivališča: 4
* odločbo o odjavi stalnega prebivališča v RS: 5
* odločbo o prijavi novega stalnega prebivališča v RS: 11
* odločbo o določitvi zakonskega prebivališča: 11

1. postopki preverjanja resničnosti prijave začasnega prebivališča z izdajo:

- sklepa o ustavitvi postopka[[43]](#footnote-43): 2

Iz podatkov MNZ izhaja, da je bilo uvedenih 112 postopkov, končanih je 79 postopkov, odprtih je še 33 postopkov. Postopke preverjanja resničnosti prijave in ugotavljanja prebivališč je v času nadzora vodila 1 oseba.

Upravna inšpektorica je na podlagi preučitve Poročila MNZ o opravljenem strokovnem nadzoru UE Ljutomer ugotovila, da naslovov, ki bi bili glede števila prijavljenih oseb glede na kvadraturo bivalnih površin[[44]](#footnote-44) sporni, ni. Upravna inšpektorica je tudi na podlagi posredovanih podatkov s strani MNZ ugotovila, da naslovi, kjer je prijavljenih več kot 20 oseb, predstavljajo naslove objektov oziroma institucij, kjer je večje število prijavljenih oseb dopustno na podlagi ZPPreb-1 (dom starejših občanov, vzgojni domovi, zakonska prebivališča, ipd.).

**Pregled izvajanja postopkov**

Uvodoma upravna inšpektorica ugotavlja, da postopke vodi ena uradna oseba in da v vseh pregledanih zadevah:

* ni napravljenih uradnih zaznamkov o vpogledih v uradne evidence (evidentirani so le izpisi iz uradnih evidenc), v katerih bi bilo navedeno ime ali naziv uradne evidence in datum vpogleda ter podatki, ki so bili pridobljeni z vpogledom, kar predstavlja kršitev določb 1. odstavka 92. člena UUP;

Pripomba UE:

UE meni, da način dela, ki je bil v postopku uporabljen, zadosti vsem zahtevam ki ga določa uredba glede uradnega zaznamka (1. odstavek 92. člena UUP). Iz lastnega dokumenta so razvidni ime ali naziv uradne evidence, datum vpogleda ter podatki, ki so bili pridobljeni s vpogledom.

Presoja upravne inšpektorice:

Prvi dokumenti v zadevah so izpisi iz uradnih evidenc, iz katerih so podatki razvidni, vendar pa ni jasno, zakaj so ti izpisi v zadevah narejeni. Če je razlog temu uvedba postopka preverjanja fiktivne prijave, bi moralo biti v zadevi tudi dokumentirano, zakaj je bil ta postopek uveden (npr. ali je bilo ob prijavi prebivališča ugotovljeno, da se oseba prijavlja na naslovu, na katerem je že prijavljeno večjo število oseb). K takemu uradnemu zaznamku pa bi bile priložene priloge, kot so npr. izpisi iz RSP (glej ugotovitve na str. 8). O uradnih zapažanjih in ugotovitvah, ustnih navodilih in sporočilih ter okoliščinah, ki se tičejo samo notranjega dela organa, pri katerem se vodi postopek, uradna oseba napiše uradni zaznamek z navedbo kraja in datuma ter ga podpiše. V 2. odst. 74. člena ZUP določa, da podpis ni obvezen, če se podatki o času in kraju zaznamka v elektronski obliki ter uradni osebi, ki ga je sestavila, samodejno evidentirajo v informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje. Zato upravna inšpektorica ugotavlja, da v obravnavnem primeru uradni zaznamek ni sestavljen, kar je kršitev 2. odst. 74. člena ZUP.

* so na izpisih iz uradnih evidenc, ki so v izvirniku dokumenti v elektronski obliki, ročno napisane številke dokumentov. Takšno poslovanje pa ni ustrezno, saj se e-dokumentov ne tiska in ne pretvarja nazaj v e-obliko (skenira). Tudi sicer na izvirnike dokumentov kasneje ni dopustno nič dopisovati, saj se s takšnimi dejanji dejansko spremeni vsebino izvirnika dokumenta. Številka dokumenta (izpisov iz uradnih evidenc) bi bila navedena na uradnem zaznamku, če bi uradna oseba ravnala v skladu z določili 1. odstavka 92. člena ZUP.
* da javni uslužbenci tiskajo dokumente, prejete po e-pošti, na katere potem odtisnejo prejemno štampiljka UE z vpisanimi prejemnimi podatki, kar pomeni, da s tem kršijo določbe 7. odstavka 35. člena UUP[[45]](#footnote-45).
* odrejene vročitve »osebno« v tujino, niso v skladu z ZUP, saj iz prispelih povratnic izhaja, da so bile pošiljke vročene neposredno z uporabo mednarodnih poštnih predpisov in ne osebno (zato bi bila pravilna odredba: »priporočeno s povratnico – A. R.«);

**Postopek preverjanja resničnosti prijave**

* **Zadeva št. 210-33/2019**

Kot prvi dokument je v zadevi evidentiran »izpis iz registra« dne 23. 5. 2019.

Uradna oseba je stranki poslala vabilo na zaslišanje in obvestilo o uvedenem postopku, št. 210-33/2019-2 z dne 24. 5. 2019. Uradna oseba je stranko vabila k organu za dne 17. 6. 2019 ob 11. uri. Iz vročilnice izhaja, da je stranka vabilo prejela dne 28. 5. 2019.

* V vabilu manjka informacija o tem, ali mora stranka priti osebno, ali lahko pošlje pooblaščenca (71. člen ZUP) in bolj natančna navodila, kako naj vabljena stranka ravna, če se zaradi bolezni ali kakšnega drugega opravičenega razloga ne more odzvati vabilu v smislu 2. odstavka 73. člena ter kakšne so posledice, če tisti, ki mu je bilo vabilo v redu vročeno, ne pride in izostanka ne opraviči ter ne predloži dokazila, ki izostanek opravičuje. Upravna inšpektorica tako ugotavlja kršitev 2. in 3. odst. 73. člena ZUP.

Nadalje se v zadevi nahajajo izpisi iz uradnih evidenc ZZZS z dne 18. 6. 2019, E-zemljiške knjige z dne 9. 7. 2019.

Uradna oseba je na Policijo po e-pošti naslovila poizvedbo, št. 210-33/2019-5 z dne 9. 7. 2019.

Nadalje je v zadevi dne 9. 7. 2019 evidentiran izpis iz sodnega registra.

Dne 19. 7. 2019 je UE po e-pošti prejela odgovor Policije na poizvedbo.

* Na dokumentu je odtisnjena prejemna štampiljka UE z vpisanimi prejemnimi podatki, kar pomeni, da je uradna oseba e-dokument natisnila, to pa predstavlja kršitev 7. odstavka 35. člena UUP[[46]](#footnote-46).

Dne 6. 8. 2019 je UE prejela pogodbo o podnajemu stanovanja z dne 22. 5. 2019 in pooblastilo stranke drugi osebi z dne 21. 5. 2019, da uredi vse potrebno za prijavo začasnega prebivališča na naslovu X.

* V evidenci dokumentarnega gradiva ni evidentiranega dejstva o tem, kdo je navedene dokumente k organu dostavil (subjekt dokumenta[[47]](#footnote-47)), kar predstavlja kršitev določb 32. člena UUP in 3. odstavka 52. člena UUP.

