



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: 0610-553/2024-15

Datum: 29. 11. 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 Lenart, Trg osvoboditve 7, 2230 Lenart v Slovenskih goricah, ki jo zastopa načelnik Jožef Kraner

ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen na podlagi obvestila o domnevno dolgotrajnem odločanju v zadevi izdaje gradbenega dovoljenja, ki se na UE vodi pod št. 351-32/2024.

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

Inšpekcijski nadzor je bil na podlagi prejetih pojasnil UE in pregleda posredovane dokumentacije opravljen na sedežu Inšpektorata za javni sektor (v nadaljevanju IJS). Ugotovitve tega nadzora so vezane tudi na že opravljen nadzor upravne inšpekcije v tej zadevi (dokumentacija evidentirana v zadevi št. 0610-382/2024).

Upravna inšpektorica je UE posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 20. 11. 2024 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS je dne 25. 11. 2024 prejel pripombe na osnutek zapisnika, št. 061-3/2024-6 z dne 25. 11. 2024, do katerih se je upravna inšpektorica opredelila, kot bo to razvidno iz nadaljevanja 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.

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. Za nosilce

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).

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

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 dne 5. 11. 2024 prejel obvestilo, da v zadevi izdaje gradbenega dovoljenja št. 351-32/2024 UE še vedno ni odločila, kljub temu, da je bila vloga vložena dne 23. 1. 2024. Prijavitelj očita, da je bil postopek odločanja na UE prekinjen z nezakonitim sklepom o prekinitvi postopka št. 351-32/2024-7 z dne 7. 3. 2024, zato je bila UE julija 2024 pozvana k nadaljevanju postopka hkrati pa je bila podana tudi pobuda za nadzor nad izvajanjem postopka Upravni inšpekciji. Pojasni, da je dne 14. 10. 2024 UE tudi s strani Ministrstva za naravne vire in prostor prejela poziv k nadaljevanju postopka, UE pa v zadevi še ni odločila.

Na podlagi preučitve prijave se ugotavlja, da je bil v zadevi št. 351-32/2024 že opravljen nadzor upravne inšpekcije, v katerem so bile ugotovljene očitane kršitve pravil upravnega postopka v zvezi s prekinitvijo postopka, kar je imelo za posledico, da so prenehali teči vsi roki, s tem pa tudi rok za izdajo odločbe (222. člen ZUP). O ugotovitvah je bil izdan Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru, št. 0610-382/2024-8 z dne 19. 9. 2024, s katerim je bil predstojniku odrejen sprejem ukrepov, zaradi katerih naj v bodoče do ugotovljenih nepravilnosti ne bi več prihajalo. Ker upravna inšpekcija v posamični upravni postopek ter razmerje med organom in stranko ne sme posegati, ampak nastale procesne kršitve lahko le prepozna, je predstojniku le predlagala, da ponovno preuči možnosti za nadaljevanje postopka v zadevi št. 351-32/2024 in o zadevi odloči (Zaključni zapisnik, št. 0610-382/2024-10 z dne 2. 10. 2024).

Glede na vsebino prijave z dne 5. 11. 2024 je upravna inšpektorica zahtevala še pojasnila UE, ali v zadevi št. 351-32/2024 dejansko še niso odločili kljub obvestilu MNVP št. 35108-134/2024-2 z dne 14.10.2024 in že opravljenem nadzoru upravne inšpekcije ter zahtevala posredovanje dokumentacije od izdanega sklepa o prekinitvi postopka dalje.

UE v dopisu št. 061-3/2024-2 z dne 12. 11. 2024 pojasni:

»Navedeno obvestilo je MNVP poslalo upravni enoti in občini Sveta Trojica dne 14. 10. 2024 z še dvema prilogama.

Prva priloga je dopis MNVP št. 35016-4/2024-2560-17 z dne 11. 10. 2024 iz katerega iz točke IV. Zaključek izhajajo potrjene domneve upravne enote, ki je bila pobudnica nadzora občinskih predpisov in ministrstvo občini nalaga, da v 45 dneh od prejema dopisa SD UN razveljavi, ker je v nasprotju tako z ZPNačrt kot z ZUreP-3, sicer da bo ministrstvo primorano predlagati vladi, da začne postopek presoje pred ustavnim sodiščem.

