



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO**

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

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

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

T: 01 478 83 84

F: 01 478 83 31

Številka: 0610-268/2015- 9

Datum: 9. 2. 2017

Upravni inšpektor 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 Občine Železniki, Češnjica 48, 4228 Železniki (v nadaljevanju Občina Železniki), ki jo zastopa župan ■■■r,

## **ZAPISNIK** **o opravljenem inšpekcijskem nadzoru**

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP v postopku izdaje soglasja k podaljšanem obratovalnem času gostinskih obratov v skladu z 12. členom Zakona o gostinstvu (Uradni list RS, št. 93/07 - uradno prečiščeno besedilo in 26/14 - ZKme-1B – v nadaljevanju ZGos), Pravilnikom o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost (Uradni list RS, št. 78/99, 107/00, 30/06 in 93/07 – v nadaljevanju Pravilnik ZGos) in Pravilnikom o merilih za določitev podaljšanega obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost na območju občine Železniki (Uradni list RS, št. 35/16 – v nadaljevanju Pravilnik OŽ) ter nadzor nad izvajanjem določb 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, 101/10 in 81/13 – v nadaljevanju: UUP).

Inšpekcijski nadzor je bil izveden 9. 1. 2017 v prostorih Občine Železniki. Pri inšpekcijskem nadzoru so bili prisotni župan ■■■, direktorica občinske uprave ■■■ in višja referentka I. ■■■.

Pri inšpekcijskem pregledu je bila pregledana zadeva, ki se nanaša na očitke iz pobude in zadnji dve rešeni zadevi, ki sta se nanašali na izdajo soglasja k podaljšanem obratovalnem času gostinskih obratov.

Upravni inšpektor je Občini Železniki dne 20. 1. 2017 posredoval Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-268/2015 z namenom, da se z vsebino ugotovitev predhodno seznanijo in nanj poda morebitne pripombe ali pojasnila. S strani Občine Železniki je Inšpektorat za javni sektor dne 27. 1. 2017 prejel pripombe na ugotovitve o opravljenem nadzoru. Upravni inšpektor je pripombe smiselno upošteval, kot je to razvidno iz nadaljevanja tega zapisnika.

### **I. Razlog inšpekcijskega nadzora:**

Inšpektorat za javni sektor je prejel pobudo za inšpekcijski nadzor. Prijavitelj v pobudi očita nepravilno uporabo materialnega predpisa in ZUP in sicer, da je Občina Železniki pri izdaji soglasja k podaljšanem obratovalnem času gostinskih obratov napačno uporabila predpis in da

je odločila v nasprotju z določili ZUP. Pobudnik tudi navaja, da mu ni bil priznan položaj stranskega udeleženca v skladu z določili ZUP<sup>1</sup>.

Očitek, ki se nanaša na materialni predpis, upravni inšpektor ni presojal, ker ne spada v pristojnosti upravne inšpekcije.

## II. Normativni del

Občina potrjuje redni obratovalni čas in daje soglasja k prijavljenemu obratovalnem času v skladu z drugim odstavkom 12. člena ZGos, ki določa, da gostinec oziroma kmet določi svoj obratovalni čas v skladu s Pravilnikom ZGos in ga prijavi za gostinstvo pristojnemu organu samoupravne lokalne skupnosti.

Pravilnik ZGos v 3. členu določa, da gostinec oziroma kmet določi redni dnevni obratovalni čas glede na vrsto gostinskega obrata (kmetije), kot sledi:

- gostinski obrati, ki nudijo gostom nastanitev, in sestavne enote teh obratov (npr. hotelske restavracije) ter kmetije z nastanitvijo med 0. in 24. uro,
- restavracije, gostilne, kavarne in izletniške kmetije med 6. in 2. uro naslednjega dne,
- slaščičarne, okrepečevalnice, bari, vinotoči in osmice med 6. in 24. uro,
- obrati za pripravo in dostavo jedi med 0. in 24. uro oziroma glede na naročila,
- gostinski obrati v sklopu igralnic in igralnih salonov med 0. in 24. uro oziroma v času njihovega obratovanja.

Obratovalni čas gostinskega obrata v večnamenskem objektu (trgovsko poslovni centri ipd.) mora biti določen v skladu z merili iz prejšnjega odstavka in ne sme biti v nasprotju z obratovalnim časom večnamenskega objekta, določenim na temelju pisnega soglasja večine najemnikov in lastnikov poslovnih prostorov.

Če gostinski obrat oziroma kmetija opravlja gostinsko dejavnost izven časa, določenega v prejšnjem odstavku, se šteje, da obratuje v podaljšanem obratovalnem času.

Izjema pa je glede gostinskih obratov ki so v stavbah s stanovanji ali v objektih na območju stanovanj, ki so namenjena bivanju in spremljajočim dejavnostim, in je določena v 4. členu Pravilnika ZGos:

»Ne glede na določbe prvega odstavka prejšnjega člena smejo gostinski obrati, ki gostom nudijo le jedi in pijače (restavracije, gostilne, kavarne, slaščičarne, okrepečevalnice in bari), ki so v stavbah s stanovanji ali v objektih na območju stanovanj, ki so namenjena bivanju in spremljajočim dejavnostim, in izletniške kmetije na teh območjih, obratovati le med 6. in 22. uro. To velja tudi za tiste enote nastanitvenih gostinskih obratov, ki svojo dejavnost opravljajo zunaj zaprtih prostorov (gostinski vrtovi, hotelske terase ipd.). Obratovanje izven tega časa se šteje za podaljšani obratovalni čas.

