



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Upravna inšpekcija

Tržaška 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84

E: gp.ijs@gov.si

I: www.ijs.gov.si

Številka: 0610-245/2024-15

Datum: 21. 6. 2024

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP)¹, v zadevi inšpekcijskega nadzora Zavoda RS za varstvo narave, ki ga zastopa mag. Teo Hrvoje Oršanič, Tobačna ulica 5, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju zavod)

ZAPISNIK o inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen na podlagi obvestila o domnevnih kršitvah pravil upravnega postopka pri odločanju o izdaji predhodnega soglasja za izvedbo javne prireditve ter pri postopanju s pritožbo.

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP, procesnih določb materialnih predpisov s področja varstva narave ter Uredbe o upravnem poslovanju (v nadaljevanju UUP)².

Inšpekcijski nadzor je, na podlagi prejetih pojasnil zavoda in pregleda posredovane dokumentacije, na sedežu Inšpektorata za javni sektor (v nadaljevanju IJS) opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.

Upravna inšpektorica je zavodu posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 14. 6. 2024 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS dne 20. 6. 2024 prejel pojasnila, št. 3562-2628/2024-10 z dne 20. 6. 2024 glede ugotovitev v osnutku zapisnika, do katerih se je upravna inšpektorica opredelila, kot je to razvidno 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 (116. člen UUP). Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov.

¹Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 36/20 - ZZUSUDJZ, 61/20 - ZZUSUDJZ-A, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUOPDVE, 3/22 - ZDeb).

²Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22, 77/23.

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 uporabljajo 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. Za nosilce javnih pooblastil (kamor spada zavod) veljajo določbe UUP pri izvajanju javnega pooblastila za dejavnost upravnih nalog v celoti, razen določb 2. odst. 5. člena, 23., 24., 63., 97. do 101., 104. in 105. člena UUP.

1.1 Razlog za nadzor

IJS je prejel obvestilo v katerem se zavodu očita, da je neopravičeno dolgo odločal o izdaji predhodnega soglasja za izvedbo javne prireditve v krajinskem parku, kršil načelo zaslišanja stranke in tudi nadalje nepravilno postopal s pritožbo zoper odločbo.

2. UGOTOVITVE

2.1 Normativna ureditev

Zavod je vodil postopek na podlagi 117. člena ZON, ki v 16. točki prvega odstavka 117. člena določa, da naslovni zavod izdaja strokovna mnenja in soglasja s področja ohranjanja narave. Na podlagi 45. in 49. člena Zakona o ohranjanju narave (v nadaljevanju ZON)³ je Odlok o Krajinskem parku Tivoli, Rožnik in Šišenski hrib (Uradni list RS, št. 78/15 in 41/16, v nadaljevanju Odlok) akt o zavarovanju naravnih vrednot. Odlok določa območje krajinskega parka, ožja zavarovana območja, varstvene režime in pravila ravnanj v krajinskem parku, razvojne usmeritve, način upravljanja in nadzora, financiranje ter druga ravnanja, povezana z doseganjem ciljev krajinskega parka. (2. člen Odloka) Odlok v prvem odstavku 21. člena določa, da so ravnanja, posegi, dejavnosti, ukrepi, ki se jih v krajinskem parku lahko izvaja s predhodnim soglasjem naslovnega zavoda, med drugim določeni v 30. točki drugega odstavka 10. člena in četrtem odstavku 13. člena tega odloka. Soglasje iz prejšnjega odstavka se izda na podlagi ugotovitve, da ravnanja, posegi, dejavnosti ali ukrepi, ki so izjemoma dovoljeni, ne bodo ogrozili varstvenih ciljev krajinskega parka in so skladni z njimi. V soglasju se lahko določi pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se ravnanja, posege, dejavnosti ali ukrepe lahko izvede. Kot pogoj se lahko določi obveznost strokovnega nadzora nad izvedbo posega. (2. odstavek) Zavod izdano predhodno soglasje posreduje upravljavcu krajinskega parka v vednost, če soglasja ni izdal njemu. (3. odstavek)

2.2 Pregled

2.2.1 Zadeva št. 3562-5717/2023 »Predhodno soglasje za izvedbo prireditve »Pridi nocoj v Tivoli - koncert Magnifica ob 30. letnici samostojne kariere«

- Postopek do izdaje odločbe

³ Uradni list RS, št. 96/04 - uradno prečiščeno besedilo, 61/06 - ZDru-1, 8/10 - ZSKZ-B, 46/14, 21/18 - ZNOrg, 31/18, 82/20, 3/22 - ZDeb, 105/22 - ZZNŠPP in 18/23 - ZDU-IO.

