



Številka: 0610-441/2017-16

Datum: 9. 11. 2018

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 - v nadaljevanju ZUP), v zadevi inšpekcijskega nadzora Upravne enote Ptuj, Slomškova ulica 10, 2250 Ptuj (v nadaljevanju UE), ki jo zastopa načelnica ■

## ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

1. Inšpekcijski nadzor UE je bil uveden kot načrtovani prioritetni inšpekcijski nadzor, v skladu z Letnim načrtom dela Inšpektorata za javni sektor za leto 2018, v katerem je upravna inšpektorica pregledala pobude za uvedbo inšpekcijskega nadzora prejete do 11. 9. 2018<sup>1</sup>.
2. Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP, Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13, v nadaljevanju UUP-prej)<sup>2</sup> in materialnih predpisov, ki se nanašajo na procesne določbe.
3. Inšpekcijski nadzor je v prostorih IJS na podlagi prejete dokumentacije in na sedežu UE dne 18. 9. 2018 opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.
4. Upravna inšpektorica je UE posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-441/2017- 14 z dne 24. 10. 2018, z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS pripomb na ugotovitve ni prejel.

### I. UVOD

5. Prvi odstavek 1. člena ZUP določa, da morajo po ZUP postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V skladu s 3. členom ZUP se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso

<sup>1</sup> Inšpektorat za javni sektor (v nadaljevanju IJS) je v letu 2016 in 2017 prejel dve pobudi za izvedbo upravnega nadzora nad postopanjem UE Ptuj na dveh upravnih področjih vodenja upravnih postopkov, zato so bile le-te vključene v Letni načrt dela IJS za leto 2018 in s tem združene v okvir načrtovanih prioriternih inšpekcijskih nadzorov upravne inšpekcije IJS. IJS je prejete pobude evidentiral pod številkami: 0610-451/2016 in 0610-441/2017.

<sup>2</sup> Upravna inšpektorica je preverila upravno poslovanje v delih, ki jih predpisuje tudi novela UUP (Uradni RS, št. 9/2018).

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

6. Pristojnost upravne inšpekcije obsega nadzor nad izvajanjem procesnih določb upravnega postopka, kot je to opredeljeno v določbah ZUP in nad določbami materialnih predpisov, v kolikor slednji na podlagi 3. člena ZUP vsebujejo procesne določbe ter nad določbami UUP. Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov.
7. Upravne enote vodijo upravne postopke in odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb na področju:
  - notranjih zadev (osebni dokumenti, prijava prebivališča, zadeve javnega reda, področje tujcev, matičnih zadev, ...),
  - prometa (registracija vozil, izdaja vozniških dovoljenj,...)
  - graditve objektov in drugih posegov v prostor (gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje ...),
  - kmetijstva (promet s kmetijskimi zemljišči, status kmeta, zaščitene kmetije ...),
  - denacionalizacije,
  - žrtev vojnega nasilja itd.<sup>3</sup>

## II. UGOTOVITVE

### 1. PODROČJE: Gradnja

#### **Pobuda, evidentirana pod št. 0610-451/2016 (obravnavana vloga za izdajo uporabnega dovoljenja)**

8. Pobudnica očita, da je upravna enota izdala uporabno dovoljenje v letu 1994 za uporabo treh garaž neupravičenim osebam (fizičnim osebam), ki vlogo za izdajo uporabnega dovoljenja naj ne bi podale in bi le-to moralo biti izdano samo vložniku zahtevka (Hišnemu svetu). Očita, da je bilo uporabno dovoljenje izdano za uporabo objektov, katerih lokacija sploh ni vrisana v katastru stavb in da je tudi ona lastnica zemljišča, na katerem so locirane garaže, pa v postopek ni bila vključena niti ni bila z izdajo uporabnega dovoljenja seznanjena.
9. Upravna inšpektorica je pridobila pojasnila UE s predloženimi dokumenti in preučila predpise, ki so veljali v času odločanja o izdaji uporabnega dovoljenja. Na tej podlagi ugotavlja, da je:
  - Skupščina občine Ptuj izdala Hišnemu svetu lokacijsko dovoljenje št. 351-689/67 z dne 22. 8. 1968
  - Skupščina občine Ptuj izdala Hišnemu svetu gradbeno dovoljenje št. 351-689/67 z dne 31. 10. 1968,
  - dne 15. 11. 1974 je Hišni svet »■« vložil vlogo za izdajo uporabnega dovoljenja za garaže, zgrajene na podlagi gradbenega dovoljenja št. 351-689/67- z dne 31. 10. 1968, ki stojijo na parceli št. ■ k. o. Ptuj, katere lastniki so: ■, ■. in ■. Slednji je na vlogi podpisan tudi kot predsednik ■.
  - dne 29. 4. 1994 je Sekretariat za urejanje prostora in varstvo okolja Občine Ptuj izdal uporabno dovoljenje št. 351-687/1994 z dne 28. 9. 1994 trem posameznikom (■, ■. in ■).
10. Nadalje ugotavlja, da je UE na podlagi zahtev pobudnice iz leta 2016 preverila postopek izdaje uporabnega dovoljenja, pri čemer je UE ugotavljala, ali je v postopku izdaje prišlo

<sup>3</sup> Vir: [http://www.upravneenote.gov.si/o\\_portalu/](http://www.upravneenote.gov.si/o_portalu/)

do pisne pomote katera bi se lahko popravila s sklepom o popravi pomote v skladu z 223. členom ZUP, ali so se v postopku zgodile nepravilnosti po 279. členu ZUP, ki bi lahko imele za posledico ničnost odločbe oziroma ali gre v postopku odločanja za kakšno drugo pravno podlago, ki utemeljuje odločitev takratnega upravnega organa, pri čemer UE ni ugotovila, da obstajajo razlogi za ukrepanje po navedenih določbah ZUP. Uporabno dovoljenje je bilo izdano na podlagi določil Zakona o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 34/94, v nadaljevanju ZGO). Ta je v 36. členu med drugim določal, da mora zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja investitor (med drugim) predložiti dokaz o pravici razpolaganja z zemljiščem, oziroma dokaz o pravici razpolaganja z objektom, katerega namerava rekonstruirati in pravnomočno lokacijsko dovoljenje. Lokacijsko dovoljenje je odločba, ki se je izdala na podlagi takratnega Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84, v nadaljevanju ZUNDP). Po končani gradnji je bilo potrebno najprej zaprositi za tehnični pregled objekta. ZGO je namreč v 52. členu določal, da tehnični pregled zgrajenega objekta opravi organ, ki je izdal gradbeno dovoljenje. Po opravljenem tehničnem pregledu izda organ iz prejšnjega odstavka odločbo o tem, ali se sme zgrajeni objekt uporabljati in ali se smejo vgrajene napeljave, naprave in oprema, ki ne služijo objektu, temveč tehnološkemu procesu investitorjeve dejavnosti, dati v obratovanje (v nadaljnjem besedilu: uporabno dovoljenje). V 56. členu ZGO je bilo določeno, da mora zahtevo za tehnični pregled investitor vložiti najpozneje v osmih dneh po prejemu obvestila izvajalske organizacije, da je objekt zgrajen, ali da je zgrajen njegov del, ki pomeni ekonomsko-tehnično celoto, oziroma po zaključnem poskusnem obratovanju. Iz navedenega sledi, da je bila stranka v postopku izdaje uporabnega dovoljenja (kot to velja še danes), zgolj investitor (t. j. lastnik zemljišča, na katerem je bila dovoljena gradnja z gradbenim dovoljenjem). UE je pojasnila, da je pri ugotavljanju strank v postopku, ki se jim je izdajalo določeno gradbeno in uporabno dovoljenje v preteklosti, potrebno izhajati iz takratne opredelitve lastnine. S sprejemom stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 18/1991 – tako imenovani Jazbinškov zakon) je prišlo do zakonske opredelitve možnosti, da je takratna družbena lastnina postala privatna lastnina oziroma last fizičnih oseb, ki so bili najemniki družbenih stanovanj. Dovoljenja v času družbene lastnine so se glasila na "hišne svete", ker so to bili organi upravljanja družbene lastnine oziroma večstanovanjske zgradbe v družbeni lastnini. Potem, ko je prišlo do odkupa stanovanj s strani fizičnih oseb (prehod iz družbene v privatno lastnino) pa so se spremenili tudi nosilci pravic - to je stranke, na katere se glasijo nova gradbena in uporabna dovoljenja. Ko so novi lastniki hoteli svojo novo etažno lastnino in pripadajoče objekte (npr. garaže) vpisati v zemljiško knjigo ali pa jo prodati, so si morali urediti dokumente na svoje ime, zato so se jim izdajale odločbe na njihovo ime. Zato je v zadevi sporno, ali je upravni organ v času izdaje uporabnega dovoljenja ugotavljal lastništvo zemljišča oziroma, ali je bila pobudnica v času izdaje uporabnega dovoljenja lastnica zemljišča, na katerem se nahajajo garaže.