Gostinec oziroma kmet lahko v primerih iz tretjega odstavka prejšnjega člena in iz prejšnjega odstavka tega člena obratuje v podaljšanem obratovalnem času, če za to pridobi pisno soglasje za gostinstvo pristojnega organa občine, ki o tem odloča na podlagi meril, sprejetih na podlagi tretjega odstavka 12. člena ZGos. Izdajo soglasja lahko veže na vnaprej določeno časovno

---

1 43. člen ZUP: »Pravico udeleževati se postopka ima tudi oseba, ki izkaže pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek, zaradi varstva svojih pravnih koristi (stranski udeleženec). Pravna korist je neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist. Oseba iz prvega odstavka tega člena ima v postopku enake pravice in dolžnosti kot stranka, če zakon ne določa drugače. Oseba, ki zahteva udeležbo v postopku, mora v svoji vlogi navesti, v čem je njen pravni interes.«

2 1. in 2. odstavek 4. člena Pravilnika ZGos;

obdobje ali na predhodno izpolnitev določenih pogojev in ga ob neizpolnitvi teh pogojev tudi prekliče.<sup>2</sup>«

Občina Železniki je na podlagi pooblastila iz 12. člena ZGos sprejela Pravilnik OŽ, v katerem je podrobneje uredila merila za določitev obratovalnega časa na območju Občine Železniki.<sup>3</sup>

### III. Ugotovitve

#### 1. Zadevi št. 321-1/2014 in 321-1/2015 - Izdaja soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času za gostinski obrat ■

- Uvodoma upravni inšpektor ugotavlja, da Občina Železniki, v upravni zadevi izdaje soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času, vse dokumente<sup>4</sup> različnih subjektov (samostojnih podjetnikov, pravnih oseb) evidentira pod klasifikacijski znak 321-1/2014 oz. 2015. Predstavljeni način evidentiranja več različnih subjektov v isto številke zadeve (321-1/), ki ne pomenijo iste upravne zadeve, ni pravilen in skladen z določili UUP. Po določbah UUP se dokumenti evidentirajo v okviru zadev. Posamezna zadeva pa predstavlja skupno vsebinsko značilnosti vseh dokumentov v zadevi, označitev vsebine zadeve pa mora biti usklajena z besednim opisom klasifikacijskega znaka. Občina Železniki mora vsako zadevo evidentirati na način, da bo iz nje razvidna stranka in v skladu z določili UUP.<sup>5</sup>

#### 312-1/2014

Občina Železniki je na vlogo stranke ■ potrdila redni obratovalni čas in dala soglasje za obratovanje v podaljšanem času. V zadevi 321-1/2014 se poleg dokumentov drugih strank, nahaja več vlog stranke ■ in več odločitev Občine Železniki v tej zadevi. Poleg tega so v zadevi evidentirani tako izhodni kot tudi vhodni dokumenti, ki se nanašajo na poizvedbe glede kršitev pri različnih organih in njihovi odgovori na poizvedbe.

Stranka ■ je dne 12. 12. 2014 vložila vlogo za prijavo obratovalnega časa za gostinski obrat ■. V dokumentu so navedene in priložene tri priloge, in sicer: obrazec za prijavo obratovalnega časa, kopijo obratovalnega časa prejšnjih najemnikov in potrdilo o plačilu takse. Na dokumentu je pravilno odtisnjena prejemna stampiljka s številko dokumenta 321-1/2014 -007 z dne 12. 12. 2014.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da prejemna stampiljka na dokumentu vsebuje polje »Priloge«, v katerem pa ni vpisanega števila prilog, ki so bile priložene, kar predstavlja kršitev določb 7. odstavka 118. člena UUP.<sup>6</sup>

Občina Železniki je dne 23. 12. 2014 stranki ■ potrdila redni obratovalni čas in dala soglasje za obratovanje v podaljšanem času od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015. Dokument nima zaporedne številke. Podpisal ga je župan Občine Železnik ■.

2 3. odstavek 12. člena ZGos: »Samoupravna lokalna skupnost lahko sprejme akt, v katerem glede na potrebe gostov in značilnosti ter potrebe kraja v skladu s predpisom iz prvega odstavka tega člena določi podrobnejša merila za določitev obratovalnega časa.«

3 Pri tem upravni inšpektor opozarja, da je Občina Železniki v Pravilniku OŽ določila enaka merila, ki se nanašajo na redni obratovalni čas, kot je določeno že v Pravilniku ZGos in gre za prepisovanje obveznih določb Pravilnika ZGos, kar vnaša pravno negotovost. Gre za podvajanje podzakonskih določb v predpisu občine, ki so že urejene in se uporabljajo neposredno. Določbe Pravilnika ZGos so dolžni upoštevati tako gostinci, kot upravni organi, ki delujejo na tem področju. Smiselno enako je povzela tudi določbe Pravilnika ZGos, ki se nanaša na obratovanje v podaljšanem obratovalnem času, pri čemer je v Pravilniku OŽ najti malo meril, ki se nanašajo na potrebe gostov in značilnosti ter potreb kraja.