Zavod je dne 5. 12. 2023 po e-pošti prejel vlogo za izdajo predhodnega soglasja. Nadalje iz zadeve izhaja, da je bila vloga večkrat dopolnjena, in sicer dne 8. 1. 2024, 25. 1. 2024 in 1. 2. 2024, vse po e-pošti, naslovljeni na uradni e-naslov zavoda in e-naslov vodje območje enote, Anjo Grošelj. Iz e-sporočila izhaja, da so bile vse vloge dopolnjene na podlagi telefonskega pogovora z vodjo območne enote Aljo Grošelj.

- Uradna oseba telefonskih pogovorov ni dokumentirala v obliki uradnega zaznamka, čeprav gre za uradna zapažanja oziroma komunikacijo, ki je pomembna za poslovanje organa v konkretni zadevi, zato je kršila določbe 2. odstavka 74. člena ZUP in 32. člen UUP.
- Uradna oseba stranke ni pozvala k dopolnitvi vloge z dopisom, v katerem bi jo morala seznaniti s pomanjkljivo vlogo in navesti, kaj mora k vlogi predložiti, vključno s pravnimi podlagami za zahtevane dopolitve ter jo opozoriti na posledice, če tega ne bo storila v določenem roku, zato je **kršila določbe 67. člena ZUP in načelo varstva pravic strank (7. člen ZUP)**.

Zavod je dne 1. 3. 2024 izdal odločbo, št. 3562-5717/2023-6 z dne 1. 3. 2024, s katero je zavrnil zahtevo za izdajo predhodnega soglasja.

- V zvezi s sestavnimi deli odločbe se ugotavlja **kršitev določb 212. in 213. člena ZUP**, saj odločba v uvodu niti v obrazložitvi ne vsebuje navedenega zakonitega zastopnika pravne osebe; nadalje pa se ugotavljata tudi kršitvi načela zaslišanja stranke (**9. člen ZUP**), saj iz obrazložitve odločbe izhaja, da gre v konkretnem primeru za posebni ugotovitveni postopek, v postopku pred izdajo odločbe pa stranka ni bila seznanjena z ugotovitvami upravnega organa in ji ni bila dana možnost, da se z ugotovitvami seznani in izjavi.

- Pojasnila zavoda

Upravna inšpektorica je pridobila pisna pojasnila vodje območne enote zavoda, št. 3562-2628/2024-2 z dne 28. 5. 2024 glede obravnave vloge za pridobitev predhodnega soglasja za izvedbo prireditve, v katerih je navedla, da je »v decembru 2023 zavod z organizatorjem prireditve večkrat komuniciral po telefonu in ga opozoril na neskladje med veljavno zakonodajo in organizacijo tako obsežne prireditve v zavarovanem območju. V teh pogovorih je organizator napovedal spremembo vsebine vloge, ki jo je naslovni zavod prejel 8. 1. 2024. Dne 25. 1. 2024 je bil izveden usklajevalni sestanek s terenskim ogledom območja, na katerem je prireditev načrtovana. Poleg naslovnega zavoda, organizatorja in za krajši čas tudi izvajalca so se ga udeležili tudi predstavniki Zavoda za kulturno dediščino Slovenije, Zavoda Šport Ljubljana in Službe za upravljanje Krajinskega parka Tivoli, Rožnik in Šišenski hrib. Sestanek je bil neformalne narave, zato zapisnika ni. Istega dne po sestanku je naslovni zavod prejel tretjo različico vloge za izvedbo prireditve in 1. 2. 2024 še zadnjo različico. Organizator je različice pošiljal na lastno pobudo. Vse različice je naslovni zavod obravnaval kot dopolitve vloge in 1. 3. 2024 izdal odločbo.«

