



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: 0610-284/2019-9

Datum: 8. 8. 2019

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP)<sup>1</sup>, v zadevi inšpekcijskega nadzora Upravne enote Ljubljana, Adamič-Lundrovo nabrežje 2, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju UE), ki jo zastopa v. d. načelnika ■

## ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

1. Inšpekcijski nadzor je bil na podlagi usmeritev in prioritet<sup>2</sup> uveden kot prioriteten na podlagi prejetega obvestila o domnevno dolgotrajnih postopkih na področju državljanstva.

2. Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP in Uredbe o upravnem poslovanju (UUP<sup>3</sup>) ter nad določbami Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (v nadaljevanju ZDRS<sup>4</sup>), v kolikor slednji določa procesne določbe vodenja upravnega postopka, pri čemer je bil nadzor usmerjen na spoštovanje instrukcijskih rokov pri reševanju zahtev za sprejem v državljanstvo.

3. Inšpekcijski nadzor je na sedežu Sektorja za upravne notranje zadeve, Tobačna 5, Ljubljana in na podlagi prejete dokumentacije v prostorih Inšpektorata za javni sektor (v nadaljevanju IJS), opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.

4. Upravna inšpektorica je UE posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 19. 7. 2019 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. Dne 5. 8. 2019 je IJS prejel pripombe, ki jih je upravna inšpektorica smiselno upoštevala, kot izhaja iz nadaljevanja tega zapisnika. Pojasnila, ki se nanašajo na že sprejete ukrepe v zvezi z ugotovitvami, v zapisnik niso vključena, saj ugotovljenih kršitev, zaznanih na dan nadzora pri organu, ni mogoče spreminjati. Že sprejete ukrepe bo UE lahko smiselno vključila v Poročilo o izvedenih ukrepih na podlagi odrejenih ukrepov, navedenih v zaključku tega zapisnika.

### PRISTOJNOST

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. Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov. Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad izvajanjem upravnega poslovanja organov na podlagi 116. člena UUP. 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,

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

<sup>2</sup> Usmeritve in prioritete IJS za leto 2019, dostopne na: [https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavu/IJS/Usmeritve-in-prioritete-dela-IJS/e795693c86/2019-Usmeritve\\_in\\_prioritete\\_IJS\\_2019.pdf](https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavu/IJS/Usmeritve-in-prioritete-dela-IJS/e795693c86/2019-Usmeritve_in_prioritete_IJS_2019.pdf)

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 9/2018.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 24/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/17

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 vprašanih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

## **POBUDA**

6. IJS je dne 20. 6. 2019 prejel zahtevo za podrobno preučitev in sprejem ukrepov za odpravo zaostankov in skrajšanje postopkov na področju obravnave vlog za sprejem v državljanstvo. Pobudnik je izpostavil obravnavo vloge za sprejem v državljanstvo za osebo ■, ki naj bi vlogo na UE vložila dne 17. 4. 2018. Od tega dne dalje naj bi bili preverjeni zgolj formalni pogoji za njeno obravnavo, nadalje pa se postopek ni vodil, ker naj vloga še ne bi prišla na vrsto za reševanje. UE je že pobudniku pojasnila, da dolgotrajen postopek sprejema v državljanstvo opravičujejo z resnimi sistemskimi težavami, ki naj bi trajale že več let, saj se pri reševanju vlog za sprejem v državljanstvo srečujejo z izrednim povečanjem obsega prejetih vlog v zadnjih treh letih in omejenim številom uradnikov, zaradi česar se je čas reševanja vlog močno podaljšal, zato je na tem področju trenutno za več kot dve leti nerešenih zadev. Pobudnik meni, da t. i. povečan obseg dela ne bi smel trajati toliko časa, ne da bi bil sprejeti ustrezni organizacijski in kadrovski ukrepi. Izpostavi, da odločanje v instruktivskih rokih, ki so določeni z zakonom, ne pomeni le zakonitega dela upravnega organa, temveč hkrati tudi spoštovanje pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Slednja Ustavna pravica pa je, ko gre za postopke, v katerih se pred državnimi organi odloča o pravicah in obveznostih, poseben izraz pravice do enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člen Ustave RS).

## **NORMATIVNI DEL**

7. Načine in pogoje pridobitve ter prenehanja državljanstva Republike Slovenije določa ZDRS. ZDRS ne določa posebnih rokov za odločitve o prošnji za sprejem v slovensko državljanstvo, zato se v tem delu uporablja ZUP.

8. ZUP v 222. členu določa, da kadar se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, pa pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čimprej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti. V drugih primerih, ko se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih.

Če stranka vloži vlogo, ki je nepopolna in jo po pozivu dopolni, začne teči rok iz prejšnjega odstavka od dne, ko je organ prejel dopolnitev vloge.

Če pristojni organ, zoper katerega odločbo je dovoljena pritožba, ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku, ima stranka pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavrjen.

9. Državljanstvo se lahko pridobi:

- po rodu,
- z rojstvom na območju Republike Slovenije,
- z naturalizacijo, to je s sprejemom v državljanstvo na podlagi prošnje,
- po mednarodni pogodbi<sup>5</sup>.

10. V predmetnem nadzoru se je upravna inšpektorica osredotočila na postopek za sprejem v državljanstvo na podlagi prošnje, saj so ti postopki najzahtevnejši in s tem tudi dolgotrajnejši. Na

---

<sup>5</sup> 3. člen ZDRS.

tek rokov za odločitev o zahtevku za pridobitev državljanstva z naturalizacijo namreč vplivajo določene posebnosti.

11. ZDRS v 1. odstavku 10. člena določa, da pristojni organ lahko osebo, ki prosi za naturalizacijo, po prostem preudarku sprejme v državljanstvo Republike Slovenije, če je to v skladu z nacionalnim interesom. Pri tem mora oseba izpolnjevati naslednje pogoje:

1. da je dopolnila 18 let;
2. da ima odpust iz dosedanjega državljanstva ali da izkaže, da ga bo dobila, če bo sprejeta v državljanstvo Republike Slovenije;
3. da dejansko živi v Sloveniji 10 let, od tega neprekinjeno zadnjih 5 let pred vložitvijo prošnje in ima urejen status tujca;
4. da ima zagotovljena sredstva, ki njej in osebam, ki jih mora preživljati, zagotavljajo materialno in socialno varnost;
5. da obvlada slovenski jezik za potrebe vsakdanjega sporazumevanja, kar dokaže s spričevalom o uspešno opravljenem izpitu iz znanja slovenščine na osnovni ravni;
6. da ni bila pravnomočno obsojena na nepogojno zaporno kazen, daljšo od treh mesecev, ali da ji ni bila izrečena pogojna obsodba na zaporno kazen s preizkusno dobo, daljšo od enega leta;
7. da ji ni bila izrečena odpoved prebivanja v Republiki Sloveniji;
8. da njen sprejem v državljanstvo Republike Slovenije ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države;
9. da ima poravnane davčne obveznosti;
10. da da prisego o spoštovanju svobodnega demokratičnega ustavnega reda, ki je utemeljen v Ustavi Republike Slovenije.

12. V zvezi s tekom rokov in časovno obravnavo reševanja zahtev za sprejem v državljanstvo je potrebno izpostaviti določbo 2. odstavka 10. člena ZDRS, ki se navezuje na sprejem v državljanstvo na podlagi predhodno pridobljenega odpusta iz državljanstva in s tem drugih pogojev, določenih v 11. členu (postopek izdaje zagotovila) ter 27. b in 27. c člena ZDRS (obveznost revizije). Odpusta iz državljanstva namreč ni treba predložiti državljanu države članice Evropske unije, če obstaja med državama vzajemnost. Iz predmetnih določb ZDRS torej izhaja, da so državljani nekaterih držav članic EU, lahko sprejeti v državljanstvo RS dve leti prej kot državljani drugih držav, ne glede na to, da so prošnjo za sprejem vložili primeroma vsi na isti dan, saj določenim državljanom ni potrebno predložiti dokazila o odpustu.

### **Postopek:**

13. Uradna oseba po prejemu vloge preveri, ali je formalno popolna (66. člen ZUP) in v kolikor ni, mora v roku petih delovnih dni zahtevati tudi morebitno formalno dopolnitev vloge na podlagi določb 67. člena ZUP<sup>6</sup>. Npr. Če oseba v svoji vlogi ne opredeli pravne podlage za pridobitev oziroma prenehanje državljanstva, se takšna vloga šteje za (formalno) nepopolno in upravna enota stranko v roku petih delovnih dni pozove k opredelitvi pravne podlage.

14. Ko uradna oseba ugotovi, da je vloga formalno popolna, v skladu z 2. odstavkom 27. a člena ZDRS najpozneje v 15 delovnih dneh od vložitve vloge za sprejem v državljanstvo na podlagi 10. člena ZDRS po uradni dolžnosti priskrbi podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco državni organ sam, in zahteva podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco kakšen drug državni organ oziroma organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila. Po uradni dolžnosti zahteva tudi podatke o dejstvih, ki se štejejo za davčno tajnost in kažejo na

---

<sup>6</sup> Če je vloga nepopolna ali nerazumljiva, je samo zaradi tega ni dovoljeno zavreči. Organ, mora v roku petih delovnih dni zahtevati, da se pomanjkljivosti odpravijo, in določiti vložniku rok, v katerem jo mora popraviti. Zahtevo v obliki dopisa za odpravo pomanjkljivosti se pošlje ali izroči vložniku, če je podal vlogo neposredno pri organu.

izpolnjevanje pogoja iz 9. točke prvega odstavka 10. člena tega zakona<sup>7</sup>. V ta namen uradna oseba pridobiva podatke od najmanj šestih upravnih organov<sup>8</sup>. Po pridobljenih podatkih in predloženih dokazilih s strani stranke (če ta niso bila priložena že k vlogi, stranko pozove k dopolnitvi in pravnimi posledicami na podlagi 140. člena ZUP) za izpolnjevanje pogojev za sprejem v državljanstvo iz 1., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. in 10. točke prvega odstavka 10. člena ZDRS uradna oseba ugotavlja, ali so ti pogoji na podlagi pridobljenih podatkov, izpolnjeni.

15. V primeru, ko zaproša za državljanstvo oseba, ki mora predložiti tudi odpust iz državljanstva (pogoj iz 2. točke 1. odstavka 10. člena ZDRS), *lahko* upravna enota, če ta oseba izpolnjuje vse prej preverjene pogoje, tej izda osebi **zagotovilo, da bo sprejeta v državljanstvo**. Zagotovilo se osebi izda v obliki upravne odločbe in je zoper njega dovoljena pritožba. Ker ZDRS ne določa posebnega pritožbenega roka, je ta rok 15 dni<sup>9</sup>. Upravna enota mora zagotovilo predložiti v **revizijo MNZ v roku 8 dni od dneva**, ko je potekel rok za pritožbo zoper zagotovilo<sup>10</sup>.

16. MNZ mora v postopku revizije odločiti (z izdajo soglasja) **najpozneje dva meseca od dneva prejema upravne zadeve**. Kadar pa MNZ zagotovilo upravne enote odpravi in samo odloči o stvari (če ugotovi, da so bila na prvi stopnji nepopolno ali napačno ugotovljena dejstva, da je v postopku prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka ali da je bil v postopku napačno uporabljen materialni predpis), se dvomesečni rok za odločitev lahko podaljša, vendar ne več kot za dva meseca<sup>11</sup>.

17. Ko ministrstvo v postopku revizije poda soglasje k odločbi oziroma zagotovilu upravne enote, vrne upravno zadevo upravni enoti, skupaj z dvema izvodoma odločb oz. zagotovil, h katerim je podano soglasje.

18. Oseba mora upravni enoti **predložiti odpust iz državljanstva** (oziroma drugače izkazati odpust<sup>12</sup>) **v dveh letih od dneva, ko je bilo h zagotovilu dano soglasje MNZ in ji vročeno**, če ne, se šteje, da je vlogo umaknila<sup>13</sup>. Ta določba je predmet izreka izdanega zagotovila.

19. **Uradna oseba** mora po prejemu dokazila (odpusta iz državljanstva) oziroma **pred izdajo odločbe o sprejemu v državljanstvo** ponovno preveriti:

- ali oseba ni bila pravnomočno obsojena na nepogojno zaporno kazen, daljšo od treh mesecev, ali da ji ni bila izrečena pogojna obsodba na zaporno kazen s preizkusno dobo, daljšo od enega leta in
- ali njen sprejem v državljanstvo Republike Slovenije ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države<sup>14</sup>. V primeru, da ti pogoji niso izpolnjeni, vlogo zavrne<sup>15</sup>, v nasprotnem **izda odločbo o sprejemu v državljanstvo**, ne da bi pred tem bilo potrebno ponovno pridobiti soglasje MNZ na izdano odločbo<sup>16</sup>.

20. En izvod odločbe upravna enota vroči stranki, pri čemer mora oseba pred vročitvijo odločbe, skladno z določilom 10. točke 1. odstavka 10. člena ZDRS podati prisego o spoštovanju svobodnega demokratičnega ustavnega reda, po postopku, določenem v Pravilniku o postopku

---

<sup>7</sup> 2. odstavek 27. a člena ZDRS.

<sup>8</sup> FURS, MORS, MP, ZPIZ, SOVA, pristojno sodišče in morebitne druge institucije (kot npr. pridobitev potrdil o vpisu otrok v šolo, ipd.).

<sup>9</sup> 235. člen ZUP.

<sup>10</sup> 27. d. člen ZDRS.

<sup>11</sup> 27. c člen ZDRS.

<sup>12</sup> 2. odstavek 10. člena ZDRS.

<sup>13</sup> 5. odstavek 11. člena, 27. b in 27. d člen ZDRS.

<sup>14</sup> 3. odstavek 11. člena ZDRS. V primerih, ko odpust iz državljanstva ni potreben, se izda odločba brez predhodnega postopka z izdajo zagotovila, zato mora v teh primerih UE predložiti v revizijo MNZ odločbo.

<sup>15</sup> 4. odstavek 11. člena ZDRS.

<sup>16</sup> 1. odstavek 27. b člena ZDRS.

in načinu slovesnega dejanja podaje prisege (UR. L. RS; št. 42/07). Skladno s določbo tretjega odstavka 27. b člena ZDRS postane oseba državljan Republike Slovenije z dnem podaje prisege.

## UGOTOVITVE

21. Upravna inšpektorica je na spletni strani UE Ljubljana pridobila Poročilo o delu UE Ljubljana za leto 2017<sup>17</sup>, v katerem je na področju postopkov sprejema v državljanstvo na strani 15 zgolj posplošeno navedeno, da se vsako leto povečuje število vlog za sprejem v državljanstvo, da se dokazni postopek zaradi velikega števila zaslišanj podaljšuje, še bolj pa je oteženo delo zaradi velikega števila pripada novih zadev in premajhnega števila zaposlenih in s tem se podaljšuje čas reševanja zadev. Številčnih podatkov in drugih številčnih primerjav ni navedenih.

22. Upravna inšpektorica je dne 11. 7. 2019 opravila nadzor na sedežu Sektorja za upravne notranje zadeve, Tobačna 5 (v nadaljevanju Sektor). V nadzoru je sodelovala vodja Sektorja, ■.

23. Upravna inšpektorica je z uvodnim razgovorom želela pridobiti predvsem informacije, ki vplivajo na spremljanje reševanja zadev v instrucijskih rokih oziroma vplivajo na tek rokov pri reševanju upravnih zadev na področju državljanstva.

24. Vodja je pojasnila, da je na UE cca. 1000 nerešenih zadev za sprejem v državljanstvo in da se število vlog zadnje tri leta še povečuje. Postopke je vodilo 5 uradnih oseb, trenutno postopke vodi 7 uradnih oseb (ena uradna oseba je bila zaposlena zaradi povečanega obsega dela, ena pa je prerazporejena), pri čemer je glede na število zahtevkov približno 151 zadev na uradnika, uradnik jih reši med 70 in 100 na leto.

25. Na vprašanje o tem, koliko zahtev za sprejem v državljanstvo na podlagi 10. člena ZDRS prejme UE (ta postopek je lahko najdalgotrajnejši postopek, še posebno če gre za osebo, za katero se zahteva odpust iz državljanstva), je vodja pojasnila, da teh podatkov nima oziroma jih ne vodi, saj se vse vloge v zvezi z državljanstvom in s tem odločitve evidentirajo pod klasifikacijski znak<sup>18</sup> 213, ta pa po vsebini predstavlja vse zadeve, ki se nanašajo na državljanstvo (v upravni statistiki so ti postopki zavedeni pod »UE0173 - državljanstvo (pridobitev, prenehanje izdaja zagotovil)« in zato ni mogoče ločiti, koliko je zahtev za priglasitev državljanstva, koliko zahtev za pridobitev zaradi rojstva na območju RS, koliko odločitev za pridobitev z naturalizacijo, koliko je odločanja o prenehanju (z odpustom, odrekom,...).

- Ker upravna enota ni predvidela podrobnejše razdelitve klasifikacijskega znaka po vsebini (npr. »21301- sprejem v državljanstvo na podlagi 10. člena ZDRS, 21302 – sprejem v državljanstvo na podlagi 12. člena ZDRS, 21303 - prenehanje državljanstva, 21304 - priglasitev državljanstva, itd.), upravna inšpektorica tudi ni mogla pridobiti podatka o tem, koliko je podanih vlog za sprejem v državljanstvo, iz različnih razlogov (npr. po rodu, z naturalizacijo, po mednarodni pogodbi, z odpustom... ), iz česar bi izhajala domneva, da X število postopkov lahko traja več kot dve leti iz opravičenih oziroma zakonitih razlogov (pridobitev odpusta iz državljanstva iz 2. točke 10. člena ZDRS). Upravna inšpektorica tudi ni mogla pridobiti podatka o številu izdanih zagotovil iz 11. člena ZDRS, o številu odpravljenih odločb ter zagotovil na podlagi revizije MNZ. Vodja Sektorja tudi ne vodi evidenc o tem, koliko je posameznih zahtevkov glede na vrsto

---

<sup>17</sup> Dostopno na: [http://www.upravneenote.gov.si/ljubljana/o\\_upravni\\_enoti/letna\\_porocila/](http://www.upravneenote.gov.si/ljubljana/o_upravni_enoti/letna_porocila/)

<sup>18</sup> Klasifikacijski znak je številčni znak iz klasifikacijskega načrta. Načrt klasifikacijskih znakov določi predstojnik. Klasifikacijski znaki so številčni, zapisani kot zaporedje števk, brez vmesnih znakov, in se lahko le izjemoma podrobneje razdelijo na največ petmestne znake. Obvezni okvir načrta klasifikacijskih znakov je kot priloga 2 sestavni del uredbe. Obvezni okvir določa, da klas. znak 213 pomeni »Državljanstvo«, kamor po vsebini sodijo dokumenti: Sprejemi, odpusti, ugotavljanje in priglasitve državljanstva,... (45. člen UUP).

postopka na področju državljanstva, zato tudi ni jasno, kako (število vlog glede na zahtevnost postopka) se razporejajo vloge za reševanje med posamezne uslužbence. Podatkov, na podlagi katerih bi bilo mogoče učinkovito spremljati reševanje zadev na področju državljanstva zaradi ugotovljene zgolj splošne klasifikacije zadev tudi ni takoj mogoče pridobiti z vpogledom v informacijski sistem za evidentiranje dokumentarnega gradiva (IS) in s tem delati analize in spremljati stanje ali ugotavljati razloge za dolgotrajno reševanje zadev glede na njihovo postopkovno značilnost pri posameznem uslužbencu. Takšen podatek je mogoče pridobiti zgolj s posamičnimi vpogledi v konkretno zadevo oziroma v posamezno vlogo (s klikom na skenirano vlogo v IS), na kateri mora stranka obkrožiti, na podlagi katerega člana ZDRS vlaga zahtevek na področju državljanstva. Takšen pregled pa je, z vidika spremljanja stanja na tem področju, neučinkovit, glede na to, da UE na leto prejme več kot 1000 zahtevkov na področju državljanstva in ima že nekaj let zaostanke pri reševanju zadev.

26. Upravna inšpektorica je zato od UE pridobila podatke, s katerimi UE razpolaga, in sicer: statistično poročilo na področju državljanstva za leta 2017, 2018, 2019 in podatke o reševanju zadev za posamezne uslužbence (tabela spodaj), navodila in pojasnila MNZ v zvezi z reševanjem zadev na področju državljanstva, pooblastila za vodenje in odločanje s potrdili o opravljenem izpitu iz ZUP za uradne osebe na področju državljanstva v letih 2017, 2018, 2019.

ZADEVE državljanstvo	2017	2018	do 30. 6. 2019
prejete	1109	1163	766
prejete in prenesene iz prejšnjih let	1512	1838	1124
rešene	831	864	375
neresene <sup>19</sup>	681	996	1008
rešene-SIVEC	/	144	49
rešene-LEKŠE	/	222	93
rešene-MAJCEN	/	198	77
rešene-BAJT	/	1	51
rešene-TOMC	/	169	70
rešene-STENIČNIK	/	/	/
rešene-SEMPRIMOŽNIK	/	133	76

Pojasnila UE:

*»ZDRS v 27.b členu določa v katerih primerih ni potreben odpust iz dosedanjega državljanstva in pri tem je UE vezana na ureditve držav, katerih državljanji so prosilci za slovensko državljanstvo. Dveletni rok je skrajni rok za stranko, da predloži odpust, v pristojnosti njihove države, pa so postopki odpusta, ki lahko različno dolgo trajajo in ki potekajo na zahtevo stranke v tuji državi. V postopkih upravna enota skrbi, da čimprej po predložitvi odpusta in preverjanju izpolnjevanja pogojev iz 6. in 8. točke prvega odstavka 10. člena izda še odločbo o sprejemu v državljanstvo RS.*

*Sektor za upravne notranje zadeve (v nadaljevanju: Sektor) pripravi vsako leto podrobno letno poročilo, ki ni objavljeno na spletnih straneh UE Ljubljana v celoti. Objavljeno je samo vsebinsko*

<sup>19</sup> Neresene so vse zadeve, ki se nahajajo v aktivni zbirki dokumentarnega gradiva, kar pomeni, da o zadevah še ni bilo dokončno odločeno.

poročilo, ki se oblikuje skladno z usmeritvami Ministrstva za javno upravo, za UE Ljubljana. Za leto 2017 so bile usmeritve posredovane z dopisom št. 010-410/2016/18 z dne, 7.12.2017. V prilogi vam posredujemo poročilo Sektorja za leto 2017, kjer je na 15. in 39. strani izrecno navedeno, da potrebujemo dodatne uradnike, kar utemeljujemo tudi s statističnimi podatki oz. prikazom povečanja pripada novih zadev.

V evidenci dokumentarnega gradiva v programu Lotus Notes (v nadaljevanju: LN) so evidentirane zadeve skladno z našim klasifikacijskim načrtom in za postopke na področju državljanstva je določen trimesetni klasifikacijski znak 213. V ta znak so zajete vse zadeve s področja državljanstev (znotraj tega se lahko ločijo samo glede na upravni postopek UE0034 Ugotovitev državljanstva in Sprejem v državljanstvo UE0173 in druge upravne naloge DN0009 vpisi novih dejstev v MR, ki ga uporabljamo za prigrasitev v državljanstvo RS). Klasifikacijski načrt je bil sprejet za Upravno enoto Ljubljana z uporabo trimesetnih klasifikacijskih znakov. Smo pa pridobili s strani Ministrstva za notranje zadeve podrobnejše podatke o vloženi vlogah za sprejem v državljanstvo RS glede na državo, katere državljan je prosilec in glede na zakonsko podlago prosilcev za obdobje 2017, 2018 in leto 2019 do 17.7.(v prilogi). Informacijska podpora na UE ne omogoča pridobivanja podrobnejših podatkov s področja vodenja postopkov sprejema v državljanstvo RS, saj so ti postopki specifični glede zagotovil, revizij, soglasij, odločb in ne gre za običajne upravne postopke, ki jih opredeljuje ZUP in katerim je prilagojen program LN. Glede podatkov o odpravljenih odločitvah UE Ljubljana na področju sprejema v državljanstvo RS smo se obrnili na Vodjo Sektorja za državljanstvo, na Ministrstvu za notranje zadeve, ki nam je pojasnil, da nam teh podatkov ne more posredovati, saj so mu z informatike sporočili, da je take podatke izjemno komplicirano pridobiti, ker postopke revizije vnašajo na MNZ in ne na UE. V kolikor vseeno želite pridobiti podatke o tem, predlagajo da se obrnete neposredno na MNZ, Sektor za državljanstvo, kjer bo pristojna služba ponovno pretehtala možnosti izdelave podatkov.

O dodeljevanju novih zadev posameznim uradnikom se vodi ročna evidenca dodeljenih zadev, tako da se dnevno in mesečno enakomerno dodeljujejo zadeve posameznim uradnikom. V prilogi pošiljamo kopijo teh ročnih evidenc iz katerih je razvidno, da ob prejemu in razdeljevanju vlog skrbimo za enakomerno obremenjevanje. Tudi mesečni izpis iz LN izdelujemo, da se spremlja dodeljevanje in reševanje zadev. Uporabimo vse evidence, ki jih lahko pridobimo iz računalniških programov, ki pa ne zadoščajo za podrobnejše podatke in izdelavo analiz.«

Presoja upravne inšpektorice:

V izogib ponavljanju že navedenih ugotovitev in možnosti v zvezi z ustreznim spremljanjem reševanja različnih zahtevkov na podlagi ZDRS, upravna inšpektorica zgolj ponovno izpostavlja, da ima UE možnost določnejšega spremljanja reševanja zadev na podlagi ZDRS, torej že obstoječi IS omogoča natančnejše spremljanje, in sicer na podlagi ustreznjega načrta klasifikacijskih znakov, ki pa ga lahko sprejme predstojnik, če se pokaže potreba po natančnejšemu definiranju posameznih postopkov (npr. na podlagi utemeljene pobude oziroma predloga vodje posameznega sektorja). Zato pojasnila, da UE nima ustreznega IS za spremljanje števila različnih zahtevkov na področju ZDRS, niso utemeljena.

Upravna inšpektorica je vpogledala v naknadno posredovano Poročilo Sektorja 2017. Na strani 15 vsebuje statistične podatke v zvezi z izvajanjem ZDRS, v točki 2.2. V poročilu je navedeno:« Iz leta 2017 je bilo prenesenih 407 zadev, prejetih je bilo 1131 zadev, kar je v primerjavi z letom 2016 (1131:813) 39 % več prejetih zadev. Skupno je bilo obravnavanih 1542 zahtevkov in v primerjavi z letom 2016 se je povečalo število obravnavanih zadev za 43% (1542:1107). Rešenih je bilo 841 zahtevkov, to je 26% več zahtevkov v primerjavi z letom 2016 (841:669). V novo poročevalno obdobje prenašamo 701 upravnih zadev (701:408), to je za 72% več prenesenih zadev kot v letu 2016. Na področju sprejema v državljanstvo Republike Slovenije se še vedno podaljšuje čas reševanja zadev predvsem zaradi povečanega števila prejetih zadev. Dokazni postopek se zaradi velikega števila zahtevanih zaslíšanj podaljšuje, še bolj pa je oteženo delo

zaradi prevelikega pripada novih zadev in premajhnega števila zaposlenih. V letu 2017 se je pojavilo tudi večje število ponarejenih spričeval o znanju slovenščine, ki smo jih v sodelovanju s Filozofsko fakulteto posredovali na policijo.« Poglavlje vsebuje tudi tabelo, v kateri so prikazani številčni podatki, ki zajemajo prikaz števila zadev (prenešenih, prejetih, skupno, rešenih, nerešenih, zaostankov, v rokovniku, pritožb-utemeljenih, pritožb-neutemeljenih) na področju »ugotovitev državljanstva« in na področju »sprejem v državljanstvo«.

V Poročilu Sektorja ni podatka o tem, koliko je bilo prejetih, rešenih, v rokovniku, prenesenih različnih zadev na podlagi ZDRS. Npr. podatke o številu vlog za redno naturalizacijo za leto 2017, 2018, 2019 (do 17. 7. 2019), podanih na podlagi posameznega člena ZDRS, je UE s strani MNZ pridobila šele na podlagi ugotovitev, navedenih v Osnutku zapisnika upravne inšpektorice, zato ugotovitve upravne inšpektorice (točka 21-25) ostajajo nespremenjene.

26. Upravna inšpektorica je z vpogledom v IS preverila reševanje zadev pri posameznem uslužbencu. Evidenca dokumentarnega gradiva namreč omogoča spremljanje reševanja zadev tako, da omogoči določanje stanj zadev, na primer:

- stanje zadeve »nerešena«: za stanje zadeve od prejema vloge do prvega dejanja;
- stanje zadeve »rokovnik«: za stanje zadeve, za katero je odrejen rokovnik;
- stanje zadeve »v reševanju«: za stanje zadeve, ko uradna oseba zadevo aktivno rešuje;
- stanje zadeve »rešena«: za stanje zadeve, ki je rešena<sup>20</sup>.

## Reševanje zadev

27. V okviru tega pregleda stanja zadev je preverila tudi reševanje zadeve št. 213-426/2018, ki je predmet pobude. Z vpogledom v IS je upravna inšpektorica ugotovila, da je zadeva v stanju »nerešena« in signirana na uradnico ■.

28. Iz zadeve izhaja, da je UE dne 17. 4. 2018 prejela vlogo G. S., državljana Srbije (z več prilogami) za sprejem v državljanstvo na podlagi 10. člena ZDRS (pridobitev državljanstva z naturalizacijo), ki je bila signirana na uradnico ■. V zadevi je dne 30. 4. 2018 narejen uradni zaznamek o pregledu vloge.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da uradna oseba ni pristopila k pridobivanju podatkov v roku 15 dni po prejemu vloge (niti kasneje) in s tem kršila 27. a člen ZDRS.

Pojasnila UE:

»UE je v pripombah navedla, da uradnica ni pristopila k pridobivanju podatkov v roku 15 dni po prejemu vloge (niti kasneje), ker je bila vloga sprejeta 17. 4. 2018 in ker so bile v reševanju zadeve, ki jih je prejela pred vlogo omenjene stranke. Dne 30. 4. 2018 so bili preverjeni podatki iz uradnih evidenc, ostali pogoji se niso preverjali, saj je potrebno v postopku ugotavljati dejansko stanje v času odločanja.«

Presoja upravne inšpektorice:

Glede na podana pojasnila navedeni razlogi za več kot leto dni prekoračen rok za obravnavo zadeve, niso opravičljivi.

29. Dne 14. 12. 2018 je upravna enota prejela vprašanje stranke o tem, kdaj lahko pričakuje odločitev. Dne 14. 12. 2018 je upravna enota prejela vprašanje stranke o tem kdaj lahko pričakuje

---

<sup>20</sup> 2. odstavek 61. člena UUP.



odgovor. Uradna oseba je stranko poklicala po telefonu dne 9. 1. 2019 in pojasnila, da počaka na vrstni red obravnave po vrstnem redu prejetih vlog (o tem je narejen uradni zaznamek).

30.V zadevi je nadalje dne 26. 3. 2019 UE evidentirana prošnja stranke za dodelitev drugega referenta.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da tovrstna prošnja po vsebini ne sodi v predmetno zadevo, zato ne bi smela biti dodeljena v reševanje javnemu uslužbencu, ki zadevo rešuje, ampak bi morala biti evidentirana po vsebini na predstojnika organa, ki lahko o taki prošnji odloči, zato se ugotavlja kršitev določb 44. člena UUP<sup>21</sup>.
- Javna uslužbenka, na katero je bila vloga signirana, bi morala poskrbeti za ustrezno signiranje dokumenta v zadevi. Ker tega ni storila, je s tem kršila določbe 3. odstavka 51. člena UUP.<sup>22</sup>
- Vloga bi morala biti obravnavana kot zahteva za izločitev uradne osebe. Če vloga ni bila razumljiva ali popolna, bi morala biti obravnavana v skladu z določili 67. člena ZUP, o njej pa bi moralo biti odločeno s sklepom. Ker do dne 11. 7. 2019 vloga stranke ni bila obravnavana in o njej ni bilo odločeno, se ugotavljajo kršitve določb 35. člena ZUP in 222. člena ZUP.

Pojasnila UE:

*»Dne 26. 3. 2019 je bila evidentirana prošnja za dodelitev novega referenta v zadevi 213-426/2018, ki jo je ponovno poslal in naslovil na drugega uradnika, da jo pošlje vodji. Prošnjo z enako vsebino smo ob prvem prejemu, dne 11. 3. 2019 obravnavali, kot pripombo stranke 021-15/2019-11 skladno s 15. členom Uredbe o upravnem poslovanju in ji posredovali dne 18. 3. 2019 tudi odgovor, ki ga pošiljamo v prilogi. Njegove prošnje nismo obravnavali kot vloge za izločitev uradne osebe, saj v njem niso bile navedene okoliščine, zaradi katerih bi bil lahko podan razlog za izločitev, tako kot to določa 35. in 37. člen ZUP-a. Prošenj za zamenjavo referenta s podobnimi razlogi, do sedaj nismo obravnavali kot zahtev za izločitev.*

*Po prejemu osnutka zapisnika smo uvedli postopek, v katerem smo prošnjo stranke obravnavali kot zahtevo za izločitev uradne osebe in dne 5. 8. 2019 izdali sklep, s katerim je bila zahteva za izločitev uradne osebe zavrnjena.«*

31.Drugih dokumentov v zadevi na dan 11. 7. 2019 ni.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da v konkretnem primeru uradnica občutno krši instruksijski rok iz 222. člena ZUP.

Pojasnila UE:

*»Ne moremo upoštevati instruksijskega roka pri taki količini zahtevnih in obsežnih zadev, saj ugotavljanje popolnega dejanskega stanja, zahteva tudi veliko več časa, kot enostavna preverjanja izpolnjevanja pogojev v nekaterih drugih upravnih postopkih, na področju notranjih zadev. V revizijskih postopkih se zadeve ponovno natančno pregledajo in ne bi bilo primerno, da še dodatno podaljšujemo čas postopka, do katerega bi prišlo, če bi prejeli dodatne zahteve za dopolnitve dokaznega postopka v fazi revizije. Na dan pisanja pripomb na osnutek zapisnika je*

---

<sup>21</sup> Če se z dokumentom zadeva začne, glavna pisarna ali za to določeni javni uslužbenec dokument uvrsti v novo zadevo, ki jo odpre tako, da zanjo izbere tisti klasifikacijski znak iz načrta klasifikacijskih znakov, ki ustreza vsebini celotne zadeve. Če dokument nadaljuje obstoječo zadevo, se uvrsti v to zadevo.

<sup>22</sup> Javni uslužbenec, na katerega je zadeva signirana, zagotovi ustrezno evidentiranje dokumentov v zadevi.

*sodelavka, ki je na novo zaposlena, kot popolnitev polovičnega delovnega časa, že začela voditi postopek sprejema v državljanstvo v konkretnem primeru.»*

Presoja upravne inšpektorice:

Že navedene ugotovitve v zvezi z neustreznim spremljanjem in vodenjem evidenc ter po oceni upravne inšpektorice nepravočasnim ukrepanjem za odpravo zaostankov (ki pa ne morejo biti zgolj prošnje za nove zaposlitve) v zvezi s postopki na podlagi ZDRS, vplivajo tudi na reševanje konkretne zadeve.

32. Upravna inšpektorica je vpogledala v stanje zadev pri uslužbenki S. S. in ugotovila da je imela v IS na dan 11. 7. 2019 evidentiranih 360 zadev, ki so v različnih stanjih (v rokovniku, v reševanju, v reviziji), od tega pa **175 zadev s stanjem »nerešena«**.

- Iz navedenega izhaja, da uradnica v 175 zadevah od prejema vloge ni opravila nobenega dejanja na zadevah. Glede na letnico nastanka posameznih zadev, je večina nerešenih zadev še iz leta 2018, vse to pa predstavlja **nedopustno kršitev instrukcijskih rokov za obravnavo vloge in odločitev v zadevah**.

33. Upravna inšpektorica je pogledala v tek reševanja zadev uradnice S.S. št. 213-617/2017, 213-335-/2018, 213-331/2018 in ugotovila, da:

- v zadevi št. 213-617/2017 je UE prejela vlogo dne 1. 6. 2017, dne 9. 6. 2017 je zabeležen uradni zaznamek »preverke po evidencah«, dne 19. 6. 2017 in dne 6. 11. 2017 je UE prejela dve dopolnitvi vlog, dne 27. 2. 2018 je uradna oseba na pristojne organe naslovila zahteve za podatke (preverke), odgovore je prejela od dne 1. 3. 2018 do 13. 3. 2018, nato v zadevi ni bilo opravljenega nobenega dejanja, vse do 10. 7. 2019, ko je uradna oseba zopet pošiljala zahteve za posredovanje podatkov (preverke) na pristojne organe;
- v zadevi št. 213-335-/2018 je UE prejela vlogo dne 26. 3. 2018, dne 30. 3. 2018 je v zadevi evidentiran uradni zaznamek »prekinitev postopka«, dne 5. 9. 2018 je evidentirana dopolnitev vloge, to je tudi zadnji dokument v zadevi;
- v zadevi št. 213-331/2018 je UE dne 5. 12. 2017 prejela odločbo II. stopnje, ki jo je uradna oseba stranki vročila šele dne 1. 2. 2018, torej dva meseca po prejemu.

- Iz vseh navedenih primerov je razvidna neažurnost, nedoslednost uradne osebe pri obravnavi vlog, ki imajo za posledico kršenje instrukcijskih rokov za obravnavo vlog, kršitev načela ekonomičnosti postopka, kršitev instrukcijskih rokov za odločanje iz 222. člena ZUP ter kršenje roka za vročitev odločbe iz 1. odstavka 257. člena ZUP.<sup>23</sup> Upravna inšpektorica opozarja, da v kolikor bi bile vloge obravnavane ažurno, tudi ne bi bilo potrebno vedno znova zaprositi pristojne organe za podatke iz uradnih evidenc.

34. Upravna inšpektorica je vpogledala še v stanje zadev drugih uslužbencev in ugotovila, da ima ■ od 204 zadev, še 74 nerešenih, ■ od 206 zadev še 103 nerešene, ■ od 255 še 88 nerešenih, ■ od 145 še 16 nerešenih, ■ od 361 še 90 nerešenih.

- Upravna inšpektorica na podlagi pridobljenih podatkov ugotavlja, da nekatere uradne osebe lahko tekoče rešujejo zadeve (npr. ■), ni pa mogoče, kot že ugotovljeno, pridobiti podatkov o tem, katerih vlog glede na vsebino zahtevkov, je rešenih največ. Vsekakor pa je nedopustno, da je 546 zadev še sploh ni bilo pregledanih.

---

<sup>23</sup> (1) Organ, ki je odločil o zadevi na drugi stopnji, pošlje praviloma svojo odločbo obenem z dokumenti zadeve organu prve stopnje, ki mora odločbo vročiti strankam v osmih dneh od dneva, ko prejme dokument.

35. Vodja je pojasnila, da je ■ nova uradnica na področju državljanstva in rešuje samo nove zadeve, zaradi tega tudi takšno odstopanje od ostalih uslužbencev, ki imajo v reševanju še stare zadeve. V dodatnih pisnih pojasnilih št. 061-7/2019-3 z dne 12. 7. 2019 je navedla, da je pri številu rešenih zadev v letu 2018 opazno odstopanje pri ■ in ■ in da je slednja prejšnje leto začela voditi postopke na novem delovnem področju, zato je viden tudi manjši obseg rešenih zadev, kar pa v letu 2019 ni bilo več zaznati večjega odstopanja od sodelavcev. Pri ■ je bilo odstopanje v letu 2018, kar je posledica večjega števila prejetih zadev v preteklih letih. Bila je tudi mentorica pripravnic, ki naj bi ji po začetnih uvajanjih pomagala pri delu, pa so jo morali premestiti na nekoliko lažje delovno področje, kot je vodenje postopkov. Pri velikem obsegu nerešenih zadev, je tudi povpraševanje strank glede vodenja postopkov večje in predstavlja dodatno obremenitev. Področje vodenja postopkov za sprejem v državljanstvo je zahtevno, zato je tudi uvajanje in čas porabljen za to, daljši kot na drugih področjih upravnih notranjih zadev. Obseg rešenih zadev drugih sodelavcev je zelo velik, kljub temu pa še vedno ostaja veliko število zadev nerešenih, kar vpliva na vse sodelavce, ki vodijo postopke in ki dolgo časa ne bodo mogli nadaljevati v takem tempu in pod takimi pritiski strank, zato meni, da bi vsekakor potrebovali dodatno kadrovske okrepitve. Glede podatka o številu odpravljenih odločitev v reviziji od 2017, pa so se obrnili na Ministrstvo za notranje zadeve, vendar do danes še niso prejeli tega podatka, zato ga bodo posredovali takoj, ko ga dobijo.

- Upravna inšpektorica je pojasnila, da bi v primeru tekočega in strokovnega reševanja zadev s strani vseh uslužbencev v preteklosti, bil danes zaostanek pri reševanju vlog občutno manjši. Ni pristojnost upravne inšpekcije ugotavljati, zakaj je do takšnih zaostankov prišlo, torej, kako ažurno so se zadeve reševale v preteklosti, ko še ni bilo toliko vlog, vsekakor pa je bilo glede na pravice, ki jih imajo tuji državljani na podlagi Zakona o tujcih in posledično vse večjega števila pridobljenih dovoljenj za stalno bivanje v RS, pričakovati večje število vlog tudi na področju državljanstva, zaradi tega bi bilo tudi potrebno pravočasno pristopiti k odpravi zaostankov pri reševanju zadev z ustreznimi organizacijskimi ukrepi. Na podlagi navedenega po oceni upravne inšpektorice ni mogoče zaključiti, da je razlog za zaostanke zgolj povečano število zahtev in premajhno število uradnikov. Da bi lahko utemeljili, da je glede na povečano število zahtev edina možna rešitev povečanje števila zaposlenih, bi morali predhodno ugotoviti, kateri postopki najbolj vplivajo na povečanje zaostankov, kakšna je storilnost in usposobljenost posameznih uslužbencev (kar pomeni, da bi bilo treba spremljati njihovo delo), ali so možne kakšne organizacijske spremembe itd., skratka vodstvo bi moralo širše proučiti vzroke za nastanek zaostankov in pripraviti načrt za njihovo odpravo. Ker vodstvo k problemu ni pristopilo na takšen način, po mnenju upravne inšpektorice obstoječi predlog, da zaostanke odpravi s plačevanjem nadurnega dela ali z dodatnimi zaposlitvami, ni ustrezen.

36. Upravna inšpektorica je želela pridobiti tudi informacijo o tem, ali so zadeve, ki so poslani v revizijo na MNZ, rešene v predpisnem roku in vrnjene na UE v nadaljnje reševanje in če, kakšne ukrepe je UE sprejela glede morebitne kršitve teh rokov na MNZ, saj postopek revizije vpliva na dokončno odločitev o prošnjah za državljanstvo iz 10. člena ZDRS. Ker vodja ne spremlja, koliko od poslanih zadev na MNZ v revizijo, ni bilo vrnjenih v predpisanem roku, upravna inšpektorica teh informacij ni mogla pridobiti.

Pojasnila UE:

»Reševanje postopkov v reviziji v zakonskih rokih, je v pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve, zato se glede tega na UE Ljubljana ne bi opredeljevali.«

Presoja pravne inšpektorice:

Z ugotovitvijo o morebitni kršitvi instrukijskih rokov v revizijah MNZ, ne gre za očitek UE. Očitek upravne inšpektorice se nanaša na dejstvo, da vodstvo UE ne spremlja stanja reševanja zadev, npr. koliko zadev, ki so v reviziji na MNZ, niso prejeti v reševanje v predpisanem roku strani MNZ, da bi lahko ustrezneje načrtovali oziroma predvideli potek reševanja obstoječih in novih zadev (npr. ugotavljali razloge za *domnevno* dolgotrajnejšo obravnavo posameznih zadev).

37. Upravna inšpektorica je vpogledala v nekaj naključno izbranih zadev, ki so v stanju »v reviziji«, in ugotovila, da je bilo v zadevi št. 213-594/2017 dne 21. 3. 2018 v revizijo odstopljeno zagotovilo, na dan inšpekcijskega nadzora dne 11. 7. 2019 pa o reviziji še ni bilo odločeno, v zadevi št. 213-622/2017 pa o reviziji ni bilo odločeno več kot mesec dni po izteku instrukijskega roka (zagotovilo poslano v revizijo dne 28. 11. 2017, soglasje je bilo izdano dne 21. 2. 2018), kar pomeni, da na tek reševanja zadev UE vplivajo tudi za več kot leto dni prekoračeni instrukijski rok iz 27. c člena za rešitev zadeve na drugi stopnji.

38. V vseh prej naštetih zadevah in tudi zadevah št. 213-526/2019, 213-375/2019, 213-350/2019, 213-595/2016, 213-617/2017, 213-367/2017, 213-622/2017, so pristojni organi zaprosene podatke posredovali v roku od 4-8 dni, kar pomeni, da so podatki posredovani v predpisanih rokih iz 4. odstavka 139. člena ZUP.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da v vseh navedenih pregledanih zadevah na občutno prekomerno trajanje postopkov (in kršenje načela ekonomičnosti postopka) niso vplivale in ne vplivajo okoliščine (npr. izvajanje dokazov, izvedba ustnih obravnjav, rešitev predhodnega vprašanja, sproženi upravni spori), ki bi lahko bile opravičljiv razlog za ugotovljeno trajanje upravnih postopkov (razen v zadevi št. 213-622/2017 je bilo izvedeno eno zaslišanje).

Pojasnila UE:

*»Ugotavljanje dejanskega prebivanja v RS in zadostnih finančnih sredstev (3. in 4. točka 10. člena ZDRS) sta dva pogoja, ki zahtevata obsežno dokazovanje in če je potrebno samo eno zaslihanje v postopku, se zaradi upoštevanja rokov za vabilo in pripravo stranke, podaljša čas reševanja. Dostikrat na zaslišanju stranka predlaga, da bo dostavila dodatna dokazila in jih kasneje ne predloži in je zato potrebna ponovna pisna zahteva za predložitev dokazil.«*

Presoja upravne inšpektorice:

V konkretnih, pregledanih zadevah (kot je bilo že pojasnjeno zgoraj) ni bilo opravljenih zaslihanj ali drugega dokaznega postopka. Postopke vodijo uradne osebe in ne stranke. Če uradna oseba predlog stranke za posredovanje dodatnih dokazil sprejme, se to v zapisnik navede kot zahteva organa za dopolnitev vloge (146. člen ZUP), torej za posredovanje dokazil, v katerem se stranki določi tudi rok, do katerega mora dokazila predložiti in jo pouči tudi o pravnih posledicah v primeru nespoštovanja določenega roka in ji tak zapisnik vroči. Opisano ravnanje UE pa je nestrokovno in pomeni kršitev načela ekonomičnosti postopka, zato navedena pojasnila niso opravičljiv razlog za prekomerno trajanje postopkov.

39. Upravna inšpektorica je vpogledala v zadeve s stanjem postopka »prekinjen«, in sicer: št. 213-388/2017, 213-387/2017, 213-438/2018, 213-622/2017, in ugotovila, da v nobenem primeru ni izdanega sklepa o prekinitvi postopka, iz katerega bi bila razvidna tudi pravna podlaga za prekinitvev postopka<sup>24</sup>. S prekinitvijo namreč prenehajo teči tudi vsi roki, določeni za procesna dejanja. V času prekinitve ne teče rok za izdajo odločbe iz 222. in 256. člena ZUP.

---

<sup>24</sup> 153. člen ZUP.

Npr. v zadevi št. 213-438/2018 je UE prejela vlogo za sprejem v državljanstvo dne 14. 4. 2018, dne 7. 6. 2018, torej skoraj dva meseca po prejemu vloge, je uradna oseba v zadevi napravila uradni zaznamek, v katerem je navedla: » Register tujcev-urejen status (dovoljenje za stalno prebivanje od 26. 6. 2013) vnos vloge v RD. Za očeta se vodi postopek pod št. 213-422/2018. Ko bo rešena njegova vloga, se bo nadaljeval postopek za imenovanega.« Nadalje je v zadevi evidentiran še Zapisnik o zaslišanju stranke z dne 3. 1. 2019, ki je tudi zadnji dokument zadeve.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da iz zadeve ne izhaja razlog oziroma pravna podlaga za prekinitve postopka niti za prekoračitev instrukcijskih rokov za odločanje (posledično tudi v zadevi očeta, pod št. 213-422/2018), zato se ugotavlja kršitev določb 153. in 222. člena ZUP.

40. Enako ni jasno, zakaj je v statusu »prekinjen« postopek v zadevi št. 213-622/2017. Iz zadeve je razvidno, da je UE dne 21. 2. 2018 prejela soglasje MNZ, ki ga je dne 23. 2. 2018 vročila stranki in ji z zapisnikom št. 213-622/2017-42 z dne 23. 3. 2018 naložila, da v roku dveh let predloži odpust iz državljanstva. To je zadnji dokument zadeve na dan 11. 7. 2019.

- Predmetna zadeva bi morala biti zaradi odrejenega roka v stanju »v rokovnik« in ne »prekinjen« kar predstavlja nepravilno uporabo določb 61. člena UUP, s tem pa posledično nepravilen prikaz pregleda nad stanjem pri reševanju zadev. V kolikor bi bil postopek prekinjen, bi o tem morala uradna oseba izdati sklep na podlagi 153. člena ZUP.

Pojasnila UE:

*»Vlogo za sprejem v državljanstvo RS dostikrat vložijo starši in njihovi otroci skupaj. Dokler niso starši sprejeti v državljanstvo RS, so postopki otrok prekinjeni (pisarniška odredba »Prekinjen«), čeprav ne gre za predhodno vprašanje, kot ga določa 147. člen ZUP-a in ker odredba »Rokovnik« nima vključene te situacije, ko se čaka na odločitev staršev, zaradi preglednosti vsi uradniki uporabljajo to odredbo »Prekinjen«. V teh primerih pri otrocih, evidentiramo samo zapisnik o zaslišanju s staršem, kjer imamo zbrane že podatke o dejanskem prebivanju otroka in tako lahko skladno z ekonomičnostjo postopka ob sprejemu starša, hitreje nadaljujemo postopek za otroka.«*

Presoja upravne inšpektorice:

Po oceni upravne inšpektorice v primerih, ko vlogo za državljanstvo vloži otrok starša, ki (še) nima državljanstva, v trenutku podaje vloge niso izpolnjeni pogoji za sprejem otrok v državljanstvo na podlagi ZDRS, zato bi morala upravna enota o takih vlogah odločiti, ne pa *prekiniti* postopke brez pravne podlage.

41. Enake nepravilnosti se ugotavljajo tudi v zadevi št. 213-388/2017, ko je UE prejela vlogo stranke dne 4. 4. 2017, dne 11. 4. 2017 je v zadevi evidentiran uradni zaznamek, dne 20. 9. 2017 je UE prejela dopolnitev vloge, dne 14. 3. 2018 je bilo opravljeno zaslišanje stranke, drugih dokumentov v zadevi ni.

- Z navedenimi načini obravnav vlog, uradne osebe občutno kršijo instrukcijski rok iz 222. člena ZUP.
- Upravna inšpektorica ugotavlja tudi, da uradne osebe na podlagi že izdanega soglasja MNZ na zagotovilo pred izdajo odločbe ponovno preverjajo izpolnjevanje pogojev iz 1., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9. in 10. točke 1. odstavka 10. člena ZDRS (npr. v zadevah št. 213-367/2017, št. 213-549/2016), čeprav 1. odstavek 11. člena ZDRS določa, da pristojni organ v teh primerih ponovno preveri le pogoje iz 6. in 8. točke prvega odstavka 10. člena ZDRS, kar po oceni upravne inšpektorice predstavlja neupravičeno zavlačevanje postopka.

Pojasnila UE:

*»Glede konkretne zadeve, da smo ponovno preverjali izpolnjevanje vseh pogojev iz 10. člena (zadeva št. 213-549/2016) še dodatno pojasnjujemo, da je šlo za primer tujca, ki je bil državljani dveh držav in je predložil odpust iz enega državljanstva za drugega pa ne in je bilo potrebno stranko pisno seznaniti s posledicami in mu postaviti dodatni rok za predložitev manjkajočega odpusta pred iztekom dveletnega roka.«*

Presoja upravne inšpektorice:

Pojasnila niso jasna oziroma iz njih mogoče razbrati, zakaj je bil potreben dodaten rok za predložitev manjkajočega dokazila – ni navedene pravne podlage za takšno dejanje, glede na stanje zadeve (npr. ali je UE naknadno ugotovila, da ima oseba dve državljanstvi in je morala stranki določiti še en rok, niti kako to vpliva na ponovno preverjanje pogojev). Zato ne glede na navedeno, presoja upravne inšpektorice o kršitvah ostaja nespremenjena.

### **Izpolnjevanje pogojev za vodenje in odločanje, pooblastila**

42. Upravna inšpektorica je za uradne osebe, ki so v obravnavanih zadevah opravljale procesna dejanja, pridobila dokazila o izpolnjevanju pogojev iz 28<sup>25</sup>. in 30<sup>26</sup>. člena ZUP. Upravna inšpektorica ugotavlja, da imajo uradne osebe pridobljena potrdila o opravljenih izpiti na podlagi 31. člena ZUP<sup>27</sup> oziroma, da izpolnjujejo pogoje, ki jih mora imeti oseba za vodenje upravnega postopka oziroma za opravljanje posameznih procesnih dejanj v postopku, kot to določa Uredba o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku (Uradni list, št. 12/2013, v nadaljevanju Uredba)<sup>28</sup>.

- V uvodih pooblastil je odveč navajati pravno podlago 7. člena Pravilnika o potrjevanju dokončnosti in pravnomočnosti upravnih aktov, 26. člena Uredbe o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, nazivih..., 5. člena o matičnem registru, saj je pravna podlaga le ZUP.

Zaključna pojasnila UE:

*»Sodelavci na področju državljanstev so že dalj časa zelo obremenjeni uradniki na Sektorju in še vedno se maksimalno trudijo voditi postopke čim bolj strokovno in čim bolj hitro. Zato so sprejeli tudi nadurno delo, ki ga v preteklih letih ni bilo možno opravljati. Predlogi za razbremenitev in pospešitev teka postopkov so bili posredovani prejšnjemu načelniku UE Ljubljana, nekaj jih je bilo tudi realiziranih in sicer skrajšanje uradnih ur po telefonu, prerazporeditev ene uradnice iz oddelka za javni red, prerazporeditev iz Oddelka za matične zadeve neposredno pod Vodjo Sektorja, saj je bila vodja oddelka dolgotrajno odsotna in ni bilo zagotovljene strokovne podpore sodelavcem na področju državljanstev, s tem je tudi pisarniško poslovanje zadev na področju državljanstev*

---

<sup>25</sup> V upravni zadevi, za katero je pristojen monokratičen (individualno voden) organ, izda odločbo v upravnem postopku njegov predstojnik, če ni s predpisi o organizaciji tega organa ali z drugimi predpisi določeno drugače. Predstojnik lahko pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu, za odločanje v upravnih zadevah iz določene vrste zadev.

Pooblastilo za odločanje obsega tudi pooblastilo za vodenje postopka pred odločitvijo. (1., 2., 3. odstavek 28. člena ZUP)  
<sup>26</sup> Predstojnik organa lahko pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu, za vodenje posameznih dejanj v postopku pred izdajo odločbe. (1. odstavek 30. člena ZUP)

<sup>27</sup> Upravni postopek lahko vodi in v njem odloča oseba, ki izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka. Strokovni izpit iz upravnega postopka ni potreben za vodenje in odločanje v enostavnih upravnih zadevah, ki jih določi vlada z uredbo. (1. in 2. odstavek)

<sup>28</sup> Pri ugotavljanju izpolnjevanja navedenih pogojev o priznavanju izpita iz ZUP skozi časovna obdobja je upravna inšpektorica upoštevala tudi Pojasnila Ministrstva za javno upravo, št. 100-752/2011/2 z dne 14.10.2011.

*hitreje potekalo, saj to opravlja tajništvo vodje Sektorja. Od 6. decembra 2018, dalje imamo zaposleno za določen čas dveh let, dodatno svetovalko, realizirali smo popolnitev za polovični delovni čas in nadomestili bomo invalidsko upokožitev, tako da bo vodilo postopke na področju državljanstev 7,5 zaposlenih. Še vedno pa je to premalo, glede na normativ 18 ur za posamezni postopek, saj imamo konec junija 1069 zadev nerešenih. Če upoštevamo poprečje vseh možnih podatkov (dejanskih in po normativu) je realno možno letno reševati 150 zadev. Zato brez dodatnih kadrov ne bomo dosegli večjega števila rešenih zadev. Strokovnost našega dela ne sme biti pogojena z različnimi pritiski strank, s katerimi se soočamo v zadnjem obdobju, zato se bomo še naprej trudili voditi postopke skladno z vsemi načeli za vodenje postopkov, ki so v naši pristojnosti.»*

## **ZAKLJUČEK**

Nadzor je obsegal pregled nad ravnanjem uradnikov na področju državljanstva zaradi domnevno neažurnega obravnavanja vlog in tudi velikih zaostankov pri reševanju vlog na tem področju. V nadzoru je bilo ugotovljeno, da ima UE za 1000 zadev zaostankov, število vlog letno pa se povečuje. Vodja sektorja to opaža zadnja tri leta in vodstvo zaostanke opravičuje s pojasnili, da je to zahtevno upravno področje, na katerem dela premalo uradnikov, da bi lahko vloge ažurno reševali.

V nadzoru je bilo ugotovljeno, da se ZDRS uporablja že od leta 2007 in se od takrat ni spreminjal. MNZ je pripravilo tudi večje število preglednih navodil za izvajanje ZDRS<sup>29</sup>, uslužbenci pa so deležni tudi vsakoletnih izobraževanj s tega področja<sup>30</sup>. Upravna inšpektorica je ugotovila, da na daljši čas reševanja zadev vsekakor vpliva povečano število vlog, vendar pa ugotavlja tudi, da vodstvo ni poskrbelo, da bi se vse vloge strank reševale v instruktivskih rokih oziroma, da bi s strokovnim in ažurnim pristopom k reševanju zadev že od uveljavitve ZDRS in ustreznim ter ažurnim spremljanjem dela in pravočasnim sprejemom ustreznih ukrepov, zagotovilo učinkovitejše reševanje zadev. Vodstvo se neustreznega stanja pri reševanju zadev sicer zaveda, vendar je po oceni upravne inšpektorice bilo dosedanje spremljanje stanja oziroma reševanja zadev na tem področju pomanjkljivo, posplošeno, zato podana pojasnila vodstva ne more šteti za opravičljiv razlog kršenja instruktivskih rokov in neažurnega reševanja zadev, glede na to, da je bilo na dan 30. 6. 2019 oziroma na dan inšpekcijskega nadzora celo nepregledanih še 546 zadev od skupno 1124 vseh zadev.

Očitki pobudnika, da »povečan obseg dela« na področju državljanstva ne bi smel trajati toliko časa, ne da bi bili sprejeti ustrezní organizacijski in kadrovske ukrepi, so zato utemeljeni.

## **Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena ZUP v. d. načelniku Upravne enote Ljubljana** **■ v zvezi z ugotovitvami na področju izvajanja Zakona o državljanstvu Republike Slovenije**

### **odreja:**

- da se seznaní z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in z njimi seznaní tudi uradne osebe, ki rešujejo zadeve na področju državljanstva,

<sup>29</sup> Navodilo v postopkih pridobitve in prenehanja državljanstva Republike Slovenije, št. 007-98/2006/38 z dne 15. 6. 2007; Navodilo št. 007-98/2006/38 z dne 9. 8. 2007, Odgovori na najpogostejša vprašanja kot pomoč v postopkih pridobitve državljanstva RS, št. 037-1/2008/1 z dne 15. 1. 2008, Navodilo št. 037-1/2008/11 z dne 5. 8. 2009, Navodilo št. 037-1/2008/13 z dne 3. 11. 2009, Navodilo št. 213-944/2006/82 z dne 14. 6. 2010, Navodilo št. 037-1/2008/19 z dne 25. 1. 2011, Navodilo št. 213-944/2006/128 z dne 11. 5. 2011, Analiza revizijskih postopkov naturalizacije za leto 2011 in priporočila za nadaljnje vodenje postopkov, št. 213-944/2006/169 z dne 10. 4. 2012, Navodilo št. 213-45/2013/57 z dne 26. 6. 2013, navodilo št. 213-4/2015/82 z dne 7. 8. 2015.

<sup>30</sup> Npr. Izvajanje zakona o državljanstvu (revizija, ugotovitve strokovnih nadzorov, odgovori na vprašanja upravnih enot, 24.-25.-november 2008), Analiza postopkov o državljanstvu, april 2009, Ugotovitve v postopkih revizije sprejema v državljanstvo, 2016, ..2018.

- da uradne osebe opozori na spoštovanje temeljnih načel ZUP,
- da poskrbi, da bodo uradne osebe reševale vloge v okviru predpisanih instrukijskih rokov,
- da poskrbi, da bodo uradne osebe reševale vloge vsebinsko in procesno pravilno glede na njihovo vsebino,
- da odpravi nepravnosti glede ugotovljenih kršitev instrukijskih rokov za odločanje in s tem v zvezi sprejme ustrezne organizacijske in nadalje kadrovske ukrepe,
- da naredi analizo stanja in obremenitev posameznih uradnih oseb ter in na podlagi tega izdela terminski plan za odpravo zaostankov in zagotovi ustrezno spremljanje reševanja zadev in zmanjšanje zaostankov,
- da o sprejetih ukrepih (s predloženim Poročilom z dokazili) pisno obvesti Inšpektorat za javni sektor na [gp.ijs@gov.si](mailto:gp.ijs@gov.si) **do 20. 9. 2019.**

mag. Mateja Jaklič  
UPRAVNA INŠPEKTORICA  
Inšpektorica višja svetnica

Vročiti:

- Upravna enota Ljubljana, [ue.ljubljana@gov.si](mailto:ue.ljubljana@gov.si)

V vednost:

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