Druga priloga je sporočilo naslovniku iz Centralnega sistema za e-vročanje iz katerega izhaja, da je dokument vročen oziroma, da se je naslovnik z njim seznanil 15. dan po odpremi, torej 29. 10. 2024.

Ne glede na zaključek inšpekcijskega nadzora v gradbenem postopku št. 351-32/2024 z zaključnim zapisnikom št. 0610-382/2024-10 z dne 2. 10. 2024, kjer se je upravni enoti predlagala tudi proučitev za nadaljevanje postopka kljub pravnomočnemu sklepu o prekinitvi postopka do rešitve predhodnega vprašanja, je upravni organ v zadevi nadaljeval delo, kar izhaja iz knjižbe dokumentov v predmetni zadevi od zaporedne številke 15 do 26. Meritorno odločitev je odložil le za čas, v katerem je MNVP v zvezi z našo pobudo glede nadzora in sklepa o prekinitvi postopka

končalo nadzor in se hkrati izreklo glede odstopljene pritožbe o molku organa. Drugostopenjski organ bi namreč v skladu s 3. odstavkom čl. 255 ZUP lahko morebiti odločil sam. V tem času bi imela občina po vročitvi dopisa MNVP (29. 10. 2024) možnost razveljaviti SD UN ali pa že pred tem vlogo umakniti. O posameznih dejanjih je upravni organ tudi obveščal stranko.

V zvezi s prejšnjim inšpekcijskim postopkom in našim odzivnim poročilom na zapisnik smo realizirali tudi ukrep seznaitve JU upravnih enot s področja okolja in prostora (ki imamo skupno SFS v Upravni enoti Maribor) na delovnem sestanku v Upravni enoti Ormož dne 7.11.2024.«

Ker je upravna inšpektorica pri posredovanju dokumentacije ugotovila, da le-ta ni popolna in posredovana v skladu z UUP, je UE ponovno (dne 13. 11. 2024) pozvala k posredovanju dokumentacije v skladu z UUP in dodatnim pojasnilom glede obrazložitve fikcije vročitve na podlagi dokumentov, prejetih v sistem SICeV (centralno elektronsko vročanje) glede na določbe UUP.

IJS je istega dne prejel dopolnitve in dodatna pojasnila št. 061-3/2024-4 z dne 13. 11. 2024, v katerih UE navaja: »Besedilo 4. odstavka našega predhodnega dopisa je le opis dokumenta in z povzetkom 3. odstavka, ali tudi stavka tega sporočila. Z navedbo pa nismo imeli v mislih, da je bil nam tedaj vročen v sporočilu naveden dokument, pač pa smo dopuščali domnevo, da bi se lahko zgodilo, da je najkasneje tedaj dopis številka 35108-134/2024-2560-2 z dne 14.10.2024 prejela občina kolikor ga seveda glede na zakonska določila ni prej in iz tega dopisa izhaja, da je bil vročen tudi občini in da je v njem bila kot priloga dopis MNVP št.35016-4/2024-2560-17 z dne 11.10.2024. Pri današnjem pregledu prej navedenega dopisa pa vidimo, da smo spregledali, da je bil ta dopis že predhodno občini poslan kot samostojen dopis tudi priporočeno s povratnico in ne z osebno vročitvijo. Zaradi tega domneva o vročitvi dopisa s katerim je MNVP občino pozvalo k razveljavitvi odloka o SD UN ni mogoča.«

Stališče upravne inšpektorice glede podanih pojasnil je razvidno iz ugotovitev, navedenih v nadaljevanju tega zapisnika.

