



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: 0610-254/2024-10

Datum: 18. 7. 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 Upravne enote Maribor, Ul. heroja Staneta 1, 2000 Maribor, ki jo zastopa načelnica Nika Pozeb Kolenc (v nadaljevanju UE), naslednji

ZAPISNIK o inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen na podlagi obvestila o domnevnih kršitvah pravil upravnega postopka v postopku razlastitve.

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP ter procesnih določb materialnih predpisov, ki so bili uporabljeni v postopku razlastitve ter Uredbe o upravnem poslovanju (v nadaljevanju UUP).²

Inšpekcijski nadzor je na podlagi pridobljene dokumentacije na sedežu IJS opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.

Upravna inšpektorica je UE posredovala Osutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 9. 7. 2024 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS pripomb na zapisnik ni prejel.

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.

2. POBUDA

¹ 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.

² Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22, 77/23, 24/24.

IJS je prejel obvestilo o domnevno neupravičeno dolgotrajnem postopku razlastitve, ki se vodi pod št. 351-18/2022, in naj bi bil uveden kot nujni že v letu 2022, pri čemer pa kljub nujnosti, od leta 2023 do aprila 2024 v zadevi naj ne bi bilo opravljenega *nobenega procesnega dejanja*. Zato naj bi bila posledično neupravičeno obremenjena parcela služnostne zavezanke že od leta 2022. Iz prijave izhaja tudi, da se *dokazi* (zaslišanje prič) niso izvajali na ustni obravnavi v prisotnosti služnostne zavezanke, uradna oseba pa naj bi tudi povsem *brez obrazložitve* ne izvedla predlaganih dokazov služnostne zavezanke oziroma se do njih ni opredelila. Kršitve naj bi se nadaljevale tudi pri izdaji odločbe o dovolitvi pripravljenih del z dne 26. 3. 2024, ki naj bi bila izdana na podlagi predloga parcelacije, s katerim razlastitvena zavezanka sploh ni bila seznanjena.

Upravna inšpektorica je prejela pojasnila UE št. 061-8/2024-6227-2 z dne 30. 5. 2024: »*Upravni postopek je bil sprožen na zahtevo razlastitvene zavezanke Občine Hoče - Slivnica v mesecu juniju 2022 in formalno uveden s sklepom o uvedbi postopka, št. 352-18/2022-6227-9 z dne 2. 12. 2022. V okviru postopka je bila v februarju 2023 sklicana in v marcu 2023 izvedena ustna obravnav, ki sta se je udeležili tako razlastitvena zavezanka kot razlastitvena upravičenka. V okviru predmetne obravnave dne 7. 3. 2023 je razlastitvena zavezanka predlagala zaslišanje prič. Prav tako sta se obe stranki strinjali, da se izvede terenski ogled. Upravni organ je možnost predlaganja prič enakovredno predlagal tudi razlastitveni upravičenki, ki je priče predlagala dne 13. 3. 2023, razlastitvena zavezanka pa je kontaktne podatke predlaganih prič upravnemu organu posredovala dne 17. 3. 2023. Upravni organ je sprejel vse predlagane priče in jih individualno povabil na zaslišanje k upravnemu organu. Dan pred predvidenimi zaslišanji je pooblaščenec razlastitvene zavezanke na upravni organ naslovil elektronsko pošto, v katerem navaja, da ni vabljen na zaslišanje. Upravni organ je pojasnil, da za zaslišanje prič ni bila sklicana ustna obravnav, temveč je upravni organ sklenil priče zaslišati individualno v skladu s 184. členom ZUP, brez navzočnosti katerekoli izmed strank ali drugih prič in obe stranki pisno seznanil z zapisniki. Pri tem mora upravni organ poudariti, da se na vabljene termine ni odzvala niti ena izmed predlaganih prič razlastitvene zavezanke, samo ena izmed njih pa je pravni organ seznanila z dejstvom, da se termina ne bo udeležila. Na vabilo sta se odzvali le priči predlagani s strani razlastitvene upravičenke. Razlastitvena zavezanka je po seznanitvi z zapisniki zaslišanj upravnemu organu ponovno predlagala, da se vztraja na zaslišanju prič, po potrebi na ogledu samem. Upravni organ se v postopku ni odločil za prisilno privedbo prič, saj gre za nominalno vrednost razlastitve zemljiških parcel v obsegu približno 16 m² in ocenjene ponudbene vrednosti okrog 200 eur, zato je upravni organ ocenil, da bi bila prisilna privedba prič pretiran ukrep glede na predmet razlastitve.*

Upravni organ v postopku ni zavrnil ogleda na terenu in vabila pričam na ogled sam, kot tudi ne izdelave morebitnega izvedenskega mnenja. V postopku je bilo potrebno najprej izvesti dejansko odmero zemljiške parcele, kot izvedbo pripravljalnih del, saj upravni organ pred pravnomočnostjo slednje sploh ne more vsebinsko odločati o zadevi oziroma izvesti popolnega ugotovitvenega postopka. Na podlagi navedenega je upravni organ tudi izdal odločbo o dovolitvi pripravljalnih del št. 352-18/2022-6227-34 z dne 26. 3. 2024. Razlog za zamik pri izdaji odločbe je dejstvo (kot izhaja tudi že iz zapisnika ustne obravnave), da je bila od zgodnje jeseni do pozne pomladi izvedba geodetskih meritev na območju praktično nemogoča, saj gre za visoko ležečo parcelo, kjer je zaradi nižjih temperatur in snega z vidika geodetske stroke nemogoča izvedba del v tem času. Razlastitvena zavezanka se je na izdano odločbo o dovolitvi pripravljalnih del pritožila v zakonskem roku, zato je v danem trenutku celotna dokumentacija posredovana v odločanje

drugostopenjskemu organu. Ne drži pa navedba, da razlastitvena zavezanka naj ne bi bila seznanjena s predlogom parcelacije, saj je bila le-ta že del vloge, s katero je upravni organ razlastitveno zavezanko seznanil dne 15. 9. 2022.

Upravni organ ponovno podarja, da je celoten postopek še v teku in da je v teku tudi izvedba in vrednotenje dokazov, zato se upravni organ med postopkom še ni opredeljeval do posameznih navedb niti razlastitvene upravičenke, niti razlastitvene zezanke. Do navedb se bo opredelil po zaključenem dokaznem postopku ob sprejemu odločitve.«

V dodatnih pojasnilih št. 061-8/2024-6227 – 4 z dne 19. 6. 2024 je UE navedla: »Upravni organ pojasnjuje, da je priče vabil na individualno zaslišanje v skladu s 184. členom ZUP, na katerega se priče niso odzvale. Upravni organ 1. odstavek 187. člena ZUP razume tako, da ima sicer možnost odrediti prisilno privedbo priče, vendar le pod pogojem, da so stranke na takšno sankcijo v vabilu izrecno opozorjene. Ker stranke v vabilu niso bile izrecno opozorjene na možnosti prisilne privedbe po 187. členu ZUP, zato sankcije pravno ni bilo mogoče naložiti. Upravni organ pri tem ponovno pojasnjuje, da gre za postopek, ki je v teku in dokazni postopek še ni zaključen, zato tudi ni možno izključiti ponovnega vabljenja prič, tako kot ne sklica ponovne ustne obravnave v skladu s 154. členom ZUP, na katerega bi vabili tudi priče, vendar je to možno šele po razrešitvi pritožbe stranke na drugostopenjskem organu, saj je pravnomočna parcelacija pogoj za dokončanje dokaznega postopka in vseh drugih nadaljnjih korakov v postopku, ki so vezani prav na odločitev MNVP.«

- Stališče upravne inšpektorice: Upravna inšpektorica ni pristojna posegati v vodenje konkretnih postopkov, zato se je opredelila zgolj do očitkov glede trajanja postopka, vabljenja prič in izvajanja dokazov (s pričami), ki vplivajo na procesno zakonito poslovanje organa na splošno in ne zgolj v konkretni upravni zadevi, zato je tudi stališče do pojasnil v tem delu razvidno iz ugotovitev, predstavljenih v nadaljevanju tega zapisnika.