4 Vloge, dopise strank, vse izhodne dokumente – odločbe, dopise strankam;

5 31. točka 1. odstavka 2. člena UUP: »številka zadeve je evidenčna oznaka zadeve, sestavljena iz klasifikacijskega znaka, zaporedne številke zadeve v okviru tega znaka in vseh štirih števil letnice leta, v katerem je zadeva nastala; za številko zadeve se lahko v oklepaju nahaja signirni znak.«

6 »V polje "Priloge" se vpiše število prilog, priloženih prispelemu dokumentu.«

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je o izdaji soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času (pa tudi pri potrditvi rednega obratovalnega časa) odločil župan, kar pomeni, da gre za bistveno kršitev pravil upravnega postopka. V upravnih stvareh iz lastne pristojnosti in iz prenesene državne pristojnosti odloča na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa odloča župan, če ni z zakonom drugače določeno.<sup>7</sup> Po 68. členu ZLS odločajo organi občine v upravnih stvareh in o drugih pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij v upravnem postopku. V tej upravni zadevi je na prvi stopnji odločil župan, čeprav po citiranih določbah ZLS ni bil stvarno pristojen za odločanje. To pa pomeni, da je odločbo izdal stvarno nepristojni organ. Po določbi 1. točke 2. odstavka 237. člena ZUP se za bistveno kršitev pravil upravnega postopka v vsakem primeru šteje, če je odločbo izdal stvarno nepristojen organ.<sup>8</sup>
- Upravni inšpektor ugotavlja tudi, da dokument nima zaporedne številke, kar predstavlja kršitev 30. točke 1. odstavka 2. člena UUP.

### **312-1/2015**

Občina Železniki je na vlogo stranke ■ potrdila redni obratovalni čas in dala soglasje za obratovanje v podaljšanem času. V zadevi 321-1/2015 se poleg dokumentov drugih strank, nahaja več vlog stranke ■ in več odločitev Občine Železniki v tej zadevi. Poleg tega so v zadevi evidentirani tako izhodni kot tudi vhodni dokumenti, ki se nanašajo na poizvedbe glede kršitev pri različnih organih in njihovi odgovori na poizvedbe.

Stranka ■ je dne 14. 12. 2015 vložila vlogo za prijavo obratovalnega časa za gostinski obrat ■. Na dokumentu je pravilno odtisnjena prejemna stampiljka s številko dokumenta 321-1/2015 - 017 z dne 14. 12. 2015.

Občina Železniki je dne 23. 12. 2015 stranki ■ potrdila redni obratovalni čas in dala soglasje za obratovanje v podaljšanem času od 1. 1. 2016 do 29. 2. 2016. Dokument ima zaporedno številko 321-1/2015-037. Podpisal ga je župan Občine Železniki ■.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja, da je o izdaji soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času (pa tudi pri potrditvi rednega obratovalnega časa) odločil župan, ki ni bil stvarno pristojen za odločanje. Ponovno gre za bistveno kršitev pravil upravnega postopka, kot je bilo že zgoraj navedeno.

Stranka ■ je dne 16. 2. 2016 vložila vlogo za prijavo obratovalnega časa za gostinski obrat ■. Na dokumentu je pravilno odtisnjena prejemna stampiljka s številko dokumenta 321-1/2015 - 043 z dne 16. 2. 2016.

Dne 16. 2. 2016 je Občina Železniki z dokumentom št. 321-1/2015-045 zaprosila PP Škofja Loka za podatke o kršitvah v gostinskem obratu ■. Na dokumentu ni odredbe o načinu vročitve dokumenta naslovniku.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da na dokumentu ni navedenega načina vročitve dokumenta. Način vročitve odredi uradna oseba, ki vodi postopek, po določbah ZUP. To naredi s pisarniško odredbo po 1. odstavku 169. člena UUP<sup>9</sup> na samem dokumentu (navadno, osebno, po elektronski pošti, ipd).

Pod št. 321-1/2015-047 je evidentiran vhodni dokument »■– odgovor«, ki ga je poslala PP Škofja Loka.

7 1. in 2. odstavek 67. člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl. US – v nadaljevanju ZLS);

8 Glej sodbo UPRS 2011:III.U.295.2010;

9 »Javni uslužbenec, ki je pripravil dokument za odpremo, je ne glede na to, kdo je dokument podpisal, dolžan dati glavni pisarni natančno pisarniško odredbo, na kateri naslov ali naslove je treba dokument odposlati, katere priloge je treba priložiti in kako naj se dokument odpošlje.«

- Na elektronskem sporočilu je naveden datum pošiljanja 25. 2. 2016, na njem pa še dodatno odtisnjena prejemna stampiljka z datumom 25. 2. 2016. Odtis prejemne stampiljke na elektronska poštna sporočila predstavlja kršitev določb prvega odstavka 118. člena UUP<sup>10</sup>, saj je bil ta prejet v elektronski obliki in ne v fizični obliki.

Občina Železniki je dne 29. 2. 2016 stranki ■ potrdila redni obratovalni čas in dala soglasje za obratovanje v podaljšanem času od 1. 3. 2016 do 30. 4. 2016. Dokument ima zaporedno številko 321-1/2015-048. Podpisal ga je župan Občine Železniki ■.

- Upravni inšpektor ponovno ugotavlja, da je o izdaji soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času (pa tudi pri potrditvi rednega obratovalnega časa) odločil župan, ki ni bil stvarno pristojen za odločanje. Ponovno gre za bistveno kršitev pravil upravnega postopka, kot je bilo že navedeno.

Pod št. 321-1/2015-057 je evidentiran vhodni dokument »Gostinski lokal ■ – odgovor«, ki ga je poslala PP Škofja Loka.

- Na elektronskem sporočilu je naveden datum pošiljanja 21. 4. 2016, na njem pa še dodatno odtisnjena prejemna stampiljka z datumom 21. 4. 2016. Odtis prejemne stampiljke na elektronska poštna sporočila predstavlja kršitev določb prvega odstavka 118. člena UUP, saj je bil ta prejet v elektronski obliki in ne v fizični obliki.

Dne 20. 5. 2016 je Občina Železniki z dokumentom št. 321-1/2015-065 zaprosila PP Škofja Loka za podatke o kršitvah v gostinskem obratu ■ Na dokumentu ni odredbe o načinu vročitve dokumenta naslovniku.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da na dokumentu ni navedenega načina vročitve dokumenta. Način vročitve odredi uradna oseba, ki vodi postopek, po določbah ZUP. To naredi s pisarniško odredbo po 1. odstavku 169. člena UUP na samem dokumentu (navadno, osebno, po elektronski pošti..ipd).