2. UGOTOVITVE

2.1 Pregled zadeve št. 351-32/2024

Uvodoma se ugotavlja, da je upravna inšpektorica v nadzoru te zadeve že ugotovila, da odločitev vodje oddelka, pooblaščenega za odločanje s strani načelnika UE, da postopek prekine (na podlagi 5. točke 1. odstavka 153. člena ZUP) ni bila pravilna (glej Zapisnik št. 0610-382/2024-8 z dne 19. 9. 2024). Ker stranka zoper sklep ni vložila pravnega sredstva, je upravna inšpektorica načelniku lahko le predlagala, da sprejme ustrezne ukrepe, na podlagi katerih v bodoče ne bo prihajalo do ugotovljenih nepravilnosti ter da preuči možnosti za nadaljevanje s postopkom (Zaključni zapisnik št. 0610-382/2024-10 z dne 2. 10. 2024).

Iz zadeve izhaja, da predmetni postopek vodi in v njem odloča vodja oddelka za okolje, prostor in kmetijstvo, Matija Zorec (v nadaljevanju uradna oseba). V zadevi so bili pregledani relevantni dokumenti, ki se nanašajo na reševanje konkretne zadeve.

1. UE je dne 18. 9. 2024 prejela pritožbo pooblaščenca stranke zoper molk organa. Uradna oseba je z dopisom št. 351-32/2024-16 z dne 23. 9. 2024 odstopila pritožbo na Ministrstvo za naravne vire in prostor.
 - Ker je bila vloga stranke (pritožba na molk organa) poslana na UE in ne direktno na MNVP (v skladu z določili 222. člena ZUP), bi morala uradna oseba z odstopom vloge pristojnemu organu seznaniti tudi stranko, ker tega ni storila, je **kršila določbe 5. odstavka 65. člena ZUP**.
 - V evidenčne podatke dokumenta je uradna oseba kot subjekt dokumenta navedla »Občina Sv. Trojica«, čeprav je subjekt dokumenta »MNVP«, s tem pa kršila **določila 52. člena UUP**.
2. Uradna oseba je Občino Sv. Trojica (v nadaljevanju občina) z dopisom št. 351-32/2024-17 z dne 25. 9. 2024 pozvala k izjasnitvi glede zastopanja in vročanja dokumentov in dne 27. 9. 2024 prejela odgovor pooblaščenke občine in zahtevo na podlagi 82. člena ZUP (zahtevo za pojasnila o poteku postopka). Uradna oseba je pooblaščenki z obvestilom št. 351-32/2024-19 z dne 3. 10. 2024 odgovorila, da je bila pritožba na molk organa odstopljena na MNVP dne 23. 9. 2024.
 - Glede na prej ugotovljeno kršitev določb 5. odstavka 65. člena ZUP je imela opustitev dolžnega sporočanja o odstopu vloge za posledico tudi **kršenje načela ekonomičnosti postopka**.

Pripombe UE: *»Menimo, da v našem primeru te kršitve ni bilo. To določilo nalaga za primer ko ni dvoma, kateri organ je pristojen, da nepristojen organ brez odlašanja vlogo pošlje pristojnemu organu in to sporoči stranki. Če pa ne bi mogel ugotoviti, kateri organ je pristojen, bi moral brez odlašanja izdati sklep o zavrnjenju vloge in ga tudi takoj poslati stranki. V slednjem primeru je za vsako dejanje, tako za izdajo sklepa določen čas brez odlašanja, posebej in prav tako takoj pa tudi za pošiljanje sklepa. Za primer odstopa vloge je kot čas organu določeno brez odlašanja, glede seznanitve stranke o tem pa nalaga le obvestilo stranki.*

V našem primeru je stranka zastopana z dvema pooblaščenca, zato je upravni organ najprej poizvedel, komu se odstop vloge naj sporoči. Glede na dejstvo, da je upravni organ odstopil pritožbo zoper molk organa na MNVP dne 23.9.2024 in da je odgovor o izjasnitvi, kateremu pooblaščenca se naj vroča (prvotnemu ali drugemu) dobil v petek dne 27.9., je stranko o odstopu obvestil takoj, v ponedeljek dne 3.10.2024.«