Uradna oseba je nadalje k organu kot pričo vabila podjetje █, z vabilom št. 210-33/2019-9 z dne 6. 8. 2019. V vabilu je sicer navedeno, da se vabi zakonitega zastopnika oziroma pooblaščenca podjetja k organu za dne 29. 8. 2019 ob 11. uri, vendar pa osebno ime zakonitega zastopnika oziroma pooblaščenca na vabilu ni navedeno. V vabilu je navedeno: »*V primeru, da se na vabilo ne bo odzval registrirani zastopnik podjetja, se mora oseba, ki bo podjetje zastopala izkazati s pooblastilom*.« Vabilo je bilo podjetju vročeno dne 9. 8. 2019.

* Uradna oseba bi morala v konkretnem primeru razpisati ustno obravnavo, na katero bi vabila stranko in pričo istočasno, saj je potrebno pričo zaslišati na ustni obravnavi. Ker tega ni storila, je kršila določbe 154. člena ZUP, katerega namen je uresničevanje načela zaslišanja stranke.

Pojasnila UE:

V postopku nismo izvajali ustnih obravnav, ampak zaslišanje strank in prič. Stranko smo pred odločitvijo seznanili z vsemi novimi dejstvi (izjavami prič) in ji v skladu z 146. členom ZUP dali možnost, da se izreče o novih dejstvih in dokazih. Priče se kljub opozorilom ne odzivajo na vabila in je zaradi tega zelo težko izvesti ustno obravnavo. UE meni, da je v konkretnem primeru evidentno, da strank in prič ni več v Republiki Sloveniji in smo zaradi ekonomičnosti in hitrejšega zaključka postopka opravili zaslišanja.

Presoja upravne inšpektorice:

Materialni predpis ne predpisuje morebitne specialne ureditve glede izvedbe ustnih obravnav v upravnih zadevah ugotavljanja prebivališč. Na ustni obravnavi ima namreč stranka možnost zastavljati vprašanja pričam, in navedbam prič tudi ugovarjati, s čimer se uresničuje načelo kontradiktornosti postopka. Zaradi navedenega očitki o ugotovljenih kršitvah ostajajo. Tudi pojasnilo, da se priče kljub opozorilom ne odzivajo na vabilom na pričanje, ni razlog za opustitev izvedbe ustnih obravnav, saj če se priča ne odzove vabilu, je lahko denarno kaznovana, na kar so bile priče v vabilih opozorjene, sklepov o denarni kazni pa v pregledanih zadevah ni bilo izdanih. Načelo ekonomičnosti postopka pa mora biti vedno uveljavljeno v okviru načela zakonitosti (tudi formalne).

* Iz določb 70. - 73. člena ZUP in 181-187. člena ZUP nedvomno izhaja, da se k organu vabi fizično osebo. »*Priča je fizična oseba, ki je v preteklosti zaznala kakšno dejstvo, ki je po materialnem predpisu pomembno za odločitev v upravni zadevi. Zaznavo o dejstvu je pridobila s svojimi čutili (vidom, tipom, sluhom, vonjem, okusom), s pričanjem pa jo posreduje uradni osebi, ki vodi upravni postopek*«[[48]](#footnote-48). Npr. pravna oseba ni zmožna opaziti dejstev, jih je pa njen zakoniti zastopnik, zato bi morala uradna oseba vabilo nasloviti na zakonitega zastopnika pravne osebe. Vabljene priče tudi ne more nihče zastopati s pooblastilom. Pri izvajanju dokazov, ki vključuje tudi izbiro dokazila – konkretne priče, mora uradna oseba namreč natančno preučiti, kdo konkretno bo priča, katere pričanje bo lahko uporabljeno kot dokazilo v upravnem postopku, zato to ne more biti kdorkoli. V kolikor bi uradna oseba ocenila, da zgolj pričanje zakonitega zastopnika podjetja ne bo zadostovalo za izvedbo dokaznega postopka, bi lahko k organu povabila tudi morebitne druge priče.
* V vabilu manjkajo tudi bolj natančna navodila, kako naj vabljena priča ravna, če se zaradi bolezni ali kakšnega drugega opravičenega razloga ne more odzvati vabilu v smislu 2. odstavka 73. člena ZUP.

V zadevi je nadalje evidentiran Zapisnik o zaslišanju priče, št. 210-33/2019-10 z dne 29. 8. 2019.

Iz zapisnika izhaja, da je k organu prišla pooblaščenka zakonitega zastopnika podjetja in da je priložila pooblastilo podjetja █ za zastopanje na zaslišanju priče.

Nadalje je v zadevi dne 2. 9. 2019 evidentiran »Vpogled v E-prostor« dne 6. 9. 2019 pa »Izpis iz evidence PISO«.

Uradna oseba je nadalje k organu kot pričo vabila osebo █z vabilom št. 210-33/2019-14, 210-46/2019-3, 210-48/2019-3 z dne 6. 9. 2019. V vabilu je navedeno, da se ga vabi v postopku preverjanj resničnosti prijave za █., ter v postopkih ugotavljanja začasnega prebivališča za █za dne 25. 9. 2019 ob 16. uri. Vabilo je bilo vročeno dne 10. 9. 2019.

* Na dokumentu so navedene tri številke dokumenta treh različnih zadev, kar predstavlja kršitev določb 18. točke 6. člena UUP, ki določa, da je številka dokumenta evidenčna oznaka dokumenta, ki je sestavljena iz številke zadeve in zaporedne številke dokumenta v okviru zadeve.
* Uradna oseba bi morala v konkretnem primeru razpisati ustno obravnavo, na katero bi vabila stranko in pričo istočasno, saj je potrebno pričo zaslišati na ustni obravnavi. Ker tega ni storila, je kršila določbe 154. člena ZUP, katerega namen je uresničevanje načela zaslišanja stranke.
* V vabilu manjkajo tudi bolj natančna navodila, kako naj vabljena priča ravna, če se zaradi bolezni ali kakšnega drugega opravičenega razloga ne more odzvati vabilu v smislu 2. odstavka 73. člena ZUP.

Nadalje je dne 19. 9. 2019 v zadevi evidentiran Izpis iz RSP.

Dne 20. 9. 2019 je uradna oseba stranki poslala sklep, št. 210-33/2019-16 z dne 20. 9. 2019, s katerim je postopek ustavila na podlagi 4. odstavka 135. člena ZUP. Iz obrazložitve sklepa izhaja, da je UE uvedla postopek po uradni dolžnosti in da je stranka dne 19. 9. 2019 odjavila začasno prebivališče iz naslova. Iz odredbe o vročanju izhaja, da se sklep pošlje stranki osebno na naslov v tujini. Iz prispele povratnice izhaja, da je bil sklep vročen dne 23. 9. 2019.

* Sklep je pomanjkljivo obrazložen v delu, ki se nanaša na ugotovljeno dejansko stanje z navedbo dokazov, na katere je to oprto (ni npr. navedeno, kdaj je oseba prijavila prebivališče v RSP in dokazila o tem in zakaj je upravni organ uvedel postopek preverjanja resničnosti prijave prebivališča; ker uradna oseba v vabilo priči ni navedla osebnega imena osebe, ki jo vabi k organu kot pričo, se je zaslišanja udeležila pooblaščenka zakonitega zastopnika podjetja. Uradna oseba bi morala razlog, zakaj je opravila zaslišanje pooblaščenke zakonitega zastopnika podjetja in zakaj je zapisnik o njenem zaslišanju uporabila v okviru proste presoje dokazov, navesti v zapisnik).
* Odrejena vročitev ni v skladu z ZUP, saj iz prispele povratnice izhaja, da je bila pošiljka vročena neposredno z uporabo mednarodnih poštnih predpisov in ne osebno (zato bi bila pravilna odredba: »priporočeno s povratnico – A. R.«).

**Postopek ugotavljanja prebivališča**

V 18. členu je predpisan postopek ugotavljanja stalnega prebivališča. Za postopek ugotavljanja začasnega prebivališča se smiselno uporabljajo določbe 18. člena tega zakona[[49]](#footnote-49).

Če upravna enota dvomi[[50]](#footnote-50), da posameznik stalno prebiva na naslovu, kjer je prijavil stalno prebivališče ali je obveščena, da posameznik ni izpolnil prijavne obveznosti iz prvega, drugega, tretjega ali petega odstavka 5. člena tega zakona, posameznika obvesti o obveznosti prijave in ga opozori na posledice, če prijavne obveznosti ne izpolni. Posameznik v osmih dneh po prejemu obvestila iz prejšnjega odstavka izpolni prijavno obveznost ali da izjavo, da na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča stalno prebiva. (1. in 2. odstavek 18. člena ZPpreb-1)

Upravna enota po uradni dolžnosti uvede postopek ugotavljanja stalnega prebivališča, če:

- posameznik ne izpolni obveznosti iz prejšnjega odstavka ali

- če dvomi, da posameznik kljub njegovi izjavi na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča stalno prebiva.

Ta postopek uvede tudi, če ga predlaga občina, na naslovu katere ima posameznik prijavljeno stalno prebivališče, ali občina, na območju katere posameznik prebiva.

Če iz ugotovljenih dejstev izhaja, da posameznik stalno prebiva na območju druge upravne enote, se postopek ugotavljanja stalnega prebivališča odstopi upravni enoti, na območju katere posameznik stalno prebiva.

Če upravna enota v postopku ugotavljanja stalnega prebivališča ugotovi, da otrok prebiva pri obeh starših, otroku prijavi stalno prebivališče na naslov tistega od staršev, kateremu je otrok zaupan v varstvo in vzgojo, oziroma na naslov, ki je določen s sporazumom o varstvu, vzgoji in preživljanju skupnih otrok oziroma na naslov, ki ga določi pristojno sodišče.

Iz predloga ZPPreb-1[[51]](#footnote-51) izhaja, da se predhodno obveščanje posameznikov o njihovi prijavni obveznosti izvaja pred samo uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča. Iz določbe 1. in 2. odstavka 18. člena je razvidno, da se postopek ugotavljanja stalnega prebivališča začne šele v primerih opredeljenih v tretjem odstavku 18. člena ZPPreb-1. Dejanja po prvem in drugem odstavku 18. člena torej še ne pomenita uvedbe postopka.

Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega/začasnega prebivališča[[52]](#footnote-52) se zaključi z:

- s prijavo stalnega prebivališča v RSP na naslovu, kjer posameznik dejansko stalno/začasno prebiva, če se v postopku ugotovi, da posameznik stalno/začasno prebiva na naslovu, ki ni naslov njegovega prijavljenega stalnega prebivališča[[53]](#footnote-53). Stalno/začasno prebivališče UE prijavi na podlagi dokončne odločbe, izdane v tem postopku;

- s prenehanjem stalnega prebivališča v RSP na podlagi dokončne odločbe o prenehanju stalnega prebivališča, če se v postopku iz 18. člena ne more ugotoviti, kje posameznik stalno prebiva, in mu po določbah 19. člena tega zakona tudi ne more določiti zakonskega prebivališča[[54]](#footnote-54),

- s prenehanjem začasnega prebivališča v RSP na podlagi dokončne odločbe o prenehanju začasnega prebivališča, če se v postopku iz 20. člena ne more ugotoviti, kje posameznik začasno prebiva[[55]](#footnote-55),

- s sklepom o ustavitvi postopka na podlagi 135. člena ZUP[[56]](#footnote-56), kadar uradna oseba ugotovi, da posameznik dejansko stalno/začasno prebiva na prijavljenem naslovu.

**Določitev zakonskega prebivališča[[57]](#footnote-57)**

Zakonsko prebivališče je stalno prebivališče, ki se posamezniku določi v postopku ugotavljanja stalnega prebivališča na naslovu občine[[58]](#footnote-58) ali centra za socialno delo in ima naravo »fiktivnega naslova«[[59]](#footnote-59), na katerem se posameznik dejansko ne nahaja, kljub temu pa najbolj ranljivim kategorijam posameznikov omogoča uveljavljanje pravic, ki sicer izhajajo iz stalnega prebivališča. Če je posameznik nastanjen v socialno varstvenem zavodu, ki opravlja institucionalno varstvo, zavodu za prestajanje kazni, prevzgojnem domu, vzgojnem zavodu, zavodu za usposabljanje oziroma njihovih dislociranih oddelkih ali posamezniku, ki je nastanjen v naslednjih nastanitvah socialnovarstvenih programov: stanovanjski skupini na področju duševnega zdravja, zavetišču za brezdomce, stanovanjski skupini za mladostnike, terapevtski skupnosti, nastanitvah reintegracijskih programov ali nastanitvah nastanitvenih programov, se njegovo zakonsko prebivališče določi na naslov občine, na območju katere ima ali je imel nazadnje prijavljeno stalno prebivališče. Upravna enota v postopku ugotavljanja stalnega prebivališča določi zakonsko prebivališče posamezniku, ki je nastanjen v naslednjih nastanitvah socialnovarstvenih programov: zatočišču za žrtve nasilja v družini, zatočišču za žrtve trgovine z ljudmi, varni hiši, materinskem domu ali kriznem centru za odrasle žrtve nasilja z otroki, če mu po določbah zakona stalnega prebivališča ne more prijaviti, in sicer na naslov centra za socialno delo[[60]](#footnote-60), na območju katerega ima ali je imel nazadnje prijavljeno stalno prebivališče. Zakonsko prebivališče prijavi na podlagi dokončne odločbe, izdane v tem postopku.

MNZ izpostavlja, da *zakonsko prebivališče ima sicer naravo stalnega prebivališča in se posamezniku določi zgolj v posebnem ugotovitvenem postopku, nikakor pa ne na podlagi želje posameznika ali na podlagi morebitne privolitve občine ali centra za socialno delo*[[61]](#footnote-61).

* **Zadeva št. 210-27/2019 »Ugotavljanje stalnega prebivališča«**

Kot prvi dokument je v zadevi evidentiran »izpis iz registra« dne 25. 3. 2019.

Uradna oseba je stranki poslala vabilo na zaslišanje in obvestilo o uvedenem postopku, št. 210-210-27/2019-2 z dne 25. 3. 2019. Uradna oseba je stranko vabila k organu za dne 12. 4. 2019 ob 10. uri. Iz vročilnice izhaja, da je stranka vabilo prejela dne 26. 3. 2019.