Pod št. 321-1/2015-067 je evidentiran vhodni dokument »Gostinski lokal ■ – odgovor«, ki ga je poslala PP Škofja Loka.

- Na elektronskem sporočilu je naveden datum pošiljanja 25. 5. 2016, na njem pa še dodatno odtisnjena prejemna stampiljka z datumom 25. 5. 2016. Odtis prejemne stampiljke na elektronska poštna sporočila predstavlja kršitev določb prvega odstavka 118. člena UUP, saj je bil ta prejet v elektronski obliki in ne v fizični obliki.

Upravni inšpektor ugotavlja, da je Občina Železniki v postopku izdaje soglasja stranki za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času za leto 2016 odločala dvakrat, in sicer obakrat za dva meseca. Pravna podlaga za takšno odločitev je bila vsebovana v takrat veljavnem Pravilniku o merilih za določitev podaljšanega obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost na območju Občine Železniki (Uradni list RS, št. 90/15), ki je v 4. odstavku 6. člena določal, da lahko Občina Železniki izdajo soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času veže na krajše časovno obdobje oziroma v celoti zavrne prijavljeni podaljšani obratovalni čas, če so podani predpisani pogoji. Tako je prvič soglašala, da lahko stranka ■ obratuje v podaljšanem času od 1. 1. 2016 do 29. 2. 2016 in drugič od 1. 3. 2016 do 30. 4. 2016.

- Po prvi alineji 1. odstavka 11. člena Pravilnika ZGos<sup>11</sup> gostinec pri pristojnem organu občine prijavlja redni obratovalni čas in prosi za izdajo soglasja za obratovanje v

<sup>10</sup> »Na vsak fizični dokument, ki ga glavna pisarna prejme od poštnega podjetja, dostavne ali kurirske službe, ali ga prinesejo stranke in druge osebe, uslužbenec glavne pisarne odtisne prejemno stampiljko, praviloma na zgornji desni del prve strani fizičnega dokumenta, tako da ne prekrije besedila dokumenta.«

<sup>11</sup> Gostinec mora razpored obratovalnega časa za svoj gostinski obrat prijaviti za gostinstvo pristojnemu organu občine 15 dni pred: začetkom novega koledarskega leta za naslednje koledarsko leto, začetkom obratovanja, spremembo obratovalnega časa.

podaljšanjem obratovalnega časa praviloma za koledarsko leto (od 1.1. do 31.12.), razen kadar si obratovanje sam omeji. Iz vlog je razvidno, da je stranka prijavljala obratovalni čas za koledarsko leto in da ji je Občina Železniki določila krajše obdobje obratovanja v podaljšanem obratovalnem času, za kar je imela pravno podlago v svojem predpisu. Po mnenju upravnega inšpektorja bi morala Občina Železniki v obeh primerih izdati upravno odločbo v kateri bi morala stranki obrazložiti zakaj se je odločila za izdajo soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času za obdobje krajše od enega leta, kar pa iz »Obrazca za prijavo obratovalnega časa gostinskega obrata (kmetije)«, ki je tudi odločba v formalnem smislu, ni razvidno. Temu dejstvu govori v prid tudi to, da je pri odločitvi o omejitvi izdaje soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času, izvajala posebni ugotovitveni postopek<sup>12</sup>, saj je pri nadzornih organih (policiji, tržnemu inšpektoratu) poizvedovala o kršitvah obratovalnega časa oziroma o kršitvah javnega reda in mira. Iz zadeve je razvidno, da je Občina Železniki v postopku odločanja o strankini vlogi zbirala razne dokaze oziroma izvajala dokazni postopek in sicer je pridobila dopise Tržnega inšpektorata in PP Škofja Loka. Pred izdajo soglasja (odločbe) pa z vsem tem gradivom ni seznanila stranke ■, da bi se lahko z gradivom seznanila in se do njega opredelila. Stranki ■ tako ni bila dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so bile pomembne za izdajo odločbe. Skladno s prvim odstavkom 9. člena ZUP je treba dati stranki možnost, da se izjasni o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo, preden se izda odločba, tretji odstavek 9. člena ZUP določa, da organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom. Tretja točka drugega odstavka 237. člena ZUP določa, da se šteje za bistveno kršitev pravil upravnega postopka, če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe. Občina Železniki je pri svoji odločitvi ta dejstva prezrla, svoje odločitve za skrajšanje obdobja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času ni obrazložila in je skrajšala obdobje v katerem lahko stranka ■ posluje v podaljšanem obratovalnem času. Občina Železniki je pri svoji odločitvi kršila pravila upravnega postopka, saj svoje odločitve ni obrazložila in je odločala v skrajšanem postopku in to kljub temu, da je vodila poseben ugotovitveni postopek. Upravni inšpektor po proučitvi zadeve ugotavlja, da odločba ne vsebuje vseh obveznih sestavin upravne odločbe po 214. členu ZUP<sup>13</sup> in da je brez obrazložitvev. Čeprav zahtevku stranke ni bilo v celoti ugodeno, odločba ne vsebuje niti dejanske,<sup>14</sup> niti pravne obrazložitve.<sup>15</sup> Če upravni akt nima obveznih sestavin obrazložitve, se takega upravnega akta ne da preizkusiti, kar je bistvena kršitev določb upravnega postopka.<sup>16</sup>

- S tem, ko stranka ■ tudi ni imela možnost, da se izjavi o ugotovitvah nadzornih organov, je Občina Železniki kršila načelo zaslišanja stranke iz 1. odstavka 9. člena ZUP.<sup>17</sup> Gre za bistveno kršitev pravil upravnega postopka iz 3. točke drugega odstavka 237. člena ZUP.