- Stališče upravne inšpektorice: Stranka lahko v upravnem postopku prosto izbere pooblaščenca ali več njih. Kot pooblaščenca si lahko izbere vsakogar, ki izpolnjuje zakonske pogoje, najprej popolno poslovno sposobnost (54. člen ZUP). Katero osebo stranka izbere, je popolnoma odvisno od njene volje oziroma od volje njenega zakonitega zastopnika, če ga ima. Pooblaščenec pa je lahko tudi več hkrati (glej sodba I Up 1518/2003 z dne 19. 1. 2005). V primeru, ko ima stranka več pooblaščenec, lahko organ, primarno upošteva načelo varstva pravic strank (7. člen ZUP), v skladu z načelom ekonomičnosti (14. člen ZUP) komunicira le z enim izmed teh pooblaščenec (glej sodbo UPRS I U 478/2010). Uradna oseba oz. organ mora pa upoštevajoč načelo ekonomičnosti vročati tistemu pooblaščenca, kjer bodo stroški vročanja čim manjši in bo postopek potekal čim hitreje (14.

člen ZUP, več o tem v Breznik, Štucin in Marflak, Komentar ZUP, 2004). Na primer, ko ima stranka več pooblaščenцев z enakim obsegom pooblastila upravni organ vroča tistemu pooblaščenču, ki je blizu oz. najhitreje dostopen. Na primer, ko imata dva ali pa več pooblaščenцев enak obseg pravic v zapisanem pooblastilu in so z vidika načela ekonomičnosti v enakem položaju uradna oseba ravna objektivno tako, da izbere vročitev tistemu pooblaščenču, ki je npr. prvi po abecednem vrstnem redu. Tako mora biti načelo ekonomičnosti vodilo v vseh delih postopka). Z vidika formalne zakonitosti na strani uradne osebe je ključna določba poleg stvarne pristojnosti organa tudi nepristranskost. Uradna oseba mora tako vedno ravnati tudi objektivno (več Kovač in Jerovšek, Upravni postopek in upravni spor, 2023, str. 82). V primeru, ko ima stranka (tudi) pooblaščenca za vročitve (89. člen ZUP), pa se vroča izključno njemu.³ Zato gornji očitki ostajajo.

- V evidenčne podatke dokumenta je uradna oseba kot subjekt dokumenta navedla »Občina Sv. Trojica«, čeprav je subjekt dokumenta »odvetnica ...«, s tem pa **kršila določila 52. člena UUP**.
3. UE je dne 24. 10. 2024 s strani SICeV prejela sporočilo MNVP o poslanem dokumentu št. 35108-134/2024-2560-2 z dne 14. 10. 2024. MNVP je UE z dopisom št. 35106-4/2024-17 z dne 11. 10. 2024 seznanilo o ugotovitvah nadzora nad zakonitostjo prostorskega akta ter z dopisom št. 35108-134/2024-2 z dne 14. 10. 2024 UE v zvezi z vloženo pritožbo zoper molk organa (zaradi prekinjenega postopka izdaje gradbenega dovoljenja) UE pozvalo, da nadaljuje s postopkom izdaje gradbenega dovoljenja.
 - Z obvestilom, poslanim preko SICeV s fikcijo vročitve, ni mogoče šteti, da se je UE seznanila z vsebino dopisov MNVP šele 15. dan po njegovem prejemu, saj je (za razliko od fizičnih in drugih pravnih oseb, ki jih ne zavezuje poslovanje v skladu z UUP), UE zavezana k poslovanju v skladu z UUP. Iz **UUP (glej 35., 36., 51. člen)** izhaja, da se pošta⁴ v e-obliki prejema ves čas, da jo prevzame glavna pisarna organa, jo odpre, pregleda in evidentira v evidenco dokumentarnega gradiva prek informacijskega sistema za vodenje evidence dokumentarnega gradiva (UE uporablja IS Krpan) in sicer se dokumenti evidentirajo v okviru zadeve in pošljejo v reševanje isti dan, ko organ prejme dokument, najpozneje pa naslednji delovni dan. V konkretnem primeru je bila UE z obvestilom MNVP seznanjena dne 14. 10. 2024, saj iz vpogleda v popis zadeve izhaja, da je bilo tega dne obvestilo MNVP tudi evidentirano v IS Krpan.
 4. UE je dne 8. 11. 2024 prejela zahtevo XY za udeležbo v postopku in jo evidentirala kot 21. dokument v zadevi.
 5. Dne 8. 11. 2024 je uradna oseba z dopisom št. 351-32/2024-22 z dne 8. 11. 2024 seznanila pooblaščenko stranke o tem, da postopek nadaljuje na podlagi obvestila MNVP, št. 35016-4/2024-2560-17 z dne 11. 10. 2024, da je opravilo nadzor nad prostorskim aktom. Nadalje je v zadevi dne 8. 11. 2024 evidentirana poizvedba pooblaščenke stranke za posredovanje obvestila o poteku postopka (dokument št. 351-32/2024-23), poslana po e-pošti dne 8. 11. 2024.