* Pri sestavi vabila stranki se ugotavljajo enake pomanjkljivosti kot v prej pregledani zadevi št. 210-33/2019.

Uradna oseba je istega dne poslala vabilo na zaslišanje priči █., št. 210-27/2019-3 z dne 25. 3. 2019 in priči █, št. 210-27/2019-3 z dne 25. 3. 2019. Priči je vabila k organu na isti dan kot stranko, vendar ne ob 10. uri, ampak prvo ob 11. uri in drugo ob 11. 30 uri.

* Pri sestavi vabili priči se ugotavljajo enake pomanjkljivosti kot v prej pregledani zadevi.

Uradna oseba je dne 10. 4. 2019 zaslišala obe vabljeni priči, in sicer prvo ob 13.10 in drugo ob 14.10 in o tem sestavila zapisnika, št. 210-27/2019-5 in št. 210-27/2019-5.

* V zadevi ni dokumentiranega dejstva o tem, zakaj sta bili priči zaslišani dne 10. 4. 2019, namesto na dan 12. 4. 2019, ko sta bili vabljeni k organu. Tega dejstva ni navedenega niti v zapisniku o zaslišanju, kar predstavlja kršitev določb 32. člena UUP in 76. člena ZUP.
* V zadevi tudi ni dokumentiranega dejanja zaslišanja stranke, ki bi moralo biti izvedeno 12. 4. 2019, kar predstavlja kršitev določb 32. člena UUP.

Uradna oseba je stranki poslala dopis »Seznanitev z ugotovitvami v postopku ugotovitve stalnega prebivališča«, št. 210-27/2019-7 z dne 16. 4. 2019, na naslov v tujini.

* Glede na to, da je uradna oseba naslovila dopis stranki na naslov v tujini, stranka pa v državi nima pooblaščenca, bi morala uradna oseba ob vročitvi prvega dokumenta v tujino, torej dopisa, stranki naložiti, naj v določenem roku imenuje pooblaščenca ali pa pooblaščenca za vročitve in jo opozoriti, da ji bo po uradni dolžnosti postavljen pooblaščenec za vročitve oziroma začasni zastopnik, če v danem roku ne bo sama imenovala pooblaščenca. Ker tega v vabilu ni navedenega, se ugotavljajo kršitve določb 4. odstavka 89. člena ZUP[[62]](#footnote-62).

Iz prispele povratnice ni razvidno, ali je bil dopis vročen. Uradna oseba je poslala poizvedbo o prebivališču stranke na Policijo in CSD (dopisa št. 210-27/2019-9 in 210-27/2019-10, oba z dne 20. 5. 2019). Dne 24. 5. 2019 je UE po e-pošti prejela odgovor policije na poizvedbo. Dne 11. 6. 2019 je uradna oseba ponovno naslovila poizvedbo na CSD, ker odgovora s strani CSD ni prejela (dopis št. 210-27/2019-11 z dne 11. 6. 2019). S strani CSD je dne 20. 6. 2019 po e-pošti prejela odgovor.

UE je izdala odločbo št. 210-27/2019-13 z dne 26. 6. 2019 s katero je v zadevi po uradni dolžnosti postavila stranki skrbnico za poseben primer na podlagi 1. odstavka 267. in 268. člena Družinskega zakonika in 3. odstavka 18. člena ZPPreb-1.

* V konkretnem primeru bi morala uradna oseba postopati v smislu določb 4. odstavka 96. člena ZUP in stranki vročiti dopis s sporočilom o vročanju z javnim naznanilom na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu e-uprava. Institut skrbnika za posebni primer po oceni upravne inšpektorice ni namenjen zastopanju osebe, ki je opustila dolžnost prijave spremembe oziroma odjave prebivališča.

Pojasnila UE:

Glede določitve skrbnika za posebni primer je uradna oseba upoštevala usmeritve Ministrstva za notranje zadeve št. 900-280/2008/13 (1322-01) z dne 6. 10. 2009 in št. 210-167/2011/1 (132-03) z dne 19. 12. 2011. V navedenih navodilih, ki niso bila preklicana je navedeno, da se po 211. členu takrat veljavnega Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, odsotni osebi, katere prebivališče ni znano in nima drugega zakonitega zastopnika, postavi skrbnik za poseben primer ali za določeno vrsto opravil.

Skrbnik za poseben primer zastopa oziroma varuje pravice stranke v celotnem postopku in ne le pri posameznem procesnem dejanju, temveč tudi v pritožbenem postopku. Organ postavi skrbnika za poseben primer takrat, ko je postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča že v teku, o tem pa mora takoj obvestiti pristojni center za socialno delo, ki ima nasproti takemu skrbniku iste pravice kot proti skrbniku, ki ga je sam postavil.

Vročitve uradnih pisanj naj se izvršujejo tako, da se vročitev z javnim naznanilom lahko izkoristi šele takrat, ko so izčrpane vse možnosti vročitve preko naslova za vročanje in naslovih kjer je verjetno, da bi se naslovnik verjetno nahajal in da se poslužujemo postavitve skrbnika za poseben primer za odsotno osebo, zoper katero vodimo postopek ugotavljanja stalnega prebivališča. (priloga 2 – kopije navodil MNZ).

Presoja upravne inšpektorice:

Državljan in tujec z dovoljenjem za stalno prebivanje, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in se stalno naseli v tujini, najpozneje v 15 dneh od naselitve pristojnemu organu prijavi stalni naslov v tujini, spremembo stalnega naslova v tujini pa najpozneje v 15 dneh od spremembe. Stalni naslov lahko prijavi tudi pred naselitvijo v tujini, če ob prijavi navede datum naselitve[[63]](#footnote-63). V konkretnem primeru je uradna oseba poslala vabilo na zaslišanje stranki s prijavljenim stalnim prebivališčem v RS, na naslov v RS, ki ga je stranka tudi prejela. Zaslišanja pa se ni udeležila. Po zaslišanju prič je uradna oseba vročala dokument stranki na naslov v tujini. Iz navedenih dejanj uradne osebe izhaja, da ta ni ravnala v skladu z ZUP, saj se stranka na poziv uradne oseba ni odzvala, niti ni sporočila spremembe prebivališča. Stranka bi morala organu sporočiti spremembo naslova[[64]](#footnote-64), saj je bila z vabilom na zaslišanje seznanjena, da je bil v zvezi z njo uveden postopek po uradni dolžnosti. V odločbi pa ta dejstva niso navedena, niti ni obrazloženo, katere koristi in pravice stranke se naj bi varovalo (kršitev določb 214. člena ZUP). Zato gornji očitki ostajajo.

* V uvodu navedena pravna podlaga 3. odstavka 18. člena ZPPreb-1 ni pravilna.

Dne 30. 7. 2019 je uradna oseba poslala dopis, št. 210-27/2019-14 z dne 30. 7. 2019 »Seznanitev z ugotovitvami v postopku ugotovitve stalnega prebivališča za stranko █« skrbnici za poseben primer █Dopis je bil █vročeno osebno, na sedežu organa.

