



Številka: 0610-22/2018-11

Datum: 30. 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 Slovenska Bistrica, Kolodvorska 10, 2310 Slovenska Bistrica (v nadaljevanju UE), ki jo zastopa načelnik ■

ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

1. Inšpekcijski nadzor UE je bil uveden kot načrtovani sistemski inšpekcijski nadzor¹, 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.
2. 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.
3. Inšpekcijski nadzor je na podlagi prejete dokumentacije in dokumentacije, ki jo je pridobila v neposrednem nadzoru pri organu dne 2. 3. 2018, opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.

Upravna inšpektorica je UE posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-22/2018-8 z dne 13. 7. 2018, z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS je v določenem roku prejel pojasnila št. 061-2/2018/29 z dne 23. 7. 2018, ki jih je upravna inšpektorica smiselno upoštevala, kot je to razvidno iz nadaljevanja tega zapisnika.

UVOD

4. 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.*

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

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

5. 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.

6. 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 voznških 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.²

7. 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

8. 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)³. 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 določeno⁴.

Tujec mora ves čas postopka sodelovati s pristojnimi organi in se podrejati 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.⁵

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 postopek⁶, mora o prošnji odločiti najpozneje v 60 dneh.⁷

² Vir: http://www.upravneenote.gov.si/o_portalu/

³ 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.

⁴ 2. odstavek 86. člena ZTuj-2.

⁵ 1., 3. in 4. odstavek 90. člena ZTuj-2.

⁶ 145. člen ZUP.

⁷ 91. člen ZTuj-2.

9. Upravne enote so v skladu z določili 54. člena ZTuj-2 pristojne za izdajo in podaljšanje⁸ naslednjih dovoljenj za prebivanje⁹: dovoljenja za začasno prebivanje¹⁰, Enotnega dovoljenja, modre karte EU in dovoljenja za stalno prebivanje¹¹. 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 zastopniku¹².

• Dovoljenje za začasno prebivanje

10. 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 drugače¹³. Z dnem vročitve dovoljenja za začasno prebivanje lahko tujec začne tudi uresničevati pravico do prebivanja v RS¹⁴ in jo lahko uresničuje do poteka roka veljavnosti izdanega dovoljenja¹⁵.

11. 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.

12. 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.¹⁶

• Dovoljenje za stalno prebivanje

13. 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

⁸ 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).

⁹ 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).

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

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

¹² 7. odstavek 33. člena ZTuj-2.

¹³ 3. odstavek 33. člena ZTuj-2.

¹⁴ 6. odstavek 35. člena ZTuj-2.

¹⁵ 3. odstavek 33. člena ZTuj-2.

¹⁶ 35. člen ZTuj-2.

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

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 zakona¹⁷.

14. 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.¹⁸

15. ZTuj-2 predpisuje tudi kdaj se dovoljenje za prebivanje zavrne¹⁹, kdaj nastopijo pogoji za razveljavitev²⁰ in kdaj razlogi za prenehanje²¹ dovoljenj za prebivanje. V postopkih po ZTuj-2 se uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, če z Ztuj-2 ni drugače določeno²². 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.²³

• Način izdaje, oblika in veljavnost dovoljenj za prebivanje

16. 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 let²⁴.

• Potrdilo o začasnem prebivanju

17. 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.²⁵

O UPRAVNI ENOTI

• Splošno

18. Upravna enota Slovenska Bistrica je med srednjimi v državi in s svojim delovanjem posega na območje občin Slovenska Bistrica, Oplotnica, Poljčane in Makole. Na področju upravnih notranjih zadev 2 uradnici rešujeta upravne zadeve na področju tujcev. V letu 2017 (od 1.1 2017 do 31. 12. 2017)²⁶ je UE prejela 802 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 6. odstavek 52. člena ZTuj-2.

¹⁹ 55. člen ZTu-2.

²⁰ 56. člen ZTuj-2.

²¹ 57. člen ZTuj-2.

²² 85. člen ZTuj-2.

²³ 91. člen ZTuj-2.

²⁴ 58. člen ZTuj-2.

²⁵ 2. odstavek 60. člena ZTuj-2.