³ Glej tudi primer Upravne svetovalnice: [Postopanje organa v primeru stranke z večimi pooblaščenči - Upravna svetovalnica](#)

⁴ Pošta je zapis ali stvar, ki jo na kakršen koli način prejmejo organi (16. točka 6. člena UUP)

- Dokumenti v zadevi niso evidentirani po vrstnem redu, saj je bil odgovor pooblaščenki stranke evidentiran kot 22. dokument, zahteva stranke za obvestilo o poteku postopka pa kot 23. dokument (moralo bi biti obratno), kar predstavlja kršitev **določb 32. člena UUP**.
 - V evidenčne podatke izhodnega dokumenta št. 22 je uradna oseba kot subjekt dokumenta navedla »Občina Sv. Trojica«, čeprav je subjekt dokumenta pooblaščenka stranke »odvetnica ...«, s tem pa **kršila določila 52. člena UUP**.
 - Ugotavlja se, da od 14. 10. 2024, ko je UE prejela poziv za nadaljevanje postopka, do 8. 11. 2024, ko je prejela zahtevo za vstop v postopek in poizvedbo pooblaščenke stranke o stanju postopka, uradna oseba ni opravila nobenega procesnega dejanja v zadevi, kar predstavlja neažurno vodenje postopka in s tem kršitev **načela ekonomičnosti postopka in posledično instruktorskega roka za odločanje iz 222. člena ZUP**. Pojasnilo UE, da bi *lahko* v zadevi odločil tudi organ druge stopnje pa ni utemeljeno, saj je na podlagi 255. člena ZUP to le diskrecijska pravica drugostopenjskega organa. Dejstvo je, da je UE prejela obvestilo MNVP z napotili za nadaljnje postopanje, ki mu uradna oseba ni sledila. Tudi nadalje opravljena dejanja so bila zgolj odziv na zahteve strank in ne procesna dejanja, ki vodijo do odločitve o glavni stvari.
6. Uradna oseba je vložnika zahteve za vstop v postopek z dopisom št. 351-32/2024-26 z dne 11. 11. 2024 pozvala, da dopolni vlogo, v poziv je navedla, da je rok za dopolnitev 8 dni po prejemu poziva.
- V pozivu ni navedenih pravnih posledic v primeru, da vloga ne bo dopolnjena v določenem roku, zato se **ugotavlja kršitev 67. člena ZUP in načela varstva pravic strank**.

Pripombe UE: »Prav tako menimo, da upravni organ ni kršil 67. člena ZUP in načela varstva pravic strank, ker v pozivu za dopolnitev vloge stranki ni navedel pravnih posledic nedopolnitve v določenem roku. Tega mu to določilo niti ne nalaga. Če pa bi jo v skladu z določilom 2. odstavka tega člena zavrzel zaradi nepopolnosti pa določilo dovoljuje pritožbo. Enako velja za določilo 3. odstavka tega člena v zvezi z vlogo, ki ne izpolnjuje pogojev 2. odstavka člena 63. ZUP glede podpisa. Vloga ni nerazumljiva, je pa nepopolna. Upravni organ vloge ni zavrzel, če bi jo, bi se stranka lahko pritožila in tako ni kršil člena 63 ZUP. Sodna praksa in ZUP sam pa tako zahtevata meritorno odločitev v primeru, ko vloga ni formalno pomankljiva, razen ko procesne določbe v materialnem predpisu npr. določajo, da se zaradi neaktivnosti stranke vloga šteje za umaknjeno.«

- Stališče upravne inšpektorice: Po 67. členu ZUP vloge zaradi pomanjkljivosti ni dovoljeno kar s sklepom zavreči, ampak je vlagatelja potrebno pozvati k dopolnitvi z dopisom, v katerem pa se, po drugem odstavku istega člena, navede opozorilo o zavrženju, če vloga v roku ne bo dopolnjena. Torej se po 67. členu ZUP po načelu varstva pravic strank vložnika tudi nujno opozori na posledice, če vloge ne bo dopolnil z vsem zahtevanim in v postavljenem roku. V tem primeru bo njegova vloga s sklepom zavržena (2. odstavek 67. člena ZUP). Opozorilo mora biti jasno (glej sodbo VSRS I Up 103/2002 z dne 5. 6. 2003).⁵ Zato pojasnilom UE glede rabe navedenega člena ZUP, kakor nadaljnjim pojasnilom

⁵ Glej Kovač in Kerševan (ur.), ZUP s komentarjem, 2020, 1. knjiga, str. 455-456.

(primerjava s 63. členom ZUP in zgolj pavšalno navajanje sodne prakse in ZUP brez pravne podlage), upravna inšpektorica ni sledila.

- Uradna oseba je v evidenčne podatke kot subjekt dokumenta navedla »Občina Sv. Trojica«, čeprav je subjekt dokumenta »XY«, s tem pa **kršila določila 52. člena UUP, vse to pa** predstavlja tudi nepregledno poslovanje organa in s tem **kršitev določb 32. člena UUP**.

2.2 Zaključne ugotovitve

Ko organ s sklepom prekine postopek zaradi rešitve predhodnega vprašanja, ima to za posledico, da prenehajo teči vsi roki, bistveno pa je, da s tem preneha teči tudi rok za izdajo odločbe (222. člen ZUP). V konkretnem primeru je bil v zadevi izdan sklep o prekinitvi postopka zaradi vprašanja skladnosti prostorskega akta z zakonom, kar pa ne šteje za predhodno vprašanje, saj ne gre za element dejanskega stanja, ampak za vprašanje uporabe prava. Zaradi ugotovljenih kršitev procesnih pravil postopka oziroma napačne odločitve organa, da je prekinil postopek, pa je to povzročilo popoln zastoj v reševanju zadeve od marca 2024 dalje. Uradna oseba tudi prejema obvestila MNVP, št. 35108-134/2024-2 z dne 14. 10. 2024 in poziva k nadaljevanju postopka v zvezi s pritožbo zoper molk organa, ni štela kot podlage za nadaljevanje postopka, saj v zadevi tudi nadalje ni opravila nobenega procesnega dejanja. Kot že ugotovljeno v Zapisniku št. 0610-382/2024-8 z dne 19. 9. 2024, dvom v zakonitost veljavnega prostorskega akta ni razlog za neupoštevanje veljavnega prostorskega akta pri odločitvi v konkretni zadevi. Kršitev procesne določbe 147. člena ZUP, ki jasno opredeljuje pojem predhodnega vprašanja, na kateri temelji ustaljena sodna praksa in dejstvo, da je bila UE o protipravnosti takšnega dejanja opozorjena najmanj trikrat: s pozivom in pravnim mnenjem stranke (5. 7. 2024), s strani upravne inšpekcije (22. 7. 2024, 19. 9. 2024) ter k nadaljevanju postopka pa nadalje pozvana tudi s strani MNVP (dne 14. 10. 2024), ima za posledico ugotovitev, da je **uradna oseba opustila dolžna ravnanja, ker je nadaljevala s kršenjem določb 222. člena ZUP, načelom ekonomičnosti postopka in varstvom pravic strank, saj si tudi v nadalje, kljub pozivu drugostopenjskega organa, ni prizadevala k čimprejšnjemu nadaljevanju postopka in odločitvi v zadevi. Čas odločanja pa se je s tem še podaljšal, saj do dokončne odločitve o (še le dne 8. 11. 2024) vloženi zahtevi za udeležbo v postopku, ni mogoče odločiti o glavni stvari.**

Ugotavlja se tudi **mestoma malomarno ravnanje uradne osebe z dokumentarnim gradivom**, saj je bilo zaradi neustreznega evidentiranja dokumentacije delo organa težko pregledovati in preverjati njegovo pravilnost in pravočasnost.