Iz zadeve izhaja, da je stranka ■ v mesecu maju 2016 prenehala opravljati gostinsko dejavnost v obratu ■

## **2. Zadeva št. 606-3/2010 – Zahteva za preklic soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času za gostinski obrat ■**

---

12 145. člen ZUP;

13 1. odstavek 214. člena ZUP: »Obrazložitev odločbe obsega: Obrazložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih; ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je le-to oprto; razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov; navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba; razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo, in razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank.«

14 1., 2. in 3. točka prvega odstavka 214. člena ZUP;

15 4. in 5. točka prvega odstavka 214. člena ZUP;

16 7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP: »če se odločbe ne da preizkusiti.« Tako tudi sodba UPRS št. IV U 64/2015.

17 »Preden se izda odločba, je treba dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo (zaslišanje stranke)«

- Tudi v tej zadevi upravni inšpektor ugotavlja, da Občina Železniki vse dokumente različnih subjektov (samostojnih podjetnikov, pravnih oseb) evidentira pod klasifikacijski znak 606-3/2010. Predstavljeni način evidentiranja več različnih subjektov v isto številko zadeve, ki ne pomenijo iste upravne zadeve, ni pravilen in skladen z določili UUP. V zadevi je evidentirano večje številko dokumentov, ki se nanašajo na dopisovanje med strankami, Občino Železniki in nadzornimi organi. Kot je že navedeno v prvi točki, mora Občina Železniki vsako zadevo evidentirati na način, da bo iz nje razvidna stranka in v skladu z določili UUP.

Pooblaščenka stranke ■ je 18. 6. 2015 na Občino Železniki vložila zahtevo za preklic soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času in zahtevo za priznanje lastnosti stranskega udeleženca v upravnem postopku za preklic soglasja za podaljšani obratovalni čas gostinskega obrata »■« z dne 23. 12. 2014. Na dokumentu je pravilno odtisnjena prejemna stampiljka s številko dokumenta 606-3/2010 -014 z 18. 6. 2015.

- Iz dokumenta, niti iz zadeve ni razvidno, da bi stranka ■ za vlogo plačala upravno takso. Tudi iz zadeve ne izhaja, da bi Občina Železniki pozvala stranko ■ da v skladu z določili Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 106/10 – uradno prečiščeno besedilo, 14/15 – ZUUJFO, 84/15 – ZZelP-J in 32/16 – v nadaljevanju ZUT)<sup>18</sup> plača takso in ji v ta namen poslala plačilni nalog za plačilo upravne takse. V ZUT ni najti določbe, da stranki ■ za vlogo ni potrebno plačati upravne takse.

Dne 13. 07. 2015 je Občina Železniki pooblaščenki stranke ■ poslala dopis št. 606-3/2010 -015 v katerem pooblaščenko seznanja z dejstvi glede izdaje soglasja in priložila dopis PP Škofja Loka in dopis Tržnega inšpektorata glede ugotovitev o kršitvah obratovalnega časa. Komu je dokument vročen ni navedeno, ampak je navedeno »Poslano s povratnico!«

- Upravni inšpektor ugotavlja, da Občina Železniki vloge stranke ■ za preklic soglasja in za priznanje položaja stranskega udeleženca, ni obravnavala ne v procesnem in ne v materialnem smislu, niti se do njiju ni opredelila. V primeru, da bi ugotovila, da sta vlogi nepopolni ali nerazumljivi, bi morala stranko pozvati, da vlogi dopolni<sup>19</sup>, če pa sta bili popolni, pa je bila dolžna o zahtevkih stranke odločiti. Občina Železniki bi morala postopati po določenih 142. členu ZUP<sup>20</sup> in zahtevo stranke za vstop v postopek preizkusiti in o tem izdati Sklep, kar pa ni naredila. Občina Železniki je s tem kršila določbe 142. člena ZUP.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da na dokumentu ni navedeno, na kateri naslov je potrebno dokument odposlati. Način vročitve odredi uradna oseba, ki vodi postopek, po določbah ZUP. To naredi s pisarniško odredbo po 1. odstavku 169. člena UUP na samem dokumentu.

Pod št. 606-3/2010-020 je evidentiran vhodni dokument »Soglasje za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času za gostinski lokal ■.«, ki ga je poslala pooblaščenka stranke

<sup>18</sup> »Če ob nastanku taksne obveznosti taksa ni plačana oziroma ni plačana v predpisani višini, organ, ki prejme od taksnega zavezanca vlogo ali drug dokument, izroči oziroma pošlje taksnemu zavezancu plačilni nalog, s katerim mu naloži plačilo takse v 15 dneh od vročitve plačilnega naloga. Plačilni nalog mora vsebovati osebno ime, enotno matično številko občana ali davčno številko in naslov zavezanca, za pravno osebo pa ime, davčno ali matično številko in sedež, višino takse in pravno podlago za njeno odmero, številko računa za nakazilo, referenco, pouk o pravnem sredstvu ter opozorilo o posledicah, če takse v roku ne plača.«

<sup>19</sup> 67. člen ZUP;

