



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

www.ijs.gov.si

E: gp.ijs@gov.si

T: 01 478 83 84

F: 01 478 83 31

Podpisnik: Darko Gradnik
Izdajatelj: Republika Slovenija
Številka certifikata: 2d568c5400000000567de4de
Potek veljavnosti: 31.08.2026
Čas podpisa: 15:43, 01.06.2022
Ref. št. dokumenta: 0610-567/2021/9

Številka: 0610-567/2021-9

Datum: 1. 6. 2022

Upravni inšpektor Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 - ZIUOPDVE in 3/22 - ZDeb - v nadaljevanju ZUP), v zadevi inšpekcijskega nadzora Občine Sežana, Partizanska cesta 4, 6210 Sežana (v nadaljevanju Občina), ki jo zastopa župan David Škabar,

ZAPISNIK o opravljenem inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP v zadevah, ki se nanašajo na odločanje Občinske uprave Občine na prvi stopnji in odločanje o pritožbah zoper njene odločbe na drugi stopnji ter nadzor nad izvajanjem določb Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20 in 172/21 - v nadaljevanju UUP).

Inšpekcijski nadzor je bil izveden 17. 5. 2022 v prostorih Občine.

Pri inšpekcijskem nadzoru je bila prisotna Polona Likar, Vodja Oddelka za splošne zadeve v Občini.

Upravni inšpektor je Občini dne 26. 5. 2022 posredoval Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-567/2021 z namenom, da se z vsebino ugotovitev predhodno seznanijo in nanj do 31. 5. 2022 poda morebitne pripombe ali pojasnila. S strani Občine je Inšpektorat za javni sektor dne 31. 5. 2022 prejel elektronsko sporočilo, da na osnutek zapisnika nimajo pripombe.

I. Razlog inšpekcijskega nadzora

Inšpektorat za javni sektor – v nadaljevanju IJS je dne 25. 9. 2021 prejel pobudo za inšpekcijski nadzor zaradi nespoštovanja določb UUP. Prijavitelj v pobudi očita Občini, da na njegov dopis ni odgovorila. Prav tako je IJS dne 28. 11. 2021 prejel pobudo za nadzor nad poslovanjem Občine, ker deluje brez direktorja občinske uprave. Prijavitelj v pobudi navaja, da delo občinske uprave ne vodi direktor Občine, ampak župan Občine in da obstaja možnost, da na drugi stopnji vodi postopek javni uslužbenec, ki je odločal na prvi stopnji.

IJS je prejeti pobudi evidentiral pod:

- 0610-567/2021 in
- 0610-690/2021.

Očitkov, ki se nanašajo na materialni predpis, upravni inšpektor ni presojal, ker to ne spada v pristojnosti upravne inšpekcije.

II. Normativni okvir

V 1. členu UUP je določeno, da ta uredba 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.

17. člena UUP določa, da mora organ odgovori na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, razen:

- če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu,
- če je dopis šikanozen ali
- če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril.

Organ odgovori najpozneje v 15 dneh po prejemu dokumenta. Odgovor pošlje pošiljatelju na naslov, ki izhaja iz dopisa.

32. člen UUP določa, da se delo organov 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.

Peti odstavek 35. člena UUP določa, da pošto v elektronski obliki, ki je naslovljena neposredno na javne uslužbenke, ti pošljejo glavni pisarni. Takšno pošto lahko tudi sami evidentirajo, če se nanaša na obstoječo zadevo.

45. člen UUP določa, da je klasifikacijski znak številčni znak iz klasifikacijskega načrta. Načrt klasifikacijskih znakov določi predstojnik.

Načrt klasifikacijskih znakov vsebuje seznam klasifikacijskih znakov, opis klasifikacijskega znaka, z besedami opisan pomen posameznega znaka in rok hrambe v skladu z 78. členom te uredbe.

Obvezni okvir načrta klasifikacijskih znakov je kot priloga 2 sestavni del te uredbe.

Evidenčni sistem zadev temelji na decimalni razdelitvi vsebin z delovnega področja organa.

Klasifikacijski znaki so številčni, zapisani kot zaporedje števk, brez vmesnih znakov, in se lahko le izjemoma podrobneje razdelijo na največ petmestne znake. Organi ne smejo dodajati znakov na tretjem nivoju.

Opis klasifikacijskega znaka je primerno dolg in razumljiv.

Znakov v načrtu ni dovoljeno črtati.

Iz načrta klasifikacijskih znakov je razviden datum, od katerega se posamezni znak uporablja.

Organ pošlje svoj načrt klasifikacijskih znakov pristojnemu arhivu zaradi določitve arhivskega gradiva v skladu z drugim odstavkom 76. člena te uredbe.

Minister, pristojen za področje, na katerem deluje, v soglasju z ministrom, pristojnim za javno upravo, določi enotni načrt klasifikacijskih znakov za istovrstne organe ali istovrstne pravne osebe.

51. člen UUP določa, da dokument evidentira glavna pisarna. Dokument lahko evidentira tudi javni uslužbenec, ki je dokument prejel ali pripravil.

Dokumenti se evidentirajo v okviru zadeve in pošljejo v reševanje isti dan, ko organ prejme dokument, najpozneje pa naslednji delovni dan.

Javni uslužbenec, na katerega je zadeva signirana, zagotovi ustrezno evidentiranje dokumentov v zadevi.