²⁶ Podatki pridobljeni iz informacijskega sistema za evidentiranje dokumentarnega gradiva.

19. Največ zahtev so uradniki prejeli za odločanje o:

1. pridobitvi enotnega dovoljenja za prebivanje in delo (268),
2. dovolitvi začasnega prebivanja za državljane tretjih držav (151),
3. prenehanje dovoljenj za začasno ali stalno prebivanje državljanke tretje države z odrekom ali iz drugih razlogov (139),
4. dovolitvi stalnega prebivanja za državljane tretjih držav (102).

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

20. Upravna inšpektorica se je pri reševanju zadev prvenstveno osredotočila na spoštovanje instrukcijskih rokov za odločanje²⁷ z upoštevanjem načela ekonomičnosti postopka ter drugih temeljnih načel ZUP ter UUP ter posebnosti, ki vplivajo na vodenje postopkov v instrukcijskih rokih, ki izhajajo iz določb materialnega predpisa (ZTuj-2).

- Pridobivanje podatkov

21. 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 ZUP²⁸, 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).

22. Pisno pa morajo uradne osebe najpogosteje zaprositi za podatke iz evidenc o pravnomočnih odločbah o prekrških, ki jih vodijo prekrškovni organi v RS, o vloženi pravnomočnih obtožnicah in izdanih nepravomočnih 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

23. 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 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

²⁷ Glej 91. člen ZTuj-2.

²⁸ 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).

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 zavrne²⁹. Soglasje se izda v postopku izdaje ali podaljšanja enotnega dovoljenja ali izdaje pisne odobritve. Soglasje nima narave pravnega akta, ampak je akcesoren akt.³⁰

- Upravna inšpektorica je v nadzoru ugotovila, da bi bili postopki na UE Slovenska Bistrica pogosto končani prej, če bi Zavod spoštoval 15-dnevni rok za posredovanje akta. UE Slovenska Bistrica v primerih, ko soglasje ni izdano v 15 dneh, ne nadaljujejo s postopkom, ampak na odločitev Zavoda počakajo. Večkrat kontaktirajo Zavod, da jim posreduje odločitev.

24. Zaradi ugotovljenega nespoštovanja instruktorskih 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

25. 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 Slovenska Bistrica glede prevoda listin postopajo na podlagi določb 177. člena ZUP – ga zahtevajo le, če je ta potreben.

- Posebnosti vročanja

26. 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 zakonito³¹ 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 dovoljenja³². Po pojasnilih vodje oddelka UE Piran so možne tudi izjeme pri opravi določenih procesnih dejanj - npr. za vročitev dovoljenja tujcu, ki se že nahaja v RS, mora tujec izkazati, da se upravičeno nahaja na ozemlju RS.

PREGLED ZADEV

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

- **Dovoljenje za začasno prebivanje iz razloga združitve družine**

²⁹ 6. odstavek 37. člena ZTuj-2.

³⁰ 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.

³¹ 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).

³² 4. odstavek 34. člena Ztuj-2.

28. Vpogled v zadeve št. 214-834/2017, 214-265/2017, 214-614/2017.

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instrukijskega roka za odločitev.

- **Dovoljenje za stalno prebivanje**

30. Vpogled v zadeve št. 214-22/2017, 214-139/2017, 214-812/2017.

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instrukijskih rokov za odločanje.

- **Prenehanje dovoljenja za prebivanje (z odrekom ali iz drugih razlogov)**

31. Vpogled v zadeve: 214-810/2017 in 214-131/2017

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instrukijskih rokov za odločanje.
- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je v zadevah uveden postopek po uradni dolžnosti, ni pa o zaključku postopka izdan ustrezen upravni akt (gre lahko tudi za poseben ugotovitveni postopek!), ampak je o ugotovitvah napravljen zgolj uradni zaznamek, zato se ugotavlja opustitev dolžnih ravnanj – odločitve o zahtevku.