- Upravna inšpektorica navedena pojasnila ne sprejema kot opravičljiv razlog za zamudo pri odločanju, saj kot že ugotovljeno, bi morala uradna oseba z vlogo ravnati v skladu z določili 67. člena oziroma po vsebinski obravnavi na podlagi **146. člena ZUP** (v obliki

dopisa, ki bi ga dokumentirala v zadevo) in s tem zadostila tudi načelu zaslišanja stranke in varstvu pravic strank. Glede na dana pojasnila in dejanja postopka, ki so bila dokumentirana, dejstvo, da so se izvajala t.i. neformalna dejanja, ni opravičljiv razlog za zamudo pri odločanju. Tudi sicer po oceni upravne inšpektorice izvedeno dejanje ogleda v upravnem ugotovitvenem postopku predstavlja dokazno sredstvo v postopku (**199. do 203. člen ZUP**), ne pa neformalnega dejanja. Ogled pa mora biti izveden z razpisom ustne obravnave (**154. člen ZUP**),⁴ potek opravljenih dejanj na ogledu pa dokumentiran z zapisnikom (**74. člen ZUP**)⁵, ki se ga evidentira v informacijski sistem za vodenje evidenc dokumentarnega gradiva (**32. člen UUP**).⁶ Ker zavod ni dokumentiral in evidentiral vseh opravljenih dejanj, vpogled v zadevo daje videz, da je bila vloga popolna že ob njeni vložitvi. Glede na zgoraj navedena pojasnila zavoda in ker iz evidentirane dokumentacije zadeve izhaja, da je zavod dejansko prejel več vlog stranke, pa ravno zaradi že očitanih kršitev glede poslovanja z vlogami, tudi ni mogoče ugotoviti, ali gre za formalne ali vsebinske pomanjkljivosti vloge. V kolikor namreč vloga ni bila formalno popolna, bi jo moral zavod po preteku roka za dopolnitev, zavreči, če pa ni izpolnjevala vsebinskih pogojev za izdajo soglasja, pa bi jo moral, ob upoštevanju določb 9. člena ZUP, zavrniti (ne pa da je uslužbenka stranko po telefonu pozivala k vedno novim *spremembam* vloge), zato očitki o nepravilni in neažurni obravnavi vloge, ki imajo za posledico tudi zamudo pri odločanju, ostajajo.

- Postopanje s pritožbo

Zavod je dne 13. 3. 2024 prejel pritožbo pooblaščenca stranke zoper odločbo št. 3562-5717/2023-6 z dne 1. 3. 2024. Uradna oseba zavoda je dne 17. 4. 2024 posredovala stranki dopis »Seznanitev z dejstvi, pomembnimi za odločbo«, št. 3562-5717/2023-19 z dne 17. 4. 2024. Iz dopisa izhaja, da je zavod dopolnil postopek s seznanitvijo stranke z ugotovitvami na podlagi določb 9. člena ZUP, ker ji ta pravica ni bila dana v postopku pred izdajo odločbe. Zavod je v dopisu tudi navajal dodatne razloge za svojo odločitev v odločbi št. 3562-5717/2023-6 z dne 1. 3. 2024 glede na pritožbene navedbe in navedel, da pri pregledu pritožbe s prilogami ugotavlja, da pritožnik v pritožbi ni navedel novih dejstev in novih dokazov, pomembnih za odločitev v zadevi. Zavod je dne 23. 4. 2024 prejel odgovor pooblaščenca stranke na seznanitev z dejstvi, dne 6. 5. 2024 pa je odstopil pritožbo drugostopenjskemu organu z dopisom št. 3562-5717/2023-21 z dne 6. 5. 2024, v katerem je navedel, da je preizkusil pritožbo na podlagi 240. člena ZUP in postopal tudi na podlagi 243. člena ZUP, zato pritožbo odstopa na podlagi prvega odstavka 244. člena ZUP v povezavi z 245. členom ZUP drugostopenjskemu organu.

- Uradna oseba bi morala v roku 5 delovnih dni pristopiti k obravnavi vloge oziroma v konkretnem primeru pritožbe (67. člen ZUP) in nadalje nemudoma dopolniti postopek in o zadevi odločiti oziroma pritožbo odstopiti organu druge stopnje. Uradna oseba je šele

⁴ Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko po lastnem preudarku ali na predlog stranke razpiše ustno obravnavo vselej, kadar je to koristno za razjasnitev stvari, mora pa jo razpisati v zadevah, v katerih sta udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi si interesi, ali **kadar je treba opraviti ogled** ali pa zaslišati priče ali izvedence.

⁵ O ustni obravnavi, o ustnih izjavah strank ali drugih oseb in o drugih pomembnejših dejanjih v postopku se sestavi zapisnik.