63. člen UUP določa, da če ta uredba ne določa drugače, dokumenti vsebujejo najmanj:

1. grb Republike Slovenije;

2. naziv »Republika Slovenija«;
3. naziv organa državne uprave;
4. kontaktne podatke organa (sedež, telefon, uradni elektronski naslov, spletni naslov);
5. številko dokumenta;
6. datum;
7. navedbo in podpis uradne oziroma odgovorne osebe.

115. člen UUP določa, da je za izvajanje te uredbe odgovoren predstojnik organa.

116. člen UUP določa, da nadzor nad izvajanjem te uredbe opravlja upravna inšpekcija pri ministrstvu, pristojnem za javno upravo.

V primeru kršitev te uredbe upravna inšpekcija predlaga ukrepe za izboljšanje poslovanja organa ali odredi odpravo nezakonitosti.

Upravna inšpekcija lahko pri izvajanju nadzora sodeluje s pristojnim arhivom.

III. Ugotovitve

Upravni inšpektor je iz pregleda dokumentacije in podanih pojasnil prisotne pri pregledu ugotovil, da Občina v večini primerov dopisov, ki jih stranke pošljejo Občini, ne evidentira v skladu z določili UUP. Dokumenti v zadevah niso evidentirani in nimajo številke zadeve, kar predstavlja nepregledno upravno poslovanje. Iz pregleda dokumentacije (vpogled v elektronsko pošto posameznih javnih uslužbencev) je bilo ugotovljeno, da v večini primerov javni uslužbenci vprašanj strank sploh ne evidentirajo in strankam odgovorijo kar iz svojega elektronskega naslova.

Takšno poslovanje ni pravilno in skladno z določili UUP. Po določbah UUP se dokumenti evidentirajo v okviru zadev. Posamezna zadeva pa predstavlja skupno vsebinsko značilnosti vseh dokumentov v zadevi, označitev vsebine zadeve pa mora biti usklajena z besednim opisom klasifikacijskega znaka. Občina mora vsako zadevo evidentirati na način, da bo iz nje razviden oziroma določljiv subjekt zadeve in v skladu z določili 19. točke¹ 1. odstavka 6. člena UUP. Upravni inšpektor pojasnjuje, da v skladu z Obveznim okvirom načrta klasifikacijskih znakov, ki je priloga UUP, za upravno poslovanje uporablja klasifikacijski znak »020«. Ugotavlja se nepravilna uporaba 44. člena² UUP.

1. Zadeva 0610-567/2021- zahteva stranke za pojasnila

Občina je dne 7. 9. 2021 po elektronski pošti na uradni elektronski naslov³ prejela dopis stranke za pojasnila. Dopis ni evidentiran.

Uradna oseba Občine je dne 4. 10. 2021 iz svojega elektronskega naslova prosilcu posredovala odgovor na njegov dopis. Tudi ta odgovor stranki ni evidentiran.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je Občina stranki na njeno elektronsko sporočilo odgovorila šele 27. dan. UUP v 17. členu določa, da organ stranki odgovori najpozneje v 15 dneh po prejemu. Gre za kršitev 17. člena UUP.

¹ 19. točka 1. odstavka 6. člena UUP: »številka zadeve je evidenčna oznaka zadeve, ki je sestavljena iz klasifikacijskega znaka, zaporedne številke zadeve v okviru tega znaka in štirimestne letnice nastanka zadeve.«

² »Če se z dokumentom zadeva začne, glavna pisarna ali za to določeni javni uslužbenec dokument uvrsti v novo zadevo, ki jo odpre tako, da zanjo izbere tisti klasifikacijski znak iz načrta klasifikacijskih znakov, ki ustreza vsebini celotne zadeve. Če dokument nadaljuje obstoječo zadevo, se uvrsti v to zadevo.«

³ obcina@sezana.si;

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da bi uradna oseba morala stranki odgovoriti v pisni obliki uradnega dokumenta⁴ organa, ga elektronsko podpisati in ga naslovniku vročiti po elektronski pošti iz uradnega naslova organa in ne iz svojega elektronskega naslova.

1.2 Odgovor stranki – zadeva Občine 354-128/2021

Občina je dne 31. 8. 2021 po elektronski pošti prejela dopis za sklenitev pogodbe o opremljanju. Na dokumentu je odtisnjena prejemna štampiljka.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je Občina na dopis odtisnila prejemno štampiljko, ki pa jo je izpolnila pomanjkljivo, saj je vanjo vpisan samo datum prejema brez vseh drugih podatkov.
Sedaj veljava UUP glede vpisovanja določa⁵, da mora biti iz vhodnega dokumenta v fizični obliki iz odtisa žiga ali drugače razvidno samo:
 - organ, ki je dokument prejel,
 - datum prejema in
 - številka dokumenta,drugih podatkov pa ne predpisuje več.
- Upravni inšpektor pojasnjuje, da se pošta v elektronski obliki ne tiska in se na njo tudi ne odtisne prejemna štampiljka. Navedeno dejanje predstavlja kršitev 7. odstavka 35. člena UUP.

Občina je dne 11. 10. 2021

poslala dopis št. 354-128/2021-3

2. Odločanje v upravnih zadevah na prvi in drugo stopnji – zadeva št. 0610-690/2021

Upravni inšpektor je pri nadzoru ugotovil, da župan Občine dejansko ni imenoval tajnika občine in da Občina deluje brez tajnika.

Upravni inšpektor sicer ni pristojen za nadzor⁶ nad izvajanjem Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE - v nadaljevanju ZLS) in Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPDVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb), meni pa, da je takšna ureditev v nasprotju z navedenima predpisoma.