Nadalje se v zadevi nahaja E-poizvedba (na ZZZS) z dne 30. 7. 2019.

UE je izdala odločbo št. 210-27/2019-16 z dne 6. 8. 2019 s katero je v 1. točki izreka odločila:

»*Z dnem dokončnosti odločbe se stranki █., roj. …, državljanki █, v registru stalnega prebivalstva vpiše odjava stalnega prebivališča z območja RS v državo █*.« Odločba je bila vročena osebno, na sedežu organa skrbnici █ dne 7. 8. 2019.

* Izrek bi se pravilneje glasil: *»Z dnem dokončnosti te odločbe se █., roj …., v registru stalnega prebivalstva odjavi stalno prebivališče ….. in vpiše naslov v tujini ….«*
* Ugotovljeno dejansko stanje je pomanjkljivo obrazloženo (npr. ni pojasnjeno, zakaj je bil postopek ugotavljanja prebivališča uveden). Iz obrazložitve tudi ni razvidno, zakaj je bila v konkretnem primeru imenovana skrbnica za posebni primer. V obrazložitvi se upravni organ sklicuje na 211. in 212. člen Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list RS, št. [69/04](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2004-01-3093) – uradno prečiščeno besedilo, [101/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-5025) – odl. US, [90/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-3835) – odl. US, [84/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-3315) – odl. US, [82/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3269) – odl. US, [15/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-0729) – DZ in [30/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-1349) – ZSVI), ki pa v času odločanja ni več veljal (datum prenehanja veljavnosti ali uporabe je bil 15. 4. 2019).
* Postavitev skrbnika za posebni primer v konkretnem primeru namreč ne pride v poštev, saj bi morala uradna oseba glede na procesno situacijo (vročaje stranki v tujini), postopati na podlagi določb 4. odstavka 96. člena ZUP, saj dokumentov stranki ni bilo mogoče vročiti osebno oziroma po mednarodnih poštnih predpisih.

**Zadeva št. 210-17/2020 »Ugotavljanje začasnega prebivališča«**

Kot prvi dokument je v zadevi evidentiran »izpis iz registra« dne 24. 1. 2020.

Uradna oseba je stranki poslala vabilo na zaslišanje in obvestilo o uvedenem postopku, št. 210-17/2020-2 z dne 24. 1. 2020. Uradna oseba je stranko vabila k organu za dne 12.2. 2020 ob 10. uri. Iz vročilnice izhaja, da je bilo vabilo vloženo v hišni predalčnik dne 12. 2. 2020.

* Uradna oseba pri določanju datuma naroka ni sledila določbam 2. odstavka 157. člena ZUP. Tistim, ki so povabljeni na ustno obravnavo, je potrebno pustiti zadosti časa, da se lahko pripravijo za obravnavo in da lahko pravočasno in brez izrednih stroškov pridejo k obravnavi. Povabljenim se pusti praviloma osem dni od vročitve vabila do dneva obravnave. V konkretnem primeru je bilo vabilo stranki vročeno dne 12. 2. 2020, istega dne pa je bila stranka vabljena k organu, zato se ugotavlja kršitev določb 2. odstavka 157. člena ZUP in načelo varstva pravic strank.
* Pri sestavi vabila stranki se ugotavljajo enake pomanjkljivosti kot v prej pregledanih zadevah.

Uradna oseba je istega dne poslala vabilo na zaslišanje priči █., št. 210-17/2020-3 z dne 24. 1. 2020. Pričo je vabila k organu za dne 19. 2. 2020 ob 10. uri, ampak prvo ob 15.30 uri

* Upravna inšpektorica ugotavlja nepravilno vabljenje prič in stranke k organu, saj bi morala uradna oseba, kot že ugotovljeno v prej pregledanih zadevah, v primeru izvajanja dokazov s pričami, povabiti k organu obe, stranko in priči hkrati, ter omogočiti izvedbo dokazov na ustni obravnavi. Zato se ugotavlja kršitev določb 154. člena ZUP.
* Pri sestavi vabili priči se ugotavljajo enake pomanjkljivosti kot v prej pregledani zadevi.

Nadalje je v zadevi dne 12. 2. 2020 evidentiran »izpis iz registra«. Istega dne je uradna oseba priči poslala obvestilo o preklicu vabila na zaslišanje, št. 210-17/2020-5 z dne 12. 2. 2020.

UE je dne 12. 2. 220 izdala sklep o ustavitvi postopka na podlagi 4. odstavka 135. člena ZUP, ker je stranka prijavila začasno prebivališče na novem naslovu. Sklep je bil vročen pooblaščencu dne 13. 2. 2020.

**Zadeva št. 210-21/2020 »Ugotavljanje dejanskega stalnega prebivališča«**

UE je dne 17. 2. 2020 s strani UE Maribor prejela dokument »Odstop zadeve« s priloženo zadevo 210-176/2020. Iz dopisa UE Maribor izhaja, da ta na podlagi dopisa UE Ljutomer, št. 210-14/2020-9 z dne 10. 2. 2020, s katerim je ta odstopila UE Maribor zadevo v reševanje, odstopa zadevo nazaj na UE Ljutomer v pristojno reševanje, da določi stranki zakonsko prebivališče.

* V zadevi ni narejene povezave na povezano zadevo, t.j. na zadevo št. 210-14/2020, kar predstavlja kršitev določb 60. člena UUP.

UE je izdala odločbo št. 210-21/2020-2 dne 24. 2. 2020 s katero je odločila, da se stranki z dnem dokončnosti te odločbe prijavi zakonsko prebivališče na naslovu CSD…. v Ljutomeru.

**Čas reševanja zadev**

Upravna inšpektorica je z vpogledom v tek reševanja naključno izbranih zadev št. 210-59/2019, 210-60/2019, 210-52/2019, 210-7/2020, 210-18/2020, 210-34/2020, 210-36/2019, 210-21/2020, 210-30/2020, 210-28/2019, 210-16/2019, 210-23/2019, 210-18/2020, 210-49/2019, 210-46/2019, ugotovila, da je uradna oseba v vseh pregledanih zadevah postopke vodila ažurno, razen v zadevah:

* št. 210-49/2019, ko med 19. 11. 2019 in 9. 1. 2020 ni opravila nobenega procesnega dejanja,
* št. 210-34/2020, ko v času med 8. 7. 2019 in 6. 8. 2019 ni opravila nobenega procesnega dejanja,
* št. 210-36/2019, ko v času med 24. 6. 2019 in 31. 7. 2019 ni opravila nobenega procesnega dejanja.

**Izpolnjevanje pogojev za vodenje in odločanje**

1. Prijava prebivališča je upravna zadeva, v kateri se dejansko stanje ne ugotavlja v posebnem ugotovitvenem postopku oziroma se dejansko stanje lahko ugotovi v skrajšanem ugotovitvenem postopku iz 144. člena ZUP. Skrajšani ugotovitveni postopek pomeni hkratno izvedbo ugotovitvenega postopka in odločanja, saj lahko uradna oseba zaradi takojšnje dostopnosti za odločitev potrebnih dejstev – v primeru prijave so to navedba osebnih podatkov, obvezna dokazila, ki jih mora priložiti posameznik, ki prebivališče prijavlja[[65]](#footnote-65) ter podatki iz uradnih evidenc – dejansko stanje nesporno ugotovi in takoj odloči o prijavi prebivališča po načelu ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP). Zato ta postopek lahko vodi oseba, ki ima najmanj srednjo splošno ali strokovno izobrazbo, odloča v njem pa oseba, ki ima najmanj višjo strokovno izobrazbo [[66]](#footnote-66). Ker uradne osebe na okencih UE izvajajo prijavo prebivališč (torej vodijo postopke in hkrati odločajo), morajo imeti opravljen strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka prve stopnje[[67]](#footnote-67) in pridobljeno najmanj višjo strokovno izobrazbo.

