



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: 0610-25/2018-10

Datum: 18. 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 Ljubljana, Tobačna 5, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju UE), ki jo zastopa načelnik ■

## ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

Inšpekcijski nadzor UE je bil uveden kot načrtovani sistemski inšpekcijski nadzor, 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. V okviru nadzora je upravna inšpektorica obravnavala tudi posamične pobude, ki se nanašajo na izvajanje tujske zakonodaje, evidentirane pod št. 0610-145/2018, 0610-392/2017, 0610-433/2017, 0610-71/2018, 0610-365/2017, 0610-390/2017

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)<sup>1</sup> 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 26. 3. 2018 in dne 15. 6. 2018, opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.

Upravna inšpektorica je UE posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-25/2018-7 z dne 6. 7. 2018, z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS je v določenem roku prejel pojasnila št. 061-6/2018-3 z dne 13. 7. 2018, 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 uporabljajo 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

<sup>1</sup> Nova Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18) se je začela uporabljati dne 17. 4. 2018. Nadzor upravnega poslovanja pa je zajemal nadzor v upravnih zadevah, ki so nastale v času veljave UUP.

zakona. Po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanih, 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.

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 dokončanje 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 bivati 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 nadaljnjega dovoljenja za začasno prebivanje ali
  - 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
- 2) ki izpolnjuje druge pogoje za izdajo dovoljenja, določene s tem zakonom in

<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) 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 Ljubljana je največja v državi. Po številu prebivalstva, ki imajo prijavljeno stalno prebivališče na njenem območju, je kar 17% populacije, ki stalno prebiva na območju Republike Slovenije in ima tako preko pol milijona potencialnih strank. Svoje aktivnosti izvaja na naslovu Tobačna 5 ter še preko 5 večjih izpostav ter 6 krajevnih uradov in s svojim delovanjem posega na celotno območje Mestne občine Ljubljana ter še 9 občin<sup>26</sup>. Na področju notranjih zadev 23 uradnikov rešuje upravne zadeve na področju tujcev. V letu 2017 (od 1.1 2017 do 31. 12. 2017)<sup>27</sup> so uradniki rešili 18962 (od prejetih 20214) zadev na področju tujcev. 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.

<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> To so občine Brezovica, Dobrova-Polhov Gradec, Dol pri Ljubljani, Horjul, Ig, Medvode, Škofljica, Velike Lašče, Vodice.

<sup>27</sup> Podatki o prejetih zadevah so pridobljeni iz informacijskega sistema za evidentiranje dokumentarnega gradiva.

16. Največ zahtev so uradniki prejeli na področju:

- Enotnih dovoljenj za prebivanje in delo (7319),
- Dovoljenj za začasnega prebivanja za državljane tretjih držav (5170),
- Potrdil o prijavi prebivanja za državljane EU (2641),
- Dovoljenj za stalno prebivanje za državljane tretje države (1664).

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

- prenehanju dovoljenj za začasno ali stalno prebivanje državljanu tretje države z odrekom ali iz drugih razlogov (388)
- odobritvi ali razveljavitvi odobritve državljanu tretje države, da zamenja delovno mesto pri delodajalcu ali zamenja delodajalca, ali za zaposlitev pri dveh ali več delodajalcih (309)
- razveljavitvi enotnih dovoljenj za prebivanje in delo (179)
- razveljavitvi dovoljenja za začasno prebivanje tujca, državljana tretje države (151)

- **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>28</sup> z upoštevanjem načela ekonomičnosti postopka ter drugih temeljnih načel ZUP, posebnosti, ki vplivajo na vodenje postopkov v instrukcijskih rokih, ki izhajajo iz določb materialnega predpisa (ZTuj-2) ter določb UUP.

- 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>29</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

---

<sup>28</sup> Glej 91. člen ZTuj-2.

<sup>29</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).

21. Druga posebnost, ki je vplivala na reševanje zadev v instruktivskih 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 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>30</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>31</sup>

- Upravna inšpektorica je v nadzoru ugotovila, da bi bili postopki na UE Ljubljana pogosto končani prej, če bi Zavod spoštoval 15-dnevni rok za posredovanje akta. UE Ljubljana v primerih, ko soglasje ni izdano v 15 dneh, ne nadaljujejo s postopkom, ampak na odločitev Zavoda počakajo, da stranki ne bi povzročal nepotrebnih stroškov, v primeru, če soglasje ne bi bilo izdano. Večkrat kontaktirajo Zavod, da jim posreduje odločitev, stranko pa obvestijo o manjkajoči dokumentaciji zgolj neformalno v primeru, ko ta pokliče.

23. Zaradi ugotovljenega nespoštovanja instruktivskih rokov Zavoda za izdajo aktov na podlagi 37. člena ZTuj-2, je upravna inšpektorica uvedla tudi nadzor nad Zavodom, ki je obravnavan v drugi inšpekcijski zadevi.

- Overjen prevod listin

24. 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 Ljubljana, v večini primerov, ko gre za listine npr. sestavljene v jeziku bivših jugoslovanskih republik (srbski, bosanski, črnogorski), zahtevajo overjen prevod teh listin oziroma uradnik presodi, ali je to potrebno ali ne.

- Upravna inšpektorica vodstvu UE predlaga, da pri preučitvi potrebnosti prevoda listin, uradnim osebam poda ustrezne usmeritve pri obravnavanju strank v podobnih primerih.

- Posebnosti vročanja

25. 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>32</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

<sup>30</sup> 6. odstavek 37. člena ZTuj-2.

<sup>31</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>32</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. (1. odstavek 60. člena ZTuj-2).

- 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>33</sup>.

Po pojasnilih vodje oddelka UE Ljubljana tujcu, je možna izjema pri opravi določenih procesnih dejanj - za vročitev dovoljenja tujcu, ki se že nahaja v RS, če je vlogo vložil na veleposlaništvu v svoji državi in tam oddal tudi prstne odtise in kadar zakon določa, da je mogoče vročiti v RS (npr. študentom).

- Upravna inšpektorica vodstvu predlaga, da glede na posebnosti, ki lahko izhajajo iz določenih, konkretnih primerov, preuči tudi možnosti za zakonito izvedbo določenih procesnih dejanj v RS z ustreznimi usmeritvami za delo uradnikom v podobnih primerih (npr. v primerih odločanja na podlagi 51. člena Ztuj-2).

## PREGLED ZADEV

26. 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**

27. Vpogled v zadeve: 214-212/2017, 214-11018/2017, 214-1208/2017, 214-13733/217, 214-14008/2017, 214-16415/2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja ne ugotavlja kršitev instruktorskega roka za odločanje.

- **Dovoljenje za začasno prebivanje iz drugih utemeljenih razlogov**

28. Vpogled v zadeve: 214-642/2017, 214-1673/2017, 214-1025/2017, 214-5988/2017, 214-7091/2017, 214-14257/2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja prekoračitev instruktorskega roka za odločanje v zadevah št. 214-1673/2017, 214-14257/2017, pri čemer iz poteka izvedbe posameznih procesnih dejanj izhaja, da so ta sicer potekala kontinuirano.

- Zadeva št. 214-1673/2017

29. UE je prejela vlogo dne 13. 2. 2017, stranko pa seznanila z ugotovitvami z dopisom z dne 6. 3. 2017, čeprav je uradni zaznamek o pregledu vloge napravila že dne 23. 2. 2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev načela ekonomičnosti postopka.