⁶ (1) 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.

(2) Delo v organu je organizirano tako, da se vsako dokumentarno gradivo nemudoma evidentira.

po več kot enem mesecu po prejemu pritožbe (tj. 13. 3. 2024), stranki posredovala dopis (tj. 17. 4. 2024), v katerem jo je seznani z dejstvi, pomembnimi za odločitev, kot ji to narekuje 9. člen ZUP (načelo zaslišanje stranke). Posledica tega je tudi bila ugotovitev uradne osebe, da ni potrebno izdati nove odločbe in je pritožbo odstopila organu druge stopnje šele dva meseca po prejemu pritožbe, vse skupaj pa predstavlja kršitev **načela ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP) in 245. člena ZUP**.

Zavod je dne 2. 5. 2024 prejel odločbo drugostopenjskega organa, št. 35604-1/2024-6 z dne 23. 5. 2024, s katero je ta odpravil odločbo zavoda, št. 3562-5717/2023-6 z dne 1. 3. 2024 in zadevo vrnil prvostopenjskemu organu v ponovni postopek.

V času nadzora v zadevi nadalje ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje. Ker rok za izdajo odločbe v ponovnem postopku (23. 6. 2024) v času nadzora še ni potekel, se v tem delu ne ugotavlja nepravilnosti.

2.3 Izpolnjevanje pogojev za vodenje in odločanje

V zadevi št. 3562-5717/2023 je postopek vodila in v zadevi odločila mag. Alja Goršelj, u.d.i.a., vodja območne enote. Na podlagi predloženih dokazil zavoda se ugotavlja, da je direktor zavoda uslužbenki izdal sklep o imenovanju za vodjo območne enote, št. 082-0001/2020-2 z dne 22. 6. 2020 na podlagi uslužbenske zakonodaje in organizacijskih predpisov⁷, s katerim je uslužbenko pooblastil za v sklepu navedene naloge, ki jih inšpektorica ne povzema, ker za nadzor glede na pristojnosti upravne inšpekcije niso relevantne. Nadalje je direktor uslužbenki izdal še sklep št. 082-0011-2024-1 z dne 30. 5. 2024 (na podlagi prej navedenih pravnih podlag) z začetkom veljavnosti in uporabe dne 1. 6. 2024, s katerim je uslužbenko pooblastil še za *podpisovanje strokovnih mnenj po ZON ter drugih uradnih dopisov, ki so vezani na strokovno delo enote, razen za podpisovanje naravovarstvenih smernic in zadev, ki so vsebinsko pomembne za celoten zavod*.

- Ugotavlja se, da uslužbenka, ki je vodila postopek in v njem odločila ne izpolnjuje pogojev za vodenje, niti za odločanje v upravnih zadevah, saj nima opravljenega izpita iz splošnega upravnega postopka, niti ji ni predstojnik organa izdal pooblastila oziroma jo pooblastil za vodenje na podlagi 30. člena ZUP ali odločanje na podlagi 28. člena ZUP v upravnih zadevah, zato se **ugotavlja kršitev določb 28. in 31. člena ZUP**.

V ponovnem postopku (na podlagi odpravljenih odločb št. 3562-5717/2023-19 z dne 17. 4. 2024) vodi postopek mag. Karin Gabrovšek, naravovarstvena svetnica. Na podlagi predloženih dokazil zavoda se ugotavlja, da je direktor imenovani izdal pooblastilo, št. 082-0004/2024-1 z dne 5. 4.

⁷ Tretjega odstavka 12. člena, drugega odstavka 14. člena in drugega odstavka 32. člena Statuta Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave št. 8-VI-34/1-0-16/DK z dne 2. 2. 2016 (v nadaljevanju: Statut zavoda), 24. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 - uradno prečiščeno besedilo, 107/09 - odi. US, 98/09 - ZIUZGK, 13/10, 59/10, 85/10, 94/10 - ZIU, 107/10, 35/11 - ORZSPJS49a, 110/11 - ZDIU12, 27/12 - odi. US, 40/12 - ZUJF, 104/12 - ZIPRS1314, 46/13, 46/13 - ZIPRS1314-A, 101/13 - ZIPRS1415, 50/14, 25/14 - ZFU, 95/14 - ZUPPJS15, 82/15, 90/15 - ZUPPJS16, 88/16 - ZUPPJS17, 23/17 - ZDOdv, 67/17, 84/18, 75/19 - ZUPPJS2021, 49/20 - ZIUZEOP, 61/20 - ZIUZEOP-A), Uredbe o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbenke (Uradni list RS, št. 85/10; v nadaljevanju: Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka), drugega odstavka 4. člena, 14. člena in 31. člena Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu RS za varstvo narave (sprejet na seji Sveta Zavoda RS za varstvo narave dne 9. 1. 2019, s spremembami; v nadaljevanju: Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest)

