Datum: 22. 4. 2021

**Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem Zakona o prijavi prebivališča**

UI je v letu 2020 izvedla v štirih upravnih enotah (UE Ljutomer, UE Koper, UE Brežice in UE Krško) sistemske nadzore, v katerih je preverjala pravilnost izvajanja procesnih določb Zakona o prijavi prebivališča. Polega tega pa je UI izvajanje določb Zakona o prijavi prebivališča preverila še v šestih upravnih enotah (UE Ljubljana, UE Grosuplje, UE Celje, UE Maribor, UE Kranj in UE Žalec), zoper katere je bilo prejetih največ pobud zaradi domnevnih nepravilnosti pri izvajanju navedenega zakona. V inšpekcijskih nadzorih je UI preverjala pravilnost in ažurnost vodenja upravnih postopkov, po določbah ZPPreb-1 (postopki ugotavljanja resničnosti prijav prebivališč in postopki ugotavljanja dejanskega stalnega/začasnega prebivališča – problematiki t.i. fiktivnih prebivališč) in določb ZUP.

Ugotovitve:

* Na naslovih[[1]](#footnote-1), kjer je glede na kvadraturo prostorov, veliko število prijavljanjih posameznikov in zato obstaja domneva, da gre za t.i. fiktivne prijave prebivališč, je bilo število uvedenih postopkov preverjanj resničnosti prijave majhno.
* Tam, kjer so bili postopki uvedeni, so bili v večini primerov zaključeni s sklepom o ustavitvi postopka preverjanja resničnosti prijave, kar pomeni, da so bili posamezniki dejansko prijavljeni in so živeli na prijavljenem naslovu,
	+ v UE Maribor na 5 naslovih: skupno prijavljenih 345 oseb, uvedenih skupno le 23 postopkov preverjanja resničnosti prijave, izdanih 21 sklepov o ustavitvi postopka in samo ena (1) odločba o zavrnitvi prijave prebivališča.
	+ v UE Ljubljana na 4 naslovih:skupno prijavljenih 516 oseb, uvedenih skupno le 20 postopkov preverjanja resničnosti prijave, izdanih 17 sklepov o ustavitvi postopka in samo ena (1) odločba o zavrnitvi prijave prebivališča.
	+ v UE Krško na 4 naslovih:skupno prijavljenih 510 oseb, uvedenih skupno le 25 postopkov preverjanja resničnosti prijave, izdanih 19 sklepov o ustavitvi postopka in dve (2) odločbi o zavrnitvi prijave prebivališča, štirje (4) postopki pa še niso bili zaključeni.
	+ v UE Kranj na 3 naslovih:skupno prijavljenih 49 oseb, uvedenih 44 postopkov preverjanja resničnosti prijave, izdanih 34 sklepov o ustavitvi postopka in deset (10) odločb o zavrnitvi prijave prebivališča.
* V primerih prijav večjega števila oseb na istem naslovu, v primeru, da je stanodajalec pravna oseba, do sedaj (na podlagi stališča MNZ) UE niso uvajale postopkov preverjanja resničnosti prijav,
* V pregledanih zadevah so v določeni meri dokazni postopki bili izvedeni pomanjkljivo, kar vpliva na ugotavljanje dejanskega stanja z vidika načela materialne resnice, prav tako so bile pomanjkljive obrazložitve odločitev, zaradi česar je otežkočen njihov preizkus,
* Pomanjkljive so tudi evidence dokumentarnega gradiva, zaradi česar je delo kasneje težko pregledovati, preverjati njegovo pravilnost in dokazovati dejstva.
* Pomanjkljivo so bila sestavljena tudi vabila, zapisniki in uradni zaznamki, nepravilna je bila izvedba zaslišanja prič (preiskovalno načelo), nepravilna uporaba instituta izjave stranke kot dokaznega sredstva ter izjave stranke v okviru načela zaslišanja stranke, opuščanje izvedb ustnih obravnav, ko so te predpisane kot obvezne (v primeru izvajanja dokazov s pričami), napake pri vročanju dokumentov (opustitev osebnega vročanja in vročanja z javnim naznanilom, ko je to predpisano), napačna uporaba instituta skrbnika za posebni primer v primeru zastopanja osebe, ki je opustila dolžnost prijave spremembe oziroma odjave prebivališča in neažurno in dolgotrajno vodenje postopkov.
* Vse uradne osebe, ki izvajajo postopke prijave prebivališč na okencih (delovna mesta referent) ne izpolnjujejo pogoja ustrezne ravni izobrazbe, ki bi jih glede na določbo drugega odstavka 3.člena Uredbe morale izpolnjevati.
* 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 potrdila obvezna.

UI je na podlagi izvedenih nadzorov 23. 10. 2020 posredovala svoje ugotovitve Ministrstvu za notranje zadeve (dokument št. 900-2/2020-3 ) in izpostavila naslednje:

* Sistem preprečevanja fiktivnih prijav, ki temelji na postopkih preverjanja resničnosti prijav (in naknadnega postopka ugotavljanja dejanskega bivališča), ni učinkovit in tudi ne more biti učinkovit. Če bi dejansko želeli preverjati resničnost tako velikega števila prijav, bi potrebovali znatno število dodatnih upravnih delavcev na UE, ki bi izvajali samo te naloge. Poleg tega bi ti postopki zahtevali tudi določen čas za izvedbo, če naj bi bili izpeljani pravilno, tako da bi se v njih dejansko ugotovila materialna resnica (problem resničnosti izjav, izpovedb prič itd. glede na to, da se večina postopkov ustavi);
* Sistem tudi ne zagotavlja pravne predvidljivosti niti enakosti pred zakonom, saj je od referenta na UE in njegove odločitve odvisno, ali bo sprožil postopek preverjanja ali ne, kar povzroča, da so v povsem enakih ali zelo podobnih dejanskih situacijah pravne posledice za osebo, ki prijavlja prebivališče, lahko bistveno različne;
* Primerneje bi bilo zato vzpostaviti sistem, ki bi na podlagi s (podzakonskim) predpisom določenega standarda vnaprej nedoumno opredelil, koliko oseb ima lahko prijavljeno prebivališče na določeni kvadraturi oz. koliko kvadratnih metrov mora biti zagotovljeno za eno osebo in prijave nad tem standardom ne bi omogočal. Prijava tako ne bi bila odvisna od diskrecijske pravice referenta, ampak bi bila možna le ob  izpolnitvi predpisanega pogoja. Ob tem pa bi bilo predhodno potrebno zagotoviti ažurnost evidenc GURS, ki so trenutno pomanjkljive in zato ne prikazujejo dejanskega stanja (npr. navedeno je »večstanovanjska stavba, ni pa izdelan etažni načrt, iz katerega bi bila razvidno, koliko stanovanj je v tej stavbi in kakšna je velikost posameznega stanovanja). Zato bi bilo potrebno vključiti tudi GURS in določiti prehodno obdobje za ureditev teh evidenc;
* Postopek preverjanja resničnosti prijave bi moral biti izjema in ne pravilo, kot je to glede na veljavno zakonsko ureditev sedaj;
* Sporno je tudi postopanje upravnih enot na podlagi 1. in 2. odstavka 18. člen ZPPreb-1, ki določa, da če upravna enota dvomi, 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. 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. V Poročevalcu DZ, št. 1188, z dne 11. 4. 2016: Predlog zakona o prijavi prebivališča (ZPPreb-1), je navedeno, da v tem delu ne gre za upravni postopek. Po oceni UI iz zakona izhaja, da je UE dolžna uvesti postopek, vedno, kadar niso izpolnjene obveznosti, ne izrecno samo, če na podlagi obvestila (ki je bilo, ali pa ni bilo vročeno) niso izpolnjene prijavne obveznosti. UE pa obvestilo, ki je dejansko zgolj informacija o obveznostih, vročajo osebno, vročitev pogosto ni mogoče opraviti, zato jih nekatere UE vročajo z javnim naznanilom, kar še dodatno obremenjuje uradnike. Menimo, da si UE razlagajo ravnanja na podlagi tega člena v nasprotju z namenom ZPPreb-1. Obvestilo je le informacija (kot npr. včasih, ko se je obveščalo o poteku vozniškega, sankcija pa je bila izrečena takrat, ko se je dejansko ugotovilo, da je neveljavna in ne če stranka na podlagi obvestila v roku 8 dni ni izpolnila obveznosti podaljšanja) o obveznosti posameznika na podlagi ZPPreb-1.
* Podatki o uvedenih postopkih (število uvedenih in čas trajanja postopka), ki jih MNZ pridobiva iz RSP, se razlikujejo od dejanskih podatkov, ki jih ugotavlja UI na podlagi pregledanih konkretnih zadev. Do razlik prihaja zaradi vnosa podatka v RSP s strani referentov, in sicer z vnosom opombe na določenem naslovu, da se bo preverjala resničnost prijave. Sam vnos te opombe še ne pomeni tudi dejanskega začetka postopka, ampak se ta začne šele s prvim dejanjem uradne osebe (npr. vpogled v uradne evidence, vabilo strankam, itd.), ki bo zadevo reševala (to pa ni uradna oseba, ki je vnesla tovrstno opombo v RSP), kot to določajo pravila ZUP. Zato predlagamo, da se v RSP podatek o uvedbi postopka vnese takrat, ko bo ta dejansko uveden oziroma se v RSP vzpostavi dodatno polje, in sicer: »datum predloga za uvedbo postopka«, ki ga vpiše referent na okencu in »datum uvedbe postopka«, ki ga vpiše uradna oseba, ki uvede postopek.
* Pri prijavi prebivališča otroku bi bilo potrebno tudi v primerih, ko otroku prijavlja stalno prebivališče tisti od staršev, kateremu je zaupan v varstvo in vzgojo, v skladu z načelom varstva pravic strank zagotoviti, da bo drug starš seznanjen z odločitvijo upravnega organa, saj gre v teh primerih za situacije, ko starš, ki prijavlja prebivališče otroku, predloži uradni osebi sodbo sodišča, iz katere je razvideno, da je otrok zaupan v varstvo in vzgojo npr. materi, ki živi na naslovu A, ta pa spreminja prebivališče na naslov B, zaradi česar posledično oče, ki ima dolžnost izvajati starševsko skrb (npr. iti po otroka na naslov A ob določenih dnevih), ni seznanjen s spremembo naslova, kar vpliva na njegov pravni interes. Na prijavljeno prebivališče pa je vezan tudi vpis otroka v osnovno šolo (in šolski okoliš).

Ministrstvo za notranje zadeve je v drugi polovici leta 2020 aktivno pristopilo k spremembam in dopolnitvam Zakona o prijavi prebivališča. V postopek sprememb in dopolnitev so bili upoštevani tudi izsledki UI.

1. Upravna inšpekcija je podatke o naslovih, kjer bi lahko prišlo do problematike t.im. fiktivnih prijav, pridobila od MNZ, kot upravljalca Registra prebivalstva Slovenije (RSP) [↑](#footnote-ref-1)