Upravna inšpektorica je zato s strani UE zahtevala posredovanje pooblastil za vodenje in odločanje in potrdila o opravljenem izpitu iz splošnega upravnega postopka za uradne osebe, ki vodijo postopke v RSP in odločajo o prijavi prebivališča V RSP.

Iz prejetih pooblastil izhaja, da so bila ta izdana 3 uradnim osebam za odločanje v enostavnih upravnih zadevah, za katere na podlagi Uredbe o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku ni potrebno opravljati strokovnega izpita iz upravnega postopka in drugih enostavnih upravnih zadevah, kjer se odločba izda na predpisanem obrazcu ter za vodenje postopkov na prvi stopnji, v katerih se ne ugotavlja dejansko stanje v posebnem ugotovitvenem postopku in presoja dokazov.

* Uradne osebe nimajo izdanega pooblastila z vodenje in odločanje v postopkih prijave prebivališča.

Referentke █, █in █ imajo pridobljeno srednjo izobrazbo in opravljen izpit iz splošnega upravnega postopka za srednjo izobrazbo oziroma strokovni izpit 1. stopnje.

* Nobena uradna oseba ne izpolnjuje pogojev za odločanje v skrajšanem ugotovitvenem postopku (prijava prebivališča) v smislu določb 2. odstavka 3. člena Uredbe, saj nimajo pridobljene najmanj višje strokovne izobrazbe.

Pojasnila UE:

Upravna enota pripominja, da so, tako kot je navedeno v 1. odstavku 3. člena Uredbe o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku (v nadaljevanju Uredbe), vsem trem referentkam izdana pooblastila za opravljanje vseh dejanj v drugih enostavnih upravnih zadevah s področja upravnih notranjih zadev (4. alinea 1. odstavka pooblastil referentkam). 1. odstavek 3. člena med drugim pravi, da v drugih enostavnih upravnih zadevah na prvi stopnji vodi postopek in odloča oseba, ki ima najmanj srednjo splošno ali strokovno izobrazbo.

Pravilnik o vodenju evidence o upravnem postopku (Uradni list RS, št. [18/2003](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2003-01-0724) in [7/2006](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-0272)) v 11. členu določa, da za potrebe poenotenja podatkov, ki se vnašajo v evidenco o reševanju upravnih zadev na prvi stopnji, pristojna ministrstva pripravijo številčno označene razvide odločanja o upravnih zadevah po materialnopravni zakonodaji, v katerih označijo stopnjo zahtevnosti posameznega odločanja.  Ministrstvo za notranje zadeve je prijavo prebivališča opredelilo kot drugo upravno nalogo, s šifro MNZ DN 0015, z nazivom »Prijave in odjave začasnih in stalnih prebivališč ter odhoda in vrnitve iz tujine ter administrativne selitve«, z zahtevnostjo »S« (skrajšani ugotovitveni postopek).

Skladno z Zakonom o prijavi prebivališča je prijava prebivališča registracija prijave prebivališča osebe na navedenem naslovu. Pri prijavi posameznik navede podatke in predloži dokazilo o pravici do prebivanja na naslovu, **kar se evidentira v Register stalnega prebivalstva**, uradno evidenco MNZ. Pri evidentiranju prijave prebivališča uradna oseba odloči na predpisanem obrazcu (v RSP), kjer ni možnosti dodatnega potrjevanja – odločanja nadrejene osebe.

Na podlagi navedenega upravna enota meni, da gre za enostavno upravno zadevo, drugo upravno nalogo (DN 0015), katero vodijo uslužbenke na podlagi pooblastila po prvem odstavku 3. člena Uredbe. Pri prijavi prebivališča se odločba ne izda, prijava se vnese v predpisano evidenco - register stalnega prebivalstva.

Zakon o splošnem upravnem postopku in Uredba določata pogoje in izdajo pooblastila za vodenje in odločanje v upravnih postopkih, izdaja pooblastila za izvajanje drugih upravnih nalog pa ni opredeljena, zato je referentkam izdano pooblastilo za vodenje in odločanje v drugih upravnih nalogah s področja upravnih notranjih zadev.

Vse tri referentke, ki izvajajo prijavo prebivališča, imajo opravljen izpit prve stopnje, zato  izpolnjujejo pogoje za opravljanje nalog prijave prebivališča.

Presoja upravne inšpektorice:

Vse tri referentke izpolnjujejo pogoje za vodenje postopkov, ne pa tudi za odločanje. Ne gre namreč za postopke iz 1. odstavka 3. člena Uredbe, ampak za postopke iz 2. odstavka 3. člena Uredbe. Ne glede na navodila ministrstva, je potrebno vpis v register prebivalstva šteti kot upravni postopek in ne materialno dejanje. Zato očitki ostajajo.

1. V postopkih preverjanja resničnosti prijave in ugotavljanja dejanskega stalnega oziroma začasnega prebivališča se ugotavlja dejansko stanje z vrednotenjem in presojo dokazov ali z dokazovanjem s pričami, izvedenci ali z ogledom, zato je postopek v skladu z določili 145. člena ZUP opredeljen kot poseben ugotovitveni postopek.

Uradni osebi, pooblaščeni za vodenje postopkov, so izdana ustrezna pooblastila, izpolnjuje pa tudi pogoje za vodenje postopkov na 1. stopnji, saj ima pridobljeno visoko strokovno izobrazbo (izobrazbo prve stopnje) in opravljen strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka 1. stopnje. Uradni osebi, pooblaščeni za odločanje, je izdano ustrezno pooblastilo, izpolnjuje pa tudi pogoje za odločanje na 1. stopnji, saj ima pridobljeno univerzitetno izobrazbo (izobrazbo prve stopnje) in opravljen strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka 2. stopnje.

**UKREPI**

**Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena ZUP načelnici UE Ljutomer █, odreja:**

* da se seznani z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora,
* da IJS na e-naslov [gp.ijs@gov.si](mailto:gp.ijs@gov.si) **do 20. 11. 2020** predloži poročilo o tem, kakšne ukrepe je sprejel za odpravo ugotovljenih nepravilnosti glede:
* nepravilnega vabljenja strank in prič k organu,
* pomanjkljive sestave vabil in zapisnikov,
* pomanjkljive in nepravilne izvedbe dokaznih postopkov,
* pomanjkljivih obrazložitev odločitev,
* nepravilne sestave dokumentov,
* pomanjkljivega dokumentiranja in evidentiranja dokumentov.