- Upravna inšpektorica zaključuje, da gre v konkretnem primeru za presojo pravilnosti takratnega upravnega organa pri ugotavljanju investitorstva oziroma določanja strank v postopku, ki je vezano na vsebinsko presojo na podlagi materialnega predpisa (ugotavljanje lastništva in s tem pravice do gradnje), zato upravna inšpekcija v konkretnem primeru ni pristojna za presojanje pravilnosti postopanja upravnega organa pri obravnavi vloge za izdajo uporabnega dovoljenja. Morebitno napačno postopanje upravnega organa v konkretnem primeru bi lahko izpodbijal posameznik s pravočasno vložitevijo pravnih sredstev. To v konkretnem primeru pomeni, da v kolikor upravni organ v postopku izdaje uporabnega dovoljenja ni ugotavljal, kdo so stranke postopka oziroma, če posameznik v postopku ni bil udeležen kot stranka, pa bi moral biti zaradi varstva svojih pravic ali pravnih interesov, ima ta na voljo izredna pravna sredstva, ki jih določa ZUP, ki v 260. členu dovoljuje obnovo postopka. Ker pa je uporaba tega izrednega pravnega sredstva vezana na roke, ki so določeni v 263. členu ZUP pa bi zaradi neudeležbe stranke v postopku (9. odstavek 260. člena ZUP) lahko stranka podala predlog za obnovo postopka v enem mesecu od dneva, ko je izvedela, da je bila odločba izdana, vendar ne po preteku treh let od dokončnosti odločb (4. odstavek 263. člena ZUP). Če pa je pobudnica kupila zemljišče, na katerem se nahajajo garaže po izdaji uporabnega dovoljenja, pa gre v tem primeru za pravice, ki izhajajo iz kupoprodajne

pogodbe oziroma za vzpostavljeno civilno-pravno razmerje, ki pa ne vpliva na postopek izdaje domnevno spornega uporabnega dovoljenja v letu 1994 in se ga lahko izpodbija zgolj pred pristojnimi sodišči.

11. Zaradi navedenega in glede na časovno oddaljenost primera, se upravna inšpektorica ni opredeljevala glede drugih napak v postopku (npr. ni mogoče ugotoviti niti razlogov za dolgotrajnost postopka izdaje uporabnega dovoljenja, glede na to, da ni drugih dokumentov med letoma 1974 in 1994 v zadevah , saj uradniki, ki so takrat vodili postopek in odločali, niso več zaposleni pri upravnem organu).

## 2. PODROČJE: Kmetijstvo

### Pobuda, evidentirana pod št. 0610-441/2017 (obrnava vloge za priznanje statusa stranke in vloge za obnovo postopka)

12. Pobudnik je v pobudi z dne 8. 12. 2017 uvodoma izpostavil, da je *Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov (v nadaljevanju Sklad) objavil ponudbo za zakup kmetijskih površin. V ožji krog upravičencev sta se uvrstila mejaša, to sta bila ■ in pobudnik. Od Sklada je prejel obvestilo, da sta s ■ enakopravna po 24. členu Zakona o kmetijskih zemljiščih in da bo razpisana licitacija, pri čemer pa je Sklad brez dokazila (odločbe) smatral, da je ■ družba, ki večino svojih prihodkov ustvari z osnovno kmetijsko dejavnostjo in od ■ pridobil zgolj »Izjavo ■, da jim je kmetijska dejavnost osnovna oz. edina dejavnost«. Pobudnik je smatral, da mora biti za takšno dejstvo izdana odločba s strani UE, zato je zahteval, da se ta izda in jo je nekega dne slučajno dobil v roke. Ugotovil je, da je UE na zahtevo stranke ■ izdala odločbo, za katero pa meni, da je bila izdana na podlagi napačno ugotovljenega dejanskega stanja, kar je izpodbijal na zapisnik, s sklepom UE pa je bila njegova zahteva zavrnjena z obrazložitvijo, da ni upravičena oseba. O navedenem je seznanil tudi načelnico UE Ptuj, ki pa mu je dala zgolj vedeti, da je ■ pomembna družba, ki zaposluje veliko ljudi z območja UE Ptuj. Pritožil se je tudi na drugostopenjski organ, zahteval obnovo postopka po 260. členu ZUP, vse njegove pritožbe so bile zavrnjene, z utemeljitvijo, da ni stranka v postopku. Navaja tudi na korupcijo ■ iz UE Ptuj in ■ iz Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, saj je ■ svojo kmetijsko dejavnost že prenesla na drugo gospodarsko družbo, to je ■, ki je samostojen gospodarski subjekt in je registriran za kmetijsko dejavnost.*
13. V konkretnem primeru se je upravna inšpektorica osredotočila na očitke pobudnika o tem, ali je upravna enota izvedla ustrezen postopek za ugotovitev, da je gospodarska družba lahko kmetijska organizacija po 5. odstavku 24. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D in 79/17)<sup>4</sup>. Upravna inšpektorica je v konkretnem primeru v skladu s svojimi pristojnostmi preverila zgolj, kako je upravni organ prišel do odločitve, in ne, ali so dokazi, ki jih je uporabil organ, ustrezni oziroma ali je bila ustrezna njihova presoja in s tem tudi ne, ali je odločitev pravilna. Pri odločitvi o tem, katere dokaze bo uradna oseba uporabila in katere ne, je uradna oseba samostojna (načelo proste presoje dokazov in načelo samostojnosti)<sup>5</sup>.
14. Upravna inšpektorica je dne 19. 12. 2017 pozvala UE k predložitvi dokumentacije s popisom zadev. IJS je dne 22. 12. 2017 prejel dokumente s popisom zadev.

<sup>4</sup> Za kmetijsko organizacijo po tem zakonu se šteje gospodarsko družbo, kmetijsko zadrugo ali drugo pravno osebo, ki je registrirana za kmetijsko dejavnost in ustvari več kot 50% prihodkov iz kmetijske dejavnosti, vključno s prihodki iz naslova ukrepov kmetijske politike in s prihodki iz naslova državnih pomoči, kar je razvidno iz zadnjega revidiranega izkaza prihodkov in odhodkov oziroma izkaza poslovnega izida.