32. UE pojasni, da so v takšnih zadevah, kjer stranka pridobi dovoljenje za stalno prebivanje, zaradi ureditve statusa tujca v Registru tujcev vpeljali prakso, da po vročitvi dovoljenja za stalno prebivanje tujcu v registru opravimo vnos prenehanja dovoljenja za začasno prebivanje ter uničimo BDP izkaznico, pri tem pa po uradni dolžnosti odpremo zadevo Prenehanje dovoljenja za začasno prebivanje zaradi pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje in napravimo zgolj uradni zaznamek, saj ne gre za poseben ugotovitveni postopek. Sledljivost postopka pa je razvidna iz uradne evidence - registra tujcev. V primerih prenehanja dovoljenja za prebivanje z odrekom pa upravni organ zaključi postopek vedno z odločbo.

- Upravna inšpektorica ocenjuje navedeno prakso za neustrezno. ZTuj-2 v 57. členu določa, kdaj dovoljenje za prebivanje preneha, kar pomeni, da se to zaznamuje v registru, morebitna dodatna evidenca pa se po oceni upravne inšpektorice v primerih, ko ne gre za opravo posameznih dejanj v upravnem postopku sicer lahko vodi, vendar zgolj v dokumentnem seznamu in ne z vsakokratnim odpiranjem zadev. Zato se ugotavlja kršitev določb UUP o evidentiranju dokumentov³³.

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

33. Vpogled v zadeve št. 214-17/2017, 214-824/2017, 214-820/2017, 214-720/2017, 214-703/2017, 214-455/2017, 214-672/2017, 214-210/2017.

- Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev instrukijskih rokov za odločanje v zadevi št. 214-703/2017, pri čemer ugotavlja, da je razlog za kršitev roka v ne izdaji soglasja s strani ZRSZ v predpisanem 15-dnevnom roku.

- **Razveljavitev dovoljenj za prebivanje³⁴**

³³ 151. člen UUP-prej.

³⁴ 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).

34. Vpogled v zadeve št. 214-764/2017 in 214-504/2017.

- Upravna inšpektorica ne ugotavlja kršitev instrucijskih rokov za odločanje.

Ostale ugotovitve

• Pozivi za dopolnitev vlog in preglednost poslovanja

35. Upravna inšpektorica ugotavlja, da je poslovanje UE na področju izvajanja tujske zakonodaje nepregledno. Iz zadev namreč pogosto ni razvidno, zakaj se je postopek zaključil (npr. točka 29, 31, 32) kljub temu, da upravna enota sprejme dopolnitev vloge že po izdani odločbi, ali pa manjkajoča dokumentacija sploh ni predložena, dovoljenje pa se kljub temu izda. Npr. v zadevi št. 214-820/2017 uradna oseba, ko je prejela obvestilo ZRSZ o pomanjkljivi vlogi, stranke o tem ni seznanila z dopisom za dopolnitev vloge oziroma iz zadeve niti ne izhaja, ali je bila stranka o tem sploh seznanjena, dovoljenje pa je bilo kljub nepopolni vlogi izdano. Nadalje je npr. v zadevi št. 214-824/2017 napravljen uradni zaznamek št. 214-824/2017-3 z dne 24. 1. 2017 o tem, da ni zajema prstnih odtisov, dovoljenje pa je bilo kasneje kljub temu izdano. V zadevi št. 214-17/2017 pa je napravljen uradni zaznamek, da bo tujec naknadno dostavil potrdilo iz kazenske evidence, dopisa za dopolnitev vloge ali zapisnika o tem dejstvu pa ni, niti ni dokazila o dostavi takega potrdila, dovoljenje pa je bilo kljub temu izdano. Uradne osebe v nekaterih primerih seznanijo stranke s pomanjkljivo vlogo ustno, o tem pa napravijo uradni zaznamek, v katerega navedejo, da je bil poziv za dopolnitev vloge stranki osebno vročen, pri čemer pa takega poziva fizično v zadevah ni, niti dokazila o osebni vročitvi (npr. zadeva št. 214-703/2017).

