Datum: 18. 4. 2024

#### Sistemski nadzori nad zadnjimi spremembami (novosti), opredeljenih v ZUP in UUP ter nadzor nad organi, ki rešujejo vloge strank in od katerih pravočasna rešitev pomeni za stranke pridobitev določenih sredstev

Upravna inšpekcija je v letu 2023 izvedla več sistemskih nadzorov pri različnih organih z namenom ugotoviti v kolikšni meri organi sledijo novitetam na tem področju in tudi vzpodbuditi organe k čim večjemu obsegu elektronskega poslovanja.

Pravila vročanja dokumentov po ZUP in tudi pravila poslovanja z dokumentarnim gradivom na podlagi UUP dajejo prednost vročanju dokumentov v elektronski obliki pred vročanjem dokumentov v fizični obliki oziroma prednost elektronskemu pred fizičnim vročanjem. Tako sklepanje temelji na celotni spremembi ZUP, ki se je uveljavila z ZDeb, saj je pretežno namenjena prav elektronskemu vročanju. Organ praviloma vroča dokumente v elektronski obliki, če je oseba registrirala elektronski naslov ali če je med postopkom sporočila elektronski naslov. Ker gre za sistemske spremembe poslovanja v upravnih postopkih in poslovanja s strankami se je nadzor osredotočal na pravilnost elektronskega poslovanja.

Nadzor je bil opravljen tudi nad organi, ki rešujejo vloge strank in od katerih pravočasna rešitev pomeni za stranke pridobitev določenih pravic. Nadzor je obsegal pregled zadev, ki se nanašajo na odločanje organa o izdaji mnenja ali soglasjih in upravno poslovanje. Pri nadzoru so bile upoštevane posebnosti pri poslovanju organa, ki izhajajo iz področnih predpisov.

V nadaljevanju so predstavljene nepravilnosti, ki so jih inšpektorji zaznali pri posameznih inšpekcijskih zavezancih:

**SODO d.o.o.:**

* Nepravilnosti pri oblikovanju vsebin uvodov soglasij (navedene tudi uradne osebe, ki so vodile postopek oziroma odločile v zadevi).
* Nepravilnosti glede podpisovanja soglasij (soglasja vsebujejo faksimile podpisa uradne osebe, ki je vodila postopek ter tudi faksimile podpisa uradne osebe, ki je odločbo izdala).
* SODO praktično ne posluje po elektronski poti, čeprav ji drugi odstavek 42. člena ZSROVE določa posebnost glede vročanja v postopkih pridobitve soglasja oziroma njegove spremembe, ki se nanašajo na priključitev naprav za samooskrbo, katerih priključna moč ne presega 50 kW. V tovrstnih primerih se vroča z navadno vročitvijo z vložitvijo v hišni predalčnik, poštni predal ali v elektronski predal naslovnika. SODO se tovrstnega načina praktično ne poslužuje, pač pa vse dokumente, ki jih naslavljajo strankam oziroma njenim pooblaščencem, vročajo kot osebno vročanje, po določbi 87. člena ZUP.
* SODO ne upoštevajo določila četrtega odstavka 42. člena ZSROVE (potrditev prejema popolne enostavne vloge za priključitev najpozneje v treh delovnih dneh od prejema te vloge).
* SODO uporablja neustrezen informacijski sistem za vodenje evidence dokumentarnega gradiva, saj ne izpolnjuje zahtev, ki jih določa UUP, zato so ugotovljene nepravilnosti glede evidentiranja dokumentov.

**Eko sklad, j.s.:**

* Eko sklad odloči o dodelitvi pravice vlagatelja do spodbud, ki jih dodeljuje prek javnih pozivov ali javnih razpisov, z odločbo. Na podlagi četrtega odst. 224. člena Zakona o varstvu okolja (ZVO-2) izda Eko sklad odločbo najkasneje v 90 dneh od prejema popolne vloge. Pri nekaterih javnih pozivih so izkazani zaostanki v obsegu najmanj 2 mesecev pa vse do 12 mesecev, kar pomeni znatno prekoračitev instrukcijskega roka (90 dni) in ni v skladu z načelom ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP). V več primerih je bila odločba izdana z večmesečnim zamikom, kar pomeni kršitev navedene določbe ZVO-2.
* Organ zagotavlja splošne informacije po telefonu prek klicnega centra, pri čemer kontaktne informacije o svetovalcih za pomoč strankam oziroma uslužbencih niso objavljene. Organ bi moral na vidnem mestu in na spletni strani objaviti imena, telefonske številke, naslove el. pošte in lokacijo javnih uslužbencev, ki zagotavljajo splošne informacije.
* Pri pošiljanju vlog na elektronski naslov organa generira informacijski sistem organa povratno sporočilo, ki ne vsebuje datuma in časa prejema elektronskega sporočila. Povratno sporočilo vsebuje obvestilo stranki, da potrdilo prejme le enkrat dnevno (za prvo pošiljanje elektronskega sporočila), tudi če bo na elektronski naslov poslala več sporočil v istem dnevu. Navedeno ni v skladu z 42. členom UUP.

**Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo:**

* V nekaterih primerih dovoljenja fizično ni podpisala uradna oseba, ki je vodila postopek oziroma pripravila osnutek dovoljenja.
* DRSI se praktično ne poslužuje izdaje dokumentov v elektronski obliki, pač pa se še vedno poslužuje predvsem izdaje dokumentov v fizični obliki, čeprav se vročitev dokumentov praviloma opravi v elektronski obliki, na kar usmerja tako 86. člen ZUP-a, kot tudi prvi in drugi odstavek 63.a člena UUP.

**Upravne enote:**

Pri sistemskih inšpekcijskih nadzorih izdaje gradbenih dovoljenj je bilo ugotovljeno:

* nekatere uradne osebe ne pristopijo k formalni obravnavi vlog v 15-dnevnem instrukcijskem roku, kot to določa 6. odstavek 46. člena GZ;
* nekatere uradne osebe obravnavajo vloge vsebinsko še pred njihovo formalno popolnostjo in vabijo potencialne stranske udeležence k priglasitvi udeležbe v postopek še pred formalno (in vsebinsko ) obravnavo vlog, kar je kršitev 67. in 127. člena ZUP v povezavi s 54. členom GZ-1;
* uradne osebe na prošnjo investitorjev za podaljšanje roka za formalno dopolnitev vloge določajo predolge roke za podaljšanje roka (tudi 20 dni), ne obrazložijo razloge za podaljšanje ali pa o podaljšanju roka za dopolnitev vloge ne odločijo vedno (kršitev 67. in 99. člena ZUP);
* izreki gradbenih dovoljenj niso v skladu z določilom 213. člena ZUP, saj niso kratki, ker vsebujejo opise gradnje v obliki daljših povedi in je zato težko nedvoumno razbrati, kakšna gradnja se dovoljuje oz. konkretno kje in kakšno gradnjo je potrebno izvršiti;
* obrazložitve niso v skladu z določili 214. člena ZUP, saj ne vsebujejo ne dejanske ne pravne obrazložitve za odločitev v izreku (ugotovitev dejanskega stanja, utemeljitev skladnosti gradnje, ki se dovoljuje v izreku s prostorskim aktom in se posledično odločbe v tem delu ne da preizkusiti (237. člen ZUP);
* pri evidentiranju dokumentov se ne vnašajo vsi evidenčni podatki dokumentov (kršitev 52. člena UUP);
* k dokumentom, katerim je bila odrejena osebna vročitev, niso vedno evidentirana dokazila o vročitvi ali pa niso evidentirane vse vročilnice (kršitev določb 68. člena UUP);
* odločbe, ki so izdane kot kopije e-dokumenta v fizični obliki, niso opremljene s potrdilom o skladnosti kopije z izvirnikom dokumenta oziroma stranka ni opozorjena, da lahko zahteva, da se ji pošlje izvirnik na elektronski naslov ali potrdi skladnost kopije z izvirnikom, in da uveljavljanje zahteve ne vpliva na pravni položaj oziroma tek roka, ki je začel teči z vročitvijo kopije; ali pa je potrdilo o skladnosti navedeno tudi na izvirniku e-dokumenta, vse to pa predstavlja nedosledno uporabo 65.b člena UUP.

Poleg procesnih nepravilnosti pri vodenju in odločanju v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj so bile ugotovljene tudi nekatere sistemske nedoslednosti in pomanjkljivosti GZ-1, zaradi česar posledično prihaja do neenotnega izvajanja GZ-1 oziroma odločanja o pravicah in obveznostih fizičnih in pravnih oseb na istem upravnem področju ter tudi do občutnih kršitev instrukcijskih rokov na tem upravnem področju. Zato smo z ugotovitvami seznanili Ministrstvo za naravne vire in prostor. Ugotovljena je bila namreč domnevna neskladnost GZ-1 z Ustavo RS v delu, ki se nanaša na nejasne in pravno sporne določbe GZ-1 glede mnenj v postopkih izdaje gradbenih dovoljenj GZ-1 ter neskladnost Pravilnika o projektni in drugi dokumentaciji ter obrazcih pri graditvi objektov z GZ-1. V tem delu smo zato Ministrstvu za naravne vire in prostor predlagali preučitev ugotovitev in sprejem ustreznih ukrepov, za vzpostavitev odločanja v instrukcijskih rokih in poenotenega postopanja na istem upravnem področju. Istemu ministrstvu smo tudi predlagali, da na podlagi Zakona o državni upravi opravi nadzor nad izdajo mnenj o skladnosti s prostorskimi akti na občinah.

**Javni zavod Republike Slovenije za varstvo kulturne dediščine:**

* ZVKDS praktično ne posluje po elektronski poti in ne izdaja dokumentov v elektronski obliki kljub temu, da jim tehnične možnosti to omogočajo;
* nepravilnosti pri oblikovanju vsebin uvodov in izrekov soglasij ali mnenj;
* nepravilnosti pri vročanju dokumentov;
* nepravilno postopanje s prejetimi pritožbami. Služba za kulturno dediščino v ZVKDS obravnava vsako prejeto pritožbo zoper akt, ki ga izda katerakoli izmed območnih enot. ZVKDS SKD po prejemu pritožbe odpre novo zadevo, znotraj katere se opravi preizkus pritožbe in izdajajo morebitni akti v skladu z določbami ZUP o ravnanju s pritožbo na prvi stopnji. Postopek je enak ali pritožbo zoper akt posamezne OE prejme ZVKSD SKD ali, ko stranka pritožbo zoper akt območne enote pošlje na OE. V takem primeru območna enota pritožbo prepošlje na ZVKD SKD, ki odpre novo zadevo in naprej postopa v skladu z določbami ZUP o preizkusu pritožbe. Tovrstna praksa je nepravilna tako z vidika samostojnosti uradne osebe kot tudi z vidika upravnega poslovanja;
* kršeni so instrukcijski roki za izdajo soglasij ali mnenj, saj so v določenih primerih bili izdani po preteku roka, ki je predpisan za izdajo;
* dokumenti se pošiljajo v vednost tudi naslovniku, ki ni stranka postopka. V upravnem postopku se dokumenti vročajo le naslovnikom, ki predstavljajo stranko v upravnem postopku v smislu 42. člena ZUP (v kolikor to izrecno ne določa materialni predpis). Če organ želi z izvodom izdanega dokumenta obvestiti nek organ ali osebo (ki ni stranka postopka), to izvede z dopisom, ne pa na način, da se vroča osebno;
* elektronska sporočila so natisnjena na papir in je nanje odtisnjena prejemna štampiljka, kar predstavlja nepravilno upravno poslovanje. Pošta v elektronski obliki se za potrebe evidentiranja ne tiska, prav tako se na elektronska poštna sporočila ne odtisne prejemna štampiljka;
* nepravilno evidentiranje vhodnih in izhodnih dokumentov,
* pošiljanje dokumentov iz elektronskega naslova uradne osebe in ne iz uradnega elektronskega naslova organa.

**Uprava za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin:**

* pri sistemskem inšpekcijskem nadzoru je bilo ugotovljeno, da se za opravljanje upravnih in strokovnih nalog ter nalog uradnega nadzora na področju varne hrane, veterinarstva in varstva rastlin, vodi dokumentarno gradivo v dveh različnih informacijskih sistemih. Upravljanje z dokumentarnim gradivom je v sistemih UVHVVR podprto z dvema različnima informacijskima rešitvama, Lotus Notes SPIS4 in UVH APL – ISI. Navedena sistema med seboj nista kompatibilna, zato organ nima enotnega sistema vodenja dokumentarnega gradiva. UVH APL – ISI je informacijsko podprt sistem, ki ne omogoča elektronskega podpisa dokumentov. Dokumente je možno elektronsko podpisati po izvozu iz UVH APL – ISI in uvozu v Lotus Notes SPIS4, vendar ni v celoti prilagojen novostim ZUP in UUP glede e-poslovanja, zato nekaterih procesnih dejanj ne morejo izvajati elektronsko;
* vloge se ne rešujejo v okviru predpisanih instrukcijskih rokov (67. člen ZUP);
* nepravilnosti pri vročanju dokumentov;
* nespoštovanje določb ZUP pri sestavi zapisnikov;
* pomanjkljiva obrazložitev izdaje ustne odločbe v skladu z 92. členom ZVMS in 211. členom ZUP (in 2. odstavkom 144. člena ZUP) in nepravočasna izdaja odpravka te ustne odločbe;
* nepravilnosti pri oblikovanju vsebin odločb (uvod, izrek in pouk o pravnem sredstvu);
* nepravilnosti pri vročanju dokumentov;
* elektronska sporočila so natisnjena na papir in je nanje odtisnjena prejemna štampiljka, kar predstavlja nepravilno upravno poslovanje. Pošta v elektronski obliki se za potrebe evidentiranja ne tiska, prav tako se na elektronska poštna sporočila ne odtisne prejemna štampiljka;
* nepravilno evidentiranje vhodnih in izhodnih dokumentov,
* pošiljanje dokumentov iz elektronskega naslova uradne osebe in ne iz uradnega elektronskega naslova organa.

**Ministrstvo za notranje zadeve:**

* v nadzoru je bilo ugotovljeno, da se MNZ ne poslužuje izdaje dokumentov v elektronski obliki. Vodstvo ministrstva je seznanjeno z novostmi glede možnosti elektronskega poslovanja, saj sta ga k doslednemu poslovanju v elektronski obliki pozvala že Ministrstvo za javno upravo ter Ministrstvo za digitalno preobrazbo.

**Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti:**

* ne odloča o vloženih pritožbah v predpisanih rokih, kot določa ZUP v 256. členu,
* ima večje število zaostankov pri reševanju pritožbenih postopkov,
* ne odgovarja na dopise strank v predpisanem roku, kot to določa UUP v 17. členu,
* ne odgovarja strankam na njihova poizvedovanja po razlogih za neizdaje odločb v zakonskih rokih, kot to določa UUP v 22. členu,
* dokumente ne odpremlja ažurno in v skladu z določili UUP,
* nepravilno izvaja določbe 63.a člena UUP (elektronski podpis dokumentov in vizualizacija el. podpisa),
* nima objavljenega konkretnega podatka na spletni strani organa, kako lahko stranka pri organu, preko telefona pridobi informacije o nudenju splošnih informacij,
* nima objavljene oglasne deske organa v prostorih organa z vsebinami iz 8. in 9. člena UUP,
* nima označenega nahajališča in dostopnosti knjige pohval in pritožb, kot to opredeljuje 14. člen UUP.