



Datum: 10. 3. 2017

## **Nadzori s področja vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja v javnih agencijah**

Upravna inšpekcija je v letu 2016 izvedla 5 inšpekcijskih nadzorov vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja v javnih agencijah, in sicer:

- v Javni agenciji Republike Slovenije za promet,
- v Javni agenciji Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije,
- v Javni agenciji Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke,
- v Javni agenciji za civilno letalstvo Republike Slovenije in
- v Javni agenciji za komunikacijska omrežja in storitve RS.

V izvedenih nadzorih je upravna inšpekcija zaznala več ponavljajočih kršitev.

### **1 Kršitve na področju izvajanja določb ZUP**

#### *1.1. Kršitev temeljnih načel*

##### Načelo varstva pravic strank

- Upravna inšpekcija ugotavlja, da iz razpoložljive dokumentacije ni razvidno, da je stranka bila seznanjena z izrečenim nujnim ukrepomčasne prepovedi opravljanja dejavnosti izvajanja privilegijev izpraševalca. Na podlagi navedenega opozarja na kršitev temeljnega načela ZUP o varstvu pravic strank v upravnem postopku, ki je določeno v 7. členu ZUP.

##### Načelo zaslišanje strank

- Pooblaščen uradna oseba agencije je 30. 3. 2016 izdelala odločbo, 31. 3. 2016 pa je bila odločba vročena stranki na zaslišanju, ki se je nanašalo na vsebino odločitve v izdani odločbi. Stranki je bila torej vročena odločba, še preden je uradna oseba stranko seznanila z ugotovitvami, dejstvi in okoliščinami, pomembnimi za sprejeto odločitev o zadevi, na katere bi stranka lahko podala svojo izjavo, zato je uradna oseba s tem kršila načelo zaslišanja stranke (9. člen ZUP).

##### Načelo ekonomičnosti

- Upravna inšpekcija ugotavlja, da je od vložitve vloge do poziva k dopolnitvi roka minilo več kot 6 mesecev, zato opozarja na kršitev prvega odstavka 67. člena ZUP in na kršitev načela ekonomičnosti postopka kot enega izmed temeljnih načel ZUP,
- Sklep o ustavitvi postopka je bil izdan več kot 10 mesecev po prejetem odzivu zavezanca. Niti iz dokumentacije zadeve niti iz obrazložitve sklepa ne izhaja, da bi uradna oseba opravila v tem času kakršnokoli procesno dejanje, zato upravna inšpekcija ugotavlja kršitev načela ekonomičnosti postopka.

#### *1.2. Oblikovanje konkretnih upravnih aktov*

##### Uvodi odločb/sklepov

Pri navajanju pravnih podlag za izdajo konkretnih upravnih aktov (predvsem odločb) so navedeni tudi člani predpisov, ki ne predstavljajo pravnih podlag. Uvodi konkretnih upravnih

aktov so tudi pomanjkljivi glede navedb o načinu uvedbe postopka in drugih obveznih vsebin, ki jih predpisuje ZUP v 212. členu.

Upravna inšpekcija ugotavlja, da v uvodih ni naveden:

- način uvedbe postopka,
- ni navedeno osebno ime stranke,
- ni navedena zadeva, o kateri organ odloča,
- navedeni so določbe predpisov, ki ne predstavljajo stvarno oziroma krajevno pristojnost,
- pravilen organ oziroma uradna oseba, ki je izdaja odločbo (v inšpekcijskih zadevah je navedeno, da odločbo izdaja organ, kar pa je glede na določbo 4. odstavek 28. člena ZUP nepravilno, saj imajo inšpektorji že na podlagi zakona pristojnost izdajati odločbe, in to mora biti razvidno tudi iz uvoda odločbe; v teh primerih se navede, da odločbo izdaja uradna oseba organa in ne organ, npr. inšpektor ali pa nadzornik).

#### Izreki odločb

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- je izrek pomanjkljiv in nedoločen,
- rok za izvršitev obveznosti ni natančno določen,
- ni odločeno o stroških postopka.

#### Obrazložitev odločb

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- je uradna oseba izdala odločbo s skrajšano obrazložitvijo, vendar pa v odločbi ni navedla pravnih predpisov, na podlagi katerih je odločila, zato opozarja na kršitev četrtega odstavka 214. člena ZUP,
- obrazložitev odločbe je pomanjkljiva, pavšalna, odločba ni obrazložena glede vseh točk izreka in
- v odločbi ni navedenih določb predpisov, na katere se opira odločba.

Upravna inšpekcija ob tem opozarja, da če odločba nima obveznih sestavin obrazložitve, ki se nanaša na dejansko podlago in pravno podlago, na kateri temelji izrek odločbe, je podana bistvena kršitev določb upravnega postopka, saj se odločbe ne da preizkusiti.

#### Pouk o pravnem sredstvu

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- uradna oseba ni navedla, koliko znaša taksa za vloženo pritožbo,
- poimenovanje pouka o pravnem sredstvu z »pravni pouk« ni v skladu z določili 215. člena ZUP,
- so v pouku o pravnem sredstvu navedeni uradni listi in odločitve ustavnega sodišča, kar pa ne spada v pouk o pravnem sredstvu, saj gre za vsebine predpisov, ki morajo biti navedeni v drugih delih konkretnega upravnega akta.

#### Podpisovanje odločb

- Na odločbi je pri podpisu uradne osebe, ki je izdala odločbo, pripisano »po pooblastilu generalne direktorice«, kar ni pravilno.

Upravna inšpekcija pojasnjuje, se pri navedbi podpisa uradne osebe, ki je pooblaščen za odločanje, ne pripisuje »po pooblastilu generalne direktorice«.

### *1.3. Izdelovanje zapisnikov*

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- uradna oseba v zapisniku o ogledu ni vpisala ure dejanja,
- izjave strank niso zapisane v prvi osebi in posamezne izjave strank niso podpisane,
- v zapisniku ni podpisa zavezanca,
- uradna oseba ni podpisala posamezne strani zapisnika,
- je ustna prepoved opravljanja dejavnosti pomembno dejanje v postopku, o katerem je potrebno sestaviti zapisnik,

- je pooblaščen uradna oseba organa izvedla uradno dejanje v inšpekcijskem postopku, in sicer kontrolni pregled spletne strani inšpekcijskega zavezanca in pregled posredovanih dokazil o odpravi nepravilnosti, o izvedenem uradnem dejanju bi moral inšpektor sestaviti kontrolni zapisnik.

#### 1.4. Izdelovanje uradnih zaznamkov

Upravna inšpekcija ugotavlja, da

- v dokumentaciji zadeve ni dokumenta, iz katerega bi bilo razvidno, da je uradna oseba preverjala določena dejstva na Oddelku ....., zato opozarja, da bi morala uradna oseba o preverjanju na Oddelku.....sestaviti uradni zaznamek in ga evidentirati v zadevo,
- bi glede na vsebino zapisanega v uradnem zaznamku (izjava stranke, izrek ustne odločitve) moral biti o tem sestavljen zapisnik in ne zgolj uradni zaznamek (uradni zaznamek se piše o uradnih zapažanjih in ugotovitvah, ustnih navodilih in sporočilih ter okoliščinah, ki se tičejo samo notranjega dela organa, pri katerem se vodi postopek).

#### 1.5. Izdelovanje vabil

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- so v vabilu posledice zaradi neupravičenega izostanka na narok sicer navedene, vendar so navedene z nedoločnimi in pavšalnimi izrazi, kar ni v skladu z določbami 71 in 73. člena ZUP,
- je iz vabila na narok, izdanega 30. 3. 2015, razvidno, da je datum naroka določen za 8. 4. 2016, čeprav je stranka po določbah 87. člena ZUP imela pravico vabilo prevzeti v roku 15 dni od dneva poskusa osebne vročitve vabila. Zato upravna inšpekcija ugotavlja, da je določanje datuma naroka v konkretnem primeru bilo nepravilno.

#### 1.6. Kršenje instruksijskih rokov

- Upravna inšpekcija je ugotavlja, da: je pooblaščen oseba agencije kršila instruksijski rok za izdajo sklepa o dovolitvi izvršbe, določen v 2. odstavku 290. člena ZUP, saj je sklep o dovolitvi izvršbe izdala po več kot 30 dneh od dneva, ko je odločba postala izvršljiva,
- agencija o zahtevku (vloga za podaljšanje odločbe o dodelitvi radijske frekvence) do dne inšpekcijskega nadzora še ni odločila, zato upravna inšpekcija ugotavlja, da je bil v zadevi kršen instruksijski rok za izdajo odločbe iz 222. člena ZUP,
- je agencija pri izdaji odločbe v ponovnem postopku kršila instruksijski rok iz 4. odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu, saj o zadevi ni odločila v roku 30 dni od dneva, ko je prejela sodbo,
- agencija v ponovljenem postopku ni sledila določbi tretjega odstavka 251. člena ZUP, po katerem je potrebno odločbo v ponovljenem postopku izdati brez odlašanja, najpozneje pa v roku 30 dneh od prejema zadeve. Agencija je odločbo drugostopenjskega organa prejela 19. 2. 2015, odločitev v obliki sklepa pa je izdala 29. 10. 2015.

#### 1.7. Poslovanje z vlogami

Upravna inšpekcija je ugotovila, da:

- bi morala uradna oseba o podaljšanju roka za dopolnitev vloge, v skladu z določili ZUP, izdati sklep. Ker navedenega ni storila, je kršila 99. in 226. člen ZUP,
- agencija ni postopala v skladu z določili 2. odstavka 22. člena ZDIJZ, saj bi morala o vlogi za posredovanje informacije javnega značaja odločiti kot o delni zavrnitvi zahteve za dostop do IJZ z izdajo odločbe, ne pa z odgovorom stranki,
- da uradna oseba prejete vloge ni pregledala v roku petih delovnih dni, kot to določa prvi odstavek 67. člena ZUP.

#### 1.8. Dopisi za dopolnitev vlog

Upravna inšpekcija ugotavlja, da so dopisi za dopolnjevanje vlog pogosto pomanjkljivi in tudi napačni ter da jih naslovníkom vročajo na nepravilen način. Pri tem ugotavlja, da:

- v pozivih niso navedene pravne podlag za zahtevana dokazila,
- ni naveden rok za predložitev dokazil,
- je bil poziv k dopolnitvi vloge posredovan po e-pošti, kar pomeni, da uradna oseba pri obravnavi vloge ni spoštovala določb 87. člena ZUP in zahteve v obliki dopisa za odpravo pomanjkljivosti stranki ni vročila osebno, saj poziv za dopolnitev vloge predstavlja dokument, od vročitve katerega začne teči rok,
- dokazila, ki jih je uradna oseba agencije zahtevala od stranke, predstavljajo zahtevo za vsebinsko dopolnitev vloge, ki jo je uradna oseba od stranke bila upravičena zahtevati na podlagi 140. člena ZUP in ne na podlagi drugega odstavka 67. člena ZUP,
- je uradna oseba iz razlogov nepopolnosti od stranke zahtevala dopolnitev vloge tudi z dokumenti, ki za formalno popolnost vloge niso nujni oz. potrebni.

#### *1.9.. Pošiljanje dopisov po elektronski pošti ( kršitev 87. čl. ZUP)*

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- je organ odločbo vročil po navadni elektronski poti in s tem kršil 86. člen ZUP v povezavi s prvim odstavkom 87. člena ZUP. Organ bi moral odločbo vročiti po določbah 87. člena ZUP ali po elektronski poti preko varnega elektronskega predala, kot to določa prej navedeni 86. člen ZUP.

#### *1.10. Stroški postopka*

Po določbah 118. člena ZUP organ v odločbi odloči tudi o stroških postopka. Stroški postopka po določbi 113. člena ZUP predstavljajo stroške, ki nastanejo organu ali stranki med postopkom ali zaradi postopka, to pa so lahko potni stroški uradnih oseb, izdatki za priče, izvedence, tolmače, ogled, pravno zastopanje, oglase, prihod, izgubo dohodka, strokovno pomoč, odškodnina za škodo, ki nastane pri ogledu ipd. V nadzoru je upravna inšpekcija ugotovila, da je organ v postopku, začetem na vlogo stranke, stranki v odločbi zaračunal stroške, ki po določbah ZUP ne spadajo med stroške postopka:

- iz obrazložitve odločbe je razvidno, da je organ v konkretnem primeru zaračunal stroške dela organa v višini 1.000,00 EUR, prevozne stroške v višini 38,48 EUR in stroške dnevnice v višini 14,90 EUR, vse skupaj v višini 1053,38 EUR, pri tem pa ni specificiral, katero konkretno delo organa je bilo stranki zaračunano. Eventualno bi lahko šlo za izdatke za stroške ogleda izven sedeža organ, to pa glede na obrazložitev izdane odločbe, lahko predstavlja le prevozne stroške in dnevnice, ne pa stroške plač javnih uslužbencev. Ob tem upravni inšpektor predvsem opozarja, da iz obrazložitve ni razvidno, na kakšen način je organ stranki izračunal stroške dela organa v višini 1.000,00 eur. Tudi če bi to predstavljalo zaračunavanje dela uradne osebe na terenu po 5. členu Tarife, po kateri je urna postavka ovrednotena s petimi točkami, vrednost ene točke pa po Tarifi znaša 5 evrov, ni mogoče ugotoviti, da bi v konkretnem primeru bil pravilno zaračunan znesek v višini 1.000,00 euro, saj začetek in konec ustne obravnave nista navedena v izdanem zapisniku.

#### *1.11. Nepravilno izvajanje določb 28. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru in nekaterih drugih določb tega zakona*

V nadzorih je upravna inšpekcija ugotovila, da nekatere službe v obravnavanih javnih agencijah izvajajo tudi določbe Zakona o inšpekcijskem nadzoru. Pri tem je ugotovila nepravilnosti pri izvajanju določb 28. in 16. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru, in sicer:

- upravna inšpekcija pojasnjuje, da je pravna podlaga za izdajo sklepa o ustavitvi upravnega inšpekcijskega postopka v primerih, ko zavezanec odpravi ugotovljene nepravilnosti in nadaljnje ukrepanje inšpekcijskega organa ni potrebno, četrti odstavek 135. člena ZUP in ne prvi odstavek 28. člena ZIN, kot je napačno navedel nadzornik. Upravni inšpekcijski postopek se na podlagi prvega odstavka 28. člena ZIN ustavi le v primerih, ko nepravilnosti niso bile ugotovljene. Na podlagi navedenega upravna inšpekcija opozarja na kršitev četrtega odstavka 135. člena ZUP v povezavi s prvim odstavkom 28. člena ZIN,

- obrazložitev odločbe vsebuje podatke o prijavitelju, kar predstavlja kršitev določb 16. člena ZIN, ki določa tajnost vira (podatki o prijavitelju).

### 1.12. Vodenje izvršilnih postopkov:

Izdelovanje izrekov sklepa o dovolitvi izvršbe:

- upravna inšpekcija ugotavlja, da je v izreku sklepa o dovolitvi izvršbe nepravilno naveden datum nastopa izvršljivosti odločbe. Iz pripete povratnice o vročitvi odločbe izhaja, da je bila vročitev opravljena osebno dne 13. 6. 2016, zato je odločba postala izvršljiva dne 22. 6. 2016. V konkretnem primeru je v odločbi določeno, da se dejanje, ki je predmet izvršbe, mora opraviti v določenem roku, zato tudi odločba postane izvršljiva s pretekom tega roka. Upravna inšpekcija je ugotovila, da v konkretnem primeru pooblaščenca oseba agencije ni pravilno ugotavljala teka roka, s tem pa je kršila določbe 101. člena ZUP, posledično pa tudi določbe 224. člena ZUP. V izreku tudi ni navedena odločitev, da morebitna pritožba ne zadrži izvršitve, kot to določa 292. člen ZUP.

## **2 Kršitve na področju izvajanja določb UUP**

### *2.1. Poslovanje s prejemno štampljko*

Upravna inšpekcija v več primerih ugotavlja, da prejemna štampljka nima izpolnjenega polja »priloge«, kar predstavlja kršitev določb 118. člena UUP.

### *2.2. Pisarniške odredbe za vročitve dokumentov*

Upravna inšpekcija ugotavlja, da:

- je organ pomanjkljivo navedel način vročitve, ker ni konkretiziral, da je potrebno sklep vročiti »OSEBNO« po ZUP,
- je pri odrejeni vročitvi navedeno tudi »arhiv«, kar je nepotrebno, saj se dokumentov ne vroča arhivu organa, ampak samo strankam,
- način pisarniške odredbe za vročitev dokumenta »po 91. členu ZUP« ni pravilen. V konkretnem primeru gre za vročanje dokumentov, pri katerih je posledica vročitve začetek teka roka. Zato bi morala biti odrejena vročitev »Radio X d.o.o., naslov - osebno«, torej po 87. členu ZUP. 91. člen ZUP določa poenostavljeno izvedbo osebnega vročanja pravnim osebam, ne pa načina vročitve.

### *2.3. Opremljanje odločb s štampljko pravnomočnost/dokončnost*

Upravna inšpekcija je v več primerih ugotovila, da se pred vložitvijo zadev v tekočo zbirko dokumentarnega gradiva ne ugotavlja dokončnost in pravnomočnost upravnih aktov (odločb), kot to določa 5. odstavek 183. člena UUP.

### *2.4. Kronološko evidentiranje dokumentov*

Ker dokument ni bil evidentiran v zadevo še isti dan, kot je nastal, torej 13. 11. 2014, oziroma najkasneje naslednji dan, 14. 11. 2014, ampak je bil evidentiran šele 24. 11. 2014, je upravna inšpekcija ugotovila kršitev tretjega odstavka 159. člena UUP.

### *2.5. Ovoj zadeve*

Upravna inšpekcija ugotavlja pomanjkljivosti pri poslovanju z ovoji zadev, in sicer:

- da ni označbe datuma rešitve,
- da je ovoj zadeve v rubrikah Rok rešitve, rešeno, Datum in Podpis, neizpolnjen.

### *2.6. Pravilnost evidentiranja dokumentov, odprtje novih zadev*

Upravna inšpekcija je pri ravnanju z dokumentarni gradivom ugotovila več nepravilnost glede evidentiranja dokumentov, in sicer:

- v zadevi ni izkazanega dokazila o opravljeni vročitvi dokumenta (povratnice), kar predstavlja kršitev določb 6. odstavka 117. člena UUP,
- na zapisniku je zapisana le številka zadeve, ki je sestavljena iz klasifikacijskega znaka, zaporedne številke zadeve v okviru tega znaka in štirih številk letnice leta, v katerem je zadeva nastala, ni pa navedene zaporedne številke izhodnega dokumenta,
- naziv upravne zadeve ni v skladu s 139. členom UUP, saj ne označuje vsebinske značilnosti vseh dokumentov v zadevi. (Vsebina zadeve mora biti namreč že ob prvem dokumentu določena v evidenci tako, da so iz nje razvidni celotna vsebina obravnave, vsebinsko vprašanje ali naloga. Kratka vsebina zadeve se mora smiselno, ne pa dobesedno, ujemati z opisom klasifikacijskega znaka, s katerim je zadeva označena.),
- obstajajo nepravilnosti pri evidentiranju dokumentov, ki jih zaposleni prejel na svoj uradni elektronski naslov, kot to določa sedmi odstavka 97. člena UUP in po katerem sporočila v elektronski obliki, ki so bila neposredno naslovljena na javne uslužbence, posredujejo ti javni uslužbenci glavni pisarni ali jih sami evidentirajo, če imajo za to pooblastilo,
- pri evidentiranju prejete vloge niso bili vpisani vsi meta podatki, kot to določa UUP v 148. členu.

Inšpektorji so odredili ukrepe za odpravo nepravilnosti pri inšpekcijskih zavezancih