30. UE je dne 3. 5. 2017 prejela prošnjo za podaljšanje roka za predložitev dokazil. UE je prošnjo zavrnila s sklepom, št. 214-1673/2017-11 z dne 20. 6. 2017.

31. UE je dne 20. 6. 2017 izdala odločbo št. 214-1673/2017-12 z dne 20. 6. 2017 o zavrnitvi zahtevka na podlagi določb 54. člena Ztuj-2.

32. V pouku o pravnem sredstvu je navedeno, da je »ta odločba v skladu s tretjim odstavkom 87. člena Ztuj-2 dokončna in zoper njo ni dovoljena pritožba, je pa mogoč upravni spor«.

- Upravna inšpektorica je ugotovila, da je se UE sklicuje na 3. odstavek 87. člena Ztuj-2<sup>34</sup>, kar pa ni v skladu z odločitvijo, ki se nanaša na odločanje o dovoljenju za začasno

<sup>33</sup> 4. odstavek 34. člena Ztuj-2.

<sup>34</sup> Tretji odstavek 87. člena Ztuj-2 namreč določa, da zoper odločbe in sklepe, ki jih je na prvi stopnji izdala upravna enota glede izdaje enotnega dovoljenja po 37., 37.a, 37.b, 39., 41., 45., 45.a, 45.b, 45.c, 45.d, 46. in 48. členu tega zakona in pisne odobritve po 37. in 39. členu tega zakona, ni dovoljena pritožba, je pa dovoljen upravni spor, kar pomeni, da v konkretnem primeru, na podlagi zapisane pouka o pravnem sredstvu, pritožba ne bi bila dopustna.

prebivanje iz drugih utemeljenih razlogov (51. člen Ztuj-2) in ne na izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje.

UE v pojasnilih navede, da gre za napačen zapis istega člena v pouku o pravnem sredstvu, t. j. tretji odstavek 87. člena Ztuj-2, katerega bodo pri njihovih odločitvah popravili. Zoper to odločbo (51. člen Ztuj-2) dejansko ni dovoljena pritožba, ampak upravni spor, kar izhaja iz 4. odstavka 87. člena Ztuj-2, ki določa, da je pritožba v zadevah izdaje prvega dovoljenja za začasno prebivanje v RS dovoljena le v primerih, če tujec uveljavlja svojo pravico do izdaje dovoljenja po 38., 44. 47. in 48. členu tega zakona.

- **Dovoljenje za stalno prebivanje**

33. Vpogled v zadeve št. 214-5120/2017, 214-10046/2017, 214-16770/2017, 214-5691/2017, 214-11284/2017, 214-14942/2017.

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instrucijskega roka za odločanje ali drugih nepravilnosti.

- **Dovoljenje za začasno prebivanje (državljeni ali družinski člani EU in RS, modra karta)**

34. Vpogled v zadeve: 214-786/2017, 214-16402/2017, 214-15855/2017.

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instrucijskega roka za odločanje ali drugih nepravilnosti.

- **Dovoljenje za stalno prebivanje (EU)**

35. Vpogled v zadeve: 214-1067/2017, 214-14788/2017, 214-18143/2017.

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instrucijskega roka za odločanje ali drugih nepravilnosti.

- **Prenehanje dovoljenja za prebivanje (odrek ali drugi razlogi)**

36. Vpogled v zadeve: 214-631/20, 17, 214-16173/2017, 214-809/2017, 214-15850/2017.

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instrucijskega roka za odločanje.
- V zadevi št. 214-15850/2017 ugotavlja, da je bila vloga vložena 11. 10. 2017 (evidentirana kot »odrek« z dne 11. 10. 2017), o vlogi pa ni bilo odločeno z ustreznim upravnim aktom, ampak je o ugotovitvah napravljen zgolj uradni zaznamek, zato se ugotavlja opustitev dolžnih ravnanj – odločitve o zahtevku.

- **Potrdilo o prijavi prebivanja**

37. Vpogled v zadeve: 214-38/2017, 214-281/2017, 214-741/2017, 214-424/2017, 214-87/2017, 214-145/2017, 214-652/2017, 214-11215/2017, 214-12/2017, 214-872/2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev instrucijskega roka za odločitev v zadevah št. 214-741/2017, 214-872/2017.

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

38. Vpogled v zadeve št. 214-6/2017, 214-247/2017, 214-10937/2017, 214-9270/2017, 214-5402/2017, 214-3219/2017, 214-942/2017, 214-10471/2017, 214-10056/2017, 214-11211/2017, 214-11091/2017, 214-11073/2017, 214-10985/2017, 214-10912/2017, 214-9778/2017, 214-9608/2017, 214-8813/2017, 214-8529/2017, 214-7658/2017.



- Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev instrukcijskih rokov za odločanje v naslednjih zadevah: 214-6/2017, 214-3219/2017, 214-10471/2017.

- Zadeva št. 214-6/2017

39. UE je prejela vlogo stranke (prvo enotno dovoljenje za prebivane in delo) dne 3. 1. 2017 in jo dne 11. 1. 2017 posredovala Zavodu za pridobitev v soglasja za izdajo enotnega dovoljenja. Dne 3. 2. 2017 je UE prejela sporočilo Zavoda o ne izdaji soglasja. Uradna oseba je stranko z dopisom št. 214-6/2017 z dne 22.2. 2017 seznanila z ugotovitvami pred izdajo odločbe in jo pozvala, da se v roku 8 dni o njih izjavi, v nasprotnem pa bo organ odločil na podlagi dejstev in dokazil s katerimi razpolaga in zahtevke zavrnil. Poziv je bil stranki vročen dne 23. 2. 2017. Dne 22. 2. 2017, 24. 2. in 27. 2. 2017 je stranka dopolnjevala vlogo. Dne 12. 5. 2017 je UE prejela umik vloge stranke. UE je s sklepom št. 214-6/2017-9 z dne 16. 5. 2017 ustavila postopek na podlagi določb 135. člena ZUP.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je UE prejela zadnjo dopolnitev vloge dne 27. 2. 2017. Ker je postopek zaključila z izdajo upravnega akta z dne 16. 5. 2017 je kršila instrukcijski rok za odločanje.

- Zadeva št. 214-247/2017

40. UE je prejela vlogo stranke (podaljšanje enotnega dovoljenja za prebivanje in delo) dne 29. 8. 2017 in jo dne 31. 8. 2017 posredovala Zavodu za pridobitev v soglasja za izdajo enotnega dovoljenja. Dne 8. 9. 2017 je UE prejela sporočilo Zavoda o ne izdaji soglasja. Uradna oseba je stranko z dopisom št. 214-10937/2017 z dne 11. 9. 2017 seznanila z ugotovitvami pred izdajo odločbe in jo pozvala, da se v roku 8 dni o njih izjavi, v nasprotnem pa bo organ odločil na podlagi dejstev in dokazil s katerimi razpolaga in zahtevke zavrnil. Poziv je bil stranki vročen dne 3. 10. 2017. Dne 30. 10. 2017 je UE prejela umik vloge stranke. UE je s sklepom št. 214-10937/2017 z dne 15. 11. 2017 ustavila postopek na podlagi določb 54. člena ZUP. V izreku je navedeno, da se postopek podaljšanja enotnega dovoljenja za prebivanje in delo ■■■, roj. \*, državljanu ■■■, ustavi (1.točka izreka), da je ■■■ dolžan zapustiti Republiko Slovenijo v roku 30 dni od pravnomočnosti tega sklepa (2.točka izreka), da stroškov postopka ni bilo (3. točka izreka).

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je uradna oseba kršila instrukcijski rok za odločanje.

- **Razveljavitev dovoljenj za prebivanje**<sup>35</sup>

41. Vpogled v zadeve: 214-3367/2017, 214-18048/2017, 214-5254/2017, 214-6799/2017, 214-1121/2017, 214-18048/2017, 214-9625/2017, 214-8862/2017, 214-3367/2017, 214-9927/2017, 214-3667/2017, 10085/2017.

- Upravna inšpektorica je ugotovila kršitev rokov za odločanje v zadevah zadevi št. 214-9927/2017, 214-10085/2017, 214-18048/2017.

- Zadeva št. 214-5254/2017

42. UE je dne 8. 5. 2017 po uradni dolžnosti pričela postopek ugotavljanja izpolnjevanja pogojev dovoljenja za začasno prebivanje. V nadaljevanju je uradna oseba v mesecu maju vpogledala v

<sup>35</sup> 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. (1. odstavek 56. člena ZTuj-2).

več uradnih evidenc in pridobila podatke različnih organov. Dne 11. 5. 2017 je izdala sklep o postavitvi začasnega zastopnika tujcu, na podlagi določb 51. člena ZUP. Dne 14. 6. 2017 je izdala odločbo št. 214-5245/2017-7 z dne 14. 6. 2017 o razveljavitvi enotnega dovoljenja za prebivanje in delo. V izreku je odločeno tudi o dolžnosti vrnitve biometričnega dovoljenja v roku 8 dni od dokončnosti odločbe ter zapustiti RS v roku 30 dni od dokončnosti te odločbe.

- Upravna inšpektorica pojasnjuje, da bi z vidika varstva pravic strank bilo primerno, da bi se v obrazložitvi odločbe citirale vsebine člena predpisa, ki narekuje takšno odločitev, in ne zgolj samo številko člena predpisa.

- Zadeva št. 214-6799/2017

43. UE dne 7. 6. 2017 prejela obvestilo o umiku soglasja.

44. Drugi dokument v zadevi je uradni zaznamek z dne 8. 6. 2017, v katerem je navedeno: »Ni pogoja za vodenje postopka« kateremu je priložen izpis iz MRRSP.<sup>36</sup>

- Zadeva se nahaja v tekoči zbirki dokumentarnega gradiva, ne da bi bil o zaključku zadeve izdan ustrezen upravni akt – sklep o ustavitvi postopka iz 135. člena ZUP. Na podlagi določb 127. člen ZUP se upravni postopek po uradni dolžnosti začne, ko opravi pristojni organ v ta namen kakršnokoli dejanje, kar v konkretnem primeru pomeni – vpogled v uradno evidenco za stranko. Ker se je postopek začel, bi moral biti tudi na ustrezen način končan (z odločbo ali sklepom), kar pa iz pregledane dokumentacije ne izhaja.
- Sklep o ustavitvi postopka ni bil izdan niti v zadevah št. 214-8862/2017, 214-9625/2017, 214-11221/2017.

## Ostale ugotovitve

- Odločbe o zavrnitvi zahtevkov

45. Upravna inšpektorica je preverila sestavo zavrnitvenih odločb v naslednjih zadevah: 214-10857/2017, 214-1077/2017, 214-4908/2017, 214-1386/2017, 214-2597/2017, 214-35/2017, 214-6053/2017, 214-5961/2017, 214-5735/2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da so odločbe detajlno obrazložene, v primerih, ko organ ni odločal po skrajšanem ugotovitvenem postopku, pa je spoštovano tudi načelo zaslišanja stranke.

- Postopanje v ponovnih postopkih v letu 2017

46. Vpogled v zadeve: 214-2499/2017, 214-4489/2017, 214-4334/2016, 214-19466/2013, 214-14504/2015.

- Pri postopanju v ponovnih postopkih (roki) in v okviru tega pri postopanju s pritožbami, upravna inšpektorica ne ugotavlja nepravilnosti.

- Pooblastila za vodenje in odločanje

- Upravna inšpektorica je na podlagi pregleda pooblastil, ki so bila izdana uradnim osebam za vodenje in odločanje s področja dela upravno notranjih zadev ugotovila, da je predstojnik organa uradnim osebam izdal ustrezna pooblastila in da imajo vse uradne osebe opravljen strokovni izpit iz ZUP.

## Obravnava pobud

- **Pobude št. 0610-71/2018, 0610-145/2018, 0610-246/2018, 0610-433/2017**

<sup>36</sup> Matični register stalnega prebivalstva RS.

47. IJS je prejel več pobud istega pobudnika<sup>37</sup>, ki se nanašajo na domnevne nepravilnosti pri izvrševanju ZTuj-2 na UE Ljubljana. Pobudnik izpostavlja, da UE pri obravnavi vlog (npr. v zadevi št. 214-19343/2017), kadar se ta opira na več členov ZTuj-2 in ne zgolj na enega, šteje za formalno pomanjkljivo (ali včasih celo za nerazumljivo). Zato stranke poziva k njeni formalni dopolnitvi, čeprav je ta formalno popolna.

48. Upravna inšpektorica s tem zvezi izpostavlja, da ZTuj-2 v 2. odstavku 33. člena določa, kaj mora biti navedeno v vlogi za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje,<sup>38</sup> kar pomeni, da v vlogi ni potrebno navesti člena predpisa, temveč namen prebivanja: ali gre za namen zaposlitve ali dela, združitve družine, itd. V 3. odstavku 33. člena določa, pogoje, ki jih mora izpolnjevati tujec, ki želi prebivati v Republiki Sloveniji, pri čemer iz 4. odstavka 33. člena izhaja, da mora tujec poleg pogojev iz 3. odstavka 33. člena izpolnjevati tudi pogoje, ki so s tem zakonom določeni za izdajo posamezne vrste dovoljenja za prebivanje (stalno ali začasno) k vlogi pa predložiti tudi ustrezne listine o izpolnjevanju teh pogojev.

- Upravna inšpektorica uvodoma izpostavlja, da je potrebno vloge prvenstveno obravnavati po vsebini, čeprav niso vložene na pripravljenem obrazcu (na kar je upravna inšpekcija po UE opozorila že v Zapisniku o inšpekcijskem nadzoru, št. 0610-503/2016-16 z dne 10. 4. 2017). Če upravni organ iz vloge ne more razbrati, za katero vrsto dovoljenja stranka zaproša ali ugotovi, da bi stranka lahko pridobila dovoljenje na podlagi druge zakonske določbe, potem je dolžna stranko v skladu načelom varstva pravic strank o tem čimprej seznaniti (oziroma ji glede na posamezen primer, ko je postopek uveden, dati tudi možnost, da zahtevek spremeni ali razširi v skladu s 133. členom ZUP). Zato upravna inšpektorica v konkretnem primeru ugotavlja kršitev načela ekonomičnosti postopka pri obravnavi vlog.

49. Nadalje pobudnik očita, da je upravnemu organu ob vložitvi vloge predložil potrdilo o nekaznovanju z dne 8. 6. 2017, staro šest mesecev (namesto 3 mesece, kot to določa zakon). Ker pa iz prošnje (in tudi potnega lista) izhaja, da je stranka dva meseca kasneje, t.j. 7. 8. 2017, v Ljubljani rodila hčerko in da v nadaljnjih štirih mesecih ni zapuščala Slovenije, da bi se njen »kaznovalni status« v ■ spremenil, meni, da bi morala upravna enota v postopku to dejstvo upoštevati v skladu z načelom ekonomičnosti in načelom varstva pravic strank in ne zahtevati novega potrdila (ki ne bo starejše od treh mesecev).

- Upravna inšpektorica uvodoma izpostavlja, da so uradne osebe v vseh postopkih dolžne spoštovati temeljno načelo materialne resnice in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločitev. V zvezi z očitki o izvajanju dokazov, upravna inšpektorica pojasnjuje, da je uradna oseba pri izvajanju dokazov pri vodenju upravnega postopka samostojna. V skladu z načelom samostojnosti (12. člen ZUP) uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Uradna oseba je torej samostojna tudi pri izvedbi dokaznega postopka. Upravna inšpektorica v tem okviru izpostavlja načelo proste presoje dokazov, ki v 10. členu določa, da o tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka. Nadalje ZUP v 165. členu določa, da o tem, ali je treba kakšno dejstvo dokazovati ali ne, odloča uradna oseba, ki vodi postopek, glede na to, ali utegne to dejstvo vplivati na odločitev o zadevi, zato upravna inšpektorica zgolj opozarja, da je tudi pri izvedbi dokazovanja in s tem ugotavljanja materialne resnice glede na konkreten primer, potrebno spoštovati načelo ekonomičnosti postopka in varstva pravic strank, še posebno v primerih, kot je konkretni, v 5. odstavku 55. člena ZTuj-2, določeno, da pristojni organ obstoj razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja iz pete ali šeste alineje prvega odstavka

<sup>37</sup> Evidentirane pod št. 0610-71/2018, 0610-145/2018, 0610--246/2018, 0610-433/2017.

<sup>38</sup> V prošnji za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje mora biti naveden namen prebivanja v Republiki Sloveniji ali razlog iz drugega odstavka 35. člena tega zakona, zaradi katerega se tuju lahko izda dovoljenje za prebivanje.

tega člena lahko ugotavlja tudi na podlagi podatkov, pridobljenih iz uradnih evidenc ali javnih listin drugih držav. Poleg tega pa upravna inšpektorica ugotavlja tudi, da je presoja o tem, ali je v konkretnem primeru upravni organ ravnal pravilno, torej pravilno izvajal materialni predpis (uporaba dokaza o nekaznovanosti, ki ne bo starejši od treh mesecev), stvar morebitne presoja organa, ki nadzira pravilnost izvajanja materialnega predpisa (Ztuj-2), to pa je Ministrstvo za notranje zadeve.

51. Pobudnik očita tudi, da upravni organ zahteva prevod potrtil o nekaznovanju, ki so napisana v (latinici) jezika bivše jugoslovanske republike<sup>39</sup>.

- Upravna inšpektorica glede navedenega očitka zavzema enako stališče kot v prejšnji točki glede proste presoje dokazov, pri čemer pa opozarja, da organ postopa v nasprotju z načeli varstva pravic strank in ekonomičnosti, če uradna oseba jezik (enostavne) listine, kot je potrtilo, razume, glede na določbe 1. odstavka 177. člena ZUP, ki določa, da je listini, sestavljeni v tujem jeziku, treba predložiti tudi overjen prevod, če je to potrebno.

52. Pobudnik izpostavlja tudi t.i. »birokratsko šikaniranje« oziroma birokratski nesmisel, ko upravna enota pošilja (npr. v zadevi št. 214-7225/2016) tujca na odvzem prstnih odtisov v matično državo, čeprav je tujcu dovoljeno zadrževanje v Republiki Sloveniji, ali pa se mora zglasiti na ustno obravnavo na slovenskem veleposlaništvu v njegovi domači državi, namesto, da bi bilo zaslišanje opravljeno v Republiki Sloveniji, na upravni enoti<sup>40</sup>. Meni, da bi moral upravni organ v primerih, ko tujec za prvo dovoljenje iz določenih razlogov ne more zaprositi iz matične države, smiselno uporabiti zakonske določbe, ki urejajo primere, ko je tujcu izrecno dovoljeno opravljanje takšnih dejanj v Republiki Sloveniji. V zadevi št. 214-7225/2016 in 214-531/2017 je dodatno izpostavil tudi predolgotrajno vodenje postopka za pridobitev dovoljenja za začasno prebivanje.

53. V zvezi z navedenim očitkom upravna inšpektorica izpostavlja določbe ZTuj-2, ki v 34. členu določa, da mora prvo dovoljenje za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji tujec pridobiti pred vstopom v državo, če ta zakon ne določa drugače. Prošnja za izdajo dovoljenja se vloži pri diplomatskem predstavništvu ali konzulatu Republike Slovenije v tujini ali pri pristojnem organu v Republiki Sloveniji, če je tako določeno s tem zakonom. 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 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, po vstopu v državo pa je 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.

54. Upravna enota je v pojasnilih št. 061-8/2018-2 z dne 24. 4. 2018 IJS odgovorila (enako v pojasnilih št. 021-15/2017-52 z dne 4. 12. 2017 v zadevi št. 214-531/2017), da tujec v RS ne prebiva zakonito, če mu je izdana odločba o dovolitvi zadrževanja na podlagi 73. člena Ztuj-2, ker ta v prvem odstavku določa, da zadrževanje pomeni dovoljenje tujcu, ki se ga mora odstraniti iz države (ki torej v RS prebiva nezakonito), da iz določenih razlogov začasno ostane v RS. Zaradi navedenega tudi postopka izdaje prvega dovoljenja ne more urejati v RS, torej opraviti zaslišanja na upravni enoti ali oddati prstnih odtisov na podlagi veljavnih zakonskih določb, saj je tem zakonskim določbam prirejen tudi Register tujcev, ki zato tehnično ne dovoljuje takega zajema prstnih odtisov v RS. Glede očitka o dolgotrajnosti postopka se upravna enota ni opredelila.

- Iz prejetega stališča UE izhaja, da je UE ravnala v skladu z zakonom, kar izhaja tudi iz stališča MNZ št. 214-31/2018/2 z dne 1. 2. 2018, ki zgolj citira zakonske določbe, medtem

<sup>39</sup> To srbski, črnogorski in tudi bosanski jezik.

<sup>40</sup> Izpostavi tudi več drugih primerov, npr. ko je bil tujec, kateremu je skupaj z bolnima ženo in hčerko dovoljeno zadrževanje v RS na podlagi odločbe Policije, napoten na odvzem prstnih odtisov v Moskvo; ter primer, ko je policija tujki zaradi skrbi za bolno sestro, ki živi v Republiki Sloveniji, dovolila zadrževanje v RS za 6 mesecev, s strani upravne enote pa je bila napotena na slovensko veleposlaništvo v Beograd, da se tam opravi njeno zaslišanje za pridobitev dovoljenja za prebivanje (zadeva št. 214-531/2017).

ko MZZ v mnenju št. ZKO-6542/217-3 z dne 26. 11. 2017 (s popr. z dne 29. 11. 2017) zavzema stališče, da bi lahko tujci, ki se **legalno** nahajajo v državi, procesna dejanja kot so: oddaja in morebitno dopolnjevanje vlog, zajemanje prstnih odtisov, zaslišanje in vročitev odločb, opravljali neposredno pri pristojnih upravnih enotah. Upravna inšpektorica na podlagi navedenega izpostavlja, da bi bilo v določenih primerih, z vidika zagotavljanja varstva pravic strank in ekonomičnosti postopkov, dopustno razlagati način izvajanja zakona tudi tako, da bi se lahko določena procesna dejanja opravila tudi na območju RS in ne zgolj v tujčevi matični državi (še posebno, če je razlog za trenutno izvajanje zakona zgolj tehnične narave)<sup>41</sup>, vendar dokončno presojo o tem prepušča Ministrstvu za notranje zadeve, kot resornemu ministrstvu pristojnemu za področje tujske zakonodaje.

55. Upravna inšpektorica je nadalje preverila potek postopka v zadevi št. 214-7225/2016. Iz zadeve izhaja, da je stranka dne 4. 7. 2016 na UE podala zahtevek za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje. Postopek se je kontinuirano vodil do 20. 7. 2016, ko je upravni organ stranko pozval k predložitvi dokazil. Nadalje uradna oseba do 3. 2. 2017, ko je vpogledala v kazensko evidenco in pristojne organe zaprosila za posredovanje podatkov, ni opravila nobenega procesnega dejanja (čeprav je zadnji odgovor s strani stranke prejela že dne 2. 8. 2016). Pristojni organi so UE posredovali podatke, nazadnje tožilstvo dne 10. 2. 2017. Uradna oseba nadalje več kot tri mesece ni opravila nobenega procesnega dejanja, vse do dne 16. 5. 2017, ko je stranko seznanila z ugotovitvami. Dne 5. 6. 2017 je prejela odgovor pooblaščenca stranke, dne 29. 6. 2017 pa je o zahtevku odločila.

- Upravna inšpektorica na podlagi sosledja izvedbe procesnih dejanj uradne osebe ugotavlja občutno kršenje načela ekonomičnosti postopka in posledično instruktorskega roka za sprejem odločitve.

56. UE je dne 15. 7. 2017 prejela pritožbo stranke. UE je pritožbo odstopila organu druge stopnje dne 24. 7. 2017. UE je odločitev o pritožbi, s katero je bilo odločeno, da se pritožbi ugodi in zadevo vrne upravnemu organu v ponovni postopek, prejela dne 15. 9. 2017, stranki pa jo posredovala dne 20. 9. 2017. Dne 10. 1. 2018 je uradna oseba s postopkom nadaljevala, ko je zaprosila za pravno pomoč - zaslišanje tujca. O zadevi v času inšpekcijskega nadzora oziroma niti do dne 24. 4. 2018, ko je upravna inšpektorica prejela pojasnila UE, še ni bilo odločeno.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da uradna oseba občutno krši rok za odločanje v ponovnem postopku iz 3. odstavka 251. člena ZUP<sup>42</sup>.

57. Upravna inšpektorica je preverila potek reševanja zadeve št. 214-531/2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je postopek sicer potekal ves čas kontinuirano z izjemo trimesečne nedejavnosti uradne osebe, po tem, ko je dne 17. 3. 2017 izdala stranki sklep o podaljšanju roka za dopolnitev vloge, do dne 23. 6. 2017 pa ni izvedla nobenega uradnega dejanja. Po oceni upravne inšpektorice pa gre za očitno kršitev instruktorskega roka za sprejem odločitve in s tem za kršitev načela varstva pravic strank, saj je uradna oseba od stranke tudi v nadaljevanju večkrat zahtevala dopolnitev vloge, šele dne 15. 1. 2018 pa ji je izdala odločbo o zavrnitvi zahteve, na katero se je stranka torej lahko pritožila dne 5. 2. 2018, o pritožbi pa do dne 26. 3. 2018, ko je bil opravljen inšpekcijski nadzor, še ni bilo odločeno.

58. Upravna inšpektorica je dne 15. 6. 2018 na sedežu UE opravila vpogled v reševanje te zadeve, in ugotovila, da zadeva še ni rešena. Drugostopenjski organ je ugodil pritožbi, in odločbo

<sup>41</sup> Npr. v določenih primerih iz 51. člena ZTuj-2.

<sup>42</sup> Če organ druge stopnje spozna, da bo pomanjkljivosti postopka na prvi stopnji hitreje in bolj ekonomično odpravil organ prve stopnje, odpravi odločbo prve stopnje s svojo odločbo in vrne zadevo organu prve stopnje v ponovni postopek. V takem primeru je organ druge stopnje dolžan s svojo odločbo opozoriti organ prve stopnje, glede česa je treba dopolniti postopek, organ prve stopnje pa mora vseskozi ravnati po tej odločbi in brez odlašanja, najpozneje pa v 30 dneh od prejema zadeve, izdati novo odločbo. Zoper novo odločbo ima stranka pravico pritožbe.

UE odpravil in zadevo vrnil UE v ponovni postopek.<sup>43</sup> Uradna oseba je pristopila k reševanju zadeve v ponovnem postopku šele dne 30. 4. 2018, ko je posredovala stranki vabilo. Nadalje iz poteka postopka izhaja, da ta poteka kontinuirano, pri čemer pa je na dan inšpekcijskega nadzora bil zadnji dokument v zadevi poziv stranki k oddaji prstnih odtisov na najbližjem Veleposlaništvu v RS (dopis št. 214-531/2017-63 z dne 7. 6. 2018).

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je uradna oseba kršila instruktorski rok za odločanje v ponovnem postopku iz 3. odstavka 251. člena ZUP.

59. V zadevi št. 214-1148/2016 je upravna inšpektorica z vpogledom v potek reševanja zadeve ugotovila, da je UE prejela prošnjo za začasno prebivanje iz drugih utemeljenih razlogov (51. člen ZTuj-2) dne 12. 1. 2016. Uradna oseba je k reševanju zadeve pristopila dne 9. 2. 2016, ko je stranki posredovala poziv za dopolnitev vloge.

- Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev 67. člena ZUP za formalni pregled vloge in njeno nadaljnji obravnavo in s tem ekonomičnosti postopka.

60. Dne 25. 2. 2016 je stranka posredovala odgovor na poziv. Dne 13. 6. 2016 je UE prejela pritožbo stranke na molk organa.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da uradna oseba v zadevi ni opravila nobenega uradnega dejanja od 9. 2. 2016 do 14. 6. 2016, ko je odstopila pritožbo stranke na molk organa drugostopenjskemu organu, s čimer je občutno kršila instruktorski rok za odločitev o zahtevku stranke iz 2. odstavka 91 člena ZTuj-2.

61. Drugostopenjski organ je pritožbo na molk organa zavrgel iz razloga neupravičenosti do vložitve le-te glede na določbe 87. člena ZTuj-2<sup>44</sup>. UE je o zahtevku odločila dne 1. 8. 2018. Stranka je zoper odločitev sprožila upravni spor. Upravno sodišče je s sodbo I U 1258/2016 z dne 20. 9. 2017, ki jo je UE prejela dne 9. 10. 2017 razsodilo, da se tožbi ugodi in zadeva vrne UE v ponovno odločanje. Iz sodbe izhaja, da UE brez izvedbe dokaza z zaslišanjem stranke ni mogla podati ocene, ali bi tožnik zaradi svoje bolezni lahko predstavljal nevarnost iz pete alineje prvega odstavka 55. člena ZTuj-2.

- V zadevi v času nadzora upravne inšpektorice še ni bilo odločeno, niti ni bila stranka vabljen na zaslišanje, kot to izhaja stališča sodišča, na katere je UE vezana na podlagi določb 64. člena Zakona o upravnem sporu<sup>45</sup>, vse to pa predstavlja tudi občutno kršitev instruktorskega roka za sprejem odločitve in načela ekonomičnosti postopka.

62. Pobudnik očita tudi neustrezno komunikacijo upravnega organa v dopisih strankam, izpostavi pa tudi dolgotrajnost vodenja postopka v zadevi št. 214-1148/2016 ter dopis št. 49, ki ga je stranka prejela, in je v svoji vsebini nejasen povprečnemu človeku, zaradi česar pobudnik meni, da je s tem kršeno varstvo pravic strank v postopkih.

- Upravna inšpektorica uvodoma pojasnjuje, da lahko vsebino dopisov presoja zgolj s procesnega in ne vsebinskega vidika, pri čemer ugotavlja, da uradne osebe v dopisih navajajo obširne ugotovitve s citiranjem členov predpisov (kako jih obrazložijo, je stvar vsebinske presoje). Stranke sicer seznanijo s pravnimi posledicami, v kolikor se v določenem roku na ugotovitve ali pozive za dopolnitev vlog, ne bodo odzvale. Upravna inšpektorica npr. pri sestavi dopisa o ugotovitvah, št. 214-1148/2016-49 z dne 24. 5. 2018 ugotavlja, da je ta napisan kar na 9 straneh, pri čemer uradna oseba v njem ponovno opisuje celoten postopek na podlagi katerega je bila sprejeta odločitev, ki je bila s sodbo

<sup>43</sup> Odločba MNZ, št. 2141-9/2018/3 z dne 21. 3. 2018.

<sup>44</sup> Pritožba v zadevah izdaje prvega dovoljenja za začasno prebivanje v Republiki Sloveniji je dovoljena le v primerih, če tujec uveljavlja svojo pravico do izdaje dovoljenja po 38., 44., 47. in 48. členu tega zakona. (4. odstavek 87. člena ZTuj-2). Stranka bi morala zaradi molka organa pri odločanju na podlagi 51. člena ZTuj-2 sprožiti upravni spor.

<sup>45</sup> Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E. Četrti odstavek 64. člena ZUS določa, da v primerih iz prvega odstavka tega člena mora pristojni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem je vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka.

odpravljena, pri tem pa razlogi, ki jih navaja v konkretnem dopisu, za njeno odločitev zato niso jasni. Obsežna vsebina dopisov je posledično lahko še posebno prava neuki stranki nerazumljiva, kar lahko vpliva na učinkovito uveljavljanje njihovih pravic.

- Upravna inšpektorica predlaga, da se uradne osebe v dopisih poslužujejo krajših in jasnejših obrazložitev razlogov za zavrnitev zahtevka, oziroma naj se navedejo zahtevani dokumenti, ki so potrebni za dopolnitev vloge v alinejah, z navedbo pravne podlage - člena predpisa, ki te dokumente za sprejem odločitve predpisuje.

63. Upravna inšpektorica je z vpogledom v IS SPIS preverila potek reševanja naključno izbranih zadev, ki se nahajajo v aktivni zbirki dokumentarnega gradiva.<sup>46</sup>

- Upravna inšpektorica je ugotovila bistvena odstopanja pri reševanju zadev - občutno kršitev instrukijskih rokov za odločanje in kršenje načela ekonomičnosti postopka - v več upravnih zadevah oziroma zgolj pri določenih uslužbencih, kjer se ugotavlja večmesečna neaktivnost naslednjih uradnih oseb:

- (npr. v zadevah 214-11788/2017, 214-11668/2017, 214-1156/2018),
- (npr. v zadevah 214-12069/2017, 214-11933/2017, 214-11609/2016),
- (npr. v zadevah 214-15328/2017, 214-15919/2017, 214-1144/2018).

- Upravna inšpektorica ugotavlja tudi, da je v nadaljevanju navedene zadeve, ki bi morale biti v statusu »v reševanju« umestil v status »v rokovnik«, kar posledično pomeni napačen prikaz dejanskega poteka reševanja zadev, v vseh navedenih zadevah pa se ugotavlja neaktivnost te uradne osebe in s tem občutno kršenje instrukijskih rokov za sprejem odločitev. Na primer:

- v zadevi št. 214-14853/2016 je UE s strani ZRSZ dne 21. 3. 2017 prejela obvestilo o umiku soglasja, v zadevi pa do 15. 6. 2018 ni bilo opravljeno nobeno uradno dejanje;
- v zadevi št. 214-14426/2016 je bila vloga podana dne 4. 11. 2016, dne 31. 3. 2017 je stranka dopolnila vlogo (zadnji dokument v zadevi), v zadevi pa do 15. 6. 2018 s strani uradne osebe ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje;
- v zadevi št. 214-3409/2018: vloga z dne 5. 3. 2018, dne 15. 3. 2018 je bil opravljen vpogled v FIO (zadnji dokument v zadevi), do dne 15. 6. 2018 pa ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje;
- v zadevi št. 214-624/2018: vloga z dne 7. 3. 2018, do dne 15. 6. 2018 pa ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje;
- v zadevi št. 214-13525/2016: vloga z dne 14. 10. 2016, dne 1. 12. 2016 je bil izdan sklep, dne 15. 11. 2017 posredovan dopis za dopolnitev vloge, dne 23. 11. 2017 je bila prejeta dopolnitev vloge (zadnji dokument v zadevi), do dne 15. 6. 2018 pa ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje;
- v zadevi št. 214-14853/2016: vloga dne 16. 11. 2016, dne 21. 3. 2017 prejeto obvestilo o umiku soglasja, do dne 15. 6. 2018 pa ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje;
- v zadevi št. 214-5284/2017: vloga z dne 8. 5. 2017, uradni zaznamek z dne 21. 11. 2017 pa zadnji dokument v zadevi, do dne 15. 6. 2018 pa ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje.

#### • **Pobuda št. 0610-390/2017**

64. IJS je prejel pobudo za uvedbo inšpekcijskega nadzora nad postopanjem UE v zadevi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje št. 214-482/2017. Pobudnik očita dolgotrajno vodenje predmetnega postopka, neizvajanje oziroma nepoznavanje obsega pojasnilne dolžnosti v konkretnem postopku, nepravilnosti glede vodenja upravne zadeve (pomanjkanje uradnih zaznamkov o opravljenih telefonskih razgovorih, manjkajoči dokumenti v fizičnem spisu, ki je bil razviden iz elektronskega popisa zadeve, različna obravnava strank glede na narodno pripadnost in neizdajanje odločb v upravni zadevi prijave prebivališča.

65. IJS je prejel odziv na navedene očitke, ki jih je UE posredovala tudi pobudniku.

<sup>46</sup> So v reševanju, rokovniku ali nerešene.

- Na podlagi preučitve odziva upravna inšpektorica ugotavlja, da je UE že sama odpravila očitane nepravilnosti. Upravna inšpektorica je ugotovila tudi, da je UE pri MNZ takoj posredovala tudi prošnjo za ureditev informacijskega sistema za prijavo prebivališča tujcu (CRP<sup>47</sup>), zaradi česar lahko upravne enote na nivoju celotne države sedaj ustrezno izpeljejo te postopke.
- Glede neizdajanja odločb v postopkih prijave prebivališča (kar velja tudi za vloge za prijavo prebivališča tujcem) je upravna inšpektorica UE že z Zapisnikom št. 0610-503/2016-16 z dne 10. 4. 2017 opozorila, da je odločanje o prijavi prebivališča odločanje o pravici stranke, o kateri se odloča v upravnem postopku, zato je zgolj ustno odslavljane strank v primeru zavrnitve prijave, nedopustno in v nasprotju s temeljnimi načeli ZUP. O zavrnitvi zahtevka stranke je potrebno odločiti z odločbo. Upravna inšpektorica zato ponovno izpostavlja, da bi morale uradne osebe v postopkih prijave prebivališč slediti tudi načelu varstva pravic strank in načelu zaslišanja stranke. Uradna oseba mora takoj, ko ugotovi, da prijave prebivališča ne bo mogla izvesti, prošnjo stranke vzeti na zapisnik, nato pa stranko bodisi pozvati na dopolnitev vloge oziroma o zahtevku odločiti z odločbo (če to lahko stori v skrajšanem ugotovitvenem postopku, v nasprotnem jo pred izdajo odločbe z ugotovitvami tudi seznaniti).

66. Upravna inšpektorica je preverila še potek postopka v konkretni zadevi. Iz popisa zadeve izhaja, da je upravna enota prejela zahtevek stranke dne 16. 1. 2017, o zahtevku pa odločila šele dne 11. 10. 2017. Iz zadeve izhaja, da je uradna oseba stranko pozvala k predložitvi dokazil prvič dne 7. 2. 2017 in jo opozorila na pravne posledice, če v določenem 15-dnevem roku dokazil ne bo predložila. Iz dokumentov zadeve izhaja, da je stranka dopolnjevala vlogo: dne 22. 2., 1. 3., 8. 3., 25. 4., 19. 5., 22. 5., 5. 6., pri čemer uradna oseba v vmesnem času ni opravila nobenega procesnega dejanja, dne 11. 7. 2017 pa stranko pozvala k predložitvi dokazil ter v nadaljevanju ponovno še dne 17. 8. 2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev instruksijskega roka za odločitev o zahtevku stranke.

#### • **Pobuda št. 0610-365/2017**

67. Pobudnik očita dolgotrajnost postopka izdaje dovoljenja za začasno prebivanje v zadevi št. 214-5260/2017, in sicer da je stranka vlogo podala dne 5. 5. 2017 do 5. 10. 2017 pa naj o vlogi še ne bi bilo odločeno.

68. Upravna inšpektorica je UE pozvala k posredovanju odločitve oziroma pojasnil glede reševanja konkretne zadeve, na sedežu organa pa opravila tudi vpogled v potek reševanja zadeve.

69. Iz prejetih pojasnil in dokumentacije izhaja, da je UE prejela vloge za izdajo začasnega dovoljenja za prebivanje zaradi združitve družine dne 5. 5. 2017. Uradna oseba je v okviru ugotovitvenega postopka stranko vabila na zaslišanje za dne 13. 6. 2017, pri čemer pa po opravljenem zaslišanju do 28. 9. 2017, ko je stranko ponovno pozvala k predložitvi dokazil, ni opravila nobenega procesnega dejanja v zadevi. Iz poteka nadaljnjih procesnih dejanj izhaja, da je moral tujec vlogo dopolnjevati z novimi dokazili, kar UE utemeljuje s tem, da je spreminjal zahtevek oziroma, da se je dejansko stanje ves čas spreminjalo.

- Upravna inšpektorica je z vpogledom v zadevo dne 26. 3. 2018 ugotovila, da je UE o zahtevku stranke odločila dne 30. 10. 2017. Upravna inšpektorica ugotavlja, da je do sprememb dejanskega stanja (nov delodajalec, itd.) prihajalo, ker je uradna oseba pri vodenju postopka kršila načelo ekonomičnosti postopka in s tem tudi instruksijskega roka za odločanje. Zato razlogi, zaradi katerih je prišlo do dolgotrajnega vodenja postopka, ki jih upravni organ kot take navaja, niso opravičljivi.

---

<sup>47</sup> Centralni register prebivalstva.



• **Pobuda št. 0610-390/2017**

70. Pobudnik očita procesne nepravilnosti pri razveljavitvi enotnega dovoljenja za prebivanje in delo, v zadevi št. 214-2504/2017. Navaja, da je kot delodajalec pri UE vložil vlogo za izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo za tujca ■, ki je bilo tujcu tudi izdano pod št. 000259883 z veljavnostjo od 16. 11. 2016 do 16. 11. 2017. Tujec pa je nato dne 5. 10. 2017 prevzel odločbo, št. 214-2504/2017-4 z dne 5. 4. 2017 o razveljavitvi izdanega dovoljenja. Pobudnik očita, da delodajalec, ki je tudi podal vlogo za izdajo dovoljenja, s predmetno odločbo ni bil seznanjen (ni mu bila vročena), zaradi navedenega pa tudi ni mogel izvršiti vseh dolžnosti, ki mu jih nalagajo delavska ter davčna in druga zakonodaja (odjava iz obveznega zavarovanja, opravičenost izplačil plač, izplačilo prispevkov in REK obrazcev, itd.). Pobudnik meni, da je UE kršila določbe 42. člena ZUP.

71. Upravna inšpektorica je s strani UE prejela pojasnila in dokumentacijo zadeve. Iz zadeve izhaja, da je UE dne 24. 2. 2017 s strani ZRSZ prejela dokument, št. 11107-11113/2016 z dne 22. 2. 2017 »Ne izdaja soglasja za zaposlitev« s priloženim dokumentom MDDSZEM, št. 1111-15/2017-2 z dne 20. 2. 2017 »Predlog za uvedbo izrednega pravnega sredstva v primerih neustrezno izdanih delovnih dovoljenj oziroma podanih soglasij v postopku izdaje enotnih dovoljenj za prebivanje in delo«.

72. Upravni organ je stranko ■ z dopisom z dne 28. 2. 2017 seznanil o ugotovitvah (dopis je bil vročen osebno ■, pooblaščenca za prejem pošte, in sicer dne 17. 3. 2017), dne 5. 4. 2017 pa je upravni organ stranki izdal odločbo o razveljavitvi dovoljenja, št. 214-2504/2017-4 z dne 5. 4. 2017. V pouku o pravnem sredstvu je navedeno, da je zoper odločbo dovoljena pritožba na Ministrstvo za notranje zadeve, /.../

73. Iz obrazložitve odločbe izhaja, da je UE razveljavila stranki dovoljenje na podlagi določb 1. odstavka 56. člena ZTuj-2.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da bi morala upravna enota v konkretnem primeru obnoviti postopek izdaje enotnega dovoljenja, ne pa postopati na podlagi določb 1. odstavka 56. člena ZTuj-2. Upravna inšpektorica je v ta namen v okviru sistemskega nadzora pridobila navodila MNZ, št. 214-231/2017/1 z dne 6. 7. 2017, ki so bila s strani MNZ posredovana vsem upravnim enotam v RS in 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. . Iz prejetega mnenja MNZ izhaja, da je Ministrstvo 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.

- Takšno postopanje pa je upravna inšpektorica ugotovila tudi v konkretnem primeru, zato ugotavlja, da je upravni organ kršil načelo zakonitosti in varstva pravic strank, predvsem pa nepravilno izvajanje materialnega predpisa, kot ga razlaga pristojno ministrstvo.

74. Upravna inšpektorica je preverila, ali je tujec pooblastil delodajalca za opravo drugih procesnih dejanj v postopku in ugotovila, da takega pooblastila v zadevi ni. ZTuj-2 sicer v 1. odstavku 37. a člena določa, da če prošnja za izdajo ali podaljšanje enotnega dovoljenja vložijo tujcev delodajalec, lahko opravlja tudi druga dejanja v postopku v skladu s tujčevim pooblastilom, ne more pa se mu vročiti izdanega enotnega dovoljenja<sup>48</sup>. V primeru, ko soglasje za izdajo enotnega dovoljenja ni zavrnilo iz razlogov na strani tujca, se odločba o zavrnitvi izdaje enotnega dovoljenja vroči tudi delodajalcu.

- Po oceni upravne inšpektorice bi upravni organ moral smiselno, v skladu z načelom varstva pravic strank, postopati tudi v konkretnem primeru in delodajalcu vročiti odločbo, saj iz vsebine dokumenta ZRSZ izhaja, da razlogi za sicer naknadno »ne izdajo soglasja« niso na strani tujca. Upravna inšpektorica pri tem izpostavlja, da ZRSZ v primerih, ko »umakne soglasje« o tem že sam sezani tako delodajalca kot tujca, v primeru, ko pa ZRSZ obvesti UE o »neizdaji soglasja«, pa ne. Zaradi navedenega je bistveno, da UE loči med tem dvema dokumentoma ZRSZ in posledično izvede ustrezen postopek, v katerem mora po uradni dolžnosti paziti tudi, da vanj vključi vse, na katerih pravice in obveznosti bo vplivala odločitev UE.

## Pojasnila UE glede očitkov o kršitvi instrukijskih rokov

75. UE pojasni, da do prekoračitve instrukijskih rokov, ki so bili očitani v določenih primerih, prihaja predvsem zaradi zelo povečanega obsega prejetih vlog in s tem preobremenjenosti uradnikov. Kljub temu, da to ves čas izpostavljajo in kljub vsem notranji organizacijskim ukrepom, ki so jih izvedli, imajo še vedno premalo uradnikov, ki vodijo postopke, se pa vsi uradniki ob tem trudijo za čim hitrejšo vodenje postopkov ob danih okoliščinah.

## ZAKLJUČEK

Upravna enota Ljubljana na letnem nivoju s 23 uradniki rešuje več kot 20 000 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 99 naključno izbranih zadev in ugotovila, da je bil instrukijski rok za odločitev prekoračen v 26 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, pogoje in načine 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 zaradi preverjanja izpolnjevanja številnih pogojev na tem področju, največkrat ni mogoče odločiti v skrajšanih postopkih. 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

<sup>48</sup> Npr. tudi iz določb 7. odstavku 56. člena Ztuj-2 izhaja, da se pritožba vroči tujcu, saj je v času izdaje odločbe ta člen določal, da o razveljavitvi dovoljenja za prebivanje izda pristojni organ odločbo, zoper katero se lahko tujec pritoži na ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, v osmih dneh po njeni vročitvi.

je v materialnem predpisu določen za izdajo dovoljenj za prebivanje, ne glede na vrsto in način pridobitve dovoljenja, težko uresničljiv. Še posebno je ob tem potrebno izpostaviti dejstva, ki vplivajo na oteženo odločanje v instrukcijskih 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.

Do določene mere pa na prekoračitev instrukcijskih rokov za odločanje vpliva tudi neekonomično vodenje postopkov, saj je upravna inšpektorica ugotovila bistvena odstopanja pri reševanju zadev treh uradnikov UE, pri katerih se ugotavlja tudi večmesečna neaktivnost.

Z vidika varstva pravic strank upravna inšpektorica ugotavlja, da uradne osebe strankam sicer omogočajo uresničevanje njihovih pravic v postopkih (opozarja pa na doslednost in enako obravnavanje pri izvajanju 177. člena ZUP<sup>49</sup> in jasno navedbo razlogov za neizdajo odločbe v smislu 146. člena ZUP). Po oceni upravne inšpektorice pa uradne osebe največkrat ne zmorejo *kakovostno* slediti namenu (in procesnim določbam Ztuj-2) in je razlog za očitane kršitve v primerih, ko so bile te v tem nadzoru tudi potrjene (kot je razvidno iz tega zapisnika), tudi v velikem številu obravnavnih zadev, ki jih mora posamezni uradnik rešiti na letni ravni (cca 1000 vlog na uradnika/leto), pri čemer mora nujno zagotoviti tudi varstvo pravic, hkrati pa varovati tudi nacionalni interes RS. Po drugi strani pa je tudi dodeljevanje zadev v reševanje glede na zasedbo delovnih mest po oceni upravne inšpektorice neprimerno, saj zadeve, ki po naravi stvari sodijo med najzahtevnejše upravne postopke, rešujejo tudi uradniki v nazivih svetovalec (in ne uradniki v nazivih višji svetovalec, ki izpolnjujejo pogoje glede zahtevanih delovnih izkušenj za vodenje nezahtevnejših upravnih postopkov).

Ker podobne ugotovitve izhajajo tudi iz sistemskih nadzorov nad izvajanjem tujske zakonodaje drugih upravnih enot, bo to izpostavljeno v zaključnem poročilu o izvedenih sistemskih nadzorih upravnih enot na področju izvajanja tujske zakonodaje, v okviru katerega bodo podani in posredovani predlogi tudi Ministrstvu za javno upravo in Ministrstvu za notranje zadeve.

## UKREPI

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

#### 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 v okviru svojih pristojnosti izvede ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti glede:
  - obravnave vlog,
  - kršenja načela ekonomičnosti postopka, varstva pravic strank in materialne resnice (še posebno pri uradnikih, za katere so ugotovljena bistvena odstopanja pri reševanju zadev),
  - razlikovanja pogojev za razveljavitev odločbe na podlagi materialnega predpisa ali na podlagi izrednega pravnega sredstva po ZUP,
  - glede zaključevanja zadev z uradnimi zaznamki namesto z ustreznim upravnim aktom.

---

<sup>49</sup> Listini, sestavljeni v tujem jeziku, je treba predložiti tudi overjen prevod, če je to potrebno. Listine, ki jih izdajo tuji organi in ki veljajo v kraju, kjer so bile izdane, za javne listine, imajo ob pogoju vzajemnosti enako dokazno moč kot domače javne listine, če so overjene v skladu s predpisi. Za potrdila pogoja vzajemnosti ne velja.

**Načelnik mora o sprejetih ukrepih pisno obvestiti Inšpektorat za javni sektor na [gp.ijs@gov.si](mailto:gp.ijs@gov.si) do 31. 8. 2018 s predloženimi dokazili iz katerih bo razvidno, kako so bili *ukrepi* izvedeni.**

mag. Mateja Jaklič  
UPRAVNA INŠPEKTORICA  
Inšpektorica višja svetnica

VROČITI:

- Upravna enota Ljubljana, [ue.ljubljana@gov.si](mailto:ue.ljubljana@gov.si) – po e-pošti
- V vednost:
- Ministrstvo za javno upravo, [gp.mju@gov.si](mailto:gp.mju@gov.si) – po e-pošti