V zvezi z izpolnjevanjem pogojev za odločanje v zadevah prijave prebivališča je Upravna inšpekcija tudi v nadzorih nekaterih drugih upravnih enot na tem področju ugotovila enake pomanjkljivosti, zato je v skladu s svojimi pristojnostmi v zapisniku št. 0610-417/2020 ministru za javno upravo in ministru za notranje zadeve predlagala preučitev možnosti spremembe predpisov, ki urejajo to problematiko (Zakon o prijavi prebivališča in Uredba o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku).

Mag. Mateja Jaklič

UPRAVNA INŠPEKTORICA

Inšpektorica višja svetnica

VROČITI:

* + 1. Upravni enoti Ljutomer, [ue.ljutomer@gov.si](mailto:ue.ljutomer@gov.si) - po e-pošti

V vednost:

1. Ministrstvu za javno upravo, [gp.mju@gov.si](mailto:gp.mju@gov.si) – po e-pošti
2. Ministrstvu za notranje zadeve, [gp.mnz@gov.si](mailto:gp.mnz@gov.si) – po e-pošti

1. Uradni list RS, št. 52/16. [↑](#footnote-ref-1)
2. Uradni list RS, št. 9/18 in 14/20. [↑](#footnote-ref-2)
3. MNZ je na podlagi 49. in 51. člena Zakona o državni upravi pristojno za nadzor nad izvrševanjem upravnih nalog v upravnih enotah. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ugotavljajo, da kontinuirano dvigujejo gotovino le v tujini, kontinuirano so nevročeni pozivi na naslovih, kjer je oseba neznana, kličejo zgolj iz tujine, druge osebe (pooblaščenci v RS) jim podaljšujejo pravice v RS, ipd. [↑](#footnote-ref-4)
5. Izpostavlja se primere, ko tujec pridobiva dovoljenje za bivanje, pri čemer mora izkazati dohodek za mesec pred vložitvijo vloge. Ta je običajno cenzus, izplačan preko delodajalca iz naslova povračila materialnih stroškov (preko 2000 EUR), ko CSD-ji odločajo o pravici do otroškega dodatka, pa ima en član (moški) prikazano minimalno plačo. Vzdrževanih družinskih članov je običajno več, zato ima družina avtomatično najvišji otroški dodatek in najnižjo subvencijo vrtca. Za podaljšanje bivanja priložijo upravnim enotam odločbe o visokih otroških dodatkih, po dveh letih dobijo pravico do stalnega prebivanja in glede na minimalen letni dohodek še pravice do denarne socialne pomoči in izredne denarne socialne pomoči. [↑](#footnote-ref-5)
6. 1. člen UUP. [↑](#footnote-ref-6)
7. 1. člen ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-7)
8. 1. odstavek 4. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-8)
9. 4. odstavek 4. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-9)
10. 1. odstavek 5. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-10)
11. 1. odstavek 10. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-11)
12. 1. odstavek 7. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-12)
13. 3. odstavek 7. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-13)
14. 4. odstavek 7. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-14)
15. 1. odstavek 13. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-15)
16. 3. odstavek 13. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-16)
17. 4. odstavek 13. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-17)
18. 2. odstavek 22. člena ZPPreb-1 in 24. člen ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-18)
19. 3. odstavek 22. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-19)
20. Register stalnega prebivalstva vsebuje podatke o:

    1.      imenu in priimku, EMŠO, datumu, državi in kraju rojstva, spolu, državljanstvu, poslovni sposobnosti, zakonskem stanu in datumu smrti posameznikov,

    2.      prošnjah za izdajo dovoljenja za prebivanje, vrsti ter veljavnosti dovoljenja za prebivanje, prošnjah za priznanje mednarodne zaščite ter izdanih dovoljenjih za prebivanje na podlagi priznane mednarodne zaščite,

    3.      stalnih in začasnih prebivališčih v Republiki Sloveniji, stalnih in začasnih naslovih v tujini ter naslovih za vročanje in njihovem trajanju,

    4.      postopkih po tem zakonu,

    5.      imenu, matični številki, sedežu oziroma naslovu stanodajalcev, vpisanih v Poslovni register Slovenije, ter naslovih objektov, na katere stanodajalci prijavljajo prebivališča,

    6.      volilni pravici, kot to določa zakon, ki ureja evidenco volilne pravice,

    7.      administrativnih selitvah, tehničnem preštevilčenju in drugih tehničnih podatkih, ki so potrebni za vodenje registra,

    8.      opombah, ki se nanašajo na podatke v registru,

    9.      dokazilih o soglasju staršev, sporazumu o varstvu, vzgoji in preživljanju skupnih otrok ali odločbi pristojnega sodišča o določitvi stalnega prebivališča otroka, pravici do prebivanja, rejniških pogodbah, soglasju za določitev naslova za vročanje pri rejnikih ter

    10.   lastnoročnih podpisih posameznikov, staršev ali drugih zakonitih zastopnikov, pooblaščencev ali rejnikov. [↑](#footnote-ref-20)
21. 29. člen ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-21)
22. Pojasnila, usmeritve MNZ upravnim enotam, št. 007-178/2019/2 z dne 27. 6. 2019 in MNZ, št. 210-141/2019/1 z dne 15. 7. 2019. [↑](#footnote-ref-22)
23. MNZ, št. 090-01/2019/12 z dne 19. 8. 2019. [↑](#footnote-ref-23)
24. Iz odgovora MNZ, št. 007-178/2019/2 z dne 27. 6. 2019. [↑](#footnote-ref-24)
25. Usmeritve MNZ, št. 214-161/2018/1(1322-10, 1311-07) z dne 25. 5. 2018. [↑](#footnote-ref-25)
26. Predvsem tujcev z izdanimi in veljavnimi dovoljenji za prebivanje, ki so napoteni na delo v tujino (vozniki v mednarodnem prometu in delavci v gradbeništvu) [↑](#footnote-ref-26)
27. Uradni list RS, št. [62/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-3387), [40/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-1910), [40/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1700) – ZUJF, [57/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-2410) – ZPCP-2D, [14/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0370), [56/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-2139) – ZŠtip-1, [99/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-3548), [14/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0505) – ZUUJFO, [57/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-2374), [90/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3503), [38/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-1639) – odl. US, [51/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-2254) – odl. US, [88/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-3928), [61/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-2917) – ZUPŠ, [75/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-3595), [77/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-3752) in [47/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-2286). [↑](#footnote-ref-27)
28. Uradni list RS, št. [26/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-1068), [90/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-3502), [75/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-3595) – ZUPJS-G, [14/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0587) in [81/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-3720). [↑](#footnote-ref-28)
29. Usmeritve MDDSZ vsem CSD, št. 0075-44/2011/153 z dne 18. 7. 2019. [↑](#footnote-ref-29)
30. MNZ, št. 090-01/2019/12 z dne 19. 8. 2019. in MNZ, št. 214-406/2019/2 z dne 5. 11. 2019. [↑](#footnote-ref-30)
31. Aktivnosti kot so: nakup in registracija vozila, sklepanje naročnin za telefon, odprtje ugodnejše vrste bančnega računa, sklepanje kreditov, vročanje pošiljk, ne predstavljajo pravic. [↑](#footnote-ref-31)
32. Npr. temeljni pogoj je, da zadnje leto prebiva v RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in ima dovoljenje za začasno prebivanje izdano z veljavnostjo najmanj enega leta. [↑](#footnote-ref-32)
33. Uradni list RS, št. [1/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0001) – uradno prečiščeno besedilo, [9/18 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-21-0408) in [62/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-2761) – odl. US. [↑](#footnote-ref-33)
34. Preverja predložena dokazila, opravi vpoglede v uradne evidence, kot so prostorski informacijski sistem, zemljiška knjiga itd. [↑](#footnote-ref-34)
35. Pojasnilo MNZ, št. 370-1/2019/17 (1322-11) z dne 7. 11. 2019. [↑](#footnote-ref-35)
36. 1. odstavek 22. člena ZPPreb-1 in 24. člen ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-36)
37. Predlog zakona o prijavi prebivališča, EVA, št. 2011-1711-0002 z dne 7. 4. 2016. [↑](#footnote-ref-37)
38. Usmeritve upravnim enotam, št. 214-161/2018/1 z dne 25. 5. 2018. [↑](#footnote-ref-38)
39. 5. odstavek 22. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-39)
40. Zadeve s področja Registra prebivalstva, prijave in odjave prebivališča, se v skladu z Odredbo o enotnem načrtu klasifikacijskih znakov za upravne enote (Uradni list RS, št. [71/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-3186)), uvrščajo pod klasifikacijski znak 210. [↑](#footnote-ref-40)
41. Odgovor MNZ, št. 071-5755/2020/7 z dne 16. 10. 2020. [↑](#footnote-ref-41)
42. Izdani na podlagi 135. člena ZUP, kar pomeni, da so ugotovili, da oseba prebiva na prijavljenem naslovu ali pa, da se je že sama odjavila z naslova. [↑](#footnote-ref-42)
43. Če uradna oseba v postopku ugotovi, da posameznik stalno/začasno ne prebiva na naslovu, ki ga prijavlja, z odločbo zavrne prijavo stalnega/začasnega prebivališča. Z dnem dokončnosti odločbe posamezniku preneha tudi začasno prebivališče (5. odstavek 22. člena ZPPreb-1) [↑](#footnote-ref-43)
44. Npr. na naslovu █ (enostanovanjska stavba, bivalni prostor 67,30 m2 -podatki GURS, stalno prijavljenih 36 oseb, začasno pa 60 oseb, skupno 96 oseb -podatki MNZ) [↑](#footnote-ref-44)
45. Pošta v elektronski obliki se za potrebe evidentiranja ne tiska. [↑](#footnote-ref-45)
46. Pošta v elektronski obliki se za potrebe evidentiranja ne tiska. [↑](#footnote-ref-46)
47. Podatki o subjektu dokumenta so praviloma osebno ime oziroma firma pravne osebe ali naziv organa ter naslov prebivališča oziroma sedež ter morebitni elektronski naslov pošiljatelja pri vhodnih dokumentih in naslovnika pri izhodnih dokumentih. Pri lastnih dokumentih subjekta dokumenta ni treba evidentirati. [↑](#footnote-ref-47)
48. V. Andronja, E. Kerševan: Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor. Ljubljana, GV Založba, 2006, str. 357. [↑](#footnote-ref-48)
49. 20. člen ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-49)
50. Npr. v Usmeritvah MNZ št. 214-161/2018/1 (1322-10, 1311-07) z dne 25. 5. 2019 je navedeno, da je mogoča uvedba ugotavljanja prebivališča po 18. oz. 20. členu ZPPreb-1 tudi v primerih ugotovljenega zatečenega stanja, to je večjega števila že prijavljenih oseb na enem naslovu. [↑](#footnote-ref-50)
51. Poročevalec DZ, št. 1188, z dne 11. 4. 2016: Predlog zakona o prijavi prebivališča (ZPPreb-1), redni postopek, EPA 1152-VII, EVA: 2011-1711-0002, številka: 00717-2/2015/13 z dne 7. 4. 2016, str. 89. [↑](#footnote-ref-51)
52. 19. člen ZPPreb-1 določa, da se za postopek ugotavljanja začasnega prebivališča smiselno uporabljajo določbe 18. člena tega zakona. [↑](#footnote-ref-52)
53. 1. odstavek 21. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-53)
54. 4. odstavek 21. člena ZPPreb-1 [↑](#footnote-ref-54)
55. 6. odstavek 21. člena ZPPreb-1 [↑](#footnote-ref-55)
56. Če se je postopek začel po uradni dolžnosti, ga organ lahko ustavi. Če pa bi se postopek v isti zadevi lahko začel tudi na zahtevo stranke, se postopek nadaljuje, kadar stranka to zahteva. [↑](#footnote-ref-56)
57. 3. odstavek 21. člena ZPPreb-1 [↑](#footnote-ref-57)
58. Če upravna enota v postopku ugotavljanja stalnega prebivališča posamezniku po določbah tega zakona stalnega prebivališča ne more prijaviti, mu določi zakonsko prebivališče na naslov občine, na območju katere stalno prebiva. (1. odstavek 19. člena ZPPreb-1). [↑](#footnote-ref-58)
59. Je torej fiktivni naslov in ima kot tak posebno oznako v registru stalnega prebivalstva, ki na to opozarja uporabnike podatkov centralnega registra prebivalstva, da posameznik na tem naslovu ne prebiva (Odgovor MNZ, 210-24/2020/2 (1322-10) z dne 20. 2. 2020). [↑](#footnote-ref-59)
60. Prijava se uredi na naslovu enote centra za socialno delo in ne na naslovu sedeža (Mnenje MDDSZ, št. 210-2/2019/5 z dne 27. 8. 2019) [↑](#footnote-ref-60)
61. Odgovor MNZ, št. 210-24/2020/2 (1322-10) z dne 20. 2. 2020. [↑](#footnote-ref-61)
62. Kadar je stranka ali njen zakoniti zastopnik v tujini, pa v državi nima pooblaščenca, mu je treba ob vročitvi prvega dokumenta naložiti, naj v določenem roku imenuje pooblaščenca ali pa pooblaščenca za vročitve in ga opozoriti, da mu bo po uradni dolžnosti postavljen pooblaščenec za vročitve oziroma začasni zastopnik, če v danem roku ne bo sam imenoval pooblaščenca. [↑](#footnote-ref-62)
63. 1. in 3. odstavek 5. člena ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-63)
64. Če stranka ali njen zakoniti zastopnik ali pooblaščenec, ki ga je postavila stranka, med postopkom spremeni svoje stalno ali začasno prebivališče, sedež oziroma naslov, ki ga je navedel v vlogi ali pooblastilu, mora o tem takoj obvestiti organ, ki vodi postopek. (1. odstavek 96. člena ZUP). [↑](#footnote-ref-64)
65. 7. člen ZPPreb-1. [↑](#footnote-ref-65)
66. 2. odstavek 3. člena Uredbe o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku (Uradni list RS, št. [12/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0314) in [61/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-2749), v nadaljevanju Uredba). [↑](#footnote-ref-66)
67. Za vodenje postopkov na prvi stopnji, odločanje v enostavnih upravnih zadevah iz 3. člena te uredbe ter vodenje in odločanje v postopkih upravne izvršbe mora uradna oseba opraviti izpit prve stopnje (2. odstavek 9. člena Uredbe) [↑](#footnote-ref-67)