2024 na podlagi 30. in 32. člena ZUP, s katerim jo pooblašča za vodenje postopka po ZUP v zadevi izdaje predhodnega soglasja za izvedbo prireditve »Pridi nocoj v Tivoli – koncert Magnifica ob 30 letnici samostojne kariere«, na vlogo stranke ...«, ki jo je stranka vložila dne 5. 12. 2023. Iz potrdila Upravne akademije, št. 5684 z dne 16. 5. 2000 pa izhaja, da je uslužbenka opravila tudi strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka.

- Zato se ugotavlja, da uradna oseba izpolnjuje pogoje za vodenje postopka (30. člena ZUP).

Državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil morajo na primeren način objaviti, katere uradne osebe so pooblaščene za odločanje o upravnih zadevah (28. člen), katere pa za dejanja v postopku pred odločbo (30. člen). Upravna inšpektorica je vpogledala na spletno stran zavoda, da bi pridobila podatke o uradnih osebah, ki so na zavodu pooblaščene za vodenje in za odločanje v upravnih zadevah, saj iz prejetih dokumentov zavoda ni bilo mogoče ugotoviti, kdo bo v zadevi odločal, glede na to, da vodja ne izpolnjuje pogojev za vodenje postopkov in odločanje zadevi.

- Ker takega seznama na spletni strani zavod nima objavljenega, s tem zavod **krši določbe 319. člena ZUP.**

Upravna inšpektorica je zato zavod pozvala, da ji posreduje še:

- seznam iz 319. člena ZUP (glej še 9. člen UUP⁸) z dokazili o izpolnjevanju pogojev za vodenje in odločanje ter pooblastili,
- izpis zadev iz informacijskega sistema za vodenje evidence dokumentarnega gradiva (najmanj s podatki: številka zadeve, datum vloge, stanje zadeve), evidentiranih od 1. 4. 2024 do 1. 6. 2024 in
- zadnje tri odločitve (soglasje, odločba) s področja predhodnih soglasij za izvedbo prireditev na območju OE Ljubljana.

IJS je dne 7. 6. 2024 prejel izpis zadev in dokumentov zavoda iz IS Odos ter predhodno soglasje k izvedbi prireditve Mausev tek, št. 3562-2323/2024-2 z dne 5. 6. 2024, predhodno soglasje k izvedbi prireditve pod bistrojem Švicarija, št. 3562-2519/2024-3 z dne 5. 6. 2024 ter strokovno mnenje o izvedbi prireditve v Krajinskem parku Tivoli Rožnik, in Šišenski hrib, št. 3562-2687/2024-2 z dne 5. 6. 2024. Navedeni akti so izdani v obliki dopisa z obrazložitvijo. Pripravila jih je Urška Galien, naravovarstvena svetovalka, odločila pa mag. Anja Grošelj, visoka naravovarstvena svetnica.

- S soglasjem se je odločalo o pravicah strank oziroma soglasja predstavljajo odločitev o zahtevkih strank, niso pa izdana v obliki odločbe (za razliko od mnenj h gradnjam, ki niso upravni akti)⁹. V upravnem postopku je zaradi pravne varnosti in varstva pravic strank, zaradi nedvomne vsebine pravice ali obveznosti, o kateri se je odločalo, zaradi lažje izvršitve in da se olajša izpodbijanje odločitve in presoja zakonitosti odločbe, uveljavljena obličnost upravnih odločb, ki sestoji iz pisanosti akta in sestavin določenih v zakonu. Ugotavlja se kršitev določb 207. člena ZUP v povezavi z 212., 213., 215. členom ZUP.

⁸ Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22, 77/23, 24/24).

⁹ Glej 42. in 43. člen Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 199/21, 105/22 - ZZNŠPP, 78/23 - ZUNPEOVE, 95/23 - ZIUOPZP, 121/23 - skl. US, 131/23 - ZORZFS, 133/23).