<sup>5</sup> O tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka. (10. člen) Uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil (2. odstavek 12. člena ZUP)

- Popisi so narejeni ročno in ne izpisani iz informacijskega sistema za upravljanje z dokumentarnim gradivom (IS SPIS) s katerim UE razpolaga, kar predstavlja kršitev določb 4. odstavka 150. člena UUP-prej, saj popis tudi ne vsebuje zaporednih števil dokumentov ter datuma prejema ali nastanka posameznega dokumenta.
15. Ker iz ročnega popisa zadeve ni bilo mogoče ugotoviti, ali so bile pri evidentiranju dokumentacije upošteevane določbe UUP, iz prejetih dokumentov pa ni bilo mogoče terminsko slediti procesnim dejanjem uradne osebe, je upravna inšpektorica dne 18. 9. 2018 na sedežu organa preverila potek reševanja zadev z vpogledom v IS SPIS in vpogledom v fizično vsebino dokumentacije teh zadev.
- **Zadeva št. 330-1121/2017 (odločanje o priznanju statusa kmetijske organizacije)**
16. Dne 22. 3. 2017 je UE prejela vlogo stranke za priznanje statusa kmetijske organizacije s prilogami. Dne 6. 6. 2017 je v uradna oseba vpogledala v Register kmetijskih gospodarstev in o tem napravila uradni zaznamek.
- Ugotavlja se skoraj trimesečna neaktivnost uradne osebe pri obravnavi vloge, s tem pa je uradna oseba kršila instruktiski rok za obravnavo vloge iz 67. člena ZUP, in načelo ekonomičnosti postopka.
17. V fizični zadevi se nahaja tudi dokument »Zapisnik o ustni obravnavi št. 330-8/2017 z dne 26. 4. 2017«. Iz dokumenta je razvidno, da gre za ustno obravnavo v zadevi vpisa GERKov<sup>6</sup>.
- Dokument ni evidentiran v IS SPIS, niti ni uradnega zaznamka o tem, zakaj se nahaja v konkretni zadevi (ali gre za vhodni ali lasti dokument, itd.), zato se ugotavlja kršitev določb UUP glede evidentiranja dokumentov.
18. Dne 6. 6. 2017 je v zadevi napravljen uradni zaznamek št. 330-1221/2017-3, z naslovom: »Predložitev izkaza prihodkov za leto 2016«, vsebina uradnega zaznamka je enaka kot naslov. Na dokumentu, ki se nahaja v fizični zadevi je ročno napisano «dopolnitev: p. 6. 6. 2017 podpis».
- Dokument predstavlja vhodni dokument - dopolnitev vloge in ne lastnega dokumenta<sup>7</sup> oziroma uradnega zaznamka v smislu določb 74. člena ZUP<sup>8</sup>. Uradna oseba bi morala poskrbeti, da bi bil vhodni dokument kot tak tudi evidentiran (evidentiran ni niti kot priloga uradnega zaznamka) – ga posredovati glavni pisarni upravne enote, ker tega ni storila, je kršila določbe 130. člena UUP-prej.
  - Iz zapisa na fizičnem dokumentu ni razvidno, kdo ga je prejel, niti v kateri zadevi je bil predložen, kar predstavlja kršitev določb 118. člena UUP- prej.
19. V fizični zadevi se nahaja tudi dokument »uradni zaznamek«, ki ga je podpisal ■, vodja oddelka za kmetijstvo in gospodarstvo in overil z žigom Upravne enote Ptuj. Vsebuje zapis o telefonskem pogovoru z uslužbenko Okrožnega sodišča Ptuj, datiran na 5. 6. 2017, o poizvedbi glede registriranih dejavnosti ■.

<sup>6</sup> GERK je grafična enota rabe zemljišča kmetijskega gospodarstva, ki je strnjena površina kmetijskega zemljišča z enako dejansko rabo, ki je v uporabi enega kmetijskega gospodarstva. GERK je osnovna enota za prijavo zemljišč v Register kmetijskih gospodarstev (RKG). Vir: [http://rkq.gov.si/GERK/Pomoc/sc.jsp?action=entry&entry\\_id=4270](http://rkq.gov.si/GERK/Pomoc/sc.jsp?action=entry&entry_id=4270)

<sup>7</sup> Lastni dokument je izviren ali reproduciran zapis, ki je nastal pri delu organa in je pomemben za njegovo poslovanje ter ga organ ni odposlal drugemu nosilniku (19. točka 2. člena UUP-prej).

<sup>8</sup> O uradnih zapažanjih in ugotovitvah, ustnih navodilih in sporočilih ter okoliščinah, ki se tičejo samo notranjega dela organa, pri katerem se vodi postopek, se praviloma ne sestavi zapisnika: o tem uradna oseba napiše uradni zaznamek z navedbo kraja in datuma ter ga podpiše. Podpis ni obvezen, če se podatki o času in kraju zaznamka v elektronski obliki ter uradni osebi, ki ga je sestavila, samodejno evidentirajo v informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje.

- Dokument ne vsebuje številke dokumenta, datuma njegove izdelave, niti ni evidentiran v IS SPIS. Vse to pa predstavlja kršitev določb 133. in 164. člena UUP, saj posledično ni mogoče ugotoviti dejanskega časa njegovega nastanka in z njim dokazovati dejstev.
20. Odločba št. 330-1121/2017-4 z dne 6. 6. 2017 o priznanju statusa kmetijske organizacije ■.
- V postopku je bil kršen instrukcijski rok za odločanje iz 222. člena ZUP.
  - Sestava odločbe ni v skladu z 212-216. člena ZUP.
  - Uvod odločbe: neustrezna je pravna podlaga 111. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih, saj ta ne predstavlja stvarne pristojnosti organa za izdajo odločbe, niti ni navedenega zakonitega zastopnika pravne osebe, kar predstavlja kršitev določb 212. člena ZUP.
  - Izrek odločbe: V izreku je v prvi točki navedeno: «■, izpolnjuje pogoje 24. člena ZKZ ter jo je šteti za kmetijsko organizacijo.». V izreku se odloči o zahtevku stranke, pri čemer mora biti izrek kratek in jedrnat. To pa v konkretnem primeru pomeni, da bi v organ v izreku moral odločiti o tem, ali se ■ prizna status kmetijske organizacije, brez da se navaja, da izpolnjuje zakonske določbe. Ta del navedb spada v obrazložitev odločbe. Glede na te ugotovitve se ugotavlja nedoslednost pri spoštovanju določb 213. člena ZUP.
  - Obrazložitev je pomanjkljiva: saj je ugotovljeno dejansko stanje in dokazi, na katere je leto oprto pomanjkljivo navedeno (ni navedenih niti datumov dokumentov, ki so se uporabili kot dokaz), niti ni navedenih kriterijev na podlagi 111. člena ZKZ (gre za prehodne določbe ZKZ, pravilno bi bilo določbe 24. člena ZKZ), na podlagi katerih naj bi bil izveden postopek primerjanja, tudi ni navedene obrazložitve in pravne podlage za odločitev glede 2. točke izreka (»Posebni stroški postoka niso nastali.«), zato se ugotavlja kršitev določb 214. člena ZUP in bistvene kršitve pravil postopka iz 237. člena ZUP, saj odločitve ni mogoče preizkusiti.
  - V pouku o pravnem sredstvu je med drugim navedeno: »Če se vse stranke, ki so udeležene v postopku, po vročitvi odločbe odpovedo pravici do pritožbe (pisno, ali ustno na zapisnik pri tukajšnjem upravnem organu) postane odločba pravnomočna takoj, ko se pravici do pritožbe odpove zadnja stranka. Odpoved pravici do pritožbe se ne more preklicati.« Niti ZUP niti materialni predpis takšne določbe ne vsebujeta in je zato nezakonita<sup>9</sup>. Enake nepravilnosti je upravna inšpektorica ugotovila tudi v zadevah št. 330-371/2018-3 z dne 22. 1. 2018, št. 330-1872/2018-3 z dne 11. 6. 2018, 330-1203/2018-6 z dne 23. 5. 2018.
21. Uradna oseba je na koncu odločbe odredila, da se odločba vroči stranki »priporočeno s povratnico«.
- Takšno ravnanje uradne osebe predstavlja kršitev določb 87. člena ZUP<sup>10</sup> (tudi iz povratnice izhaja, da je bila vročitev opravljena na podlagi zakona, ki ureja poštne storitve).
22. Odločbo sta podpisala ■, Višja svetovalka, kot oseba, ki je postopek vodila in ■, kot uradna oseba, ki je odločbo izdala.
- Dokumenti zadeve ne izkazujejo, da je postopek vodila (torej tudi izvajala dokaze, izdelovala uradne zaznamke, itd.) ■, saj je na vseh dokumentih, vsebovanih v zadevi, naveden zgolj ■, enako pa izhaja tudi iz IS SPIS, saj je zadeva bila signirana na signirani znak 05077 (■, vodja oddelka, njegove pa so tudi zabeležbe uradnih zaznamkov v IS

<sup>9</sup> 224. a člen ZUP namreč določa: Če se pravici do pritožbe odpovedo vse stranke, ki so udeležene v postopku, postane odločba **dokončna**, ko se pritožbi odpove zadnja stranka.

Stranke iz prvega odstavka se lahko odpovedo pravici do pritožbe tudi glede posamezne točke izreka oziroma vsebinsko ločljivih delov izreka.

V enostavnih upravnih zadevah in zadevah manjšega pomena iz tretjega odstavka 229.a člena tega zakona, ko se stranka odpove pritožbi pred vročitvijo, postane odločba dokončna z vročitvijo.

<sup>10</sup> Odločbe in sklepi ter drugi dokumenti, od katerih vročitve začne teči rok, se morajo vročiti osebno tistemu, kateremu so namenjeni, pri čemer se za osebno vročitev šteje tudi vročitev v skladu s 86. členom tega zakona. Drugi dokumenti se vročajo v skladu z zakonom, ki ureja poštne storitve.

SPIS). Navajanje uradnih oseb na odločbo, ki postopka niso vodile, pa predstavlja nedosledno spoštovanje določb 1. odstavka 216. člena ZUP<sup>11</sup> in s tem relativno kršitev določb postopka, saj v kolikor je postopek vodila ista oseba, ki je v njem tudi odločila, na odločbi zadostuje zgolj navedba osebe, ki je v zadevi odločila.

23. Uprava inšpektorica je na dan inšpekcijskega nadzora na sedežu organa z vpogledom v IS SPIS ugotovila, da je v zadevi dne 9. 4. 2018 evidentirana odločba drugostopenjskega organa št. 22008-13/2018-6 z dne 5. 4. 2018, s katero je bila po nadzorstveni pravici odločba UE o priznanju statusa kmetijske organizacije, št. 330-1121/2017-4 z dne 6. 6. 2017 o priznanju statusa kmetijske organizacije ■, razveljavljena. Dne 30. 5. 2018 je v zadevi evidentiran e-dokument MKGP «Predlog za preveritev odločbe statusa kmetijske organizacije – poziv organu I. stopnje zaradi tožbe v upravnem sporu».
24. Dne 1. 6. 2018 je UE z dopisom št. 330-1121/2017-7 posredovala dokumentacijo zadeve MKGP priporočeno s povratnico, v vednost pa fizičnim osebam, z odrejeno vročitvijo »osebno«.
  - Način vročanja ni pravilen, saj v skladu z določili 87. člena ZUP ne gre za vročanje dokumenta, od katerega vročitve začne teči rok, temveč seznanjanje, ki pa nima pravnih posledic za stranke. Takšen način vročanja pa posledično predstavlja tudi kršitev načela ekonomičnosti oziroma nepotrebnih stroškov organa. Enake nepravilnosti so bile ugotovljen tudi v zadevi št. 330-371/2018-3 z dne 22. 1. 2018, št. 330-1872/2018-3 z dne 11. 6. 2018
- **Zadeva št. 330-2432/2017 »Priznanje statusa kmetijske organizacije - obnova postopka«**
25. Iz vpogleda v IS SPIS na dan inšpekcijskega nadzora izhaja, da je zadeva št. 330-2432/2017 v statusu »Rokovnik - v upravnem sporu«. Zadeva je signirana na vodjo oddelka, ■.
  - V zadevi ni zavedene povezave na zadevo, na katero se obnova postopka nanaša, kar predstavlja kršitev določb 152. člena UUP-prej.
26. V zadevi je kot prvi, vhodni dokument, dne 28. 7. 2017 evidentiran dokument »vloga za obnovo postopka«. V fizični zadevi pa se nahaja »uradni zaznamek« št. 330-1121/2017 z dne 28. 7. 2017, na katerem je odtisnjena prejemna štampljka s številko zadeve 330-2432/2017.
  - Upravna inšpektorica ugotavlja nespoštovanje določb 130. člena UUP-prej, saj dokument po vsebini predstavlja »vlogo za obnovo postopka«, uradna oseba pa ga je poimenovala »uradni zaznamek«, zato posledično pri pregledu dokumentov na podlagi popisa zadeve ni mogoče ugotoviti, da gre za isti dokument (vsaj dokler se ga ne preuči po vsebini). Prejemna štampljka se odtisne na fizične prejete dokumente (vhodne dokumente), uradni zaznamek pa predstavlja lasten dokument, zato je odtis prejemne štampljke na tem dokumentu v nasprotju s pravili UUP-prej. Enako se ugotavlja npr. v zadevi št. 330-1408/2018, kjer je evidentiran lastni dokument »odpoved pravici do pritožbe«, v IS SPIS je zavedno »odpoved«, dokumenta ni pripetega, niti ni bil posredovan glavni pisarni, da ga evidentira kot vhodni dokument, kar predstavlja kršitev določb 130. člena UUP.
27. Uradni zaznamek vsebuje izjavo stranke s katero podaja pritožbo zoper odločbo št. 330-1121/2017 z dne 6. 6. 2017 oziroma podrejeno predlaga obnovo postopka na ugotovitve UE, da je ■ šteti za kmetijsko organizacijo. Uradni zaznamek sta podpisala vodja oddelka za kmetijstvo in gospodarstvo (ki je uradni zaznamek tudi sestavil) in stranka.

---

<sup>11</sup> Odločbo podpiše uradna oseba, ki jo izda. Odločbo podpiše tudi uradna oseba, ki je vodila postopek oziroma je pripravila osnutek odločbe.

- Upravna inšpektorica opozarja na nedoslednost pri navajanju pravih števil dokumentov in poimenovanju dokumenta, saj iz njegove vsebine in sestave izhaja, da gre za vlogo za obnovo postopka na zapisnik in ne uradni zaznamek, kot je to navedeno na dokumentu, zato se ugotavlja kršitev določb 74. člena ZUP in 137. člena UUP-prej<sup>12</sup>.
28. Uradna oseba je v zadevi neposredno v IS SPIS pravilno naredila uradni zaznamek o prenosu skeniranih dokumentov zadeve 330-1221/2017 v zadevo 330-2432/2017. Nadalje je v zadevi evidentiran dopis št. 330-2432/2017-3 z dne 1. 8. 2018, ki ga je, kot to izhaja iz fizičnega dokumenta, uradna oseba poimenovala »Zadeva: Vročitev uradnega zaznamka« in naslovila na Sklad Kmetijskih zemljišč in gozdov RS, Ptuj (v nadaljevanju Sklad). V dopisu je navedla »Priloženo vam pošiljamo Uradni zaznamek, ki ga je ■ podal na zapisnik pri Upravni enoti Ptuj in zahteval, da vas z tem uradnim zaznamkom seznanimo po pošti, priporočeno s povratnico.« Uradna oseba je odredila, da se dopis pošlje Skladu priporočeno po pošti.
- Pravne podlage za pošiljanje dokumenta ni ne v ZUP, ne v materialnem predpisu. Iz dokumentacije ne izhaja, da je Sklad stranka postopka. V kolikor bi stranka želela seznaniti Sklad, bi lahko sama pridobila kopijo dokumenta in ga posredovala Skladu. Upravna inšpektorica opozarja, da postopke vodijo uradne osebe in ne stranke, zato ocenjuje, da je bilo postopanje uradne osebe nestrokovno, z navedenim postopanjem je je uradna oseba kršila tudi načelo ekonomičnosti postopka, saj je organu povzročila nepotrebne stroške.
29. V fizični zadevi se nahaja dokument »Poizvedba o registraciji za kmetijsko dejavnost podjetja ■« iz katerega izhaja, da je izpisan iz službenega e-naslava ■ in je bil dne 3. 8. 2018 posredovan osebi »■«.
- Dokument ni evidentiran v IS SPIS, kar predstavlja kršitev določb 132. člena UUP-prej<sup>13</sup>.
30. V fizični zadevi se nahaja dokument »RE: Poizvedba o registraciji za kmetijsko dejavnost podjetja ■« iz katerega izhaja, da je izpisan iz službenega e-naslava ■ in je bil dne 4. 8. 2018 posredovan s strani osebe »■« (iz podpisa pod vsebino dokumenta izhaja, da gre za višjo pravosodno svetovalko) na službeni e-naslov ■.
- Dokument ni evidentiran v IS SPIS, kar predstavlja kršitev določb 130. člena UUP-prej.
31. Sklep št. 330-2432/2017-4 z dne 18. 8. 2017 o zavrženju zahteve za obnovo postopka št. 330-1121/2017.
- Uvod vsebuje naslednje besedilo: »Upravna enota Ptuj izdaja, na podlagi 2. odstavka 267. čl. Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – UPB2, 126/07 (ZUP-E), 65/08 (ZUP-F), 8/10 (ZUP-G) in 82/13 (ZUP-H)-v nadaljnjem besedilu ZUP, v zadevi predloga za obnovo postopka priznanja statusa kmetijske organizacije ■, na zahtevo ■, po uradni dolžnosti, naslednji /.../«Pravna podlaga oziroma predpis o pristojnosti organa za izdajo sklepa je nepravilen (naveden bi moral zgolj 267. člen ZUP). Iz uvoda tudi ni mogoče razbrati načina uvedbe postopka, saj je navedeno na »zahtevo« in hkrati »po uradni dolžnosti«, kar je nepravilno. Npr. pravilno bi se uvod glasil: »Upravna enota Ptuj izdaja na podlagi 9. točke 260. člena ZUP (...) na predlog ■ ... za obnovo postopka v zadevi priznanja kmetijske organizacije družbi ■..., naslednji ...« Zato se ugotavlja kršitev določb 212. člena ZUP.
  - Izrek odločbe ni določen, saj iz njega ne izhaja, na podlagi katerega obnovitvenega razloga se predlog za obnovo zavrača, kar predstavlja kršitev določb 213. člena ZUP.
  - Obrazložitev je pomanjkljiva, saj ne vsebuje razložitve zahtevka stranke in njegove navedbe o dejstvih, ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je le-to oprto. V

<sup>12</sup> Zadeva in vsak dokument v njej imata vselej isto številko zadeve. Številka zadeve se ne more spremeniti.

<sup>13</sup> Izhodne dokumente organa evidentira javni uslužbenec tega organa, ki zadevo rešuje. Če javni uslužbenec organa ne evidentira izhodnega dokumenta sam, mora preko glavne pisarne poskrbeti, da bo evidentiran in opremljen s pravnimi evidenčnimi podatki iz 148. člena te uredbe.



odločbi je navedeno, da je bil predlog stranke zavrnjen, ker »ga ni podala upravičena oseba« in tudi da »vlagatelj obnove postopka prav tako ni ponudil nobenega dokaza, da osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, pa ne gre za primer iz 2. odstavka 229. člena, ni bila dana možnost udeležbe v postopku.« Iz dokumentov zadeve ne izhaja, da bi uradna oseba stranko pozvala, da se opredeli, na podlagi katerega obnovitvenega razloga podaja zahtevo za obnovo postopka (iz vloge ni razvidna vrsta podanega razloga za obnovo postopka), ki je tudi pogoj za predhodni preizkus predloga na podlagi 267. člena ZUP (npr. od vrste obnovitvenega razloga je odvisen tudi rok za podajo predloga na podlagi 263. člena ZUP). V skladu z drugim odstavkom 66. člena ZUP mora vloga vsebovati sestavine, ki jih določa zakon. Po določbi 265. člena ZUP mora stranka v predlogu za obnovo postopka verjetno izkazati okoliščine, na katere opira predlog, in okoliščine, da je bil ta podan v zakonskem roku. Ko upravni organ prejme predlog za obnovo, najprej preizkusi procesne predpostavke za njegovo obravnavo, med drugim tudi, ali je predlog pravočasen (prvi odstavek 267. člena ZUP). To stori na podlagi okoliščin, ki morajo biti glede na prej navedeni 265. člen ZUP navedene že v samem predlogu za obnovo postopka. Če teh ni, predlog ne omogoča preizkusa glede njegove pravočasnosti, zato je tak predlog kot vloga nepopoln. Upravni organ je v takem primeru v skladu s 67. členom ZUP dolžan pozvati predlagatelja, da svoj predlog v tej smeri dopolni, ker tega v konkretnem primeru organ ni storil, je s tem kršil tudi načelo varstva pravic strank. Sklepa pa zaradi pomanjkljive obrazložitve tudi ni mogoče preizkusiti, s tem pa so podane tudi bistvene kršitve pravil postopka iz 237. člena ZUP.

32. UE je dne 4. 9. 2017 prejela poziv Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju ministrstvo), št. 33008-166/2017-2 z dne 4. 9. 2017 k obravnavi pritožbe [redacted] na podlagi določb 240. do 244. člena ZUP. UE je z dopisom št. 330-2432/2017-6 z dne 13. 9. 2017 odstopila pritožbo ministrstvu. UE je dne 8. 11. 2017 prejela odločbo ministrstva št. 33008-1667201774 z dne 3. 11. 2017, s katero je ta pritožbo stranke zavrnilo. UE je dne 9. 11. 2017 posredovala odločbo ministrstva stranki. Iz poziva ministrstva, ki ga je UE prejela dne 21. 12. 2017 izhaja, da je stranka zoper sklep št. 330-2432/2017-4 z dne 18. 8. 2017 sprožila upravni spor, ki se vodi pod številko II U 563/2017. UE je posredovala dokumente zadeve z dopisom št. 330-2432/2017-21 z dne 22. 12. 2017. Upravi spor v času inšpekcijskega nadzora še ni bil končan.

➤ Upravna inšpektorica ugotavlja, da so v zadevi evidentirani tudi dokumenti, ki se navezujejo na nadzor upravne inšpekcije<sup>14</sup>, kar je neustrezno evidentiranje, saj ti dokumenti ne morejo biti sestavni del nobene upravne zadeve in bi morali biti evidentirani v skladu z Načrtom klasifikacijskih znakov organa pod drugo področje. Zato se ugotavlja kršitev določb UPP-prej, ki se nanašajo na razvrščanje (klasificiranje dokumentov in ustrezno evidentiranje dokumentov v zadeve).

### 3. OSTALE UGOTOVITVE

#### 3.1 Pregled poteka reševanja kmetijskih zadev

33. Upravna inšpektorica je v nadzoru na sedežu organa z vpogledom v informacijski sistem za evidentiranje dokumentarnega gradiva (IS SPIS) vpogledala v potek reševanja 20 zadev na področju kmetijstva (odobritev pravnega posla, ugotavljanje statusa kmeta, dovolitev opravljanja dopolnilne dejavnosti na kmetiji<sup>15</sup>).

<sup>14</sup> Gre za odgovore (posredovanje dokumentacije) na poziv št. 0610-441/2017-6 z dne 23. 11. 2017, najavo nadzora št. 0610-441/2017-12 z dne 14. 9. 2018.

<sup>15</sup> Preverila je potek reševanja naslednjih zadev: 330-2734/2018, 330-1203/2018, 330-2654/2018, 330-2400/2018, 330-2191/2018, 330-1998/2018, 330-1898/2018, 330-1408/2018, 330-1156/2018, 330-1285/2018, 330-4324/2017, 330-2342/2018, 330-2179/2018, 330-1371/2018, 330-4454/2017, 330-4480/2017, 330-687/2017, 330-35/2014, 330-1337/2018, 330-1285/2018.

- Upravna inšpektorica je ugotovila, da uradne osebe v 8 zadevah kršijo načelo ekonomičnosti postopka in instruktorske roke za odločanje zaradi daljše neaktivnosti uradnih oseb, na primer:
  - zadeva št. 330-1285/2018 (vloga z dne 11. 4. 2018 – prvi in zadnji dokument v zadevi na dan 18. 9. 2018);
  - zadeva št. 330-1337/2018 (vloga z dne 18. 4. 2018 – prvi in zadnji dokument v zadevi na dan 18. 9. 2018);
  - zadeva št. 330-687/2017 (vloga z dne 3. 2. 2017, vabilo z dne 14. 3. 2017, e-sporočilo z dne 30. 3. 2017 – zadnji dokument v zadevi na dan 18. 9. 2018), zadeva se celo nahaja v statusu »Rešena«, čeprav o zahtevku ni bilo odločeno s konkretnim upravnim aktom, kar predstavlja tudi kršitev načela zakonitosti;
  - zadeva št. 330-4480/2017 (vloga z dne 22. 12. 2017, zadnji dokument v zadevi uradni zaznamek z dne 6. 2. 2018),
  - zadeva št. 330-4454/2017 (vloga z dne 2. 12. 2017, nadalje se v zadevi nahaja zaporedno navedenih 8 uradnih zaznamkov, zadnji je zaveden dne 6. 3. 2018),
  - zadeva št. 330-1371/2018 (vloga z dne 17. 4. 2018, odločba druge stopnje z dne 29. 6. 2018, s katero je zadeva vrnjena v ponovni postopek, ki predstavlja tudi zadnji dokument v zadevi, zato gre za kršitev instruktorskega roka iz 3. odstavka 251. člena ZUP,
  - zadeva št. 330-2342/2018 (vloga z dne 25. 7. 2018, v avgustu dva uradna zaznamka, dne 10. 9. 2018 zaprosilo za potrdilo o namenski rabi – zadnji dokument v zadevi).

### 3.2 Pregled poteka reševanja gradbenih zadev

34. Upravna inšpektorica je v nadzoru na sedežu organa z vpogledom v informacijski sistem za evidentiranje dokumentarnega gradiva (IS SPIS) vpogledala v potek reševanja zadev na področju gradbenih dovoljenj<sup>16</sup> pri čemer se je osredotočila na zadeve, ki so se glede letnice nastanka - 2017- še vedno nahajale v aktivni zbirki dokumentarnega gradiva (vloge vložene v letu 2017 o zadevah pa še ni bilo odločeno).
  - Upravna inšpektorica je ugotovila, da uradne osebe:
    - vlog ne obravnavajo v instruktorskih rokih, prva procesna dejanja so bila opravljena po več kot mesecu dni od prejema vlog (vpogled v uradne evidence in pozivi za dopolnitev vlog), s čimer je kršen instruktorski rok za obravnavo vloge iz 67. člena ZUP,
    - med posameznimi procesnimi dejanji mine več kot 2 meseca ali celo 5 mesecev, tudi večkrat v eni zadevi,
    - stranke se večkrat pozivajo k dopolnitvi vloge, kar predstavlja nestrokovno obravnavo vlog in kršenje načela ekonomičnosti postopka. Zgoraj opisane kršitve so razvidne iz naslednjih primerov:
      - v zadevi št. 351-753/2017; poziv za dopolnitev vloge 24. 7. 2017, vloga se dopolnjuje 31. 8. 2017, 7. 10. 2017, 16. 1. 2018, uradna oseba nato 6. 3. 2018 stranki zopet posreduje poziv za dopolnitev vloge, stranka dne 7. 8. 2018 dopolni vlogo;
      - v zadevi št. 351-601/2017 je zadnji evidentiran dokument z dne 9. 11. 2017 – vhodni dokument »dopolnitev vloge«,
      - v zadevi št. 351-1206/2017 je bila vloga podana dne 24. 10. 2017, prvi poziv za dopolnitev posredovan dne 30. 11. 2017, vloga dopolnjena šele 2. 3. 2018, dne 6. 3. 2018 stranki pozvan ponovi poziv za dopolnitev,
      - v zadevi št. 351-1224/2017 je bila dne 5. 1. 2018 podana vloga za podaljšanje roka za dopolnitev, ki je zadnji dokument v zadevi,
      - v zadevi št. 251-1459/2017 je bila vloga podana dne 22. 12. 2017, poziv za dopolnitev pa stranki posredovan dne 9. 8. 2018, ki je tudi zadnji evidentiran dokument v zadevi;

<sup>16</sup> Preverila je potek reševanja naslednjih zadev: 351-753/2017, 351-601/2017, 351-1206/2017, 351-1224/2017, 351-1459/2017, 351-1441/2017, 351-936/2017, 351-1226/2017, 351-644/2017, 351-893/2017, 351-93472017, 351-976/2017, 351-1306/2017.

- v zadevi št. 351-1441/2017 je bila vloga podana 19. 12. 2017, poziv k odpravi pomanjkljivosti posredovan stranki dne 3. 1. 2018, stranka je vlogo dopolnila dne 6. 3. 2018, uradna oseba pa šele dne 3. 8. 2018 opravila naslednje uradno dejanje – pozvala občino k odmeri komunalnega prispevka, zadnji evidentiran dokument v zadevi pa je uradni zaznamek,
- v zadevi št. 351-1226/2017: vloga z dne 27. 10. 2017, dne 9. 11. 2017 poziv za dopolnitev, dne 29. 11. 2017 vloga dopolnjena, dne 17. 1. 2018 vabilo stranki, dne 15. 2. 2018 zapisnik, dne 6. 7. 2018 ponovno vabilo stranki, dne 27. 7. 2018 zapisnik, zadnji je evidentiran vhodni dokument z dne 6. 8. 2018,
- v zadevi št. 351-936/2017 je bila vloga vložena dne 23. 8. 2017, dopolnjena dne 30. 8. 2017, naslednje uradno dejanje je bilo opravljeno dne 20. 12. 2017 - vpogled v elektronsko zemljiško knjigo in dne 5. 7. 2018 še vpogled v zemljiški kataster, dne 31. 7. 2018 izdan sklep,
- v zadevi št. 351-893/2017 vloga dne 9. 8. 2017, poziv za dopolnitev dne 17. 8. 2017, 11. 10. 2017 vabilo stranki, 8. 11. 2017 zapisnik, dne 4. 12. 2017 vloga za spremembo roka za odpravo pomanjkljivosti, dne 11. 12. 2017 sklep o podaljšanju do 15. 1. 2018, dne 10. 4. 2018 izdana odločba,
- v zadevi št. 351-934/2017 vloga z dne 22. 8. 2017, dne 29. 8. 2017 vabilo stranki, dne 19. 2. 2018 zapisnik in istega dne še sklep,
- v zadevi št. 351-1306/2017 vloga z dne 20. 11. 2017, poziv za odpravo formalnih pomanjkljivosti dne 13. 12. 2017, poziv za odpravo vsebinskih pomanjkljivosti dne 15. 1. 2018, nato pa uradni zaznamek z dne 15. 2. 2018, 13. 3. 2018, obvestilo stranke z dne 14. 3. 2018, uradni zaznamek z dne 16. 4. 2018, 14. 9. 2018 - zadnji dokument v zadevi),
- v zadevi št. 351-644/2017 vloga z dne 9. 6. 2017, poziv za dopolnitev dne 29. 6. 2017, dne 7. 8. 2017 prošnja za podaljšanje roka, pri čemer o prošnji v času nadzora dne 18. 9. 2018 ni bilo odločeno, ampak je v zadevi kot zadnji dokument tega dne napravljen uradni zaznamek, v katerem je navedeno: »Stranka je sporočila organu, da se še pridobiva projektna dokumentacija.«
- V zadevi št. 351-976/2017 se ugotavlja kršitev instruksijskega roka iz 245. člena ZUP za odstop pritožbe drugostopenjskemu organu, saj je bila pritožba podana dne 27. 10. 2017, drugostopenjskemu organu odstopljena pa dne 12. 1. 2018.

### 3.3 Pregled poteka reševanja notranjih zadev

35. Upravna inšpektorica je v nadzoru na sedežu organa z vpogledom v informacijski sistem za evidentiranje dokumentarnega gradiva (IS SPIS) vpogledala v potek reševanja zadev na področju notranjih zadev (ugotavljanje dejanskega prebivališča), pri čemer je preverila tudi, zakaj se nekatere zadeve, z letnico nastanka 2016, 2017, še vedno nahajajo v aktivni zbirki dokumentarnega gradiva.<sup>17</sup>

- Upravna inšpektorica v pregledanih zadevah ugotavlja, daljšo, tudi dveletno, neaktivnost uradnih oseb in s tem kršenje instruksijskega roka za odločanje in načela ekonomičnosti postopka in opustitev dolžnih ravnanj - odločitve v zadevi z ustreznim upravnim aktom s strani ene uradne osebe, t.j. ■:
  - Zadeva št. 210-71/2016 (uradni zaznamek o uvedbi postopka z dne 8. 3. 2016, dne 8. 3. 2016 vabilo, dne 22. 3. 2016 dopis, na dan inšpekcijskega nadzora dne 18. 9. 2018 dopis kot zadnji dokument v zadevi),
  - Zadeva št. 210-70/2016 (uradni zaznamek o uvedbi postopka z dne 8. 3. 2016, dne 8. 3. 2016 vabilo, dne 22. 3. 2016 dopis, dne 29. 4. 2016 odgovor na dopis, na dan inšpekcijskega nadzora dne 18. 9. 2018 dopis kot zadnji dokument v zadevi),

<sup>17</sup> Preverila je potek reševanja naslednjih zadev: 210-70/2016, 210-71/2016, 210-67/2016, 210-65/2016, 210-64/2016, 210-242/2018, 210-65/2017210-254/2018.

- Zadeva št. 210-67/2016 (uradni zaznamek 25. 2. 2016, dne 8. 3. 2016 vabilo, dne 22. 3. 2018 dopis, dne 31. 3. 2016 posredovanje podatkov, dne 18. 9. 2018 dopis kot zadnji dokument v zadevi),
- Zadeva št. 210-65/2016 (uradni zaznamek o uvedbi postopka z dne 8. 3. 2016, uradni zaznamek dne 8. 6. 2016, 18. 9. 2018 -dopis kot zadnji dokument v zadevi)
- Zadeva št. 210-64/2016 (uradni zaznamek o uvedbi postopka z dne 8. 3. 2018, posredovanje dodatkov dne 31. 3. 2016, dopis z dne 18. 9. 2018 – kot zadnji dokument v zadevi).

### 3.4 Sestava dokumentov

#### Zapisniki

36. V zadevah »preverjanja pogojev kmeta fizične osebe« se nahajajo zapisniki »ustne obravnave« (npr. zapisnik št. 330-1203/018-4 z dne 23. 5. 2018, št. 330- 234/2018-3 z dne 12. 9. 2018), iz zadev pa ni razvidno, da bi bile stranke k organu vabljeni in kako, saj morebitna vabila na zaslišanje niso evidentirana, niti se v zadevah ne nahajajo. Iz vsebine posameznega zapisnika izhaja, da zapisnik ni bil sestavljen v okviru izvedbe ustne obravnave, ampak kot zapisnik o zaslišanju stranke, saj v postopku ni bilo udeleženi dveh ali več strank ali strank z nasprotujočimi si interesi, zato dejansko tudi ni šlo za izvajanje ustnih obravnjav.

- Vse navedeno po oceni upravne inšpektorice predstavlja nepregledno poslovanje organa in oceno, da uradne osebe ne poznajo razlik med procesnim dejanjem izvedbe ustne obravnave in procesnim dejanjem zaslišanja stranke. Uradna oseba, ki vodi postopek na prvi stopnji, mora razpisati obvezno (obligatorno) ustno obravnavo v zadevah, v katerih sta udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi si interesi, ali kadar je treba opraviti ogled ali pa zaslišati priče in izvedence (prvi odstavek 154. člena ZUP) in stranki omogočiti, da se izjavi. Kadar je udeleženec postopka zgolj stranka, na zahtevo katere se je začel postopek oziroma zoper katero teče postopek, se te stranke ne vabi na ustno obravnavo. Načelo zaslišanja stranke (9. člen ZUP) se lahko uresniči pisno ali ustno na zapisnik, npr. z vabilom stranki na zaslišanje (tudi vabi se le tistega, čigar navzočnost je v postopku potrebna, če prebiva na območju organa)<sup>18</sup> ali z upoštevanjem načela ekonomičnosti postopka - z obvestilom o ugotovitvah pred izdajo odločbe (na podlagi 146. člena ZUP).
- Zapisnik št. 330-3464/2016-3 z dne 4. 1. 2017.
- Iz zapisnika ni razvidno, kdo vodi postopek, saj ni navedenega osebnega imena uradne osebe, kar predstavlja kršitev določb 76. člena ZUP.

#### Dopis za dopolnitev vlog

- Uradna oseba v dopisu št. 351-644/2017-5 z dne 29. 6. 2017 za dopolnitev vloge zahtevala tako formalno kot vsebinsko dopolnitev vloge, kar predstavlja kršitev pravil ZUP glede obravnave vlog. Postopek se začne šele z vložitvijo popolne vloge<sup>19</sup> oziroma vloge ni mogoče obravnavati po vsebini, dokler niso vzpostavljeni formalni pogoji za uvedbo postopka.
- Uradna oseba je v dopisu za dopolnitev vloge določila 30-dnevni rok za dopolnitev vloge, kar po oceni upravne inšpektorice dodatno vpliva na dolgotrajnost upravnega postopka in s tem na ekonomičnost postopka.

#### Sklep o podaljšanju roka za dopolnitev vlog

<sup>18</sup> Praviloma ni dovoljeno povabiti koga zato, da se mu vroči odpravek odločbe ali sklepa ali da se mu sporoči nekaj, kar bi se mu lahko sporočilo po pošti ali na drug način, primernejši za tistega, ki mu je treba kaj sporočiti.

<sup>19</sup> Tako tudi sodba I U 2208/2011.

- V zadevi št. 351-1306/2017 je o vlogah za podaljšanje roka odločeno z uradnim zaznamkom (zavedeni kar 4 uradni zaznamki), namesto da bi bilo odločeno s sklepom, s tem pa so podane kršitve določbe 99. člena ZUP.
- V obrazložitvi sklepa št. 351- 893/2017 o podaljšanju roka, ni navedenih razlogov, ki opravičujejo podaljšanje roka oziroma iz obrazložitve (in poteka procesnih dejanj uradne osebe) tudi ni razvidno, ali je sploh ugotavljala te razloge, da je potem postopala na podlagi določb 99. člena ZUP in podaljšala rok za dopolnitev vloge. Glede na to upravna inšpektorica opozarja, da bi zaradi preizkusa utemeljenosti odločitve o podaljšanju ali nepodalžanju roka, ta obrazložitev morala biti razvidna iz izdanega sklepa. Zato se ugotavlja kršitev določb 214. člena ZUP.

### 3.5 Vročanje

- Uradne osebe na področju kmetijstva in gradbenih zadev strankam, ki so pravne osebe, vročajo dokumente, ki so odločbe, sklepi in drugi dokumenti, od katerih vročitve začne teči rok, »priporočeno po pošti s povratnico« (npr. v zadevi št. 351-225/2018, 330-371/2018), kar predstavlja kršitev določb 87. člena ZUP. Upravna inšpektorica opozarja, da če odločba ni pravilno vročena, ne more imeti pravnega učinka. *Vročitev dokumenta ima pomembne pravne posledice za dokument, ki se mora vročiti, za organ, ki je izdal dokument, in za tistega, ki mu je dokument vročen oziroma namenjen. /.../ Odločba, ki še ni bila vročena stranki, pravno še ne obstaja in zato ne veže stranke in tudi ne organa, ki je formuliral vsebino odločbe. /.../ Šele s pravilno vročitvijo odločbe začne veljati izdana odločba in pravno učinkovati nasproti stranki.*<sup>20</sup> Dosledno spoštovanje določb ZUP o vročanju je pogoj za uveljavitev načela zakonitosti, varstva pravic strank in varstva javnih koristi, in pravice do pritožbe.

### 3.6 Evidentiranje plačilnih nalogov

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je plačilni nalog (v zadevi z »plačilni nalog« št. 351-217/2017 evidentiran kot samostojna zadeva, kar ni v skladu z določili UUP o evidentiranju dokumentov in procesnimi določbami ZUP, saj plačilni nalogi predstavljajo procesne akte v okviru konkretnega upravnega postopka.

### 3.7 Izpolnjevanje pogojev za vodenje in odločanje

37. Upravna inšpektorica je za uradne osebe, ki so v obravnavanih zadevah opravljala procesna dejanja pridobila dokazila o izpolnjevanju pogojev iz 28<sup>21</sup>. in 30<sup>22</sup>. člena ZUP.
- *Upravna inšpektorica ugotavlja, da imajo uradne osebe pridobljena potrdila o opravljenih izpitih na podlagi 31. člena ZUP<sup>23</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>24</sup>.*
  - Pri pregledu pooblastil pa je ugotovila, da so ta neustrezna, saj so vsa izdana na podlagi določb 28. in 30. člena ZUP, ne glede na to, ali so dana za vodenje dejanj pred izdajo

<sup>20</sup> Glej V. Andronja, E. Kerševan, Upravno procesno pravo, Gv založba, Ljubljana, 2006, str. 227.

<sup>21</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>22</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>23</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 določa vlada z uredbo. (1. in 2. odstavek)

<sup>24</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.

odločbe, ali za odločanje. Upravna inšpektorica opozarja, da je za odločanje pravna podlaga le 28. člen ZUP (ki obsega tudi pooblastil za vodenje postopka, zato ni potrebno navajati tudi 30. člena ZUP). Predstojnik izda pooblastilo na podlagi 28. člena ZUP uradnim osebam za odločanje v upravnih zadevah iz določene vrste zadev. Takšno pooblastilo pa velja tudi za opravo posameznih dejanj pred izdajo odločbe.

- Nadalje je v uvodih pooblastil odveč navajati pravne podlage npr. Zakon o državni upravi in Uredbo, saj je pravna podlaga le ZUP (v primeru dovoljenja za posredovanje informacija javnega značaja tudi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja).

## **ZAKLJUČEK**

Upravna inšpektorica se je v nadzoru osredotočila na področje kmetijstva in gradbenih zadev. Upravna inšpektorica je v vseh navedenih primerih ugotovila občutno predolgotrajno vodenje postopkov zaradi daljše neaktivnosti uradnih oseb in kršenja načela ekonomičnosti postopka, s tem pa kršenje instruktivskih rokov za odločanje. Iz navedenih primerov izhajajo večkratne kršitve pravil upravnega postopka, ki imajo za posledico očitno prikrajšanje pravic oziroma pravnih koristi strank, ki v tej zvezi pomeni, da se morajo postopki voditi hitro, brez zavlačevanja in v razumnem času, saj je s tem posledično strankam zagotovljena tudi pravica do učinkovitih pravnih sredstev in s tem uresničevanje načela enakega varstva pravic (22. člena Ustave RS). Po oceni upravne inšpektorice iz vseh obravnavanih primerov izhaja malomarno opravljanje dela, z opustitvijo dolžnih ravnanj, to pa je dolžnega kontinuiranega vodenja postopka in sprejema odločitve v instruktivskih rokih.

Nadalje je ugotovila, da vodja oddelka za kmetijstvo ravna z dokumentarnim gradivom tako malomarno, da zaradi tega ni mogoče dokazovati dejstev, to pa posledično vpliva na uresničevanje načela materialne resnice in s tem tudi spoštovanje načela zakonitosti. Ustrezno ravnanje z dokumentarnim gradivom predstavlja hrbtenico delovanja vsakega uspešnega organa, ker če to ni ustrezno, organ ne more učinkovito opravljati svojih ostalih nalog. Zato je ocenila, da je v tem delu poslovanje organa nepregledno in s tem neustrezno, saj zaradi neustrezne evidence dokumentarnega gradiva ni mogoče pregledovati in preverjati pravilnosti dela in dokazovati dejstev.

Vse ugotovljeno pa neugodno vpliva tudi na uresničevanje pravic in pravnih koristi strank in njihovo pravno varnost.

## **III. UKREPI**

**Upravna inšpektorica, na podlagi 307. f člena ZUP, načelnici Upravne enote Ptuj, ■,**

**odreja:**

- da se seznanijo z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in z ugotovitvami seznanijo tudi vse zaposlene in jih opozorijo na ugotovljene nepravilnosti;
- da IJS predloži poročilo z dokazili o tem, kakšne ukrepe je izvedla za odpravo nepravilnosti v zvezi z ugotovitvami upravne inšpektorice glede:
  - nespoštovanja temeljnih načel upravnega postopka,
  - nepravilnega ravnanja z vlogami (ustreznost vsebinskega in procesnega obravnavanja glede na njihovo vsebino),
  - neobravnavane vlog v okviru predpisanih instruktivskih rokov,
  - nepravilnosti pri izdelovanju uradnih zaznamkov, zapisnikov, odločb,
  - nepravilnosti glede vročanja dokumentov v upravnem postopku,
  - nepravilnosti glede kršenja instruktivskih rokov za odločanje,
  - nepravilnosti pri postopanju z izrednimi pravnimi sredstvi,
  - nepravilnosti pri izdelavi pooblastil za vodenje in odločanje,

- nepravilnosti pri sestavi dokumentov,
- malomarnega ravnanja z dokumentarnim gradivom (neustrezno evidentiranje ali ne-evidentiranje dokumentov: prejetih, lastnih, izhodnih),
- nepravilnosti pri izdelavi popisov zadev,
- ugotovitev glede vodenja postopkov javne uslužbenke Breznik Špele;

**in na podlagi določb 307.č člena ZUP predlaga:**

- da v skladu s svojimi pristojnostmi preuči potrebo po uvedbi disciplinskega postopka zoper naslednje uradne osebe, katerih malomarna ravnanja oziroma opustitev dolžnih ravnanj vplivajo na varstvo pravic in pravnih koristi strank ter njihovo pravno varnost:
  - ■, vodjo oddelka za kmetijstvo in gospodarstvo, ki kot vodja oddelka ne zagotavlja ažurnega reševanja zadev na tem področju, zaradi česar so kršeni instruktorski roki za odločanje, z dokumentarnim gradivom pa ravna malomarno oziroma z njim ne ravna na predpisan način (ne skrbi za evidentiranje dokumentov, s tem pa onemogoča preglednost poslovanja in dokazovanje dejstev, kar posledično vpliva na ugotavljanje materialne resnice in s tem na uresničevanje načela zakonitosti),
  - ■, vodjo oddelka za okolje in prostor, ki kot vodja oddelka ne zagotavlja ažurnega oziroma ekonomičnega reševanja zadev na tem področju, zaradi česar so kršeni instruktorski roki za odločanje,ter
- da o sprejetih ukrepih obvesti Inšpektorat za javni sektor (na e-naslov: [gp.ijs@gov.si](mailto:gp.ijs@gov.si)) **do 22. 11. 2018** s predloženimi dokazili iz katerih bo razvidno, kako so bili *ukrepi* izvedeni (npr. posreduje tudi odločitve v zadevah za katere je bilo ugotovljeno, da je potekel instruktorski rok za sprejem odločitve, pa v času inšpekcijskega nadzora o njih še ni bilo odločeno).

mag. Mateja Jaklič  
UPRAVNA INŠPEKTORICA  
Inšpektorica višja svetnica

VROČITI:

1. Upravna enota Ptuj, [ue.ptuj@gov.si](mailto:ue.ptuj@gov.si)

V vednost:

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