ZLS v tretjem odstavku 49. člena namreč jasno določa, da občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan. Tajnik občine je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. S splošnimi akti občine se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave.

ZJU v 1. odstavku 4. člena določa, da v upravi lokalne skupnosti pravice in dolžnosti delodajalca izvršuje predstojnik. 23. člen ZJU določa, da so uradniki javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne⁷ naloge. 80. člen ZJU določa, da je položaj uradniško delovno

⁴ V skladu z določili 63. člena UUP;

⁵ 43. člen UUP;

⁶ Pobuda je bila v tem delu dodeljena v reševanje Inšpekciji za sistem javnih uslužbencev, ki deluje v okviru Inšpektorata za javni sektor, in ki je pristojna za nadzor nad izvajanjem ZJU;

⁷ Javne naloge v organih so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa.

mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu, pri čemer ima položaj v upravah lokalnih skupnostih direktor.

Po določbah 17. člena⁸ ZUP je za odločanje v upravnih zadevah v organih samoupravnih lokalnih skupnosti na prvi stopnji pristojna občinska uprava, na drugi stopnji pa župan. Enako izhaja iz določb 233. člena⁹ ZUP. V primeru, da pri organu samoupravne lokalne skupnosti v upravnih zadevah ni zagotovljeno dvostopenjsko odločanje, so podane kršitve temeljnih določb ZUP o dvostopenjskem odločanju v upravnih zadevah. Z novelo ZUP-E je bil drugi odstavek 30. člena ZUP natančneje opredeljen, tako, da župan lahko pooblasti zaposlene v upravi samoupravne lokalne skupnosti le za vodenje posameznih dejanj v postopkih na drugi stopnji, in ne morebiti tudi za vodenje posameznih dejanj v postopkih na prvi stopnji, saj župan odloča kot pritožbeni organ. Župan mora pri pooblaščenju oseb na podlagi določbe drugega odstavka 30. člena ZUP paziti, da ne bo ista oseba vodila posameznih dejanj v postopku na prvi in drugi stopnji, saj bi to pomenilo bistveno kršitev pravil postopka.¹⁰ Če bi pooblaščal uradne osebe za postopke na prvi stopnji župan kot pritožbeni organ, bi bilo kršeno načelo devolutivnosti pritožbe.

Pri nadzoru se je preverjalo, kako se izvajajo zgoraj navedene določbe ZUP ter kdo odloča na prvi stopnji in kdo vodi postopek na drugi stopnji. Upravni inšpektor je iz pregleda dokumentacije in podaje pojasnil prisotne pri pregledu ugotovil, da je bivši direktor Občine pooblastil več javnih uslužbencev za odločanje na prvi stopnji.

Prav tako je bilo ugotovljeno, da da je bivši direktor Občine pooblastil javno uslužbenko za vodenje upravnih postopkov pred izdajo odločbe na drugi stopnji, kar je nepravilno. Nadaljnje ugotovitve glede izdanih pooblastil so navedene v poglavju V. tega zapisnika.

Upravni inšpektor je v nadaljevanju opravil presojo dveh naključno izbranih upravnih zadev iz pristojnosti različnih oddelkov občinske uprave Občine in sicer iz leta 2021 in 2022, ter tri zadeve, ki se nanašajo na reševanje pritožb strank na odločitev občinske uprave Občine.

2.1 Zadeva št. 121-26/2021 – odločanje o vlogi za enkratno denarno pomoč ob rojstvu otroka

Občina je dne 19. 5. 2021 prejela vlogo stranke za dodelitev enkratne denarne pomoči ob rojstvu otroka. Vlogi sta priloženi dve prilogi. Na dokumentu je odtisnjena prejemna štampiljka z datumom prejema in številko zadeve 121-26/2021.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je Občina na dopis odtisnila prejemno štampiljko, ki pa jo je izpolnila pomanjkljivo, saj vanjo ni vpisala prilog, ki sta bili priloženi.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da številka dokumenta ni pravilno oblikovana, saj ni zapisane zaporedne številke dokumenta, kot to določata 5. točka¹¹ 63. člena in 18. točka 6. člena¹² UUP.

⁸ »Za odločanje o upravnih zadevah iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti je na prvi stopnji pristojna uprava samoupravne lokalne skupnosti, če zakon ne določa drugače. Za odločanje o upravnih zadevah iz prenešene pristojnosti države na samoupravno lokalno skupnost, je na prvi stopnji pristojna uprava samoupravne lokalne skupnosti, če zakon ne določa drugače.«

⁹ »O pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdala uprava samoupravne lokalne skupnosti v upravni zadevi iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti, in o pritožbi zoper odločbo, ki jo izda nosilec javnih pooblastil na podlagi predpisa sveta samoupravne lokalne skupnosti, odloča župan. O pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdala uprava samoupravne lokalne skupnosti iz državne prenesene pristojnosti, odloča stvarno pristojno ministrstvo.«

¹⁰ 6. točka drugega odstavka 237. člena ZUP: če je pri odločanju ali vodenju postopka sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena;

¹¹ »Če uredba ne določa drugače, dokumenti vsebujejo najmanj: številko dokumenta;«

¹² »Številka dokumenta je evidenčna oznaka dokumenta, ki je sestavljena iz številke zadeve in zaporedne številke dokumenta v okviru zadeve.«

Dne 20. 5. 2021 je uradna oseba Občina L.O. sestavila uradni zaznamek št. 121-26/2021-2 o vpogledu v uradne evidence.

Uradna oseba Občina L.O. je dne 20. 5. 2021 prosilcu izdala Odločbo št. 121-26/2021-3, s katero je vlogi stranke ugodila. V uvodu odločbe sta kot pravna podlaga za izdajo Odločbe navedena 207. člen ZUP in 7. člen Pravilnika o enkratni denarni pomoči ob rojstvu otroka v Občini Sežana (Uradni list RS, št. 43/07 in 12/15 – v nadaljevanju Pravilnik).

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da je v uvodu potrebno navajati samo predpis o pristojnosti organa, ki je glede na vsebino odločanja v konkretnem primeru lahko samo 7. člen Pravilnika, ki določa, da o pravici do enkratne denarne pomoči odloči organ z odločbo. Navedba 207. člena ZUP je odveč, saj ne predstavlja pravne podlage za izdajo odločbe.
- Upravni inšpektor tudi ugotavlja, da je Občina dokument vročala in pošiljala v vednost tudi naslovnikom, ki niso stranke postopka (Oddelek za finance). Pisarniška odredba »v vednost«, ni ustrezna pisarniška odredba, s katero se vročajo dokumenti v upravnem postopku. Ob tem upravni inšpektor opozarja na pravilo, da se v upravnem postopku dokumenti vročajo le naslovnikom, ki predstavljajo stranko v upravnem postopku v smislu 42. člena ZUP. Če organ želi z izvodom izdanega dokumenta obvestiti nek organ ali osebo (ki ni stranka postopka), to izvede z dopisom, kateremu priloži izvod izdanega dokumenta, ne pa na način, kot je obravnavan.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da je odredba o vročanju »Vložiti v zadevo« nepotrebna, saj se dokumenti, ki so nastali pri delu organa, hranijo pri organu v izvorniku¹³.

V uvodu navedeni Pravilnik predstavlja pravno podlago za izdajo konkretnega upravnega akta, saj je ta pravica določena v njem. Ob tem pa upravni inšpektor opozarja, da to ni v skladu s teoretičnimi izhodišči, s katerimi predpisi je mogoče določati pravice, obveznosti in pravne koristi v upravnem pravu.¹⁴ Upravne zadeve so lahko določene le s predpisom, ki

13 2. odstavek 69. člena UUP: »Dokumenti, ki so nastali pri delu organa, se pri organu hranijo v izvorniku.«

14 »Ali je dovoljeno urejanje postopka s podzakonskimi predpisi?« Razlog, da morajo upravni organi in sploh izvršilni organi ter organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločati v upravnih stvareh po zakonsko vnaprej predpisanem postopku, je v ustavnem legalitetnem načelu, po katerem je "Slovenija demokratična republika in pravna država" (1. in 2. člen ustave). Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu (četrti odstavek 153. člena ustave). Poseben pomen pa ima tudi ustavno procesno jamstvo o enakem varstvu pravic, ki določa: "Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih." Iz teh določb ustave-izhaja, da morajo posamični "akti in dejanja izvršilne oblasti temeljiti na zakonu. Upravni organi pa opravljajo svoje delo na podlagi ustave in zakonov. Zelo pomembna naloga upravnih organov je prav vodenje upravnega postopka, ki torej temelji na ustavi in zakonu. To pomeni, da mora tako postopek odločanja o pravici oziroma obveznosti stranke kot tudi odločitev o pravici oziroma obveznosti sami temeljiti na z zakonom predpisanem postopku in na z zakonom določeni materialni pravici ali obveznosti. Pravice in obveznosti je mogoče oblikovati le po vnaprej predpisanem postopkovnem redu, ki zagotavlja varstvo interesov posameznika oziroma stranke in javnih koristi, ki jih štiti država. To so torej ustavni temelji, ki terjajo, da je postopek odločanja organov države predpisan z zakonom. Ustavna deklaracija, da je Slovenija pravna država, omejuje organe države pri postopanju na način, ki ga določa zakon. Zato v postopku, izhajajoč iz načela zakonitosti, posamezen organ lahko odloča le v okvirih, ki mu jih določa zakon o postopku. Na področju upravnega postopanja v upravnih stvareh te okvire postavljajo ZUP in zakoni, ki urejajo posebne upravne postopke.

Najbolj neposredno govori o obveznosti urejanja upravnega postopka z zakonom Ustava Republike Slovenije v 158. členu: "Pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih (ti primeri so primeri izrednih pravnih sredstev - opomba avtorja) in po postopku, določenih z zakonom." Samo na tem mestu se v ustavi omenja postopek, ki mora biti urejen z zakonom. Izredna pravna sredstva so sicer le del upravnega postopka, vendar to zadostuje za razlago, da so tudi drugi deli postopka lahko urejeni le z zakonom.

Bivši ZUP – SFRJ je dopuščal, da s nekatera vprašanja postopka uredijo s podzakonskim predpisom. Novi ZUP je podzakonsko urejanje postopka še dodatno omejil v interesu varstva strank. V posameznih členih dovoljuje, da se s podzakonskimi predpisi uredijo predvsem tehnična in organizacijska vprašanja postopka, ne dovoljuje pa urejanje načinov ravnanja oziroma postopanja organa in stranke. Urejanje je možno samo v obsegu posebnega pooblastila v posameznem členu ZUP. Takšna pooblastila najdemo v posameznih določbah o uradni osebi: (28. in 29. člen), o procesni sposobnosti in zakonitem zastopniku (48. člen), o roku za

predstavlja zakon, to pa je v primeru lokalne samoupravne skupnosti, odlok. ZLS v 21. členu določa: »Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena "(izvime naloge)", ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom.«

S pravilnikom, ki v hierarhiji pravnih aktov predstavlja podzakonski predpis, se lahko določijo le vsebine, ki ne predstavljajo predpisovanje pravice, obveznosti in pravne koristi na originalni način, kot je to razvidno iz konkretnega primera. **Zato bi bilo pravilneje, če bi te pravice Občina določila z Odlokom in ne Pravilnikom.**

2.2 Zadeva št. 422-7/2021 – odločanje o vlogi za oprostitev plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča

Občina je dne 19. 11. 2021 prejela vlogo stranke za oprostitev plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča. Na dokumentu je odtisnjena prejemna štampiljka z datumom prejema in številko zadeve 422-7/2021.

- Upravni inšpektor tudi pri tem dokumentu ugotavlja enake pomanjkljivosti kot pri prvem dokumentu v zadevi št. 121-26/2021 in sicer:
 - prejemna štampiljka je izpolnjena pomanjkljiva, saj vanjo ni vpisanih prilog, ki so bile priložene in
 - dokument nima zaporedne številke dokumenta.

Uradna oseba Občine N.S. je dne 26. 11. 2021 iz svojega elektronskega naslova prosilcu posredovala poziv, da dopolni vlogo.

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da gre za uradno dejanje organa v postopku posredovanja odločanja o vlogi stranke v upravnem postopku, zato bi dopis uradna oseba morala posredovati v pisni obliki uradnega dokumenta in ga naslovniku vročiti po določbah prvega odstavka¹⁵ 87. člena ZUP.

Občina je dne 1. 12. 2021 po elektronski pošti prejela dopolnitev vloge stranke. Na dokumentu je odtisnjena prejemna štampiljka s št. zadeve 422-7/2021-3.

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da se pošta v elektronski obliki ne tiska in se na njo tudi ne odtisne prejemna štampiljka. Navedeno dejanje predstavlja kršitev 7. odstavka 35. člena UUP.

Uradna oseba Občina M.V. je dne 7. 12. 2021 stranki izdala Odločbo št. 422-7/2021-5, s katero je vlogi stranke ugodila. V uvodu odločbe sta kot pravna podlaga za izdajo Odločbe navedena 12. člen Odloka o nadomestilu za uporabo stavbnih zemljišč na območju Občine Sežana v povezavi z 207. členom ZUP.

odločbo (222. člen), o sklepu (227. člen), o izvršbi (289. člen). Te določbe kažejo na to, da se lahko od pravil ZUP odstopi in s podzakonskimi predpisi urejajo samo vprašanja, ki ne posegajo v procesni položaj stranke. To pa nadalje pomeni, da ZUP ali poseben zakon varuje vse temeljne procesne institute v interesu stranke, tako da stranki ne more biti okrnjena kakšna procesna pravica, ki jo je določil ZUP in za katero ni predvidel možnosti drugačnega urejanja s podzakonskim predpisom. Največkrat se v teh določbah dopušča s podzakonskim predpisom le izbira med alternativama, ki jih že določa ZUP.« - komentar prof. dr. Toneta Jerovška, k Zakonu o splošnem upravnem postopku z uvodnimi pojasnili, stran 26 do 28, Ljubljana 1999.

»Pravice in obveznosti lahko določi le zakon, podzakonski predpisi pa lahko urejajo samo strokovna in tehnična vprašanja ter vsebujejo izrazito izvedbene določbe – tehnično dopolnjevanje, razčlenjevanje, opisovanje in razlago zakonskih določb«, Božo Grafenauer in Janez Breznik: Upravni postopek in upravni spor (GV Založba 2005, stran 22).

¹⁵ »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 poštno storitev.«

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da je v uvodu potrebno navajati samo predpis o pristojnosti organa, ki je glede na vsebino odločanja v konkretnem primeru lahko samo 12. člen Odloka o nadomestilu za uporabo stavbnih zemljišč na območju Občine Sežana, ki določa, da o tem odloči organ z odločbo. Navedba 207. člena ZUP je odveč, saj ne predstavlja pravne podlage za izdajo odločbe.
- Upravni inšpektor ugotavlja v izreku odločbe ni navedeno, ali so nastali stroški. Upravni inšpektor pojasnjuje, da je izrek najpomembnejši del upravnega akta, ker se edino z izrekom določajo pravice in obveznosti strank, in med vsemi sestavnimi deli upravnega akta izrek edini pridobi status dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti. Navedeno predstavlja kršitev določb 213. člena¹⁶ ZUP.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da je odredba o vročanju »Vložiti v zadevo« nepotrebna, saj se dokumenti, ki so nastali pri delu organa, hranijo pri organu v izvorniku.

2.3 Zadeva št. 354-47/2022 – odločanje o vlogi za odmero komunalnega prispevka

Občina je dne 12. 4. 2022 prejela vlogo stranke za odmero komunalnega prispevka. Na dokumentu je odtisnjena prejemna stampiljka z datumom prejema in številko zadeve 354-47/2022.

- Upravni inšpektor tudi pri tem dokumentu ugotavlja, da dokument nima zaporedne številke dokumenta.

Uradna oseba Občina M.V. je dne 25. 4. 2022 stranki izdala Odločbo št. 354-47/2022-5, s katero je stranki odmerila komunalni prispevek. V uvodu odločbe so kot pravna podlaga za izdajo Odločbe navedeni 1. odstavek¹⁷ 221. člena Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17– v nadaljevanju ZUreP-2) v povezavi s 338. členom¹⁸ Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS št. 199/21 – v nadaljevanju ZUreP-3) in Odloka o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo v Občini Sežana (Uradni list RS št. 127/21).

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da je v uvodu potrebno navajati samo predpis o pristojnosti organa, ki pa sta glede na vsebino odločanja v konkretnem primeru lahko samo prvi odstavek 221. člena ZUreP-2 in prvi odstavek¹⁹ 10. člena Odloka o podlagah za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno opremo v Občini Sežana, ki določata, da o tem odloči organ z odločbo. Navedba ZUreP-3 v uvodu je odveč in sodi v obrazložitev odločbe, glede na dejstvo, da določbe tega zakona stopijo v veljavo 1. 6. 2022.

¹⁶ »V izreku se odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank. V izreku se lahko v skladu z zakonom določijo tudi pogoji ali nalogi, povezani z odločitvijo organa o predmetu postopka. Če se z odločbo naloži kakšno dejanje, se določi v izreku tudi, v katerem roku ga je treba opraviti. Kadar je predpisano, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, mora biti to navedeno v izreku. V izreku se odloči tudi o tem, ali so nastali stroški postopka. Uradna oseba določi njihov znesek, kdo jih mora plačati, komu in v katerem roku, ali navede, da bo o stroških postopka izdan poseben sklep. Izrek mora biti kratek in določen; če je potrebno, se lahko razdeli tudi na več točk.«

¹⁷ »Komunalni prispevek za novo in obstoječo komunalno opremo zaradi graditve odmeri pristojni občinski organ z odmerno odločbo na zahtevo zavezanca, ali ko od upravne enote v zavezančevem imenu prejme obvestilo o popolnosti vloge za pridobitev gradbenega dovoljenja. Odmerna odločba je izvršilni naslov.«

¹⁸ Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati: ZUreP-2, 89. člen ZPNačrt, Zakon o komunalnih dejavnostih (Uradni list SRS, št. 8/82, Uradni list RS, št. 32/93 – ZGJS, 32/93 – ZVO in 44/97 – ZSZ) ter določbe Zakona o stavbnih zemljiščih (Uradni list RS, št. 44/97, 67/02 – ZV-1, 110/02 – ZUreP-1 in 110/02 – ZGO-1) v delu, ki se nanašajo na urejanje grajenega javnega dobra.

Ne glede na prejšnji odstavek se ZUreP-2 uporablja do začetka uporabe tega zakona.

Ne glede na prvi odstavek tega člena se ZUreP-2, ZPNačrt in ZUPUDPP uporabljajo za dokončanje postopkov v skladu z 298. in 299. členom tega zakona.

- Upravni inšpektor tudi pri tem dokumentu ugotavlja, da je Občina dokument vročala in pošiljala v vednost tudi naslovníkom, ki niso stranke postopka (UE Sežana, finančna služba občinske uprave Občine). Pisarniška odredba »v vednost«, ni ustrezna pisarniška odredba, s katero se vročajo dokumenti v upravnem postopku. Ob tem upravni inšpektor opozarja na pravilo, da se v upravnem postopku dokumenti vročajo le naslovníkom, ki predstavljajo stranko v upravnem postopku v smislu 42. člena ZUP. Če organ želi z izvodom izdanega dokumenta obvestiti nek organ ali osebo (ki ni stranka postopka), to izvede z dopisom, kateremu priloži izvod izdanega dokumenta, ne pa na način, kot je obravnavan.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da je odredba o vročanju »Vložiti v zadevo« nepotrebna, saj se dokumenti, ki so nastali pri delu organa, hranijo pri organu v izvorniku.

2.4 Zadeva št. 121-30/2022 – odločanje o vlogi za enkratno denarno pomoč ob rojstvu otroka

Občina je dne 11. 5. 2022 prejela vlogo stranke za dodelitev enkratne denarne pomoči ob rojstvu otroka. Vlogi sta priloženi dve prilogi. Na dokumentu je odtisnjena prejemna štampiljka z datumom prejema in številko zadeve 121-30/2022.

- Upravni inšpektor tudi pri tem dokumentu ugotavlja enake pomanjkljivosti kot pri prvem dokumentu v zadevi št. 121-26/2021 in sicer:
 - prejemna štampiljka je izpolnjena pomanjkljiva, saj vanjo ni vpisanih prilog, ki so bile priložene in
 - dokument nima zaporedne številke dokumenta.

Dne 11. 5. 2022 je uradna oseba Občina L.O. sestavila uradni zaznamek št. 121-30/2022-2 o vpogledu v uradne evidence.

Uradna oseba Občina L.O. je dne 11. 5. 2022 prosilcu izdala Odločbo št. 121-30/2022-3, s katero je vlogi stranke ugodila. V uvodu odločbe sta kot pravna podlaga za izdajo Odločbe navedena 207. člen ZUP in 7. člen Pravilnika o enkratni denarni pomoči ob rojstvu otroka v Občini Sežana (Uradni list RS, št. 43/07 in 12/15 – v nadaljevanju Pravilnik).

- Upravni inšpektor tudi pri tem dokumentu ugotavlja enake pomanjkljivosti kot pri odločbi v zadevi št. 121-26/2021-3 in sicer:
 - v uvodu je navedena neustrezna pravna podlaga za izdajo odločbe in
 - odločba se je vročala in pošiljala v vednost tudi naslovníkom, ki niso stranke postopka (Oddelek za finance).
- Upravni inšpektor ugotavlja, da sta odločbo podpisali uradni osebi L.O., ki je odločbo pripravila in uradna oseba L.D. s pripisom po pooblastilu župana. Upravni inšpektor pojasnjuje, da je pripis »po pooblastilu župana« nepotrebno, saj je pooblastilo že dano in ga ni potrebno navajati, prav tako pa iz določb ZUP in UUP, glede načina podpisovanja uradnih oseb, ne izhaja, da bi bilo potrebno pri navedbi uradne osebe in njenega podpisa, dodajati »po pooblastilu...« .

2.5 Reševanje pritožb

Upravni inšpektor je pri nadzoru ugotovil, da postopke na drugi stopnji vodi samo uradna oseba M.G.Ž., ki postopkov na prvi stopnji ne vodi ali o njih odloča. Upravni inšpektor pri pregledu dokumentacije ni ugotovil, da bi bilo kršeno načelo devolutivnosti.

Dne 27. 8. 2021 je župan občine na podlagi 248. člena ZUP izdal odločbo št. 354-107/2021-5, s katero je pritožbo stranke zoper odločbo občinske uprave Občine št. 354-107/2021-5 z 5. 8. 2021, zavrnil.

- Upravni inšpektor ugotavlja nepravilnosti pri evidentiranju drugostopenjske odločbe. Izdana drugostopenjska odločba je izdana pod isto številko zadeve, kot prvostopenjska odločba, in sicer pod št. 354-107/2021, kar pa ni pravilno. Pritožbeni postopek rešuje drugostopenjski organ, ki ga v samoupravni lokalni skupnosti predstavlja župan občine, zato drugostopenjske odločbe ni mogoče izdati pod enako številko zadeve na podlagi katere se vodi prvostopenjski postopek.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da je občina odločbo stranki vročala osebno, kar je v skladu z določilom 2. odstavka²⁰ 257. člena ZUP.
- Upravni inšpektor tudi pri tej odločbi ugotavlja, da se je vročala in pošiljala v vednost tudi naslovníkom, ki niso stranke postopka (finančna služba).
- Upravni inšpektor ugotavlja, da je odredba o vročanju »Vložiti v zadevo« nepotrebna, saj se dokumenti, ki so nastali pri delu organa, hranijo pri organu v izvorniku.

Dne 16. 11. 2021 je župan občine na podlagi 248. člena ZUP izdal sklep št. 603-7/2021-4, s katero je pritožbo stranke zoper sklep občinske uprave Občine št. 603-7/2021-3 z 2. 11. 2021, s katerim je ta vlogo stranke zavrgla, zavrnil.

- Upravni inšpektor tudi pri tej odločbi ugotavlja enake nepravilnosti kot pri odločbi št. 354-107/2021-5 in sicer:
 - nepravilnosti pri evidentiranju drugostopenjske odločbe,
 - odločba se je vročala in pošiljala v vednost tudi naslovníkom, ki niso stranke postopka,
 - odredba o vročanju »Vložiti v zadevo« je nepotrebna.
- Upravni inšpektor ugotavlja, da je upravni akt nepravilno poimenovan. V konkretnem primeru je župan meritorno odločil o pritožbi (kar izhaja tudi iz obrazložitve) in bi moral akt imenovati odločba in ne sklep.
- Upravni inšpektor tudi ugotavlja, da je pouk o pravnem sredstvu pomanjkljiv, saj je navedeno samo »Zoper za sklep pritožba ni možna, pač pa je dopusten upravni spor z vložitvijo tožbe na upravno sodišče RS.« S poukom o pravnem sredstvu se stranki sporoči ali lahko vložijo zoper odločbo pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem, ter v katerem roku. V pouku o pravnem sredstvu je v primeru, da je zoper upravni akt mogoče sprožiti upravni spor, treba navesti, pri katerem sodišču lahko stranka vložijo tožbo in v katerem roku; če pa lahko začne kakšen drug postopek pred sodiščem, je treba v pouku navesti, na katero sodišče se lahko obrne in v katerem roku. Gre za kršitev tretjega odstavka²¹ 215. člena ZUP.

Dne 11. 3. 2021 je župan občine na podlagi 248. člena ZUP izdal odločbo št. 371-75/2022-7, s katero je pritožbo stranke zoper sklep občinske uprave Občine št. 371-75/2021-5 z 10. 1. 2022, zavrnil.

²⁰ Organ druge stopnje lahko tudi sam vroči odločbo strankam, če meni, da je to potrebno.

²¹ »Če je zoper odločbo mogoč upravni spor, je treba v pouku navesti, pri katerem sodišču lahko stranka vložijo tožbo in v katerem roku; če pa lahko začne kakšen drug postopek pred sodiščem, je treba v pouku navesti, na katero sodišče se lahko obrne in v katerem roku.«

- Upravni inšpektor tudi pri tej odločbi ugotavlja enake nepravilnosti kot pri odločbi št. 354-107/2021-5 in sicer:
 - nepravilnosti pri evidentiranju drugostopenjske odločbe in
 - odredba o vročanju »Vložiti v zadevo« je nepotrebna.

IV. Pooblastila

Upravni inšpektor je v postopku preverjal tudi, ali imajo uradne osebe, ki vodijo postopke na prvi in drugi stopnji, ustrezno izobrazbo, opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka ter izdana pooblastila za vodenje upravnih postopkov.

Ugotovljeno je bilo, da ima M.G.Ž., ki vodi postopke na drugi stopnji, opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka in s strani bivšega direktorja Občine izdano pooblastilo št. 10203-11/2003-81 z 1. 6. 2016 za »vodenje zahtevnih in najzahtevnejših upravnih postopkov pred izdajo odločbe na drugi stopnji...«. Pooblastilo je bilo dano na podlagi 30. in 31. člena ZUP.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je pooblastilo za vodenje postopkov na drugi stopnji izdal bivši direktor občinske uprave in ne župan. Drugi odstavek 30. člena ZUP določa, **da lahko župan pooblasti** za vodenje posameznih dejanj v postopku na drugi stopnji zaposlenega v upravi samoupravne lokalne skupnosti. Navedena določba jasno določa, da lahko župan pooblasti zaposlenega v upravi samoupravne lokalne skupnosti za vodenje posameznih dejanj v postopku na drugi stopnji **in ne direktor občinske uprave**. Gre za kršitev 2. odstavka 30. člena ZUP in za bistveno kršitev pravil postopka, saj pooblastilo ni dala oseba, ki ima za izdajo pooblastila podlago v zakonu.

Ugotovljeno je bilo, da ima N.S, ki vodi postopke na prvi stopnji, opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka in s strani bivšega direktorja Občine izdano pooblastilo št. 10203-28/2003-46 z 1. 6. 2016 za »vodenje zahtevnih in najzahtevnejših upravnih postopkov pred izdajo odločbe na prvi stopnji...«. Pooblastilo je bilo dano na podlagi 30. in 31. člena ZUP.

Ugotovljeno je bilo, da ima B.P, ki vodi postopke na prvi stopnji, opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka in s strani bivšega direktorja Občine izdano pooblastilo št. 100-4/2019-4 z 24. 10. 2019 za »vodenje zahtevnih upravnih postopkov pred izdajo odločbe na prvi stopnji...«. Pooblastilo je bilo dano na podlagi 30. in 31. člena ZUP.

Ugotovljeno je bilo, da ima L.O, ki vodi postopke na prvi stopnji, opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka in s strani bivšega direktorja Občine izdano pooblastilo št. 100-6/2018-11 z 28. 11. 2019 za »vodenje zahtevnih upravnih postopkov pred izdajo odločbe na prvi stopnji...«. Pooblastilo je bilo dano na podlagi 30. in 31. člena ZUP.

Ugotovljeno je bilo, da ima M.V, ki vodi postopke in odloča na prvi stopnji, opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka in s strani bivšega direktorja Občine izdano pooblastilo št. 10203-32/2003-96 z 14. 9. 2019 za »vodenje najzahtevnejših upravnih postopkov pred izdajo odločbe ter vodenje in odločanje v zahtevnih upravnih postopkih na prvi stopnji...«. Pooblastilo je bilo dano na podlagi 28. 30. in 31. člena ZUP.

- Pri tem upravni inšpektor opozarja, da je pravna podlaga za izdajo pooblastila predstojnika organa uradnim osebam za odločanje v upravnem postopku 2. odstavek 28. člena²² ZUP, za izdajo pooblastila za vodenje upravnih postopkov pa 2. odstavek

²² Predstojnik lahko pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu, za odločanje v upravnih zadevah iz določene vrste zadev.

30. člena²³ ZUP. Pri tem je potrebno pojasniti, da v primeru izdaje pooblastila za odločanje, to pooblastilo obsega tudi pooblastilo za vodenje postopka pred odločitvijo in je dovolj, da se v izdanem pooblastilu navede, da se uradno osebo pooblašča za odločanje v upravnih zadevah.

UKREPI:

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

odreja:

županu Občine Davidu Škabarju:

- da z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika seznanijo uradne osebe, ki vodijo upravne postopke in jih opozori na spoštovanje določb ZUP in UUP v postopkih v katerih je bil opravljen nadzor;
- da v skladu s svojimi pristojnostmi zagotovi pravilno izvajanje določb 210. člena ZUP in odpravi nepravilnosti in pomanjkljivosti glede oblikovanja odločb (uvodi in izreki);
- da v skladu s svojimi pristojnostmi zagotovi, da bodo odpravljene nepravilnosti - pomanjkljivosti glede vročanja dokumentov v upravnem postopku;
- da poskrbi za izdajo pooblastil uradnim osebam za vodenje in odločanje v upravnih postopkih na podlagi pravih pravnih podlagah in da ga izda za vodenje in odločanje na drugi stopnji župan in ne direktor občinske uprave Občine ter pri tem upošteva ugotovitve tega zapisnika;
- da v skladu s svojimi pristojnostmi poskrbi, da bodo uradne osebe odgovarjale na prejete dopise pravočasno;
- da v skladu s svojimi pristojnostmi poskrbi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti pri upravnem poslovanju (pravilno evidentiranje vhodnih in izhodnih dokumentov, nepravilnosti pri izpolnjevanju prejemnih štampiljk, oblikovanje dokumentov, pošiljanje dokumentov iz uradnega elektronskega naslova organa, pisarniške odredbe dokumentov, zaporedne številke, evidentiranje drugostopenjskih odločb,..);
- da o sprejetih ukrepih pisno obvesti Inšpektorat za javni sektor in o tem predloži dokazila, in sicer **najkasneje do 10. 6. 2022.**

mag. Darko Gradišnik
Upravni inšpektor
Inšpektor višji svetnik

Vročiti:

- Občina Sežana, obcina@sezana.si, po elektronski pošti;

²³ Predstojnik organa lahko pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu, za vodenje posameznih dejanj v postopku pred izdajo odločbe.