- Iz vsebine mnenja št. 3562-2687/2024-2 z dne 5. 6. 2024 izhaja, da je stranka zaprosila za predhodno soglasje in ne za mnenje, z mnenjem pa je bilo odločeno, da izdaja predhodnega soglasja v skladu z 117. členom ZON ni potrebna, ker ne gre za javno prireditve. V tem primeru bi bilo potrebno vlogo stranke zavreči s sklepom na podlagi 129. člena ZUP, ne pa izdati »strokovnega mnenja«.
- V postopkih je odločala uslužbenka, ki (kot že ugotovljeno v zadevi št. 3562-5717/2023) za to ne izpolnjuje pogojev (kršitev 28. člena in 31. člen ZUP).

2.4 Upravno poslovanje

Tajništvo zavoda v e-sporočilu z dne 26. 1. 2024, navaja: »*Pozdravljeni, vaša vloga smo prejeli. Lep pozdrav*«. Sledi podpis uslužbenke tajništva zavoda s kontaktnimi podatki zavoda.

- Zavod za prejem dokumentov na uradni elektronski naslov organa nima zagotovljeno, da informacijski sistem za vodenje evidence dokumentarnega gradiva organa samodejno potrdi s povratnim sporočilom v elektronski obliki, ki vsebuje navedbo prejetega sporočila ali njegovo celotno vsebino, datum in čas prejema, zato se pri poslovanju ugotavlja kršitev **določb 2. odstavka 42. člena UUP**.

Iz popisa zadeve so razvidni naslednji podatki: zaporedna številka, tip, prejeto, datum dokumenta, opis dokumenta, od, stran.

- Iz popisa zadeve ni razvidno, za katero zadevo sploh gre (številka zadeve), zato tudi zgolj navedba zaporednih števil dokumentov ne odraža preglednosti poslovanja, niti ne vsebuje navedbe, ali je dokument v fizični obliki, in morebitno stopnjo tajnosti, zato se ugotavlja kršitev **določb 56. člena UUP**.

Z vpogledom na spletno stran zavoda se je ugotovilo, da zavod:

- nima objavljenega seznama uradnih oseb, ki so v skladu z zakonom pooblašene za vodenje upravnega postopka in odločanje v upravni zadevi, niti zavod takega seznama ni posredoval na podlagi poziva upravne inšpektorice, kar predstavlja **kršitev določb 9. člena UUP**;
- nima objavljenih vseh splošnih informacij o načinu poslovanja organa pri odločanju o upravnih zadevah in izdajanju potrdil, pojasnila v zvezi z uresničevanjem pravic, obveznosti in pravnih koristi (npr. nima objavljenih informacij glede pridobitve prehodnega soglasja za javno prireditve), kar predstavlja **kršitev določb 7. in 8. člena UUP**.

2.5 Zaključne ugotovitve

V postopku izdaje predhodnega soglasja za izvedbo javne prireditve v parku Tivoli se je ugotovilo, da je postopek vodila in v njem odločila vodja območne enote zavoda, ki nima opravljenega strokovnega izpita iz splošnega upravnega postopka oziroma sploh ne izpolnjuje pogojev za vodenje in odločanje v upravnih zadevah. Poleg navedenega je uslužbenka v konkretni zadevi kršila tudi več procesnih določb upravnega postopka in pravil upravnega poslovanja, s tem ko stranke ni opozorila na pomanjkljivosti vloge z dopisom, ji ni omogočila, da se pred odločitvijo seznani in izjavi o ugotovitvah, uradnih dejanj ni dokumentirala, postopek pa posledično vodila neažurno. Pritožbo je obravnavala druga uslužbenka, ki za vodenje postopkov sicer izpolnjuje

pogoje, izdano pa ji je bilo tudi izrecno pooblastilo za opravo dejanj v konkretnem postopku, vendar pa s prejeto pritožbo ni postopala po načelu ekonomičnosti, in jo je odstopila drugostopenjskemu organu šele dva meseca po njenem prejemu. Zavod tudi nima objavljenih vseh splošnih informacij o načinu poslovanja organa pri odločanju o upravnih zadevah, torej tudi ne informacij glede pridobitve prehodnega soglasja za javno prireditelja, niti nima objavljenega seznama uradnih oseb iz katerega mora biti razvidno, katere uradne osebe zavoda so pooblaščenke za odločanje o upravnih zadevah, katere pa za dejanja v postopku pred odločbo, zato je z vidika zagotavljanja javnosti dela onemogočen nadzor nad zakonitostjo dela zavoda. Z vpogledom v zadnje tri rešene upravne zadeve s področja izdaje predhodnih soglasij je bilo ugotovljeno, da je v zavodu v upravnih zadevah odločala uslužbenka (vodja OE), ki nima opravljenega strokovnega izpita iz ZUP oziroma za to ne izpolnjuje pogojev, kar pa je lahko tudi razlog za obnovo postopkov.

Pojasnila zavoda: Zavod je moral v času od 1.1. 2023 do 14. 6. 2024 obravnavati zelo veliko število zadev, pri katerih se ne uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku, to je kar 8473 zadev, na drugi strani pa je moral Zavod obravnavati 121 zadev po ZUP-u, kar predstavlja zgolj 1,4 % vseh zadev. Zavod že več let opozarja resorno ministrstvo na nevzdržno kadrovske podkapacitiranost. Ko upoštevamo pripad zadev po krajevni pristojnosti na posamezne območne enote in ustreznost profila delavca (biolog, inženir gozdarstva, krajinski arhitekt,...) prihaja do velikih težav pri dodeljevanju zadev delavcem v delo. Delavci posamezne enote morajo rešiti ogromno število zadev, ki niso po ZUP-u, saj so to poglavitne in pretežne naloge Zavoda po zakonu, pri tem pa morajo razpolagati s poglobljenim strokovnim znanjem s področja biologije, gozdarstva, krajinske arhitekture in drugih strok. Ker je delavcev premalo, morajo isti zaposleni reševati tudi zadeve v upravnem postopku in izpopolnjevati znanje iz ZUP. Število zadev v upravnem postopku se tekom let spreminja zaradi sprememb predpisov in drugih razlogov in tako je bila z večjo spremembo Zakona o ohranjanju narave pred leti Zavodu v celoti odvzeta pristojnost izdajati naravovarstvena soglasja po ZUP-u. Šele čez nekaj let z novo spremembo predpisa je bila Zavodu spet podeljena pristojnost izdajati odločbe, vendar le soglasja za vožnjo v naravnem okolju in soglasja za prireditve. Na Območni enoti Ljubljana je bilo dolga leta manjše število zadev iz upravnega postopka, po sprejetju Odloka o Krajinskem parku Tivoli, Rožnik in Šišenski hrib, pa je nastala pravna podlaga, po kateri Zavod izdaja odločbe in se je število zadev v upravnem postopku povečalo, nadalje se je v obdobju ukrepov zaradi Covid 19 občutno zmanjšalo, nato pa se je to število zelo povečalo po končanju epidemije Covid 19, ko opažamo povečan interes organizatorjev za umeščanje prireditev v park Tivoli. Zaradi navedenih sprememb je Zavod že pripravil program priprav in izvedbe izpitov iz upravnega postopka z namenom usposobiti dodatne zaposlene za reševanje zadev v upravnem postopku. Priprave na izpite iz upravnega postopka bodo izvedene že v septembru 2024. Seznam uradnih oseb, ki so pooblaščenke za odločanje o upravnih zadevah in ki so pooblaščenke za dejanja v postopku pred odločbo po 319. členu Zakona o splošnem upravnem postopku je že v pripravi in bo objavljen na spletni strani Zavoda v najkrajšem možnem času.

- Stališče upravne inšpektorice: Iz navedenih pojasnil izhaja, da zavod na ugotovitve zapisnika ni imel pripomb ter da se vodstvo zavoda zaveda, da o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov oziroma pravnih oseb, odločajo uslužbenci, ki za to ne izpolnjujejo pogojev. Vendar pa dejstvo, da reševanje upravnih zadev predstavlja 1,4% vseh zadev, ni opravičljiv razlog za ugotovljeno dejansko stanje. Zavodu je namreč država podelila javno pooblastilo za izdajo soglasij, zato bi moralo vodstvo zavoda