<sup>20</sup> »Če zahteva vstop v postopek med postopkom nekdo, ki doslej ni bil stranka, in zahteva, da se mu prizna lastnost stranke, preizkusi uradna oseba, ki vodi postopek, ali ima pravico biti stranka, in izda o tem pisni sklep. Zoper sklep, s katerim se mu lastnost stranke ne prizna, je dovoljena pritožba, ki zadrži izvršitev sklepa. Oseba, ki zahteva udeležbo v postopku, mora v svoji vlogi določno navesti, v čem je njen pravni interes, in, če je mogoče, predložiti tudi dokaze. Oseba lahko zahteva vstop v postopek kot stranka kadarkoli med postopkom. O zahtevi za vstop v postopek se nemudoma obvesti ostale stranke. Vsaka stranka lahko oporeka osebi pravico do vstopa v postopek. Uradna oseba lahko razpiše posebno obravnavo, na kateri se obravnava zahteva za vstop v postopek. Oseba, ki med postopkom vstopi vanj kot stranka, mora sprejeti postopek v tistem stanju, v katerem je ob njenem vstopu. Določbe tega člena veljajo tudi za stranske udeležence.«

█. po elektronski pošti in v katerem zahteva izdano soglasje za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času za gostinski obrat █ za leto 2016.

- Na elektronskem sporočilu je naveden datum pošiljanja 20. 1. 2016, na njem pa še dodatno odtisnjena prejemna stampiljka z datumom 21. 1. 2016. Odtis prejemne stampiljke na elektronska poštna sporočila predstavlja kršitev določb prvega odstavka 118. člena UUP, saj je bil ta prejet v elektronski obliki in ne v fizični obliki.

Dne 21. 1. 2016 je Občina Železniki pooblaščenki stranke █ poslala dopis št. 606-3/2010-021 s kopijo izdanega soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času. Komu je dokument vročen ni navedeno, ampak je navedeno »Poslano s povratnico!«

- Upravni inšpektor ugotavlja, da na dokumentu ni naveden na kateri naslov je potrebno dokument odposlati. Način vročitve odredi uradna oseba, ki vodi postopek, po določbah ZUP. To naredi s pisarniško odredbo po 1. odstavku 169. člena UUP na samem dokumentu.

Pod št. 606-3/2010-023 je evidentiran vhodni dokument »Pritožba zoper odločbo za gostinstvo pristojnega organa Občine Železniki št. 321-1/2015-037«, ki ga je poslala pooblaščenka stranke █. V dokumentu je navedena in priložena ena priloge, in sicer pooblastilo. Na dokumentu je pravilno odtisnjena prejemna stampiljka s številko dokumenta 606-3/2010-023 z dne 4. 2. 2016.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da se pritožba po vsebini nanaša za zadevo št. 321-1/2015. Takšno evidentiranje in razvrščanje dokumentov ni v skladu s pravili UUP, saj se predmetna pritožba nedvoumno nanaša na dokumente zadeve št. 321-1/2015, zato bi bilo ustrezneje, da je evidentirana v tej konkretni zadevi<sup>21</sup> in ne ločeno od nje. Nesporno je namreč, da predmetna pritožba nadaljuje oz. spada v zadevo 321-1/2015 in ne predstavlja nove zadeve, niti je ni možno evidentirati v zadevo, ki se ne nanaša na zadevo na katero je vložena pritožba. Predmetni način vsebinskega razvrščanja dokumentarnega gradiva pa predstavlja nepregledno poslovanje organa, pri čemer posledično ni sledljivosti glede vloženi pravni sredstev in odločitve o le-teh v konkretnih zadevah (kar lahko posledično predstavlja tudi napačen prikaz upravnih statističnih podatkov). Zaradi tega upravni inšpektor ugotavlja kršitev določb 92. člena UUP.<sup>22</sup>
- Upravni inšpektor ugotavlja, da prejemna stampiljka na dokumentu vsebuje polje »Priloge«, v katero pa ni vpisana priloga, ki je bila priložena, kar predstavlja kršitev določb 7. odstavka 118. člena UUP.
- Iz dokumenta, niti iz zadeve ni razvidno, da bi stranka █ za pritožbo plačala upravno takso. Tudi iz zadeve ne izhaja, da bi Občina Železniki pozvala stranko █, da v skladu z določili ZUT plača takso in ji v ta namen poslala plačilni nalog za plačilo upravne takse. V ZUT ni najti določbe, da stranki █ v tej zadevi ni potrebno plačati upravne takse.

Dne 16. 2. 2016 je Občina Železniki stranki █ izdala Sklep št. 606-3/2010-024 s katerim je predlog za obnovo postopka zavrgla. V uvodu sta kot pravna podlaga za odločitev navedeni 57. in 61. člen Statuta Občine Železniki (Uradni list RS, št. 88/15) in ZUP. Sklep je podpisan župan Občine Železniki █.

- Uvodoma upravni inšpektor ugotavlja, da je Občina Železniki napačno uporabila določila ZUP in pritožbo stranke █ obravnavala kot predlog za obnovo postopka, čeprav

---

21 Zadeva in vsak dokument v njej imata isto številko zadeve. Številka zadeve se ne more spremeniti. Vloga dokumenta je navedena v 142. členu UUP;

22 »Vsako delo organov, kadar opravljajo upravne naloge, je treba dokumentirati z ustreznim pisnim zapisom: dokumentom, zaznamkom ali pisarniško odredbo tako, da je mogoče delo kasneje pregledovati, preverjati njegovo pravilnost, pravočasnost in kakovost izvajanja, dokazovati dejstva in ohraniti zapise za znanost in kulturo ali za pravno varnost pravnih in fizičnih oseb.«



iz vsebine pritožbe to ne izhaja. Občina Železniki bi morala pritožbo obravnavati v skladu z določili 240. člena ZUP<sup>23</sup> in jo zavreči, če je bila prepozna. Nikakor pa je ne bi smela obravnavati kot predlog za obnovo postopka. Oseba, ki doslej ni bila stranka, lahko zahteva vstop v postopek kadarkoli med postopkom na prvi stopnji. Po izdaji odločbe lahko zahteva vstop v postopek le s pritožbo, vendar le, dokler je odprt rok za pritožbo za katero od strank, sicer pa le s predlogom za obnovo postopka.<sup>24</sup> Takšnega predloga pa stranka ni vložila.

V primeru, da bi iz vsebine pritožbe izhajal zahtev, da stranka podrejeno zahteva obnovo postopka, bi o tem lahko odločal izključno samo prvostopenjski organ, to je občinska uprava Občine Železniki, ne pa župan Občine Železniki, ki v skladu z določili ZUP ni stvarno pristojen za odločanje.<sup>25</sup> Ponovno gre za bistveno kršitev pravil upravnega postopka, kot je bilo že navedeno.

S tem pa je tudi v Sklepu naveden napačen pouk o pravnem sredstvu, saj je v skladu z 271. členom ZUP<sup>26</sup> zoper ta sklep dovoljena pritožba in ne kot je napačno navedeno, da je dovoljen upravni spor.

- Upravni inšpektor se glede nato, da je akt sam po sebi nezakonit in da ga je izdal stvarno nepristojen organ, v presojo ostale vsebine ni spuščal (npr. v uvodu je potrebno navajati samo predpis o pristojnosti organa<sup>27</sup>, ki pa je glede na odločanja v konkretnem primeru samo 267. člen ZUP,<sup>28</sup> ni navedena upravna zadeve (npr. v zadevi »pritožbe zoper odločbo za gostinstvo pristojnega organa Občine Železniki št. 321-1/2015-037«), odredba o vročanju je neustrezna, ipd).

V zadevi 606-3/2010 je vknjiženih več vhodnih dokumentov, ki se nanašajo na tožbo, ki jo je stranka vložila na Upravno sodišče. Iz pregleda dokumentov:

- št. 606-3/2010-030 z 21. 3. 2016,
- št. 606-3/2010-034 z 16. 5. 2016,
- št. 606-3/2010-036 z 25. 5. 2016,
- št. 606-3/2010-038 z 14. 6. 2016,
- št. 606-3/2010-040 z 12. 7. 2016 in
- št. 606-3/2010-042 z 21. 9. 2016

je razvidno, da Občina Železniki na vhodne dokumente sicer odtisne prejemne stampiljke, vendar prejemnih stampilk ne izpolni v celoti, saj v njih ne vpisuje priloženih prilog, kar predstavlja kršitev določb 7. odstavka 118. člena UUP.

### **3. Zadeva: 321-1/2016 – Izdaja soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času za gostinske obrate**

- Tudi v tej zadevi upravni inšpektor ugotavlja, da Občina Železniki vse dokumente različnih subjektov (samostojnih podjetnikov, pravnih oseb) evidentira pod klasifikacijski znak 321-1/2016. Predstavljeni način evidentiranja več različnih subjektov v isto številke

---

23 »Organ prve stopnje preizkusi, ali je pritožba dovoljena in pravočasna in ali jo je vložila upravičena oseba. Če pritožba ni dovoljena, če je prepozna ali če jo je vložila neupravičena oseba, jo organ prve stopnje zavrne s sklepom. Zoper sklep, s katerim je bila pritožba po prejšnjem odstavku zavrnjena, ima stranka pravico pritožbe. Če organ druge stopnje, ki odloča o pritožbi, spozna, da je pritožba utemeljena, odloči hkrati tudi o zavrnjeni pritožbi.«

24 Glej Sklep Vrhovnega sodišča št. X Ips 824/2005;

25 2. odstavek 266 člena ZUP: »O predlogu za obnovo postopka odloča tisti organ, ki je izdal odločbo, na katero se predlog za obnovo nanaša.«

26 Zoper sklep, izdan o predlogu za obnovo postopka, in zoper odločbo, izdano v obnovljenem postopku, je dovoljena pritožba, razen v primerih, ko po določbah tega zakona pritožbe ni.

27 ZUP s komentarjem. Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 2004.

28 »Ko organ, ki je pristojen za odločanje o predlogu za obnovo, prejme predlog, mora preizkusiti, ali je predlog dovoljen, popoln in pravočasen, ali ga je podala upravičena oseba in ali je okoliščina, na katero se predlog opira, verjetno izkazana. Če pogoji iz prejšnjega odstavka niso izpolnjeni, zavrne pristojni organ predlog s svojim sklepom. Če so pogoji iz prvega odstavka tega člena izpolnjeni, preizkusi pristojni organ, ali so okoliščine oziroma dokazi, ki se navajajo kot razlog za obnovo, taki, da bi lahko pripeljali do drugačne odločbe, razen v primeru iz 9. in 10. točke 260. člena; če ugotovi, da niso, zavrne predlog s svojo odločbo.«

zadeve, ki ne pomenijo iste upravne zadeve, ni pravilen in skladen z določili UUP. Kot je že navedeno v prvi točki mora Občina Železniki vsako zadevo evidentirati na način, da bo iz nje razvidna stranka in v skladu z določili UUP.

#### 4. Pooblastilo

Iz priloženega pooblastila št. 021-1/2010-002 z 1. 10. 2010, ki ga je izdal župan Občine Železniki ■, ■ je razvidno, da je uradna oseba pooblaščenca za odločanja v vseh upravnih zadevah na prvi stopnji iz izvirne pristojnosti občinske uprave. Pooblastilo je bilo dano na podlagi 17. in 28. člena ZUP.

- Iz izdanega pooblastila je razvidno, da sta kot pravni podlagi navedena 17.<sup>29</sup> in 28. člena ZUP. Pravna podlaga za izdajo pooblastila predstojnika organa uradnim osebam za odločanje v upravnem postopku je samo 28. člen ZUP. V uvodu je odveč navajati pravno podlago (17. člen), ki tudi v času izdaje pooblastila ni predstavljala pravno podlago za izdajo pooblastila. Pri tem upravni inšpektor opozarja na to, da iz pooblastila izhaja, da je uradna oseba pooblaščenca za odločanja v vseh upravnih zadevah na prvi stopnji samo iz izvirne pristojnosti občinske uprave, dočim nima pooblastila za odločanje o upravnih zadevah iz prenešene pristojnosti države na samoupravno lokalno skupnost, kar posledično pomeni, da ne more odločati npr. o izdaji soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času ali odločati o soglasju za poseg v varovalni pas občinske ceste. Pri tem upravni inšpektor opozarja tudi na to, da v pooblastilu ni potrebno navajati, da je uradna oseba ustrezno strokovno usposobljena in da ima potrebno izobrazbo, saj je to pogoj, da se uradno osebo lahko pooblastilo za vodenja ali odločanje v upravnih zadevah.

Iz priloženega pooblastila št. 021-1/2010-010 z 1. 10. 2010, ki ga je izdal župan Občine Železniki ■, Valeriji Štibelj je razvidno, da je uradna oseba pooblaščenca za vodenje posameznih dejanj v postopku pred izdajo odločbe na prvi stopnji v upravnih zadevah s področja občinske uprave. Pooblastilo je bilo dano na podlagi 30. člena ZUP.

- Pri tem upravni inšpektor opozarja na to, da v pooblastilu ni potrebno navajati, da je uradna oseba ustrezno strokovno usposobljena in da ima potrebno izobrazbo, saj je to pogoj, da se uradno osebo lahko pooblastilo za vodenja ali odločanje v upravnih zadevah.

#### UKREPI:

Upravni inšpektor na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku

#### odreja:

županu Občine Železniki ■:

- da z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika seznanijo uradne osebe, ki vodijo upravne postopke in jih opozorijo na spoštovanje določb ZUP in UUP v postopkih v katerih je bil opravljen nadzor;
- da v skladu s svojimi pristojnostmi zagotovijo, da bodo uradne osebe spoštovale temeljna načela upravnega postopka;

---

<sup>29</sup> »Za odločanje o upravnih zadevah iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti je na prvi stopnji pristojna uprava samoupravne lokalne skupnosti, če zakon ne določa drugače. Za odločanje o upravnih zadevah iz prenešene pristojnosti države na samoupravno lokalno skupnost, je na prvi stopnji pristojna uprava samoupravne lokalne skupnosti, če zakon ne določa drugače.«

- da odpravi nepravilnosti glede ugotovljenih kršitev o pristojnosti organa in uradnih oseb (odločanje stvarno nepristojnega organa, odločanje istih uradnih oseb na I. in II. stopnji);
- da v bodoče, v kolikor bo občina zavrnila izdajo soglasja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času ali ga skrajšala, uradna oseba izvede posebni ugotovitveni postopek in pred izdajo odločbe o svojih ugotovitvah in gradivom seznanj stranke, kot to določa temeljno načelo zaslišanja stranke v 9. členu ZUP;
- da v bodoče, v kolikor bo občina prejela pritožbe stanovalcev ali zahtevo stranke za priznanje lastnosti stranskega udeleženca v upravnem postopku za preklic soglasja za podaljšan obratovalni čas, zagotovi uvedbo postopka po uradni dolžnosti, v katerem naj uradna oseba v posebnem ugotovitvenem postopku ugotovi utemeljenost pritožb stanovalcev, kot razlog za morebitni preklic že izdanega soglasja in odloči o vlogi
- da v skladu s svojimi pristojnostmi zagotovi pravilno vročanje dokumentov v skladu z določbami 87. člena ZUP;
- da v skladu s svojimi pristojnostmi zagotovi, da bodo dokumenti v zadevah na predpisan način evidentirani in oblikovani v skladu z 2. odstavkom 74. člena ZUP ter 92. člen UUP;
- da odpravi nepravilnosti glede poslovanja s prejemno stampiljko;
- da odpravi nepravilnosti pri uporabi načrta klasifikacijskih znakov;
- da poskrbi za izdajo pooblastil uradnim osebam za vodenje in odločanje v upravnih postopkih na podlagi pravih pravnih podlagah ter pri tem upošteva ugotovitve tega zapisnika;
- da zagotovi pravilno določanje pisarniških odredb v skladu z 169. člen UUP in
- da o sprejetih ukrepih pisno obvesti Inšpektorat za javni sektor in o tem predloži dokazila, in sicer najkasneje do 20. 2. 2017.

Upravni inšpektor na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku

**predlaga:**

županu Občine Železniki ■:

- da v zvezi z upravnim sporom v upravni zadevi št. 606-3/2010 v skladu z 273. členom ZUP ugotovi tožbenemu zahtevku in odpravi ali spremeni svoj Sklep, iz razlogov zaradi katerih bi ga lahko odpravilo sodišče in
- da v okviru svojih pristojnosti preuči možnosti za ustrezno spremembo Pravilnika o merilih za določitev podaljšanega obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost na območju občine Železniki v smislu določitve meril, ki se nanašajo na potrebe gostov in značilnosti ter potreb kraja za določitev podaljšanega obratovalnega časa gostinskih obratov, ter pri tem upošteva ugotovitve tega zapisnika.

mag. Darko Gradišnik  
Upravni inšpektor  
Inšpektor svetnik

Vročiti:

- Občina Železniki, [uprava@obcina.zelezniki.si](mailto:uprava@obcina.zelezniki.si), po elektronski pošti;