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je takšno ravnanje v nasprotju z določili 67. člena ZUP oziroma 146. člena ZUP, saj bi morala uradna oseba stranke o pomanjkljivi vlogi seznaniti z dopisom ali na zapisnik, pri čemer bi jim morala določiti tudi rok za dopolnitev vloge z opozorilom na pravno posledico ob neizpolnitvi obveznosti. Potrdilo o osebni vročitvi pa mora biti sestavni del zadeve, kot to določajo pravila UUP. Odsotnost dopisov za dopolnitev vlog je očitna iz vseh pregledanih zadev odločanja o izdaji dovoljenj za enotno prebivanje in delo, pri čemer se posledično ugotavlja tudi kršitev načela ekonomičnosti postopka, saj uradna oseba do predložitve dokazil ni opravila nobenega procesnega dejanja (npr. v zadevi št. 214-210/2017), kar pomeni, da je čakala na predložitev dokazil brez določenega roka za predložitev le-teh.

36. UE pojasni, da je v zadevi št. 214/820/2017 Zavod za zaposlovanje dne 16. 2. 2018 posredoval zahtevo za odpravo pomanjkljivosti v zadevi izdaje soglasja za tujca ■■■, in sicer: pogodbo o zaposlitvi. V dostavljeni pogodbi manjkajo člani od II-XII in ni razvidna plača delavca. Stranka je bila po telefonu dne 16. 2. 2018 obveščena o odpravi pomanjkljivosti s strani Zavoda za zaposlovanje. Stranka je še istega dne 16. 2. 2018 dostavila manjkajočo dokumentacijo (popravljen pogodbo o zaposlitvi), ki jo je zahteval zavod. Upravni organ je manjkajočo dokumentacijo (popravljen pogodbo o zaposlitvi) še isti dan posredoval na zavod. Zavod za zaposlovanje je dne 19. 2. 2018 podal soglasje za izdajo enotnega dovoljenja za namen podaljšanja zaposlitve, upravni organ pa je izdal odločbo dne 23. 2. 2018. Če upravni organ ne bi obvestil stranke o manjkajoči dokumentaciji in le-to posredoval na zavod, potem zavod ne bi mogel izdati pozitivnega soglasja k zaposlitvi. Upravni organ je tako še istega dne po obvestilu zavoda za dostavo manjkajoče dokumentacije, dokumentacijo posredoval na zavod, ki je dne 19. 2. 2018 izdal pozitivno soglasje k zaposlitvi, zato je upravni organ lahko dne 23. 2. 2018 izdal pozitivno odločbo. Tujcu se je enotno dovoljenje za prebivanje in delo podaljšalo ob popolni vlogi.

Nadalje UE pojasni, da je v zadevi št. 214-824/2017 tujec dne 29. 1. 2018 oddal prstne odtise na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Beogradu, kar je razvidno iz registra tujcev. Upravni organ je oddajo prstnih odtisov natisnil iz registra tujcev in izpis iz registra vložil v upravno zadevo, kar pa ni razvidno iz popisa zadeve. Po oddaji prstnih odtisov je upravni organ dne 30. 1. 2018 izdal odločbo o izdaji enotnega dovoljenja za prebivanje in delo. Upravni organ ne more naročiti izdelave BDP izkaznice brez oddaje prstnih odtisov tujca v registru tujcev. Napaka upravnega

organa je bila, da ni napisal uradnega zaznamka o oddaji prstnih odtisov na veleposlaništvu, odločba je bila izdana ob popolni vlogi.

Za postopanje v zadevi št. 214-703/2017 pa UE navede, da je Zavod za zaposlovanje dne 1. 12. 2017 poslal zahtevo za odpravo pomanjkljivosti v zadevi izdaje soglasja za tujca ■■■, in sicer: dokazilom, da ima tujec 6 mesecev delovnih izkušenj in s kopijo vozniškega dovoljenja B kategorije. Upravnemu organu se je dne 4. 12. 2017 zglašil delodajalec tujca ■■■, ki ga je zanimalo ali je zavod že podal soglasje k zaposlitvi tujca. Upravni organ je delodajalca ustno seznanil z zahtevo za odpravo pomanjkljivosti s strani zavoda. Delodajalec je obljubil, da bo vlogo dopolnil čimprej in to tudi storil dne 11. 12. 2017, kar je razvidno iz vhodnega dokumenta št. 4. Upravni organ je istega dne posredoval dopolnitev vloge na zavod. Zavod za zaposlovanje je dne 15. 12. 2017 izdal soglasje za zaposlitev, upravni organ pa je dne 19. 12. 2017 izdal odločbo ob popolni vlogi.

- Upravna inšpektorica na podana pojasnila dodaja, da telefonski poziv strank k dopolnitvi vlog ni v skladu s procesnimi pravili upravnega postopka. Odsotnost pisnih dopolnitev vlog predstavlja kršitev določb 67. oziroma 146. člena ZUP, hkrati pa predstavlja tudi nepregledno poslovanje organa. Upravna inšpektorica zaključuje, da je tudi zaradi odsotnosti zabeležbe uradnih zapažanj ali ugotovitev - uradnih zaznamkov, poslovanje upravnega organa nepregledno in zaradi tega posledično daje videz, da organ odloča preuranjeno in s tem v nasprotju z načeli materialne resnice in načela zakonitosti.

- **Zavrnitve zahtevkov, postopanje s pritožbami, odločanje v ponovnih postopkih**

37. Vodja UE je pojasnil, da na UE v letu 2017 niso zavrnil nobenega zahtevka, ker stranke na podlagi obvestila o ugotovitvah pred izdajo odločbe, umaknejo zahtevek in se takšne zadeve končajo s sklepom o ustavitvi postopka. Upravna inšpektorica je na podlagi podatkov UE ugotovila tudi, da v letu 2017 v ponovni postopek niso prejeli vrnjenih zadev s področja tujcev, niti ni bil v nobeni zadevi sprožen upravni spor.

- **Pooblastila za vodenje in odločanje**

38. 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 trem uradnim osebam izdal pooblastila, št. 021-14/2017/5 z dne 17. 5. 2017, 021-14/2017-16 z dne 17. 5. 2017 in št. 021-21/2015/20 z dne 4. 5. 2015 na podlagi določb 28. in 30. člena ZUP, pri čemer je v pooblastilih št. 021-14/2017/5 z dne 17. 5. 2017, 021-14/2017-16 z dne 17. 5. 2017 navedeno, da »se daje uradni osebi pooblastilo v skladu s 3. odstavkom 30. člena ZUP«. Eni uradni osebi je izdal pooblastilo (št. 021-16/2016/9 z dne 13. 6. 2016) na podlagi določb 30. člena ZUP, v pooblastilu pa navedel, da lahko »izdaja odločbe na predpisanih obrazcih«.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da iz vsebine pooblastil, izdanih na podlagi določb 28. in 30. člena ZUP ni razvidna vrsta pooblastila. V kolikor predstojnik pooblasti uradno osebo za odločanje v upravnih zadevah iz določene vrste zadev, je pravna podlaga 30. člena ZUP odveč, saj 3. odstavek 28. člena ZUP določa, da pooblastilo za odločanje obsega tudi pooblastilo za vodenje postopka pred odločitvijo. Iz pregledanih pooblastil pa ni mogoče ugotoviti vrste pooblastila - ali je pooblaščen uradna oseba pooblaščen za vodenje ali za odločanje. Glede izdanega pooblastila na podlagi 30. člena ZUP z navedbo, da lahko uradna oseba izdaja odločbe na predpisanih obrazcih, upravna inšpektorica opozarja, da ni mogoče ločevati med ustnim odločanjem, odločanjem na predpisanih obrazcih ali odločanjem s samostojno pripravo konkretnega upravnega akta. Postopki ZTuj-2 so tudi v večini primerov posebni ugotovitveni postopki, zato *izdaja odločb na predpisanih obrazcih* ne pomeni, da ne gre za odločanje. Zato upravna inšpektorica pri sestavi pooblastil ugotavlja kršitev določb 28. in 30. člena ZUP.

UKREPI

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

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,
 - glede zaključevanja zadev z uradnimi zaznamki namesto z ustreznim upravnim aktom,
 - načina evidentiranja dokumentov glede na vsebino,
 - sestave pooblastil za vodenje in odločanje.

Načelnik mora o sprejetih ukrepih pisno obvestiti Inšpektorat za javni sektor na 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:

1. Upravna enota Slovenska Bistrica, ue.slbistrica@gov.si – po e-pošti

V vednost:

1. Ministrstvo za javno upravo, gp.mju@gov.si – po e-pošti