3. UGOTOVITVE

1. Zadeva št. 352-18/2022

Glede na to, da o zahtevi za razlastitev še ni odločeno, je upravna inšpektorica preverila ažurnost reševanja zadeve in vpogledala v nekatere relevantne dokumente zadeve.

- **Ažurnost reševanja zadeve**

UE je dne 28. 6. 2022 prejela vlogo za uvedbo razlastitvenega postopka. Uradna oseba je pristopila k obravnavi zadeve dne 15. 9. 2022, ko je opravila vpoglede v uradne evidence.

- Ugotavlja se kršitev načela ekonomičnosti postopka, saj je uradna oseba pristopila k reševanju zadeve šele več kot dva meseca po prejemu vloge.

Nadalje je z dopisom št. 352-18/2022-4 z dne 15. 9. 2022 seznanila razlastitveno zavezanko, da se lahko izjavi glede uvedbe postopka, 19. 10. 2022 je razlastitvena zavezanka zaprosila za podaljšanje roka za podajo izjave (zapisnik, št. 352-18/2024-5), dne 4. 11. 2022 je UE prejela odgovor pooblaščenca razlastitvene zezanke, istega dne je seznanila z odgovorom razlastitveno upravičeno (dopis št. 352-15/2024-7), dne 25. 11. 2022 je prejela njen odgovor. Postopek je nadalje potekal kontinuirano do 24. 5. 2023, ko je bila podana izjava vabljenega na

zaslišanje, nato pa v zadevi do 26. 3. 2024, to je 10 mesecev, ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje.

- Ugotavlja se opustitev dolžnih ravnanj in s tem kršitev **načela ekonomičnosti postopka in instruktorskega roka za odločanje iz 222. člena ZUP**. Nezmožnost geodetske izmere od pozne jeseni do zgodnje pomladi ne more biti razlog za skoraj enoletno neaktivnost uradne osebe, saj je med procesnim dejanjem uradne osebe preteklo 10 mesecev (od 10. 3. 2023 do 10. 5. 2024), zato razlogi UE za nedopustno dolgo neaktivnost uradne osebe v nujnem postopku razlastitve, niso upravičeni.

- **Sklep**

UE je seznanila z odgovorom razlastitvene upravičenke pooblaščenca razlastitvene zavezanke (dopis št. 352-18/2022-10 z dne 2. 12. 2022) in izdala sklep, št. 352-18/2022-9 z dne 2. 12. 2022.

- V 1. točki izreka sklepa je odločeno: »*V korist razlastitvene upravičenke Republike Slovenije, se na podlagi ugotovljene javne koristi uvede nujni postopek razlastitve /.../*«. V izreku je odločeno o pravici pravne osebe, ki vloge sploh ni vložila. Vlagateljica zahteve za uvedbo nujnega postopka razlastitve je občina in ne RS, kar izhaja tako iz pojasnil UE, kot tudi iz obrazložitve sklepa in opravljenih dejanj. Tudi nadalje za odločitve v izreku ni pravne podlage, saj je v 2. točki izreka odločeno: »*Zaznamuje se prepoved prometa in bistveno spreminjanje nepremičnine iz točke 1. izreka tega sklepa, razen prodaje razlastitveni upravičenki Občini ... oziroma prodaje tretji osebi, če se razlastitvena upravičenka s tem strinja.*«. Za takšno odločitev ni pravne podlage oziroma ni v skladu s 4. odstavkom 210. člena ZUreP-3, ki določa: *Dokler razlastitveni postopek ni pravnomočno končan, brez soglasja razlastitvenega upravičenca ni dopusten promet z nepremičnino, ki je predmet razlastitve, niti njeno bistveno spreminjanje. Pravni posel, sklenjen v nasprotju s tem odstavkom, je ničen*; v 3. točki izreka je odločila: »*O predlogu razlastitvene zavezanke, da se dovoli izvedba pripravljalnih del na podlagi 211. člena ZUreP-3 bo določeno s posebnim sklepom.*«, čeprav 211. člen ZUreP-3 določa, da se o navedenim odloči z o d l o č b o. Zato se ugotavlja **kršitev določb 213. člena ZUP**.
- Tudi obrazložitev je dejansko in pravno pomanjkljiva, saj ni obrazložene nujnosti postopka³ v povezavi z ugotovljenim dejanskim stanjem ter pogoji, ki morajo biti izpolnjeni (iz 202. člena ZUreP-3) in nadalje z 203. členom ZUreP-3, ampak je nujnost utemeljena samo v enem stavku, in sicer, da »*gre za javno cesto, ki je že zgrajena in po kateri poteka promet*«, zato odločbe v tem delu ni mogoče preizkusiti in se ugotavlja **kršitev določb 214. člena ZUP**.

- **Vabila**

³ 1. in 2. odstavek 215. člena ZURreP-3 določata: Če se razlastitev zahteva za namene iz prvega in drugega odstavka 203. člena tega zakona, ki zahtevajo hitro pridobitev nepremičnin, se izvede nujni razlastitveni postopek, v katerem odloča upravni organ prednostno, pritožba zoper odločbo o razlastitvi pa ne zadrži prenosa lastninske pravice in pridobitve posesti, razen če zakon ne določa drugače. Razlog izbire in potreba uporabe nujnega postopka morata biti v zahtevi za razlastitev dodatno obrazložena in utemeljena.

Nujni postopek se uporabi tudi za prevzem nepremičnin iz prve alineje prvega odstavka 203. člena tega zakona, ki so evidentirane v katastru gospodarske javne infrastrukture in imajo pridobljeno gradbeno dovoljenje.

UE je dne 17. 3. 2023 s strani pooblaščenca razlastitvene zavezanke prejela kontaktne podatke predlaganih prič. Uradna oseba je vse navedene vabila na zaslišanje k organu z vabili, sestavljenimi za vsako osebo posebej.

- Pri sestavi vabil (opravljen vpogled v vabila št. 352-18/2022-17, 352-18/2022-18, 352-18/2022-19, 352-18/2022-20, 352-18/2022-21, 352-18/2022-22, 352-18/2022-23, vsa z dne 19. 4. 2023), se ugotavlja, da vabila niso sestavljena v skladu z ZUP, in sicer:
 - v vabilih ni navedeno, kot kaj je vabljeni vabljen k organu. V konkretnem primeru je šlo za vabljenje prič, kar pa v vabilih ni bilo navedeno (kršitev **71. člena ZUP**), niti da se morajo zato vabilu odzvati in tudi pričati (**kršitev 183. člena ZUP**), hkrati pa bi morali biti opozorjeni tudi na posledice ob neupravičenem izostanku (**kršitev 187. člena ZUP**). kadar se torej vabi k organu priča, morajo biti te vabljenke k organu v skladu s pravili ZUP, zato razumevanje določb ZUP s strani UE glede vabljenke prič, ni pravilno;
 - je nepravilno navedeno, da se lahko termina z ustreznim pooblastilom udeleži tudi pooblaščenec, saj se mora priča obravnave udeležiti osebno. Priča je namreč fizična oseba, ki je v preteklosti zaznala kakšno dejstvo, ki je po materialnem predpisu pomembno za odločitev v upravni zadevi. Zaznavo o dejstvu je zaznala s svojimi čutili, s pričanjem pa jo posreduje uradni osebi, ki vodi upravni postopek,⁴ zato se ugotavlja kršitev določb **1. odstavka 70. člena ZUP**,

Pooblaščenec razlastitvene zavezanke je v postopku ugovarjal tudi, ker ni bil vabljen na ustno obravnavo (dopis št. 352-18/2022-27 z dne 12. 5. 2024 in 352-18/2022-32). Opozoriti je, da 1. odstavek 154. člena ZUP določa, da m o r a uradna oseba, ki vodi postopek, razpisati ustno obravnavo med drugim, kadar je treba zaslišati priče. Na ustno obravnavo je treba povabiti tudi stranko. Če ima stranka pooblaščenca, se vabilo na zaslišanje priče vroči le pooblaščenцу in ne tudi stranki. V skladu s tretjim odstavkom 146. člena ZUP stranka lahko sodeluje v ugotovitvenem postopku tudi tako, da se udeležuje izvedbe dokazov, da postavlja vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem. Za zadostitev temeljnim procesnim pravicam stranke, ki zagotavljajo poštenost postopka, je organ dolžan omogočiti izvrševanje omenjenih pravic. Pooblaščenцу stranke bi bilo zato potrebno tudi ob zaslišanju priče omogočiti sodelovanje v ugotovitvenem postopku in v skladu s pooblastilom omogočiti izvrševanje pravic, ki omogočajo obrambo stranke. Morebitna izključitev pooblaščenca stranke iz obravnave, na kateri se zaslišuje priča, je dopustna le v skladu z zakonom (npr. v primeru kršitve reda) in se tretira enako kot izključitev stranke, ki jo zastopa.

- Uradna oseba bi torej morala odvetniku, kot pooblaščenцу stranke, omogočiti prisotnost na obravnavi, kjer se zaslišuje priča, ki bi jim lahko v imenu stranke postavljala vprašanja. Torej stališče UE, da je uradna oseba postopala v skladu z določili 184. člena ZUP ni pravilno oziroma si UE to določbo očitno razlaga napačno. Iz navedene določbe izhaja, da se priče zaslišujejo vsaka zase, brez navzočnosti tistih prič, ki bodo zaslišane pozneje, ne pa da se iz zaslišanja izključuje stranka. S tem, ko uradna oseba stranki ni omogočila sodelovanja na obravnavi (na kateri se zaslišujejo tudi priče), je kršila določbe **154. člena ZUP** ter **načelo zaslišanja stranke in varstva pravic strank**. Zato tudi razlogi za opustitev navedenih dejanj v pojasnilih UE niso upravičeni.

⁴ Glej Kerševan in Androjna, Upravno procesno pravo, 2007, str. 287-288.

- **Odločba**

UE je na podlagi 1. odstavka 211. člena ZUreP-3 in 1. odstavka 215. člena ZUreP-3 izdala odločbo, št. 352-18/2022-34 z dne 26. 3. 2024 s katero je odločila, da se v korist razlastitvene upravičenke Občine /.../ dovoli izvedba pripravljenih del in sicer parcelacije, v skladu s podanim predlogom parcelacije, ki ga je izdelala /.../.

- V uvod se navede le stvarna in krajevna pristojnost za izdajo odločbe, ki je zgolj 1. odstavek 211. člena ZUreP-3; iz obrazložitve ne izhaja dejanska razlaga za sklicevanje na 3. odstavek 215. člena ZUreP-3, zato se ugotavlja tudi pomanjkljiva obrazložitev odločbe in s tem posledično **kršitev 212. in 214. člena ZUP**.

Zaključne ugotovitve

V nadzoru je bilo ugotovljeno, da uradna oseba pri izvajanju dokazov ni spoštovala določb ZUP glede vabljenja prič in izvedbe ustne obravnave, s tem pa kršila načelo kontradiktornosti postopka, zaslišanja stranke in varstva pravic strank. Poleg navedenega je uradna oseba brez opravičenih razlogov vodila nujni postopek razlastitve povsem neažurno in neekonomično in s tem občutno kršila tudi instrukcijski rok za odločanje. Ugotovljene pa so tudi nepravilnosti pri sestavi upravnih aktov. Zato so očitki pobudnice utemeljeni.

4. UKREPI

Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku načelnici UE Maribor Niki Pozeb Kolenc

odreja:

- da z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora seznani uradne osebe, ki vodijo upravne postopke in v njih odločajo in
- IJS na **gp.ijs@gov.si do 29. 7. 2024** pošlje poročilo (z dokazili) o tem, kakšne ukrepe je izvedla, da v bodoče ne bo več prihajalo do ugotovljenih kršitev.

Mag. Mateja Jaklič
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica