



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO**

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84

F: 01 478 83 31

E: [gp.ijs@gov.si](mailto:gp.ijs@gov.si)

I: [www.ijs.gov.si](http://www.ijs.gov.si)

Številka: 0610-23/2018-27

Datum: 3. 7. 2018

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 Celje, Ljubljanska cesta 1, 3000 Celje (v nadaljevanju UE), ki jo zastopa načelnik ■

## ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

Inšpekcijski nadzor UE je bil uveden kot načrtovani sistemski inšpekcijski nadzor<sup>1</sup>, v skladu z Letnim načrtom dela Inšpektorata za javni sektor za leto 2018, usmerjen v nadzor nad postopanjem uradnih oseb pri vodenju upravnih postopkov na področju tujske zakonodaje.

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP, Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13, v nadaljevanju UUP) in materialnih predpisov, ki se nanašajo na procesne določbe.

Inšpekcijski nadzor je na podlagi prejete dokumentacije in dokumentacije, ki jo je pridobila v neposrednem nadzoru pri organu dne 6. 3. 2018, opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.

Upravna inšpektorica je UE posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-23/2018-24 z dne 20. 6. 2018, z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS je v določenem roku prejel pojasnila št. 061-2/2018-17 z dne 26. 6. 2018, ki se nanašajo na razlago za prekoračitev roka v zadevi št. 214-863/2017, ki jih je upravna inšpektorica smiselno upoštevala, kot je to razvidno iz nadaljevanja tega zapisnika.

### UVOD

1. 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.* ZUP pa se uporablja tudi v primeru, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev.

<sup>1</sup>Sistemski nadzor pomeni nadzor določenega upravnega področja na več upravnih enotah (manjše, srednje, velike).

2. 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 ter nad določbami UUP. Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov.

3. Upravne enote vodijo upravne postopke in odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb na področju:

- notranjih zadev (osebni dokumenti, prijava prebivališča, zadeve javnega reda, področje tujcev, matičnih zadev, ...),
- prometa (registracija vozil, izdaja vozniških dovoljenj,...)
- graditve objektov in drugih posegov v prostor (gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje ...),
- kmetijstva (promet s kmetijskimi zemljišči, status kmeta, zaščitene kmetije ...),
- denacionalizacije,
- žrtev vojnega nasilja itd. <sup>2</sup>

4. Upravna inšpektorica je na podlagi Načrta dela IJS za leto 2018 nadzor usmerila na področje upravno-notranjih zadev, natančneje na področje izvajanja tujske zakonodaje. Določene zaključke je upravna inšpektorica oprla tudi na teorijo upravnega prava, ki določene zakonske določbe razlaga po namenu.

## **NORMATIVNA UREDITEV PODROČJA**

5. Pogoje, načine vstopa, zapustitve in bivanja tujcev v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) ureja Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 50/11, 57/11 – popr., 26/14, 45/14 – UPB1, 90/14, 19/15, 47/15 – ZZSDT, 5/17, 16/17 – UPB2, v nadaljevanju ZTuj-2)<sup>3</sup>. Za ukrepe in odločitve ter postopke v zvezi s prebivanjem tujcev v Republiki Sloveniji so na prvi stopnji pristojne upravne enote, na območju katerih tujec prebiva ali namerava prebivati, če ni s tem zakonom drugače določeno<sup>4</sup>. Tujec mora ves čas postopka sodelovati s pristojnimi organi in se podrežati njihovim ukrepom. Tujec mora omogočiti pristojnemu organu dostop do vseh razpoložljivih dokazov ter predložiti vse listine in potrdila, ki jih ima in ki so lahko pomembna za postopek, ter se odzivati vabilom pristojnih organov. Pristojni organ lahko tujcu postavi primeren rok, v katerem mora predložiti zahtevane listine, potrdila oziroma druge dokaze, sicer jih ni dolžan upoštevati.

Če je bil postopek po tem zakonu uveden na zahtevo ali prošnjo tujca oziroma njegovega delodajalca in ga ni mogoče končati brez njegovega sodelovanja, se njegov molk šteje za umik zahteve, če kljub opozorilu pristojnega organa v postavljenem roku ne opravi nobenega dejanja za nadaljevanje oziroma dokončanja postopka oziroma, če se iz opustitve teh dejanj da sklepati, da ni več zainteresiran za nadaljevanje postopka.

Določbe tega člena se uporabljajo tudi za državljane EU, njihove družinske člane in družinske člane slovenskih državljanov. <sup>5</sup>

Pristojni organ v postopku odloča na podlagi dejstev in okoliščin, znanih v Republiki Sloveniji, če je v posameznem primeru potrebno, pa lahko tudi na podlagi dejstev in podatkov organov Republike Slovenije v tujini. O prošnjah za izdajo dovoljenja za prebivanje in potrdila o prijavi prebivanja mora pristojni organ odločiti čimprej, najpozneje pa v 30 dneh od prejema popolne prošnje. Kadar mora pristojni organ zaradi ugotovitve obstoja razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja ali potrdila izvesti poseben ugotovitveni postopek<sup>6</sup>, mora o prošnji odločiti najpozneje v 60 dneh.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Vir: [http://www.upravneenote.gov.si/o\\_portalu/](http://www.upravneenote.gov.si/o_portalu/)

<sup>3</sup> Od 1. 1. 2018 je v uporabi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih, Uradni list RS, št. 59/17, 1/18 – UPB3, 9/18 – popr.), ki se torej za zadeve, ki so bile predmet nadzora, še ni uporabljal.

<sup>4</sup> 2. odstavek 86. člena ZTuj-2.

<sup>5</sup> 1., 3. in 4. odstavek 90. člena ZTuj-2.

<sup>6</sup> 145. člen ZUP.

<sup>7</sup> 91. člen ZTuj-2.

6. Upravne enote so v skladu z določili 54. člena ZTuj-2 pristojne za izdajo in podaljšanje<sup>8</sup> naslednjih dovoljenj za prebivanje<sup>9</sup>: dovoljenja za začasno prebivanje<sup>10</sup>, Enotnega dovoljenja, modre karte EU in dovoljenja za stalno prebivanje<sup>11</sup>. Za izdajo dovoljenj za prebivanje so predpisani splošni pogoji v 3. odstavku 33. člena ZTuj-2, ter posebni pogoji, glede na posamezno vrsto dovoljenja za prebivanje. Dovoljenje za prebivanje se vroči osebo tujcu, za katerega se izda, oziroma njegovemu zakonitemu zastopniku<sup>12</sup>.

- Dovoljenje za začasno prebivanje

7. Značilnost dovoljenja za začasno prebivanje je, da mora tujec tovrstno dovoljenje pridobiti pred vstopom v državo (razen izjem, ki jih določa ZTuj-2). Zato se v skladu z določili 2. odstavka 34. člena ZTuj-2 prošnja za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje vložijo pri diplomatskem predstavništvu ali konzulatu Republike Slovenije v tujini ali pri pristojnem organu v Republiki Sloveniji, če je tako določeno z ZTuj-2. Dovoljenje za začasno prebivanje se izda za določen čas, ki je potreben za izpolnitev namena bivanja, vendar najdlje za eno leto, če zakon ne določa drugače<sup>13</sup>. Z dnem vročitve dovoljenja za začasno prebivanje lahko tujec začne tudi uresničevati pravico do prebivanja v RS<sup>14</sup> in jo lahko uresničuje do poteka roka veljavnosti izdanega dovoljenja<sup>15</sup>.

8. Dovoljenj za začasno prebivanje je več vrst, ločijo se glede na namen, zaradi katerega je tujcu dovoljeno bivanje v RS, to je zaradi:

- zaposlitve ali dela;
- združitve družine;
- študija, izobraževanja, specializacije ali strokovnega izpopolnjevanja ter praktičnega usposabljanja, sodelovanja oziroma udeležbe v programih mednarodnih izmenjav prostovoljcev;
- drugih upravičenih in z zakonom, mednarodnimi akti ali mednarodnimi načeli in običaji utemeljenih razlogov ali zaradi interesa Republike Slovenije.