dosledno skrbeti za zakonito izvajanje tega javnega pooblastila. Pri spremembah predpisa je tudi dolžnost vodstva zavoda, da že pri pripravi predpisa opozori na morebitne sistemske pomanjkljivosti, ki bi posledično onemogočile njegovo zakonito izvajanje. Odločitev strokovnjaka o pravici do javne prireditve v naravnem okolju torej ni zakonita, če postopek, ki je privedel do te odločitve, ni bil pravilno izveden. Cilj upravnega postopka je zagotoviti, da oblast deluje v okviru zakonov in predpisov ter da ne ravna arbitrarno ali samovoljno. Po načelu predvidljivega ravnanja naj bi se zagotovila enakost strank v podobnih položajih. Pri tem je potrebno pojasniti, da je obveznost opravljanja strokovnega izpita iz upravnega postopka normativno vezana na zakonito opravljanje procesnih dejanj v upravnih postopkih. Glede na določila ZUP in ob upoštevanju namena opravljanja izpita, mora vsakdo, ki opravlja dela in naloge, ki so vezane na vodenje upravnega postopka in odločanje v upravnih zadevah ne glede na to na kateri fakulteti je diplomiral, opraviti strokovni izpit iz upravnega postopka. Za delo v upravi mora izpit opraviti samo tisti javni uslužbenec, ki opravlja dela in naloge, ki so vezane na vodenje upravnega postopka in odločanje v upravnih zadevah, izven uprave pa tiste osebe, ki opravljajo ta tip dela znotraj delodajalcu podeljenih javnih pooblastil. Namen izpita je torej dvig kakovosti vodenja in odločanja v upravnih zadevah, kar se odraža v zakonitem in ekonomičnem vodenju upravnega postopka, v katerem se zagotavlja spoštovanje demokratičnih pravic strank in drugih udeležencev, s tem pa tudi v čim večji meri odpravlja razloge za razveljavitev in odpravo upravnih aktov v postopkih instančnega ali sodnega odločanja.¹⁰ ZON na primer že od leta 2014 predpisuje izdajo soglasij s področja ohranjanja narave, Odlok pa velja od 2015, oba predpisa pa se v tem delu do danes nista spremenila. Zato je potrebno ugotoviti, da vodstvo zavoda, ki zastopa organizacijo z javnimi pooblastili, ni poskrbelo, da se v organizaciji pravilno uporablja ZUP, zlasti pa, da se upravne zadeve rešujejo v predpisanih rokih, posledično pa tudi ne za strokovno izpopolnjevanje delavcev, ki odločajo v upravnih zadevah, s čimer pa krši tudi določbe 320. člena ZUP.

3. UKREPI

Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku direktorju zavoda mag. Teu Hrvoju Oršaniću

odreja:

- da z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika seznani uradne osebe, na katere delovno področje se ugotovitve nanašajo,
- da poskrbi za dodatno strokovno izpopolnjevanje uradnih oseb, ki vodijo in odločajo v upravnih postopkih,
- da IJS pošlje poročilo o tem, kakšne ukrepe je izvedel, da v bodoče ne bo več prihajalo do ugotovljenih kršitev ZUP in UUP, z najmanj naslednjimi dokazili:
- o objavi seznama uradnih oseb (319. člen ZUP in 9. člen UUP), pooblaščenih za vodenje in odločanje v upravnih zadevah,

¹⁰ Glej tudi primere Upravne svetovalnice: [Personalna pristojnost za opravljanja procesnih dejanj na podlagi ZUP in ZJU ter ne/potrebnost strokovnega izpita za diplomante fakultet z UPP – Upravna Svetovalnica \(uni-lj.si\)](#) in [Prenos pooblastil na podrejeno uradno osebo – Upravna Svetovalnica \(uni-lj.si\)](#)

- o objavi splošnih informacij o načinu poslovanja organa pri odločanju o upravnih zadevah in izdajanju potrdil, pojasnila v zvezi z uresničevanjem pravic, obveznosti in pravnih koristi,
- s pooblastili uradnim osebam za vodenje in odločanje,
- o izpolnjevanju pogojev za vodenje in odločanje uradnih oseb pooblaščenih za vodenje in odločanje v upravnih zadevah,
- o seznaitvi pristojnih uradnih oseb z ugotovitvami tega zapisnika,
- o odpravi nepravilnosti/pomanjkljivosti glede uporabe ustreznega informacijskega sistema za evidentiranje dokumentarnega gradiva.

Rok za predložitev odzivnega poročila z dokazili je do 15. 7. 2024 na gp.ijs@gov.si.

Mag. Mateja Jaklič
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica