Številka: 0610-294/2021-9

Datum: 22. 6 2021

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP)[[1]](#footnote-1), v zadevi inšpekcijskega nadzora Upravne enote Ljubljana, Linhartova cesta 13, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju UE), ki jo zastopa načelnik █

**ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU**

Inšpekcijski nadzor je bil izveden na podlagi prejetih pobud, evidentiranih pod št. 0610-116/2019, 0610-365/2019, 0610-30/2020, 0610-251/2020, 0610-339/2020, 0610-514/2020, 0610-516/2020, 0610-178/2021 zaradi domnevnih procesnih nepravilnosti pri vodenju postopkov na upravnem področju izdaje gradbenih dovoljenj in razlastitev.

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP, procesnih določb materialnih predpisov posameznega upravnega področja ter nad določbami Uredbe o upravnem poslovanju (v nadaljevanju UUP)[[2]](#footnote-2).

Inšpekcijski nadzor je na podlagi prejete dokumentacije v prostorih IJS opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.

Upravna inšpektorica je UE posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 8. 6. 2021 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. Dne 15. 6. 2021 je IJS prejel Pripombe na osnutek zapisnika št. 060-3/2021-5 z dne 14. 6. 2021 (v nadaljevanju Pripombe), do katerih se je upravna inšpektorica opredelila, kot to izhaja iz nadaljevanja tega zapisnika.

1. **PRISTOJNOST**

Po določbi 307. člena ZUP nadzor nad izvajanjem tega zakona in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, opravlja upravna inšpekcija. Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad izvajanjem upravnega poslovanja organov na podlagi 116. člena UUP. Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov.

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

UUP ureja upravno poslovanje organov državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih pravnih in fizičnih oseb, če na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge (v nadaljnjem besedilu: organ) in ni s to uredbo določeno drugače. UUP ureja poslovanje in zagotavljanje javnosti dela, upravljanje dokumentarnega gradiva, posebne primere krajevne pristojnosti, uradna dejanja, uradne zgradbe, prostore in opremo ter zagotavljanje varnosti in nadzor nad izvajanjem uredbe[[3]](#footnote-3).

1. OBRAVNAVA POBUD
2. Področje izdaje gradbenih dovoljenj (Gradbeni zakon, v nadaljevanju GZ)[[4]](#footnote-4)
   1. *Pobuda št. 0610-365/2019 (zadeva UE, št. 351-612/2019)*

IJS je prejel pobudo za uvedbo nadzora pri reševanju vloge za izdajo gradbenega dovoljenja v zadevi št. 351-612/2019, v kateri poleg kršitev procesnih določba upravnega postopka očita tudi nestrinjanje z ugotovitvami upravnega organa glede dejanskega stanja in dokazov, kar pa predstavlja vsebinsko presojo na podlagi materialnega predpisa. Ker presoja pravilnega izvajanja materialnega predpisa ni v pristojnosti upravne inšpekcije, se je upravna inšpektorica opredelila zgolj do očitkov glede:

* kršenja instrukcijskih rokov za pregled vloge,
* neizdaje sklepa o popolnosti vloge, kljub dvakratni prošnji za njegovo izdajo.

Na podlagi vpogleda v tek reševanja in relevantno dokumentacijo zadeve izhaja, da je UE dne 11. 3. 2019 prejela zahtevo za izdajo odločbe o domnevi izdanega gradbenega dovoljenja na podlagi *118. člena GZ*[[5]](#footnote-5), dne 26. 3. 2019 pa je stranko pozvala k dopolnitvi vloge z dopisom št. 351-612/2019-8 z dne 26. 3. 2019.

Kršitev instrukcijskega roka za pregled vloge[[6]](#footnote-6) zato ni ugotovljena.

Dne 27. 3. 2019 je stranka na UE vložila zahtevo za izdajo sklepa o popolnosti vloge. UE je dne 3. 4. 2019 stranki poslala odgovor v zvezi z vlogo za izdajo sklepa (dopis št. 351-612/2019-13 z dne 3. 4. 2019). Dne 19. 4. 2019 je stranka vložila dopolnitev vloge in hkrati vlogo za spremembo zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja. Istega dne pa še ponovno zaprosilo za izdajo sklepa o popolnosti vloge. Iz dokumentacije izhaja, da je bila vloga v nadaljevanju večkrat dopolnjena. Dne 22. 7. 2019 je UE izdala odločbo o zavrnitvi zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja, št. 351-612/2019-33, ki jo je stranka prejela dne 1. 8. 2019. Dne 8. 8. 2019 je UE prejela pritožbo stranke, ki jo je dne 12. 8. 2019 odstopila drugostopenjskemu organu (MOP). Dne 27. 9. 2019 je UE prejela odločbo MOP, št. 35108-211/2019/3 z dne 26. 9. 2019, s katero je bila pritožba stranke zavrnjena. Stranka je pred Upravnim sodiščem RS (v nadaljevanju UPRS) sprožila upravni spor. Sodišče je v upravnem sporu s sodbo št. I U 1702/2019-8 z dne 10. 12. 2020 tožbo zavrnilo.

* Iz dokumentacije izhaja, da UE o vlogi stranke za izdajo sklepa o popolnosti vloge, kljub temu, da je vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja v nadaljevanju vsebinsko obravnavala, sploh ni odločila in s tem kršila določbe 7. odstavka 35. člena GZ[[7]](#footnote-7). Pomembno je izpostaviti, da je v tem členu govora o formalni popolnosti zahteve in organ pred njeno dopolnitvijo ne sme (ker tudi ne more!), začeti z vsebinsko obravnavo zahteve. Iz dokumentacije zadeve izhaja, da je UE dejansko že vsebinsko presojala vlogo, zato je bila dolžna na zahtevo stranke izdati tudi sklep o popolnosti vloge. Sklep o popolnosti vloge je instrument, ki zagotavlja večjo pravno varnost investitorja, saj so na popolnost zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja vezane pomembne pravne posledice.[[8]](#footnote-8) Sedmi odstavek 35. člena GZ določa, da na zahtevo vlagatelja pristojni upravni organ za gradbene zadeve izda sklep o popolnosti vloge v skladu s petim odstavkom tega člena.

Utemeljenosti ostalih očitkov o procesnih kršitvah ZUP (očitki glede pomanjkljive obrazložitve odločitve - da niso navedeni razlogi, zakaj se določeni dokazi, ki so bili predloženi, v postopku niso upoštevali), upravna inšpektorica ni preverjala, saj je to storil drugostopenjski organ v odločbi št. 35108-211/2019/3 z dne 26. 9. 2019, ki pa nepravilnosti ni ugotovil.

*1.2 Pobuda št. 0610-251/2020 (zadeva UE, št. 351-600/2019)*

IJS je prejel pobudoza nadzor, v kateri pobudnik navaja, da sta stranska udeleženca v postopku izdaje gradbenega dovoljenja zaznala okoliščine, ki so vzbudile dvom v nepristranskost uradne osebe ter podala pisni predlog za njeno izločitev. O predlogu za izločitev je odločil načelnik tako, da je predlog zavrnil. Zoper sklep sta predlagatelja vložila pravočasno pritožbo dne 22. 4. 2020. Iz sklepa o zavrnitvi predloga sta izvedela, da naj bi bila uradna oseba zaslišana v zvezi s predlogom, pri čemer sama o tem nista bila obveščena in se tudi nista mogla izjaviti o nasprotnih dejstvih. Ne glede na to, da sklep o zavrnitvi predloga za izločitev uradne osebe ni bil pravnomočen, sta predlagatelja dne 14. 5. 2020 v svoj poštni nabiralnik prejela navadno pošiljko, ki je vsebovala gradbeno dovoljenje, izdano po izločani uradni osebi. Proti gradbenemu dovoljenju sta predlagatelja podala pravočasno pritožbo. Navajata, da predlagatelja nista prejela obvestila o tem, ali je pritožba proti sklepu in proti gradbenemu dovoljenju sploh posredovana pritožbenemu organu. Navajata, da je organ deloval v nasprotju z ZUP, s tem ko z vsebinsko odločitvijo o glavni stvari ni počakal do odločitve pritožbenega organa o tem ali je bila odločitev o zavrnitvi sploh pravična. Navajata, da ta zakon ravno glede vprašanja nepristranskosti uradne osebe določa izjemo od siceršnje nesuspenzivnosti pritožbe in daje prizadetim strankam pravico do posebne pritožbe. Dokler o taki pritožbi ni odločeno, se postopek po zakonu ne bi smel nadaljevati. Nadalje očitata tudi, da je uradna oseba med vodenjem postopka stranskima udeležencema predočila drugo projektno dokumentacijo kot tisto, na katero se opira izdano gradbeno dovoljenje.

Iz prejetih pojasnil UE, št. 061-13/2020-4 z dne 3. 3. 2021 in posredovanih dokazil izhaja, da je UE v zadevi št. 351-600/2019 dne 7. 5. 2020 izdala gradbeno dovoljenje št. 351-600/2019-39, zoper katerega je dne 21. 5. 2020 prejela pritožbo. Pritožba je bila dne 21. 5. 2020 odstopljena v reševanje organu II. stopnje - Ministrstvu za okolje in prostor. UE je dne 7. 8. 2020 prejela sklep organa II. stopnje št. 35108-96/2020/5 z dne 29. 7. 2020 s katerim je bila zavržena vloga pritožnikov zoper sklep št. 021-261/2020-3 z dne 13. 3. 2020 in ustavljen pritožbeni postopek zoper gradbeno dovoljenje št. 351-600/2019-39 z dne 7. 5. 2020. Sklep organa II. stopnje je postal pravnomočen dne 15. 9. 2020, posledično je postalo pravnomočno tudi gradbeno dovoljenje št. 351-600/2019-39 z dne 7. 5. 2020. Zoper predmetno odločbo ni bil sprožen upravni spor.

* Upravna inšpektorica uvodoma ugotavlja, da očitek, da je organ kršil ZUP, ker z odločitvijo o glavni stvari ni počakal do odločitve pritožbenega organa o tem, ali je bila odločitev o zavrnitvi predloga za izločitev uradne osebe pravilna, ni utemeljen, saj pritožba v takih primerih ne zadrži izvršitve sklepa, kar izhaja iz 5. odstavka 258. člena[[9]](#footnote-9) v zvezi z 2. odstavkom 39. člena ZUP[[10]](#footnote-10). Odločanje o izločitvi uradne osebe je postransko vprašanje glede na glavni predmet postopka. O izločitvi uradne osebe je bilo odločeno s sklepom v skrajšanem postopku, v katerem pa zaslišanje strank v smislu določb 3. odstavka 144. člena ZUP ni potrebno, zato očitki tudi v tem delu niso utemeljeni.
* Posredovanje pritožbe drugostopenjskemu organu je bilo opravljeno v predpisanem roku, ZUP pa ne določa, da je potrebno o tem obvestiti tudi vložnike. Z vidika transparentnosti poslovanja in dostopnosti do informacij je to lahko zgolj priporočilo upravne inšpektorice organu. Tovrstno obvestilo pritožnikom, bi bilo tudi v skladu s temeljnim načelom ZUP varstva pravic strank in varstva javnih koristi.
* Upravna inšpektorica je preverila še spoštovanje instrukcijskih rokov pri reševanju zadeve, in ugotovila, da je bila vloga za izdajo gradbenega dovoljenja vložena dne 8. 3. 2019, poziv za dopolnitev vloge pa je bil stranki posredovan šele dne 5. 4. 2019, s tem pa je bil kršen 15-dnevni instrukcijski rok za posredovanje poziva iz 6. odstavka 35. člena GZ.

V nadaljevanju pa je postopek potekal kontinuirano.

***1.3 Pobuda št. 0610-339/2020 (zadeva UE, št. 351-372/2020)***

IJS je prejel predlog za uvedbo nadzora zaradi domnevnih kršitev instrukcijskega roka za odločanje v zvezi z zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja in nepravilnosti pri vodenju postopka. Pobudnica očita, da je dne 19. 12. 2019 podala vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja za enostanovanjsko stavbo in šele dne 19. 2. 2020 prejela poziv za dopolnitev vloge. Odgovor na dopolnitev vloge so na UE oddali 5. 3. 2020. Dne 22. 5. 2020 je v skladu s 3. odstavkom 6. člena ZZUSUDJZ (Ur. L. 36/20) v času razglašene epidemije Covid-19, podala vlogo za obravnavo zadeve kot nujne, o zadevi pa naj do 31. 7. 2020 še ne bi bilo odločeno.

Upravna inšpektorica na podlagi prejetih pojasnil UE in vpogleda v tek reševanja zadeve ugotavlja, da:

* je UE prejela vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja dne 11. 2. 2020 (in ne 19. 12. 2020, kot to navaja pobudnica),
* je uradna oseba dne 17. 2. 2020 stranki poslala poziv za dopolnitev vloge, ki ga je pooblaščenec prejel dne 19. 2. 2020,
* je UE dne 5. 3. 2020 prejela dopolnitev vloge,
* je UE dne 22. 5. 2020 prejela predlog za prednostno obravnavo zadeve,
* je uradna oseba dne 3. 6. 2020 poslala občini vlogo za odmero komunalnega prispevka, ki je bil odmerjen in plačan dne 15. 6. 2020,
* je uradna oseba dne 18. 8. 2020 preverila, ali so izpolnjeni vsi pogoji za izdajo gradbenega dovoljenja in ugotovila, da manjka soglasje ene osebe, zato jo je dne 19. 8. 2020 vabila k priglasitvi stranske udeležbe v postopku,
* je dne 24. 8. 2020 UE prejela soglasje,
* je dne 27. 8. 2020 izdala gradbeno dovoljenje, ki je postalo pravnomočno dne 12. 9. 2020.
* Upravna inšpektorica ugotavlja daljšo neaktivnost uradne osebe po prejemu dopolnitve vloge in nadalje v času po prejemu plačila komunalnega prispevka in s tem kršitev načela ekonomičnosti postopka in instrukcijskega roka za odločanje iz 46. člena GZ.

Uradna oseba UE v pojasnilih št. 092-1/2020-157 z dne 19. 8. 2020 navaja, da je razlog za zamudo pri reševanju, ker ima mesečno v reševanju več kot 60 zadev, od tega jih vsak mesec reši v povprečju 12 na mesec, vsak mesec pa prejme v reševanje v povprečju 15 novih zadev, zato težko reši vse zadeve znotraj instrukcijskih rokov. Pojasni še, da povečan priliv novih zadev dodatno prispevka k večjim zaostankom, zaradi razglašene epidemije pa je moral izostati iz službe zaradi varstva otrok, delo na domu pa mu žal ni bilo omogočeno.

* Upravna inšpektorica šteje navedene razloge uslužbenca za zamudo pri reševanju zadeve za neopravičljive, saj je bila skupna neaktivnost uradne osebe pri reševanju zadeve in uradne osebe, ki v zadevah odloča, 5 mesecev, kar pa je po oceni upravne inšpektorice, predolgo.

*1.4 Pobuda št. 0610-514/2020 (zadeva UE, št. 351-3157/2018)*

IJS je prejel tri pobude za uvedbo nazora v zadevi izdaje gradbenega dovoljenja. Iz pobud s predloženimi dokazili izhaja, da naj bi uradna oseba diskrecijsko odločala o tem, komu izmed udeležencev bo vročala pomembnejše odločbe, izdane v postopku, ki bi lahko vplivale na njihov pravni interes oziroma korist, kdaj mu bo vročala in celo ali mu bo sploh vročala odločbe, s tem pa je stranske udeležence prikrajšala za uveljavljanje pravice do izjave in udeležbe do konca spornega prestopka. Uradna oseba naj bi strankam tudi onemogočala vpogled v spis.

Upravna inšpektorica je pridobila pojasnila načelnika UE, št. 351-3157/20218-167 z dne 16. 4. 2021 o reševanju zadeve. V pojasnilih je navedel, da so imeli stranski udeleženci vseskozi možnost udeleževati se postopka in podajati pritožbe, omogočen jim je bil tudi vpogled v dokumentacijo. Pojasnil je, da v drugem ponovljenem postopku njihovo vabljenje k organu ni bilo več potrebno, ker je upravni organ v ponovnem postopku ugotovil, da se dejstva in okoliščine, ki so pomembna za odločitev, v ničemer ne spreminjajo in s tem ni ničesar s čimer bi bilo potrebno pritožnike seznanjati, saj so bili o vseh dejstvih in okoliščinah že seznanjeni ter da pritožbeni razlog ne bi vplivali na odločitev upravnega organa, kar da izhaja tudi iz odločbe drugostopenjskega organa št. 35108-317/2019-16 z dne 5. 8. 2020.

* Stališče načelnika ni pravilno, kar izhaja iz nadalje navedenih ugotovitev.

Iz dokumentacije zadeve izhaja, da je UE dne 19. 12. 2018 prejela vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja za novo gradnjo poslovno-stanovanjskega objekta █.

Dne 1. 8. 2019 je UE prejela vlogo odvetniške pisarne █za vpogled v spis. Iz priloženih dokumentov (e-korespondenca z odvetniškima pisarnama z dne 23. in 27. 8. 2019) izhaja, da je uradnik na podlagi vloge z dne 1. 8. 2019 napotil stranko na vpogled v spis k odvetniški pisarni investitorja, ki vodi postopek monitoringa ali k projektantu, sam pa bo omogočil vpogled v spis po vrnitvi z dopusta, t.j. dne 2. 9. 2019. UE je dne 4. 9. 2019 s strani odvetniške pisarne █prejela ponovno prošnjo za vpogled v spis. Dne 19. 9. 2019 je UE prejela zahtevo █za izdelavo in pridobitev projekta osenčenja v digitalni obliki, iz katere izhaja, da ji je bil omogočen vpogled v spis, zato zahteva še seznanjanje z nadaljnjimi dokumenti v zadevi.

* Uradnik je občutno kršil instrukcijski rok za odločitev o zahtevku stranke. Odhod na dopust namreč ni razlog, da se stranki ne omogoči pregledovanje, prepisovanje in preslikovanje dokumentov z nadzorom določene uradne osebe. Nepravilno je tudi napotovanje strank k pregledu upravne zadeve izven prostorov upravnega organa. Vpogled v zadevo bi uradnik moral v skladu z določili 1. odstavka 82. člena ZUP stranki omogočiti nemudoma, že na podlagi zahteve z dne 1. 8. 2019. Iz dokumentacije zadeve nadalje tudi ne izhaja, ali je bil in kdaj je bil stranki omogočen vpogled v zadevo (to izhaja iz zahteve stranke z dne 19. 9. 2019). V kolikor je bil stranki vpogled v zadevo omogočen, bi moral uradnik to dejanje dokumentirati z uradnim zaznamkom in ga evidentirati v zadevo. Zato se ugotavljajo kršitve določb 82. člena oziroma 2. odstavka 74. člena ZUP ter 32. člena UUP[[11]](#footnote-11).

UE je investitorju izdala gradbeno dovoljenje št. 351-3157/2018-78 z dne 18. 10. 2019, ki ga je vročila stranskim udeležencem, ki so priglasili udeležbo v postopek in so v njem tudi sodelovali. Večje število stranskih udeležencev je v nadaljevanju zoper gradbeno dovoljenje vložilo pritožbo, kateri je Ministrstvo za okolje in prostor ugodilo, odločbo prvostopenjskega organa odpravilo in zadevo vrnilo v ponovni postopek UE, ki je odločitev druge stopnje prejela dne 14. 2. 2020, dne 20. 2. 2020 pa jo je uradna oseba poslala stranskim udeležencem v postopku.

Dne 6. 3. 2020 je UE s strani odvetniške družbe █prejela prošnjo za vpogled v celotno dokumentacijo.

* V zadevi ni dokumentirano, ali je bil in kdaj je bil odvetniški pisarni █omogočen vpogled v dokumentacijo oziroma ali je bilo in kako o njeni zahtevi odločeno, zato se ugotavlja

kršitev 32. člena UUP.

UE je investitorju izdala gradbeno dovoljenje št. 351-3157/2018-106 z dne 14. 4. 2020.

Kot 107. dokument je v zadevi evidentiran predlog za zavrnitev zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja, ki ga je UE prejela že dne 9. 4. 2020 (četrtek), t.j. pred izdajo gradbenega dovoljenja.

* Ugotavlja se kršitev določb 2. odstavka 51. člena UUP, saj dokument ni bil v zadevo evidentiran najkasneje naslednji delovni dan po prejemu (t. j. v petek, dne 10. 4. 2020).

Na podlagi pritožb stranskih udeležencev je MOP v pritožbenem postopku gradbeno dovoljenje št. 351-3157/2018-106 z dne 14. 4. 2020 ponovno odpravilo in zadevo vrnilo UE v ponovni postopek. UE je odločitev MOP prejela dne 6. 8. 2020, dne 10. 8. 2020 pa jo je poslala v vročitev stranki in stranskim udeležencem.

UE je dne 23. 9. 2020 v ponovljenem postopku izdala gradbeno dovoljenje št. 351-3157/2018-126 z dne 23. 9. 2020. Iz odredb o vročanju izhaja, da je urada oseba odredila, da se gradbeno dovoljenje vrči le investitorju.

* Ker odločba ni bila vročena stranskim udeležencem v postopku, za njih nima pravnih učinkov. Upravni organ je namreč stranskim udeležencem že priznal pravico do sodelovanja v postopku, v katerem varujejo svoj pravni interes (osebne pravice ali koristi) in v katerem je že bilo odločeno, pri čemer pa je bila odločitev odpravljena in vrnjena v ponovni postopek ravno na podlagi pritožb stranskih udeležencev v postopku, kar pomeni, da s tem stvarna legitimacija za sodelovanje v postopku ni *a priori* izključena. Po ZUP bi bilo to možno le v primeru, če bi pritožbeni organ ugotovil, da osebe, ki jim je, kot kaže, organ prve stopnje priznal pravni interes in status stranskega udeleženca, tega ne izkazujejo in organu prve stopnje tudi naložil, da odločbo vroči samo stranki ali pa če bi področni predpis tako določal. V konkretnem primeru pa je drugostopenjski organ z odločbo št. 35108-317/2019/16 z dne 5. 8. 2020 v napotilih organu prve stopnje celo izrecno navedel: » *Organ druge stopnje tudi nalaga organu prve stopnje, da naj v ponovnem postopku upošteva tudi določila ZUP v zvezi s položajem stranskih udeležencev in jim pred izdajo odločbe omogoči, da se seznanijo z dejstvi in okoliščinami, ki so pomembna za odločitev in o nameravani gradnji tudi ustrezno izjavijo. V primeru morebitnih nejasnosti ali drugih vprašanj (npr. glede vprašanja odmikov previsnega dela ter glede neskladnosti projektne dokumentacije, na kar opozarja pritožnica █.) naj se navedeno razčisti in v obrazložitvi odločbe ustrezno obrazloži. Stranski udeleženci pa naj pri varovanju svojih pravic postopajo aktivno, pošteno ter brez nepotrebnega zavlačevanja*.« Če bi upravni organ ugotovil izgubo pravnega interesa stranskega udeleženca, bi ta lahko ta status in iz njega izhajajoče pravice izgubil, vendar pa bi moral o tem upravni organ odločiti s sklepom na podlagi 2. odstavka 226. člena ZUP in ga stranskim udeležencem tudi vročiti. Sporno gradbeno dovoljenje pa odločitve o prenehanju statusa ne vsebuje. Gradbeni zakon v 4. členu določa, da se gradnja novega objekta lahko prične na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja. Vročitev je torej pogoj za nastanek dokončnosti in pravnomočnosti gradbenega dovoljenja (224. in 225. člen ZUP) in je procesna predpostavka za nastop izvršljivosti, t.j. da se lahko začne graditi, s čimer je lahko bistveno poseženo v pravni interes stranskih udeležencev, ki jim gradbeno dovoljenje sploh ni bilo vročeno. Uradnik bi moral stranske udeležence, enako kot glavno stranko, vabiti k vsem dejanjem v postopku in jim vročiti odpremljene akte. Ker je uradnik opustil dolžna ravnanja, je s tem huje kršil pravila upravnega postopka, posledično pa je lahko investitorju omogočil, da se ob z izrednimi pravnimi sredstvi obnovljenem postopku izdaje gradbenega dovoljenja sklicuje na določbe 3. odstavka 47. člena Gradbenega zakona[[12]](#footnote-12), s čimer je bistveno posegel v že priznane pravice in pravne koristi strank. Zato gre po oceni upravne inšpektorice pri postopanju uradnika v konkretnem postopku za ponavljajoče se kršitve pravil upravnega postopka, ki imajo za posledico kršitev pravic oziroma pravnih koristi strank. Uradnik je kršil določbe 43. in 44. člena ZUP in posledično 87. člena ZUP, 5. odstavka 210. člena ZUP in več temeljnih načel ZUP, in sicer: načelo varstva pravic strank, načelo zaslišanja stranke, načelo pravice do pritožbe, načelo zakonitosti.

V nadaljevanju postopka je UE prejela več zahtevkov za vročitev gradbenega dovoljenja ter pritožb oziroma zahtev za obnovo postopka s strani pooblaščencev stranskih udeležencev, in sicer:

* dne 6. 10. 2020 je UE prejela pripombe stranske udeleženke odvetniške pisarne █v zvezi z ugotovitvami glede na opravljen vpogled v zadevo dne 21. 9. 2020;
* dne 26. 10. 2020 je UE prejela zahtevo odvetniške pisarne █ za vročitev gradbenega dovoljenja 351-13157/2018-126 z dne 23. 9. 2020, dne 17. 11. 2020 pa pritožbo zoper gradbeno dovoljenje št. 351-13157/2018-126 z dne 23. 9. 2020;
* dne 15. 10. 2020 je UE prejela prošnjo za vpogled v zadevo s strani odvetniške pisarne █.;
* dne 28. 10. 2020 je UE prejela zahtevo odvetniške pisarne █ za vročitev odločbe 351-13157/2018-126 z dne 23. 9. 2020;
* dne 29. 10. 2020 je UE prejela prošnjo odvetniške pisarne █za vpogled v zadevo;
* dne 26. 11. 2020 je UE prejela prošnjo stranke █za informacijo o gradnji, ki naj bi se že izvajala na parcelah, glede katerih je bilo gradbeno dovoljenje z drugostopenjsko odločbo na podlagi njene pritožbe, odpravljeno;
* dne 30. 11. 2020 je UE prejela pritožbo odvetniške pisarne █zoper gradbeno dovoljenje oz. podredno predlog za obnovo postopka.

Iz nadaljnjih procesnih dejanj uradnika UE je razvidno nadaljevanje kršitev pravil upravnega postopka.

Dne 4. 11. 2020 je UE z dopisom št. 351-3157/2018-132 z dne 3. 11. 2020 poslala gradbeno dovoljenje odvetniški pisarni █. Dne 15. 12. 2020 je UE poslala odgovor █v zvezi z njenim vprašanjem z dopisom št. 351-3157/2018-137 z dne 15. 12. 2020.

* UE je kršila določbe 17. člena UUP, ker stranki ni odgovorila v roku 15 dni po prejemu dopisa.

Dne 24. 12. 2020 je UE prejela pritožbo zoper odločbo UE Ljubljana, št. 351-13157/2018-126 z dne 23. 9. 2020 in predlog stranke █. za razveljavitev klavzule pravnomočnosti gradbenega dovoljenja.

UE je strankam, ki ju zastopa odvetniška pisarna █, izdala sklep št. 351-3157/2018-139 z dne 31. 12. 2020.

S sklepom je bilo odločeno:

* v točki 1. izreka, da se pritožba šteje kot obnova postopka,
* Odločitev o tem se v izrek ne piše, saj je stranka podredno postavila zahtevek za obnovo postopka.
* v 2. točki izreka, da se predlog za obnovo postopka zavrže,
* v 3. točki izreka, da sta predlagatelja zahteve dolžna v 15 dneh po prejemu tega sklepa s plačilnim nalogom plačati takso v višini 18,10 EUR na podračun UE ….,
* Plačilo upravne takse ni predmet izreka, temveč mora upravni organ v skladu z določili zakona o upravnih taksah, stranki izdati plačili nalog in jo v njem opozoriti na posledice ob morebitni neizpolnitvi obveznosti (plačilo upravne takse ne predstavlja strošek postopka, o katerem bi bilo potrebno odločati v izreku konkretnega upravnega akta).
* v 4. točki izreka, da bo o posebnih stroških nastalih v tem postopku odločeno s posebnim sklepom.
* Sklep je izdan na podlagi 2. odstavka 267. člena ZUP, ki določa, da *organ zavrže predlog za obnovo postopka s sklepom, če predlog za obnovo postopka ni dovoljen, ni popoln in pravočasen, ali da ga ni podala upravičena oseba in ali da ni okoliščina, na katero se predlog opira, verjetno izkazana*; in na podlagi 2. odstavka 47. člena GZ, ki določa, da *se obnova postopka v primeru, če oseba zahteva obnovo postopka iz razloga, ker bi morala biti udeležena v postopku kot stranski udeleženec in ji ni bila dana možnost udeležbe v postopku, dovoli le, če bi obnova postopka lahko pripeljala do drugačne odločitve. Po preteku dveh mesecev od začetka gradnje ni mogoče predlagati obnove postopka iz razloga iz prejšnjega stavka*. Iz obrazložitve sklepa pa izhaja, da je uradna oseba vlogo obravnavala procesno nepravilno. Pravočasnost predloga je presojala na podlagi 229. člena ZUP in predlog zavrgla, ker je ugotovila, da gre za primer iz 229. člena ZUP (9. točka 260. člena ZUP pa izrecno določa, da ne gre za predlog za obnovo postopka, kadar gre za primer iz 2. odstavka 229. člena ZUP). *Če stranski udeleženec vloži pritožbo po roku iz 229. člena ZUP, je treba njeno pritožbo obravnavati kot predlog za obnovo postopka zaradi razloga, ker ji ni bila dana možnost udeležbe v postopku, v katerem bi morala biti udeležena kot stranka. To velja tudi, če ji je bila odločba naknadno dostavljena*[[13]](#footnote-13). Iz dokumentacije zadeve tudi nedvomno izhaja, da je bilo stranki gradbeno dovoljenje s strani upravnega organa že vročeno na podlagi zahteve za vpogled v zadevo z dne 29. 10. 2020. Pravočasnost vloženega predloga bi torej uradnik moral presojati glede na subjektivni rok za vložitev predloga, in sicer ugotoviti, kdaj je stranka za izdajo gradbenega dovoljenja *izvedela*. Nadalje pa se je uradna oseba, kljub temu, da je (*sicer napačno!)* ugotovila, da predlog ni pravočasen, opredeljevala tudi do tega, ali bi stranski udeleženci s svojimi pritožbenimi razlogi, uspeli, kar ni pravilno, saj, če predlog ne prestane formalnega preizkusa, se zavrže s sklepom, ne da bi se sploh presojala njegova kvalificiranost (ali so podane okoliščine za obnovo postopka). Uradnik pa je ugotovil, da okoliščine niso podane in da obnova postopka tudi ne bi bila smiselna z vidika ekonomičnosti postopka. Uradnik je v obrazložitvi poudaril, da je bil predlog zavržen predvsem iz tega razloga. Takšna ugotovitev pa je tudi v nasprotju z načelom zakonitosti in načelom iskanja materialne resnice. Načelo ekonomičnosti postopka namreč ne sme pretehtati nad drugimi temeljnimi načeli ZUP oziroma, uradna oseba ne sme opuščati dolžnih ravnanj zgolj zaradi uresničitve načela ekonomičnosti postopka, saj je to načelo podrejeno drugim temeljnim načelom ZUP. Iz preizkusa uradnika izhaja tudi, da je ta presojal že kvalificiranost okoliščin za obnovo postopka oziroma je uradnik obravnaval zahtevo tudi že po vsebini. Ne glede na navedeno pa je treba opozoriti, da npr. pri dovolitvi obnove postopka v primeru, če oseba, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka, ni bila udeležena, ni pomembno, ali bo nova odločba ista ali drugačna od prejšnje odločbe.

Dne 5. 1. 2021 je UE s strani odvetniške pisarne █ponovno prejela zahtevo za vpogled v zadevo in za informacijo o pravnomočnosti gradbenega dovoljenja ter dokazilo o morebitni prijavi gradbišča. V dopisu odvetniška pisarna navaja, da je dne 16. 11. 202 prošnjo poslala po e-pošti na naslov █.

* Iz popisa zadeve izhaja, da e-sporočila stranke v zadevi uradnik ni evidentiral, kar predstavlja kršitev določb 51. člena ZUP.
* Ker uradnik stranki ni odgovoril, je s tem kršil določbe 17. člena UUP.
* Ker uradnik stranki ni izdal potrdila o pravnomočnosti odločbe, je kršil določbo 179. člena ZUP.

Dne 5. 1. 2021 je UE s strani s strani odvetniške pisarne █ prejela zahtevo za izdajo odločbe o predlogu za razveljavitev klavzule pravnomočnosti gradbenega dovoljenja št. 351-3157/2018-126 z dne 23. 9. 2020 in podrejeno zahtevo za izdajo odločbe o predlogu za obnovo postopka št. 351-3157/2018.

UE je dne 5. 1. 2021 izdala sklep št. 351-3157/2018-142 z dne 5. 1. 2021, s katerim je pritožbo odvetniške pisarne █ z dne 17. 11. 2020 zavrgla na podlagi 1. odstavka 129. člena ZUP z obrazložitvijo, da je bilo o pritožbi zoper gradbeno dovoljenje odločeno že s sklepom št. 351-3048/2020-2 z dne 30. 12. 2020.

* Iz dokumentacije zadeve ni razvidno, kje je ta pritožba evidentirana. Iz številke sklepa 351-3048//2020-2 z dne 30. 12. 2020 izhaja, da naj bi se o pritožbi odločalo v drugi upravni zadevi, ki je evidentirana pod številko 351-3048/2020 (in ne v konkretni zadevi št. 351-3157/2018). Sklepa, na katerega se sklicuje uradnik v obrazložitvi odločbe, v zadevo št. 351-3157/2018 tudi ni evidentiral, zato se ugotavlja kršitev določb 51. člena UUP.
* Uradna oseba je kršila instrukcijski rok za izdajo sklepa iz 222. člena ZUP, saj je o pritožbi odločila po več kot mesecu dni od njenega prejema.

Dne 12. 2. 2021 je UE prejela zahtevo za vročitev gradbenega dovoljenja št. 351-3157/2018-126 z dne 23. 9. 2020 s strani odvetniške pisarne █. Zahteva je bila poslana priporočeno po pošti in po e-pošti na uradni e-naslov UE.

* Upravna inšpektorica ugotavlja, da je stranka dne 12. 2. 2021 ponovno vložila vlogo za vpogled v zadevo in da o njeni zahtevi za vpogled v zadevo z dne 15. 10. 2020 (navedeno zgoraj), še ni bilo odločeno. Ugotavlja se kršitev določb 82. člena ZUP in instrukcijskega roka za odločanje.

Dne 17. 3. 2021 je UE po e-pošti s strani odvetniške pisarne █. prejela urgenco za vročitev gradbenega dovoljenja in nadalje še zahtevo za vpogled v zadevo z dne 18. 3. 2021, dne 19. 3. 2021 pa še predlog za obnovo postopka in dne 24. 3. 2021 še urgenco za vpogled v zadevo in urgenco na zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja.

Dne 23. 3. 2021 je UE ponovno prejela zahtevo odvetniške pisarne █za izdajo odločbe o predlogu za razveljavitev klavzule pravnomočnosti gradbenega dovoljenja št. 351-3157/2018-126 z dne 23. 9. 2020 in podrejeno zahtevo za izdajo odločbe o predlogu za obnovo postopka št. 351-3157/2018.

* Upravna inšpektorica ugotavlja, da UE o zahtevku stranke z dne 5. 1. 2021 ni odločila v instrukcijski roku iz 222. člena ZUP.

Dne 24. 3. 2021 je UE stranki – odvetniški pisarni █ poslala dopis za formalno dopolnitev predloga za obnovo postopka z ustreznimi pooblastili.

Dne 25. 3. 2021 je UE izdala sklep št. 351-3157/2018-159 s katerim je zavrgla zahtevek █z dne 24. 12. 2020 za obnovo postopka.

* Pri obravnavi vloge in sestavi sklepa upravna inšpektorica ugotavlja enake kršitve, kot navedene v zvezi s sklepom št. 351-3157/2018-139 z dne 31. 12. 2020.
* Hkrati se ugotavlja kršitev instrukcijskega roka za izdajo sklepa iz 222. člena ZUP, saj sklep ni bil izdan v mesecu dni po prejemu popolne vloge.

Dne 6. 4. 2021 je UE prejela urgenco za vpogled v zadevo s strani odvetniške pisarne █ in istega dne še urgenco za vročitev gradbenega dovoljenja.

Dne 14. 4. 2021 je UE prejela zahtevo za izdajo odločbe v zvezi s pritožbo zoper sklep z dne 31. 12. 2020 na podlagi 2. odstavka 258. člena Zakona o upravnem sporu, s katero pozivajo pritožbeni organ, da izda odločbo v naslednjih sedmih dneh.

Dne 16. 4. 2021 je UE prejela še pritožbo na odločbo s strani █..

* Upravna inšpektorica ugotavlja, da uradnik do dne 10. 5. 2021, ko je bil opravljen vpogled v tek reševanje zadeve, ni obravnaval vseh zahtevkov strank oziroma odstopil pritožb drugostopenjskemu organu v pristojno reševanje, kar predstavlja tudi kršitev instrukcijskih rokov iz 240. oziroma 245. člena ZUP in s tem načela varstva pravic strank in načela zakonitosti.

V zadevi se nahaja tudi uradni zaznamek št. 351-3157/2018-166 z dne 16. 4. 2021, v katerem uradnik navaja, da pritožbe niso bile odstopljene drugi stopnji zaradi več zahtev za vpoglede v spisno dokumentacijo in za vročitev odločbe in ker je bila spisna dokumentacija odstopljena upravni inšpekciji.

* Upravna inšpektorica ugotavlja, da pojasnila uradnika niso opravičljiva, saj iz dokumentacije zadeve izhaja, da uradnik pritožb sploh ni obravnaval v skladu z določili ZUP (7. poglavje), npr. zgolj ena pritožba je bila poslana investitorju, da se o njej izreče (odgovor prejet dne 22. 2. 2021), pa tudi ta do dne 10. 5. 2021 še ni bila odstopljena drugostopenjskemu organu. Tudi razlog, da dokumentacija ni bila poslana drugostopenjskemu organu, ker je bila originalna dokumentacija odstopljena Upravni inšpekciji, ni opravičljiv razlog za opustitev dolžnih ravnanj uradnika, saj je upravna inšpektorica za potrebe inšpekcijskega nadzora zahtevala posredovanje dokumentacije, ki je bila evidentirana v informacijski sistem za upravljanje z dokumentarnim gradivom in ne originalno dokumentacijo, saj ta za potrebe upravnega inšpekcijskega nadzora niti ni potrebna. Z opustitvijo dolžnega odstopa pritožbe drugostopenjskemu organu pa uradnik stranskim udeležencem onemogoča učinkovito uveljavitev njihovih pravic, investitorju pa neupravičeno nadaljevanje gradnje.
* Iz dokumentacije zadeve tudi sicer izhaja, da je vanjo evidentirana tudi komunikacija med Upravno inšpekcijo in UE, kar predstavlja kršitev določb 44. in 51. člena UUP, saj se pod klasifikacijski znak 351 evidentirajo zgolj zadeve s področja graditve.

IJS je bil dne 2. 6. 2021 seznanjen, da naj uradna oseba še vedno ne bi odstopila pritožb zoper odločitve UE drugostopenjskemu organu v reševanje. Upravna inšpektorica je UE dne 3. 6. 2021 pozvala k posredovanju dodatnih pojasnil in posredovanju pritožb drugostopenjskemu organu, če le-te dejansko še niso bile odstopljene.

UE je v pojasnilih št. 351-3157/2018-180 z dne 4. 6. 2021 navedla, da je bila zadeva iz razlogov večkratnih zahtev za vpoglede v februarju in marcu ter v začetku aprila ves čas na sedežu organa in jo glede okoliščin reševanja (več pritožb in različnih zahtevkov) in tudi nedokončanih postopkov vseh pritožb ni bilo možno poslati na MOP. Zaradi več pritožnikov, ki so se pritoževali v različnih terminih in nato v začetku aprila zahtevka inšpekcije za predajo zadeve, spis ni bil poslan na MOP ampak predan inšpekciji, kot je bilo zahtevano v dopisu inšpekcije 2. 4. 2021.

* Pojasnila UE za nastalo situacijo niso opravičljiva. Dokumentacija, s katero razpolaga organ mora biti v skladu z določili UUP evidentirana v informacijski sistem za upravljanje z dokumentarnim gradivom, zato je lahko in mora biti vedno na vpogled upravičenim osebam. Upravna inšpekcija je zahtevala posredovanje dokumentacije na e-naslov [gp.ijs@gov.si](mailto:gp.ijs@gov.si), iz česar izhaja, da je bila zahtevana dokumentacija v e-obliki in ne fizični obliki, zato ravnanje UE ni bilo v skladu s pozivom Upravne inšpekcije in določili 4. člena UUP[[14]](#footnote-14). Ob tem je pripomniti, da je bilo ravnanje UE tudi neobičajno, saj je UE način poslovanja Upravne inšpekcije dobro poznan. Sicer pa uradna oseba UE tudi po prejemu dokumentacije s strani IJS vseh pritožb še vedno ni odstopila drugostopenjskemu organu, ampak je to storila šele dne 4. 6. 2021, v enem primeru (pritožba █z dne 9. 4. 2021), pa je uradna oseba celo šele po mesecu dni seznanila o tem investitorja (dne 6. 5. 2021), zato pritožba v času inšpekcijskega nadzora sploh še ni bila odstopljena drugostopenjskemu organu. Z opustitvijo dolžnih ravnanj je uradna oseba kršila tudi določbe 241. člena ZUP.

Očitki pobudnikov o večkrat ponavljajočih se hujših kršitvah pravil upravnega postopka in pravic strank so zato utemeljeni.

*1.4.1 Izpolnjevanje pogojev za vodenje in odločanje*

Upravna inšpektorica je na podlagi pridobljenih dokazil ugotovila, da ima uradnik █pridobljeno univerzitetno izobrazbo, da je opravil strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka (potrdilo Upravne akademije o opravljenem izpitu iz splošnega upravnega postopka, št. 25863 z dne 15. 10. 1997) in da ima pravico opravljati vsa dejanja v postopku, razen izdajati odločbe in take sklepe, s katerimi se konča postopek (pooblastilo št. 021-16/2020-178 z dne 15. 6. 2020), zato izpolnjuje pogoje iz 30. in 31. člena ZUP. V zadevah je odločal načelnik, ki pa ima pooblastilo za odločanje v 1. odstavku 28. člena ZUP.

Pripombe UE: *»Uradna oseba je vodila postopek pod št. 351-3157/2018, kar se da zvezno, brez zavlačevanja vendar so bili kljub temu kršeni instrukcijski roki po ZUP. Uradna oseba je glede na število zadev, ki jih rešuje preobremenjena in zato tudi prihaja do prekoračenja rokov. Za preobremenjenost ni odgovorna sama uradna oseba, niti ne nadrejeni, ki pač mora vse prejete zadeve prerazporejati in dodeljevati uradnikom, katerih število pa je omejeno. Vsi uradniki na celotnem sektorju so preobremenjeni. Na upravni enoti se tega problema zavedamo in to poskušamo tudi reševati, vendar zaradi velikega pripada zadev in omejenega števila uradnikov, dela ne moremo drugače prerazporediti, niti organizacijsko drugače rešiti situacije. Pri zaposlovanju UE niso samostojne in je povečanje števila zaposlenih v pristojnosti MJU. V letu 2020 je imela Upravna enota Ljubljana poleg že siceršnjih težav s preobremenjenostjo uradnikov, še težave s prisotnostjo uradnikov na delovnem mestu zaradi Covid-a in sicer od marca do junija ter potem še od oktobra do danes. Vrstile so se tako odsotnosti zaradi bolezni, kot odsotnosti zaradi varstva otrok in karantene. V mesecu juniju 2020 se je Upravna enota Ljubljana reorganizirala in se iz z petih izpostav preselila na eno lokacijo, na Linhartovo cesto 13, kar je prav tako pripomoglo k zaostankom reševanja gradbenih zadev. Pred tem so se na Linhartovi 13 (bivša Izpostava Bežigrad), kjer je bil zaposlen uradnik █, opravljala rekonstrukcijska gradbena dela, zato se je uradnik selil 3x. Delovni pogoji so bili tudi sicer nemogoči, zaradi hrupa ob prenovi stavbe. Seveda se zavedamo, da to ne opravičuje procesnih napak (ZUP), vendar pa je bilo storjeno največ, kot je v danih razmerah in pogojih bilo mogoče storiti.*

*Določbe Gradbenega zakona določajo, kdo je lahko stranski udeleženec v postopku. Uradna oseba je pritožnikom pripoznala status stranskega udeleženca ter jim omogočala vpogled v spis, res ne nemudoma, kot to določa ZUP, vendar v najkrajšem možnem času. Uradna oseba je sledila napotilom v obrazložitvi odločbe MOP št. 35108-317/2019/16 z dne 5.8.2020, saj je z vsem seznanila stranske udeležence, pri čemer poudarjamo, da ni bilo nobenih novosti, ki bi lahko kakorkoli vplivale na pravne koristi stranskih udeležencev. Morda je bilo gradbeno dovoljenje zgolj preuranjeno izdano, vendar je bilo izdano v duhu napotil MOP, ki je apeliral na stranske udeležence naj »postopajo aktivno, pošteno in brez nepotrebnega zavlačevanja«, saj postopek traja že od leta 2018, pri čemer stranski udeleženci niso uveljavljali nobenih novih dejstev in so bile okoliščine že vse razjasnjene. Tako investitor kot stranski udeleženci so pred zakonom enaki in določila bi morali tako eni kot drugi uporabljati pošteno. Stranski udeleženci se morajo zavedati, da je pri gradnji potrebno trpeti določene vplive, saj živijo v nekem urbanem okolju, ki je podvrženo določenim spremembam, investitor pa se mora zavedati, da s svojimi aktivnostmi ravno tako lahko posega v pravno varovane položaje stranskih udeležencev in ti jih lahko povsem upravičeno branijo. Uradna oseba mora v postopku zagotavljati, tako eni kot drugi strani, pošteno uveljavljanje svojih pravic in pravnih koristi, obenem pa skrbeti, da je varovan javni interes in se vanj ne poseže. Uradna oseba je skrbela, da so stranke (investitor kot tudi stranski udeleženci) seznanjene s potekom postopka. Komunikacija je sicer potekala tudi delno neformalno, ravno zaradi preobremenjenosti uradne osebe, saj bi se jo z vsako zabeležko še dodatno obremenjevalo in zaradi česar je iz spisa razvidno prekoračenje in nespoštovanje instrukcijskih rokov. Nikakor pa uradna oseba ni onemogočala stranskim udeležencem vpogleda v spis ali jih kakorkoli ovirala. Glede na število pritožb in vzporedno poslanih pisanj in vprašanj s strani različnih oseb, naslovljenih na upravni organ, je bilo ves čas poskušano vsem obrazložiti na najbolj jasen način vse detajle v zadevi, da bi bilo razumevanje zadeve čimbolj jasno.«*

* Stališče upravne inšpektorice: Stališča UE glede nezmožnosti nemotenega opravljanja dela so deloma sprejemljiva. Vendar pa uradnika ne odvezujejo od spoštovanja določb predpisov. Da je treba pravice uporabljati pošteno, ni razlog za izključitev stranskih udeležencev iz postopka. Domnevno nepoštena uporaba pravic bi morala biti strankam s strani uradnika očitana že tekom postopka v smislu spoštovanja načela varstva pravic strank in hkrati konkretizirano, katere pravice izrabljajo in zakaj meni, da gre za nepošteno uporabo pravic, kasneje pa to obrazložiti tudi v odločitvi. Uradna oseba pa tako ni postopala. MOP je v odločbi (ki je bila stranskim udeležencem vročena!) opozoril, da morajo pravice pošteno uporabljati, kar pa ne pomeni, da je upravnemu organu naložil, da stranke iz postopka izključi. Upravna inšpektorica je nadalje vpogledala v zadnje javno objavljeno Poročilo o delu Upravnih enot – Število upravnih zadev na zaposlenega v letu 2019, iz katerega izhaja, da je bila UE Ljubljana glede na število zadev na uradnika podpovprečno obremenjena, saj je v letu 2019 reševalo zadeve 38,98 uradnika in sicer je en uradnik rešil 90 zadev, povprečje glede na ostale UE je 99-102 zadev. Nadpovprečna obremenjenost je torej razvidna iz števila rešenih zadev na uradnika drugih upravnih enot, npr. uradnik na UE Maribor je v letu 2019 rešil v povprečju 121 zadev, na UE Celje 132 zadev, na UE Grosuplje 152 zadev, na UE Trebnje 201 zadev in na UE Slovenske Konjice, kot najbolj obremenjeno glede na število zadev na uradnika - 254 zadev. Zato preobremenjenost uradnikov v letu 2020 (epidemija covid namreč ne vpliva zgolj na motnje poslovanja UE Ljubljana) ni opravičljiv razlog za kršenje temeljnih načel ZUP in s tem tudi instrukcijskih rokov za odločanje. Uradnik █je opravil izpit iz splošnega upravnega postopka že v letu 1997, pooblastilo za vodenje postopkov na področju okolja in prostora ima že več let. Delo namreč opravlja v nazivu višji svetovalec, kar pomeni, da naj bi izpolnjeval pogoje za vodenje najzahtevnejših upravnih postopkov, kamor spada tudi izdaja gradbenih dovoljenj, zaradi česar pri uradni osebi z večletnimi delovnimi izkušnjami na tem področju, do ugotovljenih kršitev sploh ne bi smelo prihajati. Morebitna preobremenjenost pa uradnika tudi ne odvezuje od oprave dolžnih procesnih ravnanj in s tem izdaje zakonite odločitve. Zato pojasnila UE v tem delu ni mogoče šteti za opravičljiva.
  1. *Pobuda št. 0610-516/2020*

IJS je dne 8. 12. 2020 v vednost prejel dopis stranke, naslovljen na UE. V dopisu stranka zahteva priznanje statusa stranskega udeleženca v morebitnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja, ker je seznanjen, da v bližini njegove nepremičnine potekajo priprave za gradnjo treh stanovanjskih blokov. Na koncu dopisa je navedel, da pričakuje odgovor v skladu z Uredbo o upravnem poslovanju.

Upravna inšpektorica je UE pozvala, da jo seznani z odgovorom stranki.

Dne 14. 4. 2021 je IJS prejel dopis št. 092-2/2020,13624 z dne 8. 3. 2021, naslovljen na stranko, v katerem je UE navedla, da ne vodi postopka za gradnjo na navedenih zemljiščih.

* Ugotavlja se kršitev roka za odgovor iz 17. člena UUP, saj je UE stranki odgovorila šele po 3 mesecih od prejema dopisa.

***1.6 Pobuda št. 0610-285/2021 (Zadeva UE, št. 351-1445/2020)***

IJS je dne 25. 5. 2021 prejel pobudo za nadzor nad delom uradne osebe: Aleksander Žakelj pri reševanju vloge za legalizacijo objekta daljšega obstoja za 3-stanovanjsko stavbo. Pobudnik očita, da je bila vloga vložena v juniju 2020, nazadnje dopolnjena dne 25. 3. 2021, o njej pa naj še vedno ne bi bilo odločeno, pri čemer je uradnik tudi neprofesionalno ravnal, ko je investitorja pozival k dopolnitvam kar po telefonu.

UE je na podlagi poziva Upravne inšpekcije poslala IJS pojasnila, št. 351-1445/2020, v katerih očitke pobudnika v celoti zavrača. V nadaljevanju uradna oseba podaja pojasnila vsebinske narave in pojasnila iz katerih izhaja, da je postopek trajal tako dolgo, ker je uradna oseba čakala na predložitev ustreznih dokazil, vendar jih vse do 4. 6. 2021 UE ni prejela in je zato dne 4. 6. 2021 odločila (zahtevek investitorja zavrnila z odločbo št. 351-1445/2020-11 z dne 4. 6. 2021). Stranko je uradna oseba k dopolnitvi vloge oziroma predložitvi dokazil pozivala po telefonu, ker je stranka že bila seznanjena s pomanjkljivostmi vloge v *enakem predhodnem postopku*, ki je že zaključen (št. 351-2844/2019), v katerem je bilo odločeno s sklepom o zavržbi zahteve št. 351-2844/2019-9 z dne 28. 1. 2020.

* Upravna inšpektorica na podlagi pojasnil UE in vpogleda v tek reševanja upravne zadeve ugotavlja, da je bila vloga za izdajo dovoljenja vložena dne 17. 6. 2020, prvi poziv za predložitev dokazil pa je bil stranki poslan dne 24. 5. 2021, ki ga je stranka prejela dne 26. 5. 2021, zato se ugotavlja kršitev načela ekonomičnosti postopka in instrukcijskega roka za odločanje iz 46. člena GZ, saj je UE o zahtevi odločila po skoraj letu dni od prejete popolne zahteve[[15]](#footnote-15) za izdajo gradbenega dovoljenja oziroma šele po pozivu Upravne inšpekcije. Pozivanje stranke k dopolnitvi vloge po telefonu sicer ni kršitev, vendar pa je uradna oseba dolžna o tem napraviti uradni zaznamek v smislu določb 2. odstavka 74. člena ZUP in nato obvezno ravnati tudi po določbi 42. člena GZ[[16]](#footnote-16), kar pa v konkretnem primeru ni bilo storjeno.

Očitki pobudnika o kršitvah pravil ZUP so zato utemeljeni.

***1.7 Pobuda št. 0610-294/2021(zadeva UE, št. 351-1428/2018)***

IJS je prejel pobudo za nadzor v zadevi št. 351-1428/2018. Pobudnik očita, da je bila vloga za izdajo gradbenega dovoljenja za dvostanovanjsko hišo na lokaciji Mivka 17, Ljubljana, vložena dne 11. 9. 2018, pri čemer pa naj bi uradna oseba vodila postopek tako nestrokovno, da je bila zadeva že dvakrat vrnjena v ponovni postopek. V zadnjem postopku naj uradna oseba ne bi spoštovala določb 9. člena ZUP in 41. člena GZ, saj ni opravila ustne obravnave oziroma stranskim udeležencem niti ni dala možnost, da se pred izdajo odločbe izjavijo, zato je zadeva spet vrnjena na začetek. Upravna inšpektorica je UE pozvala k podaji odziva na očitke, popisa zadeve, dokumentov zadeve od dne prejema drugostopenjske odločbe št. 35108-24/2020-9 z dne 13. 5. 2021 dalje (vključno s to odločbo), potrdilom o opravljenem izpitu iz ZUP in pooblastilom za vodenje/odločanje za Andrejo Erjavec.

UE je dne 7. 6. 2021 posredovala dokumente, iz katerih izhaja, da je UE dne 31. 5. 2018 prejela vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja, dne 20. 12. 2019 pa izdala gradbeno dovoljenje št. 351-1428/2018-62 z dne 20. 12. 2019. Zoper dovoljenje so se pritožili stranski udeleženci. Drugostopenjski organ je z odločbo št. 35108-24/2020-4 z dne 5. 5. 2020, ki jo je UE prejela dne 8. 5. 2020, gradbeno dovoljenje odpravil in vrnil zadevo v ponovi postopek. V ponovnem postopku je bilo ponovno izdano gradbeno dovoljenje št. 351-1428/2018-88 z dne 20. 1. 2021. Drugostopenjski organ je na podlagi pritožb stranskih udeležencev gradbeno dovoljenje odpravil z odločbo št. 35108-24/2020-9 z dne 13. 5. 2021, ker je UE storila bistvene kršitve določb postopka (kršitev načela zaslišanja stranke), saj UE strankam ni dala možnost, da se pred izdajo odločbe v ponovnem postopku seznanijo z dokumentacijo, na podlagi katere je bilo dovoljenje izdano. Iz dokumentacije zadeve izhaja, da je bil dne 6. 10. 2020 razpisan narok za ustno obravnavo, dne 29. 10. 2020 in nato še 5. 11. 2020 pa je UE izdala sklep o prestavitvi naroka. Dne 23. 11. 2020 je UE posredovala pripombe v opredelitev investitorju, dne 20. 1. 2021 pa je UE izdala gradbeno dovoljenje št. 351-1428/2018-88 z dne 20. 1. 2021. Iz nadaljnjega poteka procesnih dejanj izhaja, da je UE razpisala narok na ustno obravnavo (dokument št. 351-1428/2018-96 z dne 25. 5. 2021) za dne 7. 7. 2021.

Kot odziv na očitke investitorja je UE posredovala Poročilo o poteku postopka, št. 351-1428/2018-97 z dne 25. 5. 2021, ki ga je posredovala Službi za upravne enote. Iz pojasnil o reševanju zadeve izhaja, da bi bila zahteva lahko zavrnjena oziroma zavržena že v letu 2018, saj investitor ob vložitvi vloge ni izkazoval pravice graditi elektro priključka na drugem zemljišču. UE je investitorja z dopisom št. 351-1428/2018-6 z dne 27. 8. 2018 pozvala, da vlogo formalno dopolni. Nadalje UE pojasnjuje, da je organ *počakal* 5 mesecev, da je investitor prestavil potek elektrovoda na svojo parcelo in si s tem zagotovil pravico do gradnje.

* Gradbeni zakon v 35. členu določa, da je vloga formalno popolna, če je k vlogi predloženo tudi dokazilo o pravici graditi, ki pa ga v konkretnem primeru, kot to izhaja iz pojasnil UE, ni bilo. Zaradi navedenega bi moral upravni organ, po preteku določenega roka za dopolnitev vloge, zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja zavreči, če ta v roku ni bila dopolnjena. Ker tega ni storil, je kršil določbe 67. člena ZUP. Iz dokumentacije zadeve tudi ne izhaja, da bi bilo zaprošeno za podaljšanje roka in o tem izdan sklep (3. odstavek 99. člena ZUP). Dejstvo je, da tudi organe zavezujejo roki. Opustitev oprave dolžnih ravnanj v predpisanih rokih ima lahko za posledico disciplinske ukrepe. Zato se ugotavlja tudi kršitev načela ekonomičnosti postopka.

Nadalje UE pojasnjuje, da je bil postopek voden korektno in kontinuirano in vseskozi v prid investitorice ter da so stranski udeleženci zavlačevali s postopkom, saj za svoje trditve nikoli niso priložil nobenega dokaza in verjetno tudi niso vsi prebolevali COVID 19, zato bi lahko za vpogled v dokumentacijo pooblastili zdravo osebo, UE pa je morala dvakrat prestaviti obravnavo. Uradna oseba je sicer ocenila, da sprememba dokumentacije v ponovnem postopku ne vpliva na stranske udeležence, investitorja pa je ob zadnjem klicu, ko je ta zahteval izdajo odločbe, opozorila, da bo lahko zaradi neopravljene ustne obravnave zadeva prišla v ponovni postopek.

* Upravna inšpektorica na podlagi pojasnil UE in vpogleda v odločbo MOP, št. 35108-24/2020-4 z dne 5. 5. 2020 ugotavlja, da je bilo prvo gradbeno dovoljenje odpravljeno zaradi neskladnosti projektiranega posega s prostorskim aktom (po vložitvi vloge za izdajo gradbenega dovoljenja pa pol leta ni bila izkazana niti pravica do gradnje). Takšna odločitev pa pomeni, da je razlog za odpravo gradbenega dovoljenja na strani investitorja oziroma njegovega projektanta, ki je zavezan izdelati takšno projektno dokumentacijo, na podlagi katere bo mogoče pridobiti gradbeno dovoljenje, po drugi strani pa na strani uradnih oseb UE, ki pri odločanju niso pravilno uporabile določb materialnega predpisa. Nadalje iz pojasnil izhaja, da uradna oseba namenoma, čeprav je vedela, da mora, v ponovnem postopku ni opravila dolžnih procesnih dejanj in s tem kršila predvsem določbe 9. člena ZUP in tudi načelo samostojnosti pri odločanju in načelo varstva pravic strank. Mestoma pa gre po oceni upravne inšpektorice celo za pristransko vodenje upravnega postopka (UE sama pojasni, da je bil postopek vseskozi voden v prid investitorja). Zaradi neekonomičnega vodenja postopka in celo zavestne opustitve dolžnih ravnanj, se ugotavlja tudi občutna kršitev instrukcijskega roka za odločanje iz 46. člena GZ. Zato pojasnila UE, ki opravičujejo dolgotrajnost postopka in očitano nestrokovnost uradnih oseb, niso opravičljiva.

Ker iz spornega gradbenega dovoljenja št. 351-1428/2018-97 z dne 25. 5. 2021 izhaja, da je postopek vodila in v njem odločila vodja sektorja, █*.* je upravna inšpektorica preverila, ali izpolnjuje pogoje za vodenje in odločanje. Iz posredovanih dokazil s strani UE izhaja, da je Andreja Erjavec vodja sektorja za okolje in prostor in ji je bilo izdano pooblastilo za odločanje na podlagi 28. člena ZUP, št. 021-16/2020-386 z dne 16. 9. 2020 ter da je opravila strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka, kar izhaja iz Potrdila MJU, št. 60412-43/2009/214 z dne 16. 11. 2009, zato izpolnjuje pogoje za odločanje na I. stopnji.

Pripombe UE: *»V zadevi št.* ***351-1428/2018*** *upravni organ ponovno poudarja, da je bil upravni postopek voden kontinuirano. Trditev, da bi o zahtevi upravni organ lahko odločil hitreje delno drži, saj bi vlogo investitorju lahko zavrgli zaradi neizkazane pravice do gradnje. Investitor je bil zaveden, saj projektant projekta ni pripravil ustrezno – projektant je dolžan spoštovati zakonodajo in objekt projektirati skladno z vsemi pravilniki in normativ (v praksi to pogosto ne drži). V obravnavanem upravnem postopku je tudi Ministrstvo za okolje in prostor odločilo, da ustna obravnava skladno z veljavno zakonodajo ni potrebna, saj so bili stranski udeleženci ves čas postopka seznanjeni z vsemi pripombami in celotnim potekom postopka in da za izdajo odločbe razpis in oprava ustne obravnave ni potrebna, in da sama odločba samo zaradi tega ni nezakonita. Prav tako Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) v 163. členu navaja, da za izvedbo pisnih dokazov, ki se predložijo pozneje, ni treba znova razpisati ustne obravnave, pač pa je treba stranki dati možnost, da se izjavi o izvedenih dokazih. Postopek je kot je bilo že navedeno trajal dlje tudi zato, ker je bila uradnica daljši čas odsotna zaradi bolezni (Covid -19 ) in poškodbe. Zaradi ukrepov Vlade RS, in posledično navodil MJU, povezanih s preprečevanjem okužb, je moral upravni organ narok za ustne obravnave prestaviti za nedoločen čas (tudi v tej konkretni zadevi) in narok zaradi pandemije še v mesecu januarju ni bil izvedljiv.*

*Upravni organ meni, da je v postopku pazil tako na interese investitorja kot tudi na interese stranskih udeležencev.«*

* Stališče upravne inšpektorice: Bistveno je, ali je bil postopek voden v nasprotju s temeljnim načelom zaslišanja stranke. Stališče, da je temeljnemu načelu zaslišanja stranke zadoščeno tudi, če organ stranki da možnost, da se izjavi o pomembnih dejstvih in okoliščinah pomembnih za odločitev, in ni potrebno zmeraj razpisati ustne obravnave, sploh če je ta že bila enkrat razpisana in so stranski udeleženci ali pa stranka predložili dodatne/nove dokaze, je sicer pravilno. Vendar je bila v konkretnem primeru, kot to izhaja tudi iz ugotovitev MOP, kršena določba 9. člena ZUP (pravica do izjave). Nadalje ima investitor zoper projektanta, ki ni izdelal projektne dokumentacije v skladu s pravili stroke, možnost prijave na pristojno zbornico in vložitve civilne (odškodninske) tožbe, zato ni v pristojnosti upravnega organa čakanje na popravljanje projektantskih napak, ampak uradno osebo zavezuje spoštovanje določb GZ in ZUP in s tem tudi instrukcijskih rokov za odločanje. Andreja Erjavec je vodja Sektorja za okolje in prostor, kar pomeni, da naj bi izpolnjevala pogoje za vodenje in odločanje v nezahtevnejših upravnih postopkih, kamor spada tudi izdaja gradbenih dovoljenj, zaradi česar pri vodji sektorja, do ugotovljenih kršitev sploh ne bi smelo prihajati. Zato pripombe niso utemeljene.

2. Področje razlastitev (Zakon o urejanju prostora, v nadaljevanju ZUreP-2)[[17]](#footnote-17)

* 1. *Pobuda št. 0610-116/2019*

IJS je prejel pobudo za nadzor nad postopkom št. 352-79/2018, ker naj bi UE kršila pravila ZUP, s tem, ker:

* je izdala sklep št. 352-79/2018-4 z dne 30.11.2018, s katerim je bil uveden postopek  razlastitve lastninske pravice na zemljišču s parc. št. ... brez, da bi prej predlog razlastitvene zavezanke vročila razlastitvenima zavezankama in jima dala možnost odgovora,
* je istočasno vročala zavezankama predlog za razlastitev, sklep št. 352-79/2018-4 ter vabilo na glavno obravnavo,
* je s sklepom v tč. I. uvedla postopek razlastitve; v točki II. je določila, da se ta sklep po uradni dolžnosti zaznamuje v zemljiški knjigi; v točki III. Pa, da stroški postopka niso nastali. Iz pravnega pouka pa izhaja, da zoper sklep ni pritožbe, čeprav ima učinek v zemljiški knjigi in omejuje lastninsko pravico razlastitvenih zavezank. Zemljiška knjiga je sklep o uvedbi razlastitvenega postopka prejela prej, predno sta bili razlastitveni upravičenki obveščeni, da je razlastitveni upravičenec predlagal razlastitev, prav tako je zavezanka že razpolagala s sklepom o uvedbi razlastitvenega postopka, ko zavezanki še sploh nista prejeli niti predloga. Meni, da gre za kršitev načela kontradiktornosti in enakopravnosti iz 22. člena Ustave,
* ni razpolagala s popolno vlogo, ki jo predpisuje 199. člen ZUrep-2,
* je odločal stvarno in krajevno nepristojen organ, ker naj bi bil predmet razlastitve zemljišča, ki se bodo uporabljala za gradnjo zahtevnejših objektov, katerih gradnja sodi v pristojnost države in ne MOL, zato posledično tudi UE ni stvarno pristojna za uvedbo postopka razlastitve.

Z vpogledom v tek reševanja upravne zadeve in relevantno dokumentacije se ugotavlja, da je UE dne 26. 9. 2018 prejela predlog MOL za uvedbo postopka razlastitve nepremičnin, s parc. št. …in v nadaljevanju izdala sklep št. 352-79/2018-4 z dne 30. 11. 2018, s katerim je uvedla postopek razlastitve lastninske pravice na zemljišču s parc. št. ....nadalje pa še odločbo o razlastitvi št. 352-79/2018-68 z dne 28. 11. 2018, s katero je odločila tudi, da se v korist MOL razlastita tudi nepremičnin št. \*\* .

Upravna inšpektorica sicer ne ugotavlja očitanih kršitev v zvezi s krajevno pristojnostjo, saj 196. člen ZUrep-2 določa, da o razlastitvah prednostno odločajo v upravnem postopku na prvi stopnji upravne enote in na drugi stopnji ministrstvo, razen če je z zakonom določeno drugače. Tudi očitki glede krajevne pristojnosti so posplošeni, saj je UE Ljubljana (ne glede na njene izpostave) v skladu z določili 20. člena ZUP krajevno pristojna za odločanje v konkretnem primeru razlastitve nepremičnin, ki se nahajajo na območju MOL. Prav tako niso utemeljeni očitki glede pošiljanja sklepa zemljiški knjigi. Prvi odstavek ZUreP-2 namreč določa, da po prejemu popolne zahteve za razlastitev upravni organ s sklepom odloči o uvedbi razlastitvenega postopka. Zoper ta sklep ni pritožbe. V nadaljevanju pa 3. in 4. odstavek določata, da upravni organ pošlje sklep o uvedbi razlastitvenega postopka sodišču, ki v skladu z zakonom, ki ureja zemljiško knjigo, odloči o zaznambi razlastitvenega postopka. Dokler razlastitveni postopek ni pravnomočno končan, ni dopusten promet z nepremičnino, ki je predmet razlastitve, ali njeno bistveno spreminjanje, brez soglasja razlastitvenega upravičenca. Pravni posel, sklenjen v nasprotju s to določbo, je ničen.

Iz opisane ureditve izhaja, da je v postopku ustanovitve služnosti v javno korist najprej treba izdati sklep o uvedbi tega postopka, medtem ko se o ustanovitvi te služnosti v skladu z 203. členom v zvezi z devetim odstavkom 211. člena ZUreP-2 odloči z odločbo po izvedenem ugotovitvenem postopku. V prvi fazi postopka je torej treba opraviti (le) preverjanje formalne popolnosti vloge, ne pa ugotavljati njeno vsebinsko utemeljenost glede obstoja materialnopravnih pogojev za ustanovitev služnosti v javno korist. To tudi pomeni, da se pogoji za ustanovitev služnosti v javno korist in s tem obstoj te javne koristi ugotavljajo šele po uvedbi postopka, torej šele po izdaji 1. točke izreka izpodbijanega sklepa. Glede na navedeno, sklepu o uvedbi postopka za omejitev lastninske pravice z ustanovitvijo trajne služnosti v javno korist iz prvega odstavka 211. člena v zvezi z 200. člena ZUreP-2 tudi ni mogoče pripisati več kot le procesnega pomena.[[18]](#footnote-18) Vendar pa, kot je bilo to ugotovljeno tudi v pritožbenem postopku z odločbo MOP, št. 35020-7/2020/3 z dne 19. 5. 2020, dokumentacija za razlastitev ni bila vsebinsko popolna, zato je bila z navedeno drugostopenjsko odločbo odpravljena odločba UE, št. 352-79/2018-68 z dne 28. 11. 2018 in zadeva vrnjena UE v ponovni postopek. V ponovnem postopku je UE izdala odločbo št. 352-79/2018-87 z dne 6. 11. 2020, s katero je zahtevo MOL za razlastitev nepremičnin parc. št. …. zavrnila in hkrati odločila, da se v zemljiški knjigi pri navedenih nepremičninah izbriše zaznamba razlastitvenega postopka.

* Zato očitki glede procesnih napak niso utemeljeni.
  1. *Pobuda št. 0610-30/2020 (zadeve UE, št. 352-86/2018, 352-15/2019, 352-89/2019)*

IJS je prejel pobudo za uvedbo nadzora nad postopanjem UE v razlastitvenem postopku št. 352-86/2018, ki ga vodita Nika Jakšič in Marija Remškar, vodja Izpostave Bežigrad. Kot očitke med drugim pobudnik navaja, da navkljub številnim dokazom, predloženih s strani razlastitvenih zavezancev, ki so pokazali na nepravilnosti v postopku razlastitve in v zahtevi Mestne občine Ljubljana za razlastitev delov številnih parcel v k.o. █, uradne osebe teh ne upoštevajo in so izdale odločbe št. 352-86/2018-35, št. 352-86/2018-60 z dne 26. 11, 2019, št. 352-86/2018-35 z dne 17.4. 2019. Pobudnik očita neresničnost ugotovitev, na katerih UE utemeljuje svoje odločbe, saj dokazi, pridobljeni tudi iz uradnih evidenc ter poslani s strani razlastitvenih zavezancev na UE Ljubljana v zakonitem roku, naj ne bi bili upoštevani, niti obravnavani, niti ni bil opravljen ogled dejanskega stanja na terenu. Očita tudi, da UE v odločbah, kljub številnim opozorilom razlastitvenih zavezancev ni upošteval enega od ključnih dokazov (dokument št. 371-1930/2018-2 z dne 26.11 2018), ki dokazuje, da se potek kategorizirane ceste v precejšnjem delu ne ujema z deli parcel (ali celo poteka po drugih parcelah), ki so predmet razlastitvenega postopka, poleg tega pa njegovo neupoštevanje z ničemer ni utemeljeno v odločbi. Očita, da upravni organ utemeljuje svoje odločitve z t.i. vpogledom v dokumentacijo in javne evidence (dokument št. 371-1930/2018-2 z dne 26.11 2018 je bil prav tako pridobljen iz javne evidence), vendar v odločbah ni navedene nobene reference javnih evidenc in dokumentov na katerih je utemeljil svojo odločitev.

Pobudnik navaja, da so bile že izdane delne odločbe za razlastitev posameznih delov parcel npr. 352-86/2018-48 z dne 3. 6. 2019 na katere pa so lastniki zemljišč pravočasno vložili pritožbe.

Upravna inšpektorica ugotavlja, da se večina očitkov nanaša na presojo dejanskega stanja na podlagi materialnega predpisa, za kar pa upravna inšpekcija ni pristojna. Prav tako ni upravna inšpekcija pristojna za presojo, kateri dokazi se v postopku izvajajo, kateri se upoštevajo in kateri ne (načelo proste presoje dokazov). Zato je v zadevi preverila le, ali UE razpolaga z dokazilom (dokument št. 371-1930/2018-2 z dne 26.11 2018), ki ga pobudnik navaja kot ključnega ter ali se je v obrazložitvi odločbe št. 352-86/2018-48 z dne 3. 6. 2019 do le-tega opredelila.

Z vpogledom v potek reševanja zadeve in relevantno dokumentacijo se ugotavlja, da je UE dne 2. 4. 2019 prejela dokument št. 371-1930/2018-2 z dne 26. 11. 2018, kot prilogo odgovora na odgovor razlastitvene upravičenke (31. dokument).

* Upravna inšpektorica ugotavlja, da se upravni organ v odločbi št. 352-82/2018-48 z dne 3. 6. 2019 ni opredelil do dokumenta št. 371-1930/2018-2 z dne 26.11 2018, ki je bil dne 3. 4. 2019 predložen upravnemu organu kot dokazilo k odgovoru razlastitvenih zavezancev. Niti ni navedenih drugih dokazil ki so bila poslana upravnemu organu, kot to izhaja iz prilog, evidentiranih v IS (npr. dokument št. 11, 13, 15, 19, 27, 29, 30). Uradna oseba je dokumentirala in evidentirala vpoglede v uradne evidence dne 24. 10. 2018, vendar v odločbi ni navedeno, v katere uradne evidence je vpogledala in kdaj je vpogledala v uradne evidence, na katere se sklicuje. Zato se ugotavlja kršitev določb 214. člena ZUP.
* V zadevi št. 352-86/2018 tudi ni evidentiranega zapisnika ustne obravnave, ki naj bi bila dne 15. 1. 2019, iz katere izjave so povzete v obrazložitvi odločbe št. 352-82/2018-48 z dne 3. 6. 2019, kar predstavlja kršitev določb 32. člena UUP.

Nadalje iz dokumentacije zadeve izhaja, da so razlastitveni zavezanci zoper odločitve vlagali pravna sredstva (pritožbe), in sicer zoper odločbe št. 352-82/2018-35 z dne 17. 4. 2019, št. 351-82/2018-48 z dne 3. 6. 2019, št. 352-18/2018-60 z dne 26. 11. 2019, št. 351-82/2018-88 z dne 17. 11. 2020 in št. 351-82/2018-102 z dne 21. 12. 2020. Vse pritožbe, v katerih drugostopenjski organ po uradni dolžnosti ugotavlja tudi morebitne procesne kršitve pravil upravnega postopka, so bile zavrnjene, o pritožbi zoper odločbo št. 351-82/2018-102 z dne 21. 12. 2020 pa še ni bilo odločeno.

1. **Upravno poslovanje**

UE evidentira komunikacijo med Upravno inšpekcijo in UE v konkretne upravne zadeve, pod klasifikacijski znak 351 (kamor po vsebini spadajo gradbene in ne inšpekcijske zadeve).

* Evidentiranje pozivov inšpekcije ne spada med konkretne upravne gradbene zadeve pod klasifikacijski znak 351, saj se v konkretno zadevo lahko evidentira zgolj dokumentacija, ki vpliva na reševanje te zadeve, kar pa komunikacija med organom in Upravno inspekcijo, ni. Zato se ugotavlja nepravilno razvrščanje dokumentarnega gradiva in s tem kršitve določb 44. člena UUP. UE bi morala komunikacijo med inšpekcijskim organom evidentirati pod klasifikacijo 060 s povezavo na konkretno upravno zadevo.
* V nekaterih primerih UE namesto številke dokumenta, navaja številko zadeve (npr. pojasnila UE, št. 351-1445/2020 z dne 4. 6. 2021), kar predstavlja kršitev določb 63. člena UUP.

**Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku načelniku UE Ljubljana mag. Bojanu Babiču**

**odreja:**

* da o ugotovitvah nadzora seznani uslužbence,
* posreduje poročilo:

1. o tem, kakšne ukrepe je sprejel zaradi ugotovljenih nepravilnosti v zvezi:

* s kršenjem temeljnih načel ZUP (zakonitost, varstvo pravic strank in javnih koriti, zaslišanje stranke, materialna resnica, pravica do pritožbe, ekonomičnost postopka),
* s kršenjem pravice do vpogleda v zadeve,
* z opustitvijo skrbi za to, da so v postopku ves čas udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba,
* z opustitvijo vročanja dokumentov strankam in stranskim udeležencem postopka,
* s pomanjkljivo sestavo odločb: izrek, obrazložitev (pomanjkljiva navedba vseh dokazov in razlogov, odločilnih za presojo posameznih dokazov),
* z opustitvijo obravnave vlog in odločanja v instrukcijskih rokih,
* z opustitvijo dokumentiranja in evidentiranja opravljenih dejanj, ki vplivajo na poslovanje organa oziroma reševanja konkretnih zadev,
* s kršitvijo roka za odgovarjanje na dopise strank,
* nepravilnim razvrščanjem dokumentarnega gradiva po vsebini,
* z nepravilno sestavo dokumentov;

1. o tem, kakšne ukrepe je sprejel glede ugotovljenih kršitev, ki so jih storile uradne osebe v zadevi št. 351-1357/2018 in v zadevi št. 351-1428/2018. Upravna inšpektorica na podlagi določb 307.č člena ZUP za te uradne osebe predlaga uvedbo disciplinskega postopka, saj so bile pri nadzoru ugotovljene kršitve pravil upravnega postopka, ki imajo za posledico očitno prikrajšanje pravic oziroma pravnih koristi strank.

**Načelnik mora o poročilo o sprejetih ukrepih z dokazili poslati na** [**gp.ijs@gov.si**](mailto:gp.ijs@gov.si) **do 12. 7. 2021.**

Mag. Mateja Jaklič

UPRAVNA INŠPEKTORICA

Inšpektorica višja svetnica

VROČITI:

1. Upravni enoti Ljubljana, [ue.ljubljana@gov.si](mailto:ue.ljubljana@gov.si) – po e-pošti

V vednost:

1. Ministrstvu za javno upravo, [gp.mju@gov.si](mailto:gp.mju@gov.si) – po e-pošti

1. Uradni list RS, št. [24/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-0970) – uradno prečiščeno besedilo, [105/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-4487) – ZUS-1, [126/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-6415), [65/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2816), [8/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-0251), [82/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-3034) in [175/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3096) – ZIUOPDVE. [↑](#footnote-ref-1)
2. Uradni list RS, št. [9/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0353), [14/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-0461) in [167/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-2919). [↑](#footnote-ref-2)
3. 1. in 2. odstavek 1. člena UUP. [↑](#footnote-ref-3)
4. Uradni list RS, št. [61/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-2914), [72/17 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-21-3507), [65/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-0978). [↑](#footnote-ref-4)
5. Domneva izdanega gradbenega in uporabnega dovoljenja po ZGO-1: Šteje se, da imajo objekti, ki izpolnjujejo pogoje iz 197. in 198. člena ZGO-1 ali pogoje iz 124. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 126/07), pridobljeno gradbeno in uporabno dovoljenje po tem Zakonu, o čemer se na zahtevo stranke izda odločba. [↑](#footnote-ref-5)
6. Pristojni upravni organ za gradbene zadeve mora ob nepopolni zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja najpozneje v 15 dneh od njenega prejema zahtevati dopolnitev. (6. odstavek 35. člena GZ). [↑](#footnote-ref-6)
7. Šteje se, da je zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja popolna, če so priloženi dokumenti iz 1. in 3. točke drugega odstavka tega člena (5. odstavek 35. člena GZ). [↑](#footnote-ref-7)
8. Glej komentar členov Gradbenega zakona, Poročevalec DZ, št. 1393 z dne 19. 5. 2017 [↑](#footnote-ref-8)
9. Pritožba ne zadrži izvršitve sklepa razen, če je z zakonom ali s samim sklepom drugače določeno. [↑](#footnote-ref-9)
10. Zoper sklep, s katerim je zavrnjena zahteva stranke za izločitev, je dovoljena pritožba. [↑](#footnote-ref-10)
11. Delo organov se dokumentira z ustreznim zapisom: dokumentom, zaznamkom ali pisarniško odredbo tako, da je mogoče delo pozneje pregledovati, preverjati njegovo pravilnost, pravočasnost in kakovost izvajanja, dokazovati dejstva in ohraniti zapise za znanost in kulturo ali za pravno varnost pravnih in fizičnih oseb. Delo v organu je organizirano tako, da se vsako dokumentarno gradivo nemudoma evidentira. [↑](#footnote-ref-11)
12. Če je objekt zgrajen na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja vsaj do faze izvedenih grobih gradbenih del in bi razveljavitev ali odprava gradbenega dovoljenja nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi lastnika objekta, se v postopku obnove gradbenega dovoljenja ali v postopku odprave ali razveljavitve po nadzorstveni pravici ugotovi le nezakonitost gradbenega dovoljenja. Poseg v pridobljene pravice ali pravne koristi lastnika objekta je nesorazmeren, kadar je teža posega v pravice in pravne koristi lastnika objekta močnejša od javnega interesa preprečevanja ali odvračanja neposredne nevarnosti za zdravje in življenje ljudi ali neposredne nevarnosti za dele okolja v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo okolja. Zaradi ugotovitve nezakonitosti gradbenega dovoljenja ni mogoča uvedba inšpekcijskega postopka. [↑](#footnote-ref-12)
13. Glej V. Andronja, E. Kerševan: Upravni postopek in upravni spor, GV, Ljubljana, 2006. [↑](#footnote-ref-13)
14. Organi med seboj poslujejo z dokumenti v elektronski obliki, če z uredbo ni določeno drugače.

    Organ posluje z dokumenti v elektronski obliki prek svojega uradnega elektronskega naslova. (1. in 2. odstavek 4. člena UUP). [↑](#footnote-ref-14)
15. Šteje se, da je zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja popolna, če so priloženi dokumenti iz 1. in 3. točke drugega odstavka tega člena. Pristojni upravni organ za gradbene zadeve mora ob nepopolni zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja najpozneje v 15 dneh od njenega prejema zahtevati dopolnitev. (5. in 6. odstavek 35. člena GZ). [↑](#footnote-ref-15)
16. Če iz vsebine popolne zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja ni mogoče ugotoviti, ali nameravana gradnja izpolnjuje pogoje za izdajo gradbenega dovoljenja, mora investitor na zahtevo pristojnega upravnega organa za gradbene zadeve predložiti dodatna dokazila v roku, ki ga določi pristojni upravni organ za gradbene zadeve. V zahtevi za dopolnitev navede vse potrebne dopolnitve, ki se nanašajo na celotno predloženo dokumentacijo in dejansko stanje. Na predlog investitorja se rok za dopolnitev zahteve iz prejšnjega odstavka lahko podaljša. Če zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja v roku ni dopolnjena, se šteje, da je bila umaknjena.(1. in 2. odstavek 42. člena GZ) [↑](#footnote-ref-16)
17. Uradni list RS, št. [61/17](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-2915). [↑](#footnote-ref-17)
18. Glej sklep UPRS, opr. št. III U 46/2020 z dne 10. 7. 2020. [↑](#footnote-ref-18)