9. Dovoljenje za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji se izda tudi:

- tujcem, ki imajo status rezidenta za daljši čas v drugi državi članici Evropske unije;
- tujcem slovenskega rodu do drugega kolena v ravni vrsti;
- otrokom tujcev, rojenih v Republiki Sloveniji;
- žrtvam trgovine z ljudmi;
- žrtvam nezakonitega zaposlovanja;
- tujcem, ki jim je bilo v Republiki Sloveniji dovoljeno zadrževanje.<sup>16</sup>

- Dovoljenje za stalno prebivanje

10. Dovoljenje za stalno prebivanje se lahko izda tujcu:

- 1) ki pet let neprekinjeno zakonito prebiva v Republiki Sloveniji na podlagi:
  - dovoljenja za začasno prebivanje ali
  - potrdila o vloženi prošnji za podaljšanje ali
  - izdajo nadaljnega dovoljenja za začasno prebivanje ali
- 2) potrdila o vloženi prošnji za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje, ki tujcu v času odločanja o njegovi prošnji za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje dovoljuje prebivanje v Republiki Sloveniji

<sup>8</sup> V skladu z določili 36. člena ZTuj-2 se lahko podaljša po enakimi pogoji, kot se izda. Vlogo za podaljšanje mora tujec vložiti pred potekom roka, do katerega velja (lahko zaprosi tudi za nadaljnjo dovoljenje za drugačen namen bivanja).

<sup>9</sup> Dovoljenje za prebivanje pomeni dovoljenje za vstop v Republiko Slovenijo in prebivanje za določen čas in za določen namen ali prebivanje za nedoločen čas (1. odstavek 31. člen ZTuj-2). Dovoljenje za prebivanje se izda kot:

1. dovoljenje za začasno prebivanje, ali

2. dovoljenje za stalno prebivanje. (1. odstavek ZTuj-2).

<sup>10</sup> Izda se za določen namen in določen čas (2. odstavek 32. člena ZTuj-2).

<sup>11</sup> Izda se brez omejitev glede trajanja in namena bivanja v RS. (4. odstavek 32. člena ZTuj-2).

<sup>12</sup> 7. odstavek 33. člena ZTuj-2.

<sup>13</sup> 3. odstavek 33. člena ZTuj-2.

<sup>14</sup> 6. odstavek 35. člena ZTuj-2.

<sup>15</sup> 3. odstavek 33. člena ZTuj-2.

<sup>16</sup> 35. člen ZTuj-2.

- 3) ki izpolnjuje druge pogoje za izdajo dovoljenja, določene s tem zakonom in
- 4) če ni razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja iz 55. člena tega zakona<sup>17</sup>.

11. Tujec, kateremu je bilo dovoljenje za stalno prebivanje izdano ob izpolnjevanju pogoja petletnega neprekinjenega zakonitega prebivanja na podlagi prvega odstavka tega člena, ima status rezidenta za daljši čas, kar se na dovoljenju tudi označi.<sup>18</sup>

12. ZTuj-2 predpisuje tudi kdaj se dovoljenje za prebivanje zavrne<sup>19</sup>, kdaj nastopijo pogoji za razveljavitev<sup>20</sup> in kdaj razlogi za prenehanje<sup>21</sup> dovoljenj za prebivanje. V postopkih po ZTuj-2 se uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, če z Ztuj-2 ni drugače določeno<sup>22</sup>. Odloča se na podlagi dejstev in okoliščin, znanih v Republiki Sloveniji, če je v posameznem primeru potrebno, pa lahko tudi na podlagi dejstev in podatkov organov Republike Slovenije v tujini. O prošnjah za izdajo dovoljenja za prebivanje in potrdila o prijavi prebivanja mora pristojni organ odločiti čimprej, najpozneje pa v 30 dneh od prejema popolne prošnje. Kadar mora pristojni organ zaradi ugotovitve obstoja razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja ali potrdila izvesti poseben ugotovitveni postopek, mora o prošnji odločiti najpozneje v 60 dneh.<sup>23</sup>

- Način izdaje, oblika in veljavnost dovoljenj za prebivanje

13. Upravna enota tujcu dovoljenje za prebivanje izda v obliki samostojne listine kot izkaznico, katere veljavnost je pri dovoljenju za začasno prebivanje enaka veljavnosti dovoljenja za začasno prebivanje, pri dovoljenju za stalno prebivanje pa deset let<sup>24</sup>.

- Potrdilo o začasnem prebivanju

14. Tujec, ki je pravočasno vložil prošnjo za podaljšanje dovoljenja za prebivanje ali za izdajo nadaljnjega dovoljenja, sme ostati v državi, dokler o njegovi prošnji ni odločeno, o čemer se mu izda posebno potrdilo, ki po poteku veljavnosti dovoljenja za prebivanje, velja kot dovoljenje za začasno prebivanje, do dokončne odločitve o prošnji oziroma v primeru izdaje enotnega dovoljenja ali modre karte EU, do pravnomočne odločitve o prošnji. Potrdilo tujcu ne dovoljuje prehajanja državne meje, razen če je tujec zaprosil za podaljšanje enotnega dovoljenja ali izdajo nadaljnjega dovoljenja kot dnevni delovni migrant.<sup>25</sup>

## O UPRAVNI ENOTI

### Splošno

15. Upravna enota Celje je med večjimi v državi in s svojim delovanjem posega na celotno območje Mestne občine Celje, občine Vojnik, občine Dobrna ter občine Štore. Na področju notranjih zadev 7 uradnikov rešuje upravne zadeve na področju tujcev. V letu 2017 (od 1.1 2017 do 31. 12. 2017)<sup>26</sup> je UE prejela 3857 zadev na področju tujcev, uradniki so jih v istem obdobju rešili 3231. Postopke so vodili in odločali na podlagi Zakona o tujcih (Uradni list RS, št. 16/17 – UPB2, 59/17 , v nadaljevanju ZTuj-2) s subsidiarno rabo ZUP.

16. Največ zahtev so uradniki prejeli za odločanje o:

1. pridobitvi enotnega dovoljenja za prebivanje in delo (1854),

<sup>17</sup> 1. in 2. stavek 1. odstavka 52. člena ZTuj-2. V ostalem ta člen določa priznavanje drugih pogojev in v katerih primerih se tujcu takšno dovoljenje ne izda.

<sup>18</sup> 6. odstavek 52. člena ZTuj-2.

<sup>19</sup> 55. člen ZTu-2.

<sup>20</sup> 56. člen ZTuj-2.

<sup>21</sup> 57. člen ZTuj-2.

<sup>22</sup> 85. člen ZTuj-2.

<sup>23</sup> 91. člen ZTUj-2.

<sup>24</sup> 58. člen ZTuj-2.

<sup>25</sup> 2. odstavek 60. člena ZTuj-2.

<sup>26</sup> Podatki pridobljeni iz informacijskega sistema za evidentiranje dokumentarnega gradiva.

2. dovolitvi začasnega prebivanja za državljane tretjih držav (657),
3. dovolitvi stalnega prebivanja za državljane tretje države (369),
4. izdaji potrdil o prijavi prebivanja za državljane EU (234),

17. Odločali pa so tudi (bodisi na zahtevo ali po uradni dolžnosti) o:

1. prenehanju dovoljenj začasno ali stalno prebivanje državljanu tretje države z odrekom ali iz drugih razlogov (195)
2. odobritvi ali razveljavitvi odobritve državljanu tretje države, da zamenja delovno mesto pri delodajalcu ali zamenja delodajalca, ali za zaposlitev pri dveh ali več delodajalcih (93)
3. razveljavitvi dovoljenj začasno prebivanje državljanom tretje države (68)

### **Instrukcijski roki in posebnosti, ki vplivajo na reševanje zadev v instrukcijskih rokih**

18. Upravna inšpektorica se je pri reševanju zadev prvenstveno osredotočila na spoštovanje instrukcijskih rokov za odločanje<sup>27</sup> z upoštevanjem načela ekonomičnosti postopka ter drugih temeljnih načel ZUP in UUP ter posebnosti, ki vplivajo na vodenje postopkov v instrukcijskih rokih, ki izhajajo iz določb materialnega predpisa (ZTuj-2).

- Pridobivanje podatkov

19. Kot prvo, upravna inšpektorica izpostavlja, da morajo uradne osebe v okviru vodenja postopkov na podlagi ZTuj-2 pridobiti v posameznem postopku veliko različnih dokazil. Dokazila pridobijo na podlagi določb 139. člena ZUP<sup>28</sup>, in sicer z vpogledom v različne registre oziroma uradne evidence ali na podlagi pisnih zaprosil organov, ki jih vodijo v skladu z določili ZTuj-2 oziroma ZUP. Uradne evidence, do katerih imajo uradne osebe za potrebe vodenja postopkov omogočen dostop, so:

- CKE – centralna kazenska evidenca o vseh pravnih in fizičnih osebah, ki so jih obsodila sodišča v RS,
- ZZZS – evidenca o obveznem zdravstvenem zavarovanju v RS,
- VIZIS – evidenca o izdajanju vizumov, povezana tudi s skupnim evropskim viznim sistemom,
- MRRSP – skupni register: tujcev, stalnega prebivalstva, matični register,
- FIO - Schengenski informacijski sistem (fonetični indeks osebe) za preverjanje prosilcev (kazni, omejitve gibanja,...),
- AJPES – iskalnik o poslovnih subjektih (kjer se pridobivajo predvsem podatki o vlagateljih, družbenikih, zastopnikih in prokuristih podjetij).

20. Pisno pa morajo uradne osebe najpogosteje zaprositi za podatke iz evidenc o pravnomočnih odločbah o prekrških, ki jih vodijo prekrškovni organi v RS, o vloženih pravnomočnih obtožnicah in izdanih nepravnomočnih sodbah, ki jih vodijo pristojna sodišča, podatke iz evidenc, ki jih vodi davčni organ o zapadlih neplačanih davčnih obveznostih in o davčnih prekrških.

- Soglasje Zavoda RS za zaposlovanje

21. Druga posebnost, ki je vplivala na reševanje zadev v instrukcijskih rokih, se nanaša na izdajo enotnih dovoljenj za prebivanje (teh postopkov je največ). Upravna enota mora pred izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo tujcu s strani Zavoda RS za zaposlovanje (v nadaljevanju Zavod), pridobiti soglasje k izdaji enotnega dovoljenja. Upravna enota vlogo za pridobitev enotnega dovoljenja tudi nemudoma (praviloma še isti dan) posreduje (priložiti mora

<sup>27</sup> Glej 91. člen ZTuj-2.

<sup>28</sup> Uradna oseba, ki vodi postopek, si preskrbi po uradni dolžnosti podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ, ki je pristojen za odločanje. Enako ravna uradna oseba glede dejstev, o katerih vodi uradno evidenco kakšen drug državni organ oziroma organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila. (3. odstavek 139. člena ZUP). Če uradne evidence ne vodi organ, ki je pristojen za odločanje, je dolžan od pristojnega organa podatke brezplačno zahtevati takoj oziroma najkasneje v roku treh delovnih dni po vložitvi vloge. Zaprošeni organ je dolžan te podatke posredovati takoj oziroma najkasneje v roku 15 dni, če ni v predpisu, ki ureja uradno evidenco, drugače določeno. (4. odstavek 139. člena ZUP).

tudi dokazila o izpolnjevanju pogojev, določenih z zakonom, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev) v reševanje Zavodu. Ta mora o zahtevi za podajo soglasja k pisni odobritvi odločiti **v roku 15 dni** od prejema prošnje. Če soglasja ne poda v roku, se šteje, da soglasje ni podano, kar pa se ne šteje kot razlog za zavrnitev izdaje pisne odobritve. Če soglasje k pisni odobritvi ni podano zaradi neizpolnjevanja pogojev po zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev, Zavod o teh razlogih obvesti upravno enoto, ki prošnjo za pisno odobritev z odločbo zavrne<sup>29</sup>. Soglasje se izda v postopku izdaje ali podaljšanja enotnega dovoljenja ali izdaje pisne odobritve. Soglasje nima narave pravnega akta, ampak je akcesoren akt.<sup>30</sup>

Upravna inšpektorica je v nadzoru ugotovila, da bi bili postopki na UE Celje pogosto končani prej, če bi Zavod spoštoval 15-dnevni rok za posredovanje akta. Zaradi ugotovljenega nespoštovanja instruksijskih rokov za izdajo aktov na podlagi 37. člena ZTuj-2, je upravna inšpektorica uvedla tudi nadzor nad Zavodom, ki je obravnavan v drugi zadevi.

- Overjen prevod listin

22. Uradne osebe se v postopkih po ZTuj-2 srečujejo tudi z listinami v tujem jeziku. ZUP v 1. odstavku 177. člena določa, da je potrebno listini, sestavljeni v tujem jeziku, predložiti tudi overjen prevod, če je to potrebno. Upravna inšpektorica je v nadzoru ugotovila, da na UE Celje, v primerih, ko gre za listine, sestavljene v jeziku bivših jugoslovanskih republik (srbski, bosanski, črnogorski), uradniki enotno, ker vsi razumejo te jezike, zaradi enakega obravnavanja strank, ne zahtevajo overjenih prevodov teh listin, razen v primerih, ko gre za listino, ki je sestavljena v cirilici. V ostalih primerih pa je zahteva po prevodu odvisna od (stopnje) poznavanja konkretnega tujega jezika, v katerem je listina sestavljena, torej zahtevajo, če je to potrebno.

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja nepravilnosti.

- Posebnosti vročanja

23. ZTuj-2 določa, da ob izpolnjevanju vseh pogojev upravna enota izda dovoljenje za prvo začasno prebivanje in ga pošlje diplomatskemu predstavništvu ali konzulatu Republike Slovenije v tujini, kjer ga stranki tudi vročijo. Izjeme: Če tujec zaradi nepredvidenih okoliščin prvo dovoljenje za začasno prebivanje ni mogel pridobiti pred vstopom v državo, mu lahko prvo dovoljenje za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji vroči pristojni organ, ki je dovoljenje izdal, če:

- tujec v Republiki Sloveniji biva zakonito<sup>31</sup> in
- je bila prošnja za izdajo prvega dovoljenja za začasno prebivanje vložena pred njegovim vstopom v državo, tujec pa je že pred vstopom v državo pri diplomatskem predstavništvu ali konzulatu Republike Slovenije v tujini dal prstne odtise in
- je po vstopu v državo o vstopu v državo, naslovu ter trajanju nameravanega bivanja v državi ter o razlogih, zaradi katerih prvega dovoljenja za začasno prebivanje ni mogel pridobiti pred vstopom v državo, obvestil pristojni organ za izdajo dovoljenja<sup>32</sup>.

Po pojasnilih vodje oddelka UE Celje tujcu, glede na posebnosti, ki izhajajo iz konkretnih primerov, omogoči tujcu tudi izvedbo določenih procesnih dejanj, če se tujec v RS nahaja zakonito (t.j. z dovoljenjem Policije).

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja nepravilnosti, če s postopanjem v skladu z načelom ekonomičnosti in varstva pravic strank upravna enota prvenstveno sledi načelu zakonitosti.

<sup>29</sup> 6. odstavek 37. člena ZTuj-2.

<sup>30</sup> Ti akti nimajo lastnosti samostojne upravne odločbe, ker se z njimi ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v upravni stvari in nimajo neposrednega pravnega učinka nasproti stranki. V upravni stvari, ki je predmet upravnega postopka, se odloči šele z zbirno odločbo in šele ta pravno učinkuje nasproti stranki. V vseh primerih takega akcesornega odločanja pa mora biti v skladu z določbami ZUP (209. člen) obveznost pridobitve oziroma izdaje akcesornih aktov predpisana z zakonom.

<sup>31</sup> Šteje se, da tujec nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji, če:

- je nedovoljeno vstopil;
- nima vizuma ali je vizum prenehal veljati ali če prebiva v Republiki Sloveniji v nasprotju z vstopnim naslovom oziroma mu je potekel čas, ko je na podlagi zakona ali mednarodne pogodbe lahko v Republiki Sloveniji;
- nima dovoljenja za prebivanje ali je dovoljenje prenehalo veljati.

<sup>32</sup> 4. odstavek 34. člena Ztuj-2.

## PREGLED ZADEV

24. Upravna inšpektorica je vpogledala v potek reševanja naključno izbranih zadev iz informacijskega sistema za evidentiranje dokumentarnega gradiva (SPIS).

- Dovoljenje za začasno prebivanje iz razloga študija ali drugih utemeljenih razlogov

25. Vpogled v zadeve: 214-980/2017, 214-1711/2017, 214-2522/2017, 214-278/2017, 214-2158/2017, 214-2593/2017.

- Upravna inšpektorica v nobenem primeru ni ugotovila kršitev rokov za odločanje.

- Zadeva št. 214-980/2017

26. Stranka je dne 8. 5. 2017 podala vlogo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje iz drugih utemeljenih razlogov na podlagi določb 51. člena ZTuj-2. Dne 15. 5. 2017 je uradna oseba posredovala stranki poziv za odpravo pomanjkljivosti prošnje za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje iz drugih utemeljenih razlogov. V dopisu je stranki določila rok za odpravo pomanjkljivosti in jo opozorila na pravne posledice v primeru neizpolnitve obveznosti v določenem roku. Uradna oseba je odredila, da se dopis naslovniku (na naslov v RS) vroči priporočeno s povratnico.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je uradna oseba z odrejenim načinom vročitve kršila določbe 87. člena ZUP<sup>33</sup>.

27. Dne 23. 6. 2017 je stranka spremenila zahtevek in zaprosila za podaljšanje enotnega dovoljenja za prebivanje in delo. Dne 6. 9. 2017 je uradna oseba, ki je postopek vodila, v zadevi napravila uradni zaznamek, iz katerega izhaja, da »se z izdajo oziroma podaljšanjem dovoljenja za prebivanje ne strinjata ne vodja referata ne vodja oddelka, zato tudi nobena izmed njiju ni podpisala oziroma odobrila prošnje, podpisal oziroma odobrila jo je načelnik dne 6. 9. 2017, kakor je to storil tudi za prošnji v zadevah št. 214-1462/2015 in 214-1863/2016, kateri nista odobrili ne vodja referata ne vodja oddelka.« Uradni zaznamek je podpisal uradnik ■.

28. Upravna inšpektorica je naknadno pridobila zadevi št. 214-1462/2015 in št. 214-1863/2016. Iz zadev izhaja, da gre za prošnjo za izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo in za podaljšanje enotnega dovoljenja za prebivanje in delo za osebo ■ kot v prej obravnavani zadevi št. 214-980/2017.

29. V zadevi št. 214-1462/2015 je UE odobrila prosilcu ■ prošnjo za izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo. V zadevi je vsebovan uradni zaznamek št. 214-1462/2015-48, iz katerega izhaja obširna obrazložitev razlogov, zaradi katerih je bila prosilcu, kljub ugotovljenim razlogom za zavrnitev prošnje zaradi domneve, da se tujec ne bo podrejal pravnemu redu Republike Slovenije (nevarnost za javni red in mir, predkazenski postopek pred okrožnim državnim tožilstvom, neporavnane davčne obveznosti, vse v Republiki Sloveniji), odobrena njegova prošnja. Uradni zaznamek je podpisala uradna oseba ■.

30. V zadevi št. 214-1863/2016 je UE odobrila prosilcu ■ prošnjo za podaljšanje dovoljenja za prebivanje in delo. V zadevi se nahaja uradni zaznamek št. 214-1863/2016-32 z dne 9. 11. 2016, iz katerega izhaja potek zaznamba o opravljenih procesnih dejanjih na pred pripravljenem obrazcu ter lastnoročni zapis o tem, da je bila odločitev vročena po odredbi načelnika, dne 9. 11. 2016, in sicer kljub temu, da je uradnik osebno vročil tujcu seznanitev z razlogi za zavrnitev njegove prošnje, o vsem pa je bila seznanjena tudi vodja. Uradni zaznamek je podpisal uradnik ■.

---

<sup>33</sup> Odločbe in sklepi ter drugi dokumenti, od katerih vročitve začne teči rok, se morajo vročiti osebno tistemu, kateremu so namenjeni, pri čemer se za osebno vročitev šteje tudi vročitev v skladu s 86. členom tega zakona. Drugi dokumenti se vročajo v skladu z zakonom, ki ureja poštne storitve. (1. odstavek 87. člena ZUP)

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da UE sestavi uradni zaznamek v primerih, ko zahtevi prosilcev ugotovi (kot to izhaja iz tudi vseh nadalje pregledanih primerov). Upravna inšpektorica ocenjuje, da je takšna praksa priporočljiva posebno v primerih, kot je obravnavan pod točko 27.
- Razveljavitev dovoljenj za prebivanje

31. Vpogled v zadeve: 214-261/2017, 214-400/2017, 214-2016/2017, 214-78/2017, 214-2042/2017, 214-195/2017, 214-85/2017, 214-86/2017.

- Upravna inšpektorica je ugotovila kršitev rokov za odločanje v 5 zadevah, in sicer v zadevi št. 214-78/2017, 214-206/2017, 214-86/2017, 214-2042/2017, 214-195/2017.

32. V zadevi št. 214-195/2017 je UE dne 25. 1. 2017 s strani Policije prejela predlog za razveljavitev več dovoljenj za prebivanje. Iz poteka postopka izhaja, da je uradna oseba uvedla postopek dne 6. 6. 2017, ko je vpogledala v uradno evidenco Zavoda za zdravstveno zavarovanje RS.

- Po oceni upravne inšpektorice bi moral upravni organ uvesti postopek prej, saj so v času od prejema predloga, ko naj bi okoliščine za razveljavitev dovoljenja po oceni policije že bile podane, le-te dejansko lahko obstajale in s tem tudi razlogi za razveljavitev dovoljenja. Upravni organ pa je šele dne 24. 8. 2017 izdal sklep št. 214-195/2017-3 z dne 6. 6. 2017 o ustavitvi postopka za razveljavitev enotnega dovoljenja za prebivanje in delo, z obrazložitvijo, da so razlogi za vodenje postopka razveljavitve prenehali zaradi prenehanja veljavnosti prvega ED na dan 16. 8. 2017. Zato ugotavlja kršitev načela ekonomičnosti postopka.
- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je uradna oseba z odrejenim načinom vročitve »priporočeno s povratnico« kršila določbe 87. člena ZUP, kot je bilo to ugotovljeno že v zadevi št. 214-980/2017.

33. V zadevi št. 214-2042/2017 je UE dne 24. 8. 2017 s strani Policije prejela predlog za razveljavitev več dovoljenj za prebivanje. Iz poteka postopka izhaja, da je uradna oseba uvedla postopek dne 28. 8. 2018, ko je vpogledala v uradno evidenco Zavoda za zdravstveno zavarovanje RS. Dne 28. 8. 2018 je vabila stranko k podaji izjave o ugotovitvah. V konkretnem primeru je uradna oseba stranko vabila k organu z namenom, da jo seznanijo z dejstvi pred izdajo odločbe ter jo opozorila, da jo bodo v primeru neopravičenega izostanka doletele pravne posledice iz 73. člena ZUP, pri čemer pa uradna oseba ni navedla, katere so te pravne posledice. Ker se stranka vabilu ni odzvala, je uradna oseba dne 29. 11. 2017 stranki posredovala še dopis »seznanitev z dejstvi pred izdajo odločbe« in jo pozvala, da se v 8 dneh izjavi o ugotovitvah. Dne 8. 1. 2017 je stranki izdala odločbo o razveljavitvi dovoljenja za stalno prebivanje.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da uradna oseba v vabilu ni konkretizirala pravnih posledic iz 73. člena ZUP, kar predstavlja kršitev načela varstva pravic strank. Tretji odstavek 73. člena ZUP namreč določa: *«Če tisti, ki mu je bilo vabilo v redu vročeno, na vabilo ne pride in izostanka ne opraviči, se lahko privede, poleg tega pa tudi kaznuje z denarno kaznijo do 200 evrov. Tak ukrep se sme uporabiti samo, če je bilo v vabilu navedeno, da se bo uporabil. Če nastanejo zaradi neopravičenega izostanka povabljenega stroški v postopku, se lahko določi, da jih trpi tisti, ki je izostal. Sklep o privedbi, o kazni ali o plačilu stroškov izda uradna oseba, ki vodi postopek, v soglasju z uradno osebo, ki je pooblaščen za odločanje o zadevi, pri zaprosenem organu pa v soglasju z njegovim predstojnikom oziroma z uradno osebo, ki je pooblaščen za odločanje o podobnih zadevah. Zoper tak sklep je dovoljena pritožba.»* Uradna oseba v nadaljevanju tudi ni postopala na podlagi določb 73. člena ZUP, ampak je na stranko naslovila nov dokument, v obliki dopisa. Upravna inšpektorica ocenjuje opisano izvedbo uradnih dejanj v nasprotju z načelom ekonomičnosti postopka, saj bi uradna oseba morala presoditi, na kakšen način (z vabilom ali dopisom) bo stranki omogočila uveljavitev njenih pravic, da bo hkrati lahko tudi v zakonitem oziroma razumnem roku odločila o zadevi. Stranke k organu namreč ni potrebno vabiti, če njena prisotnost in



izjava nista nujni za izvedbo dokazov. Kadar pa je to potrebno, pa se stranke vabi z vabilom ter opozorilom na posledice, ki jih je potrebno tudi izvršiti, če se stranka vabilu ne odzove. V kolikor želi organ stranko seznaniti zgolj z ugotovitvami pred izdajo odločbe, pa po oceni upravne inšpektorice vabljenje ni potrebno, temveč lahko to stori z dopisom, v katerem navede ugotovitve in jo pozove, da se o njih izjavi (pisno ali ustno na zapisnik pri organu) v določenem roku (9. in 146. člen ZUP), pri čemer jo uradna oseba v dopisu opozori na pravne posledice, če se v določenem roku ne bo odzvala (odločitev o zahtevku na podlagi dejstev in dokazov s katerimi organ razpolaga).

- Iz procesnih dejanj uradne osebe tudi izhaja, da ta niso potekala kontinuirano (med posameznimi uradnimi dejanji je poteklo več kot tri mesece) in je bil s tem kršen instruksijski rok iz 222. člena ZUP za sprejem odločitve.

- Prenehanje dovoljenja za prebivanje z odrekom ali iz drugih razlogov

34. Vpogled v zadeve: št. 214-73/2017, 214-988/2017, 214-143/2017, 214-1179/2017, 214-2183/2017, 214-2494/2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je bil postopek v zadevi št. 214-143/2017 uveden dne 6. 6. 2017, v zadevi pa odločeno dne 3. 10. 2017. Po oceni upravne inšpektorice je od ugotovljenih dejstev (19. 6. 2017) do izdaje odločbe dne 3. 10. 2017 preteklo preveč časa in ocenjuje, da je bil postopek v konkretnem primeru voden neekonomično, zaradi česar je bil prekoračen tudi instruksijski rok za odločanje.

- Dovoljenje za prebivanje – rezident za daljši čas

35. Vpogled v zadeve: št. 214-1742/2017, 214-1759/2017.

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja nepravilnosti.

- Potrdilo o prijavi prebivanja za državljana EU

36. Vpogled v zadeve št. 214-316/2017, 214-1846/2017, 214-391/2017, 214-448/2017, 214-794/2017

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instruksijskih rokov za odločanje.

- Upravna inšpektorica v zadevi št. 214-318/2017 ugotavlja, da je uradna oseba vabila stranko k organu z vabilom, stranka se je določenega dne vabilu odzvala in podala izjavo. O izjavi stranke uradna oseba ni sestavila zapisnika, ampak jo je zabeležila v obliki uradnega zaznamka v IS SPIS. S tem pa je uradna oseba kršila določbe 74. in 76. člena ZUP.

- Dovoljenje za stalno prebivanje za družinskega člana slovenskega državljana

37. Vpogled v zadeve št. 214-173/2017, 214-1218/2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev instruksijskega roka za odločanje v zadevi št. 214-173/2017. Organ je prejel vlogo dne 23. 1. 2017, v zadevi pa je bilo odločeno dne 12. 5. 2017. Po oceni upravne inšpektorice je od ugotovljenih dejstev za izdajo odločbe (30. 1. 2017) do izdaje odločbe dne 12. 5. 2017 preteklo preveč časa, saj v času od 30. 1. 2017 do 15. 3. 2017 ni bilo opravljeno tudi nobeno uradno dejanje, zato ocenjuje, da je bil postopek v konkretnem primeru voden neekonomično, zaradi česar je bil prekoračen tudi instruksijski rok za odločanje.

- (Prvo ali podaljšanje) enotno dovoljenje za prebivanje in delo

38. Vpogled v zadeve št. 214-30/2017, 214-71/2017, 214-75/2017, 214-83/2017, 214-99/2017, 214-237/2017, 214-256/2017, 214-250/2017, 214-283/2017, 214-463/2017, 214-464/2017,

214.487/2017, 214-524/2017, 214-661/2017, 214-787/2017, 214-863/2017, 214-963/2017, 214-1099/2017, 214-1611/2017, 214-1668/2017, 214-1203/2017, 214-2650/2017, 214-2929/2017, 214-2942/2017, 214-3000/2017, 214-3151/2017, 214-3219/2017, 214-3151/2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja odstopanja pri roku reševanja zadev in s tem kršitev instrukijskega roka za odločanje le v zadevah št. 214-71/2017, 214-75/2017 in sicer:
  - v zadevi št. 214-75/2017 je bila vloga prejeta dne 6. 1. 2017, o zahtevku pa odločeno dne 15. 1. 2018, vendar je postopek potekal kontinuirano, saj upravna inšpektorica ugotavlja, da je bil v zadevi postopek dvakrat prekinjen s sklepoma, izdanima na podlagi 1. odstavka 147. člena ZUP<sup>34</sup>. Iz obrazložitve sklepa izhaja, da je uradna oseba v okviru ugotovitvenega postopka naletela na vprašanje pristnosti predloženih listin, katerega pa ni mogla rešiti sama, zato je rešitev le-tega predala policiji.
  - v zadevi št. 214-71/2017 je bila vloga prejeta dne 5. 1. 2017, o zahtevku pa odločeno dne 16. 5. 2017, vendar je postopek potekal kontinuirano, saj je bil postopek prekinjen s sklepom št. 214-75/2017 z dne 8. 3. 2017 zaradi razlogov, kot v zadevi št. 214-75/2017.

V zadevi št. 214-863/2017 je bila vloga prejeta dne 18. 4. 2017, odločeno dne 26. 9. 2018. UE je v pojasnilih navedla, da je bila vloga popolna dne 25. 8. 2018, ko je prejela od ZRSZ obvestilo o zaključku postopka izdaje soglasja. Upravna inšpektorica ugotavlja, da v konkretnem primeru ne gre za kršenje instrukijskega roka, saj Zavod ni posredoval svoje odločitve v instrukijskem roku iz 37. člena ZTuj-2, UE je zato dne 26. 9. 2017 s sklepom št. 214-863/2017-23 z dne 26. 9. 2017 ustavila postopek na podlagi dne 22. 9. 2017 prejetega umika zahtevka.

- Dovoljenje za začasno prebivanje zaradi združitve družine

39. Vpogled v zadeve: 214-1858/2017, 214-140/2017, 214-1086/2017, 214-509/2017, 214-172/2017, 214-255/2017, 214-489/2017, 214-492/2017, 214-553/2017, 214-556/2017, 214-832/2017, 214-1082/2017, 214-1084/2017, 214-1085/2017, 214-1335/2017, 214-1136/2017, 214-1638/2017, 214-1669/2017, 214-1956/2017, 214-3001/2017, 214-3171/2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja odstopanja pri roku reševanja v 4 zadevah in s tem kršitev instrukijskega roka za odločanje, in sicer v zadevah št. 214-492/2017, 214-140/2017, 214-553/2017, 214-1669/2017. Upravna inšpektorica v prvih treh zadevah ugotavlja, da je razlog za dolgotrajno vodenje postopka (v vseh več kot 5 mesecev) nedejavnost uradnih oseb, ki v zadevi št. 214-492/2017 tri mesece ni opravila nobenega dejanja, v zadevi št. 214-140/2017 pet mesecev, v zadevi št. 214-553/2017 pa štiri mesece.
- V zadevi št. 214-1669/2017 (vloga dne 19. 7. 2017, odločba dne 23. 11. 2017) je sicer ugotovljena kršitev instrukijskega roka, vendar je uradna oseba postopek vodila kontinuirano.

- Dovoljenje za stalno in začasno prebivanje za državljana EU (EGP)

40. Vpogled v zadeve: 214-467/2017, 214-275/2017, 214-422/2017, 214-1502/2017, 214-1064/2017, 214-3152/2017, 214-1772/2017, 214-81/2017

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instrukijskih rokov.

- Dovoljenje za stalno prebivanje tujca (državljan tretje države)

41. Vpogled v zadeve: 214-102/2017, 214-246/2017, 214-399/2017, 214-458/2017, 214-462/2017, 214-713/2017, 214-1106/2017, 214-1860/2017, 214-2374/2017, 214-2626/2017, 214-2639/2017, 214-3430/2017, 214-3463/2017. Upravna inšpektorica ugotavlja bistveno odstopanje pri reševanju zadev in s tem kršitev instrukijskih rokov v zadevah: 214-1106/2017, 214-713/2017.

---

<sup>34</sup> Če organ, ki vodi postopek, naleti na tako vprašanje, da brez njegove rešitve ni mogoče rešiti same zadeve, to vprašanje pa je samostojna pravna celota, ki spada v pristojnost sodišča ali kakšnega drugega organa (predhodno vprašanje), ga lahko ob pogojih iz tega zakona organ sam obravnava ali pa prekine postopek, dokler ga ne reši pristojni organ. O prekinitvi postopka izda sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba, razen če ga je izdal organ druge stopnje.

42. V zadevi št. 214-713/2017 je prošnja vložena dne 28. 1. 2017, stranka pa je bila kar 3x (z dopisi z dne 5. 4. 2017, 20. 4. 2017 in 19. 6. 2017) pozavna k dopolnitvi vloge, in sicer k predložitvi istih dokazil. Uradna oseba je stranki določila rok in jo opozorila tudi na pravne posledice ob ne predložitvi zahtevanega v predpisanem roku.

- Zato upravna inšpektorica ocenjuje, da uradna oseba pri vodenju konkretnega postopka ni postopala v skladu z načelom ekonomičnosti in s tem kršila instruktivni rok za odločanje, saj so razlogi za odločitev o zahtevku obstajali že, ko stranka ni dopolnila vloge na podlagi prvega poziva z dne 5. 4. 2017.

43. V zadevi je bil na podlagi 1. odstavka 16. člena Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. (Uradni list RS, št. 106/10 – uradno prečiščeno besedilo, 14/15 – ZUUJFO, 84/15 – ZZelP-J, 32/16)<sup>35</sup> izdan tudi plačilni nalog, št. 214-713/2017-16 z dne 19. 6. 2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je uradna oseba kršila pravila postopka, ko ni izdala plačilnega naloga že ob vložitvi vloge, to je dne 28. 1. 2017.<sup>36</sup> Izrek in obrazložitev sta si v nasprotju. Taksni zavezanec, naveden v izreku je ■, v obrazložitvi pa je to ■, pri čemer razlog za takšno odločitev ni obrazložen. Namreč vlagatelj zahteve je D.S<sup>37</sup>, zato odločitve ni mogoče preizkusiti, s čimer so podane kršitve določb 214. člena ZUP in 237. člena ZUP.

44. Nadalje je v zadevi evidentirano vabilo št. 214-713/2017-22 z dne 26. 7. 2017, osebi ■, kot stranki, v upravni zadevi zahteve ■ za stalno prebivanje v RS. Upravna inšpektorica glede na vsebino vabila ugotavlja, da je bilo vabilo izdano v upravnem postopku, ki se vodi v drugi zadevi (dovoljenje za prebivanje ■).

- V vabilu je tudi nerazumljivo navedeno »Ustne obravnave na zapisnik se morate udeležiti osebno«, pravilno bi bilo npr. »Vabilu se morate odzvati osebno.« V kolikor bi šlo za vabilo na ustno obravnavo, pa bi bilo to potrebno navesti v vabilu na narok na ustno obravnavo<sup>38</sup> navesti, v nadaljevanju pa zagotoviti tudi kontradiktornost postopka, kar pa iz procesnih dejanj v tem primeru, ne izhaja. V primeru neupravičenega izostanka ni navedenih pravnih posledic, vse to pa predstavlja kršitev določb 71. člena ZUP.

45. V zadevi št. 214-1106/2017 je bila vloga podana dne 19. 5. 2017. Uradna oseba je stranko pozvala k dopolnitvi vloge z dopisom št. 214-1106/2017-7 z dne 29. 5. 2017. V pozivu je določila, da mora stranka vlogo dopolniti v roku 20 dni od prejema in jo opozorila na pravne posledice, če tega ne bo storila.

- Iz zadeve izhaja, da je uradna oseba odločila dne 18. 9. 2017, čeprav so razlogi za odločitev obstajali že prej, zato je z neekonomičnim postopanjem kršila tudi instruktivni rok za odločitev o zahtevku.

46. V zadevi št. 214-399/2017 je stranka dne 4. 4. 2017 pisno umaknila zahtevek, uradna oseba pa je o zaključku zadeve sestavila uradni zaznamek št. 214-399/2017-6 z dne 29. 5. 2017.

---

<sup>35</sup> Če ob nastanku taksne obveznosti taksa ni plačana oziroma ni plačana v predpisani višini, organ, ki prejme od taksnega zavezanca vlogo ali drug dokument, izroči oziroma pošlje taksnemu zavezancu plačilni nalog, s katerim mu naloži plačilo takse v 15 dneh od vročitve plačilnega naloga. Plačilni nalog mora vsebovati osebno ime, enotno matično številko občana ali davčno številko in naslov zavezanca, za pravno osebo pa ime, davčno ali matično številko in sedež, višino takse in pravno podlago za njeno odmero, številko računa za nakazilo, referenco, pouk o pravnem sredstvu ter opozorilo o posledicah, če takse v roku ne plača.

<sup>36</sup> Na podlagi določbe 5. člena ZUT taksna obveznost za vloge nastane takrat, ko se vloge vložijo pri pristojnem organu.

<sup>37</sup> Po določbi prvega odstavka 4. člena Zakona o upravnih taksah (ZUT) je taksni zavezanec tisti, ki s svojo vlogo uvede upravni postopek oziroma na katerega zahtevo se opravijo dejanja ali izdajo dokumenti, predvideni v taksni tarifi.

<sup>38</sup> Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko po lastnem preudarku ali na predlog stranke razpiše ustno obravnavo vseh, kadar je to koristno za razjasnitev zadeve, mora pa jo razpisati v zadevah, v katerih sta udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi si interesi, ali kadar je treba opraviti ogled ali na zaslišati priče ali izvedence.

- Ker je uradna oseba zadevo rešila z uradnim zaznamkom, ne da bi pred tem zaradi umika zahtevka postopek ustavila s sklepom, je kršila določbe 135. člena ZUP.<sup>39</sup>
- Odobritev/razveljavitev odobritve tujcu (državljanu tretje države) da zamenja delovno mesto ali delodajalca ali zaposlitev

47. Vpogled v zadeve: 214-2895/2017, 214-2799/2017, 214-1255/2017, 214-869/2017, 214-534/2017, 214-421/2017, 214-80/2017.

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instruktivskih rokov, ugotavlja pa, da bi UE v zadevah št. 214-421/2017, 214-2799/2017, 214-1255/2017 lahko odločila tudi prej, če bi Zavod posredoval svoje odločitve v predpisanem roku iz 37. člena ZTuj-2.
- Razveljavitev dovoljenja za prebivanje

48. Upravna inšpektorica je v okviru systemskega nadzora pridobila tudi navodila MNZ, št. 214-231/2017/1 z dne 6. 7. 2017 iz katerih izhaja, da so bila pripravljena zaradi povečanega števila pritožb zoper odločitve upravnih enot v zadevah razveljavitve dovoljenj za prebivanje na podlagi določb 1. ali 3. alineje 1. odstavka 56. člena ZTuj-2. Upravna inšpektorica izpostavlja posebnost teh določb ZTuj-2. Prvi odstavek 56. člena ZTuj-2 namreč določa, da dovoljenje za začasno prebivanje pristojni organ, ki ga je izdal, ali pristojni organ, na območju katerega tujec prebiva, razveljavi, če:

- se naknadno ugotovi, da tujec ne izpolnjuje več pogojev za izdajo dovoljenja za prebivanje ali da obstajajo drugi razlogi za zavrnitev izdaje dovoljenja v skladu s tem zakonom;
- je tujec namenoma dal napačne podatke o svoji istovetnosti ali druge netočne podatke ali je namenoma prikril okoliščine, ki so pomembne za izdajo dovoljenja;
- če organ, ki je po zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev, pristojen za podajo soglasja k izdaji enotnega dovoljenja, umakne soglasje k izdaji enotnega dovoljenja;
- če organ, ki je po zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev, pristojen za podajo soglasja k pisni odobritvi zaradi zamenjave delovnega mesta pri istem delodajalcu ali zaradi zamenjave delodajalca, umakne soglasje k pisni odobritvi zaradi zamenjave delovnega mesta ali zamenjave delodajalca.

49. Ministrstvo je pri reševanju pritožb ugotovilo, da so upravne enote napačno uporabljale navedeni določbi materialnega predpisa (torej v primerih, ko so izdale tista dovoljenja za prebivanje, za katere je potrebno predhodno pridobiti soglasje Zavoda). Ministrstvo je pri reševanju pritožb ugotovilo, da gre za primere, ko Zavod po že izdanem soglasju in tudi dovoljenju za prebivanje, upravni enoti sporoči, da soglasja ne izdaja, ker so se naknadno ugotovila dejstva, zaradi katerih niso izpolnjeni pogoji za izdajo soglasja na podlagi določb ZZSDT in upravni enoti hkrati predlaga obnovo postopka izdaje dovoljenja. Upravne enote pa so se v takšnih primerih napačno posluževale določb 56. člena ZTuj-2 in dovoljenja razveljavile, namesto da bi postopale na podlagi določb 267. člena ZUP.

- Upravna inšpektorica je v nadzoru v dveh zadevah, št. 214-754/2017 in št. 214-111/2017 ugotovila, da je ministrstvo iz zgoraj navedenih razlogov odpravilo odločbe o razveljavitvi dovoljenj za prebivanje.

### **Ostale ugotovitve**

- Obravnava vlog

50. Upravna inšpektorica je ugotovila, da uradne osebe v nekaterih primerih (npr. zadeva št. 214-1086/2017), ko ob pregledu vloge ugotovijo, da je le-ta nepopolna, zahtevajo odpravo pomanjkljivosti preko telefona, o tem, da so stranko na pomanjkljivosti opozorili, pa sestavijo uradni zaznamek.

<sup>39</sup> Če je bil postopek začel na zahtevo stranke, pa stranka umakne svojo zahtevo, izda organ sklep, da se postopek ustavi.

- Upravna inšpektorica ocenjuje, da je takšno postopanje v nasprotju s pravili upravnega postopka, saj 1. odstavek 67. člena ZUP jasno določa, da je potrebno zahtevo za odpravo pomanjkljivosti poslati stranki v obliki dopisa. Navedeno je nujno tudi zaradi načina seznanitve z zahtevo, saj je le-to potrebno posredovati stranki in ji določiti tudi rok za odpravo nepravilnosti ter jo hkrati opozoriti na posledice, če pomanjkljivosti ne bo odpravila v postavljenem roku. Na navedeno pa je vezan tudi način vročitve - osebno, na podlagi 87. člena ZUP. Po oceni upravne inšpektorice uradne osebe z opustitvijo navedenih dolžnih postopanj kršijo tudi načelo varstva pravic strank iz 7. člena ZUP.
- Postopanje s pritožbami

51. Upravna inšpektorica je na podlagi pregleda nekaterih zadev, v katerih so bile izdane negativne odločbe, in sicer: 214-112/2017, 214-1631/2017, 214-173/2017, 214-2748/2017, 214-733/2017, 214-111/2017, ugotovila, da so bile pritožbe vložene le v zadevah 214-733/2017, 214-111/2017.

- Pri postopanju s pritožbami upravna inšpektorica ne ugotavlja nepravilnosti.

- Pripravljeni obrazci

52. Nadalje upravna inšpektorica ugotavlja, da uradne osebe v nekaterih primerih (npr. zadeva št. 214-1086/2017, 1858/2017, 214-1858/2917, 214-1086/2017, 214-1772/2017) z uradnim zaznamkom, ki je v naprej pripravljen obrazec, zapišejo, da so prejele dopolnitev vlog s strani strank.

- Upravna inšpektorica opozarja, da se vloge in njihove dopolnitve sicer lahko prejmejo tudi na vnaprej pripravljenih obrazcih<sup>40</sup>, vendar morajo biti ti pripravljene v ta namen (npr. za dopolnitev vloge) in se posledično kot taki tudi evidentirajo v evidenco dokumentarnega gradiva. Uradni zaznamek je namreč lastni dokument organa, ki ga organ ne pošlje drugemu naslovniku, vloge pa predstavljajo vhodne dokumente (tisti, ki jih organ prejme), zato prejem teh dokumentov v zapisu v obliki uradnega zaznamka ni ustrezen iz vidika in namena 74. člena ZUP. V evidenci dokumentarnega gradiva se takšno procesno dejanje evidentira, kot dopolnitev vloge in ne kot uradni zaznamek, kot je bilo v konkretnem primeru. Takšen zapis, ne odraža dejanskega procesnega dejanja. Zato upravna inšpektorica ugotavlja nedosledno spoštovanje določb 74. člena ZUP.

- Vabila

53. Upravna inšpektorica pri sestavi vabil (npr. vabilo št. 214-422/2016-26 z dne 14. 7. 2016 št. 214-316/2017-14 z dne 3. 3. 2017, 214-713/2017-22 z dne 26. 7. 2017) ugotavlja, da uradne osebe v vabilih navedejo, da bo upravna enota v primeru, da se stranka vabilu ne bo odzvala in izostanka opravičila, »ukrepala na podlagi 73. člena ZUP«.

- Upravna inšpektorica ugotavlja nedosledno spoštovanje določb 73. člena ZUP, saj ta v 3. in 4. odstavku določa, katere pravne posledice lahko doletijo stranko, če se vabilu ne bo odzvala, te pa mora uradna oseba v vabilu tudi navesti (in ne zgolj člen, ki jih predpisuje).
- Pisarniške odredbe

54. Upravna inšpektorica ugotavlja, da nekatere uradne osebe za dokumente, ki se morajo vročiti osebno tistemu, kateremu so namenjeni in od vročitev katerih začne teči rok, odredijo, da se ti odpošljejo naslovniku »priporočeno s povratnico«, pri čemer so na takšen način tudi dejansko doposlani.

<sup>40</sup> Vloga se lahko vloži tudi na predpisanem ali drugače pripravljenem obrazcu (3. odstavek 63. člena ZUP).

- Navedeni način odrejanja in vročanja pa predstavlja kršitev določb 87. člena ZUP. Npr. v zadevi št. 214-980/2017, 214-30/2017, 214-1858/017, 214-80/2017.

55. Nekatero uradne osebe odrejajo, da se dokumenti, ki se morajo vročiti osebno tistemu, kateremu so namenjeni in od vročitve katerih začne teči rok, odpošljejo naslovniku »osebno s povratnico«.

- Takšna odredba pa je nepravilna v primerih, ko je treba stranki vročiti dokument osebno, na podlagi določb 87. člena ZUP. Pravilna odredba bi bila »osebno«<sup>41</sup>. Npr. v zadevi št. 214-195/2017, 214-173/2017. Ob tem upravna inšpektorica zgolj opozarja, da z uveljavitvijo nove UUP<sup>42</sup> navajanje odreditve odpreme na dokumentih ni več neobvezno, vsekakor pa mora pravilno odrejen način odpošiljanja dokumentov izhajati iz informacijskega sistema za evidentiranje dokumentarnega gradiva.

- Pooblastila za vodenje in odločanje

56. Upravna inšpektorica je na podlagi pregleda pooblastil, ki so bila izdana uradnim osebam za odločanje s področja dela upravno notranjih zadev ali za odločanje v upravnih postopkih izdajanja dovoljenj za stalno in začasno prebivanje tujcev (pooblastilo ■) ugotovila, da je za izdajo pooblastil za odločanje navedena pravna podlaga 1. odstavek 30. člena ZUP, ki določa, da predstojnik organa lahko pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu, za vodenje posameznih dejanj v postopku pred izdajo odločbe.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je za izdajo pooblastil za odločanje navedena napačna pravna podlaga. Pravilna pravna podlaga je 2. odstavek 28. člena ZUP, ki določa, da predstojnik lahko pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu, za odločanje v upravnih zadevah iz določene vrste zadev.
- Nadalje upravna inšpektorica ugotavlja, da so pri vseh pooblastilih navedene odvečne pravne podlage (npr. 47. člen Zakona o državni upravi, 2. člen ali 3. člen Uredbe o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku, ponekod še Zakon o tujcih). Pravna podlaga je zgolj ZUP.

## ZAKLJUČEK

Upravna enota Celje na letnem nivoju s sedmimi uradniki rešuje skoraj 4000 upravnih zadev na področju izvajanja Zakona o tujcih. Upravna inšpektorica se je v nadzoru osredotočila na spoštovanje instrukijskih rokov in temeljnih načel ZUP pri reševanju zadev na tem upravnem področju.

V nadzoru je vpogledala potek reševanja 105 naključno izbranih zadev in ugotovila, da je bil instrukijski rok za odločitev prekoračen le v 15 zadevah.

Kot razloge za prekoračitev instrukijskih rokov za odločanje upravna inšpektorica najprej izpostavlja zakonske določbe 91. člena ZTuj-2 v povezavi z določbami 55. člena ZTuj-2 in samim namenom ZTuj-2. ZTuj-2 določa področje pogojev in načinov vstopa, zapustitve in bivanja tujcev v Republiki Sloveniji. **Pri izvrševanju zakona pa je potrebno ohraniti visoko raven varstva človekovih pravic in svoboščin, ki jih narekujejo standardi EU, obenem pa tudi zavarovati nacionalni interes Republike Slovenije.**

Upravna inšpektorica ugotavlja, da v skrajšanih postopkih, zaradi preverjanja izpolnjevanja številnih pogojev na tem področju, največkrat ni mogoče odločiti. Na primer ravno pri vlogah za izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo, ki jih UE prejme največ, je potrebno preveriti tudi, ali morda obstajajo razlogi iz 55. člena ZTuj-2 za zavrnitev vloge. Upravna inšpektorica ob tem izpostavlja, da že iz posameznih zakonskih določb izhaja, da je 30 oziroma 60-dnevni rok, ki je v materialnem predpisu določen za izdajo dovoljenja za prebivanje, ne glede na vrsto in način pridobitve dovoljenja, nerealen. Še posebno je ob tem potrebno izpostaviti dejstva, ki vplivajo na

<sup>41</sup> To predpisuje tudi nova Uredba o upravnem poslovanju, Uradni list RS, št. 9/2018 v 67. členu.

<sup>42</sup> Uradni list RS, št. 9/18.

oteženo odločanje v določenih instruktivskih rokih, kot so: pridobivanje podatkov, pridobivanje soglasja s strani ZRSZ, posebnosti vročanja, izvedba dokazovanj (npr. izvedba zaslišanja na diplomatskih predstavništvih v tujini) in izvedba drugih procesnih dejanj za zagotavljanje varstva pravic strank v postopkih (npr. pravica do izjave pred izdajo odločbe v povezavi z vročanjem pozivov, zaslišanjem itd.). Zaradi navedenega po oceni upravne inšpektorice uradne osebe težko sledijo veljavnim določbam 91. člena ZTuj-2.

Ostali razlogi, ki se nanašajo na prekoračitev instruktivskih rokov za odločanje pa so predvsem v neekonomičnem vodenju postopkov.

Z vidika varstva pravic strank upravna inšpektorica ugotavlja, da uradne osebe strankam dosledno omogočajo uresničevanje njihovih pravic v postopkih in sicer tudi v primerih, ki odstopajo od običajnih, iščejo rešitve in si prizadevajo, da bi stranke lahko čim lažje uveljavile pravice (s spoštovanjem načela zakonitosti).

## UKREPI

### Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku načelniku Upravne enote Celje

#### odreja:

➤ da se seznanijo z ugotovitvami inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika,  
➤ da z ugotovitvami Zapisnika seznanijo vse zaposlene na področju izvajanja Zakona o tujcih,  
➤ da IJS predloži poročilo z dokazili o tem, kakšne ukrepe je izvedel za odpravo ugotovljenih nepravilnosti glede:

- kršenja načela ekonomičnosti postopka,
- vročanja dokumentov,
- sestave vabil,
- priprave obrazcev vlog in uporabe uradnih zaznamkov,
- razlikovanja pogojev za razveljavitev odločbe na podlagi materialnega predpisa ali na podlagi izrednega pravnega sredstva po ZUP,
- sestave pooblastil za vodenje in odločanje.

**Načelnik mora o sprejetih ukrepih pisno obvestiti Inšpektorat za javni sektor na [gp.ijs@gov.si](mailto:gp.ijs@gov.si) do 20. 7. 2018 s predloženimi dokazili iz katerih bo razvidno, kako so bili ukrepi izvedeni.**

mag. Mateja Jaklič  
UPRAVNA INŠPEKTORICA  
Inšpektorica višja svetnica

#### VROČITI:

- Upravna enota Celje, [ue.celje@gov.si](mailto:ue.celje@gov.si) – po e-pošti

#### V vednost:

- Ministrstvo za javno upravo, [gp.mju@gov.si](mailto:gp.mju@gov.si) – po e-pošti