Pripombe UE: *»V zvezi z zaključnimi ugotovitvami inšpekcije glede predhodnega vprašanja pa ponovno poudarjamo, da ni šlo za vprašanje zakonitosti, pač pa za potrebne predhodne ugotovitve, kaj je bila dejanska podlaga sprejetja spornih občinskih prostorskih aktov. Menil je, da lahko le MNVP kot predhodno vprašanje pred meritornim odločanjem upravne enote ugotovi, ali je dejanska pravna zakonska podlaga za sprejetje Odloka o spremembah in dopolnitvah odloka o ureditvenem načrtu jezera pri Sveti Trojici iz leta 2023 (Uradno glasilo e-občina, št. 19/23) dejansko bil Zakon o prostorskem načrtovanju, (saj je to zatrjeval župan in tudi občina v dopisih MNVP) in ne v uvodu odloka navedena edina pravna zakonska podlaga 126. člen Zakona o urejanju prostora - ZUreP-3 in ali lahko občina brez ustreznih postopkov predpisanih za sprejem in spremembo prostorskih aktov, le s popravkom zamenja celotno zakonsko podlago odloku iz*

leta 2023, ki je veljal v času vložitve vloge za GD. Gre za popravek odloka o ureditvenem načrtu jezera pri sveti Trojici (Uradno glasilo e-občina št.5/24 z dne 16.2.2024), s katerim so v uvodu odloka navedli povsem drugačno pravno zakonsko podlago in sicer 61. člen Zakona o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št.33/07, 70/08-ZVO-1B, 108/09, 80/10-ZUPUDPP, 43/11-ZKZ-C, 57/12, 57/12-ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14-odl.US, 14/15-ZUUJFO, 61/17-ZUreP-2 in 199/21 -ZUreP-3) v povezavi z prvim odstavkom 298. členom ZUreP-3 (Uradni list RS, št. 199/21, 18/23-ZDU-10, 78/23-ZUNPEOVE in 95/23-ZIUOPZP).

Namen upravnega organa je bil, da MNVP kot pristojno razreši ti vprašanji kot predhodno vprašanje, kot izhaja tudi iz obrazložitve sklepa o prekinitvi postopka v 4. odstavku, v postopku nadzora in ni šlo za vprašanje splošne veljavnosti objavljenih in uveljavljenih občinskih predpisov in skladnosti z zakonom in ustavo. Očitno nepravilnost oziroma napačno navajanje pravnega temelja odloka iz leta 2023 pa je sicer s popravkom občina popravila in napako, na katero smo opozarjali tako MNVP kot tudi občino, torej s tem tudi priznala. Zatrjevali smo, da prostorski akt iz leta 2023 temelji na ZUreP-3, kot je objavljen, občina pa je stala na stališču, da ga je treba obravnavati, kot da je bil sprejet po Zakonu o planiranju, ker da so vsi predhodni postopki tekli v skladu s tem zakonom. Torej ponovno poudarjamo, med ZUreP-3 in Zakonom o prostorskem načrtovanju je namreč bistvena razlika v tem, kaj je dopustno graditi brez spremembe Občinskega prostorskega načrta, ki sam gradnje vrtca na spornem območju sicer ne dovoljuje. Pred meritorno odločitvijo upravnega organa bi zato ugotovitev pristojnega MNVP bila nujna in le ministrstvo je pristojno v ustreznem postopku ugotavljati, po katerih predpisih so se sporni prostorski akti dejansko sprejemali, ali po predpisih v preambuli objavljenega predpisa ali po predpisu, ki ni objavljen v preambuli predpisa, ker je bil pomotoma naveden napačen predpis. Kot smo že navedli, obžalujemo dejstvo, da občina ni izkoristila pravnih sredstev in da bi odločitev o predhodnem vprašanju sprejelo Upravno sodišče, ker v pravni praksi takšnega primera še nismo zasledili.

Upravni organ je šele z obvestilom MNVP številka 35108-134/2024-2 z dne 14.10.2024 bil seznanjen, da so sporni odloki sporni in niso v skladu ne z enim in ne drugim že navedenim prostorskim zakonom in da občini nalaga razveljavitev v roku 45 dni od prejema dopisa. Do tedaj smo upravičeno čakali, če bi MNVP izkoristilo svojo diskrecijsko pravico in v zadevi samo odločilo, da se nam ne bi ponovila situacija izpred let, ko nam je pristojno ministrstvo razveljavilo sklep o zavrženju, ki smo ga izdali na podlagi 4. odstavka 129. člena ZUP in zahtevalo meritorno odločitev, pred upravnim sodiščem pa je tekel postopek o isti stvari, z istim dejanskim in pravnim stanjem. V času zavrženja vloge s sklepom je materialni predpis bil nespremenjen enako dejansko stanje. V času razveljavitve našega sklepa na ministrstvu je veljal nov materialni predpis.

Po naročilu ministrstva smo uvedli postopek in odločili - konkretno, da kmetija ni zaščitena. Predhodna naša odločitev, ki je bila v sodnem sporu pred upravnim sodiščem je bila - kmetija je zaščitena. Kmalu po naši ponovni odločitvi smo prejeli odločitev sodišča, ki je našo prvotno odločitev potrdilo. Tako smo se z strankami in njihovimi odvetniki znašli v situaciji, ko smo imeli dve odločitvi- sodno, da kmetija je zaščitena in upravno, da kmetija ni zaščitena. Torej do 14.10 smo počakali na odziv MNVP, da ne bi prišlo do hkratne odločitve upravnega organa in instančnega organa in morda celo vsebinsko nasprotnih odločitev.

Šele s tem pozivom smo torej bili seznanjeni tako glede sprejetih dejstev MNVP v zvezi s

predhodnim vprašanjem kakor tudi glede pritožbe o molku organa, saj nas je ministrstvo pozvalo k nadaljevanju postopka in šele od tedaj je po našem prepričanju potrebno presoјati prizadevanja uradnika za čimprejšnjo rešitev zadeve.

Z dopisom z dne 22.7.2024 je UE bila seznanjena o odstopi dopisa MJU inšpekciji in ne opozorjena na protipravnost ravnanja glede sklepa o prekinitvi postopka, bila pa je o tem seznanjena z stališči inšpekcije iz zapisnika z dne 19.9.2024 izrecno pa je bil izražen predlog o proučitvi možnosti za nadaljevanje postopka kljub pravnomočnem in dokončnem sklepu o prekinitvi postopka, v besedilu zadnjega odstavka Zaključnega zapisnika o inšpekcijskem nadzoru številka 061-382/2024-10 z dne 2.10.2024.

Poziv stranke z dne 5.7.2024 z pravnim mnenjem Inštituta za javno upravo z dne 3.7.2024 glede predhodnega vprašanja je le enostransko dejstvo, ne pa verodostojen dokaz, saj gre za plačano mnenje v interesu stranke - naročnika, ne pa za izvedeniško mnenje v postopku, in institut nas o vsebini našega vprašanja zakonitosti - torej kako si razlagati sporne občinske prostorske akte, v smislu katerega predpisa, kot že navedeno, ni kontaktiral, (ampak je navajal druge že znane primere predhodnih vprašanj) zato kot že povedano bi bila potrebna sodna odločitev.

Enako velja za mnenje istega instituta z dne 12.6.2024 glede skladnosti prostorskih aktov, kjer sicer v zadnjem odstavku v točki 2.2 Presoja dosedanjega ravnanja MNVP, da je očitek nezakonnosti Ureditvenih načrtov potrebno predhodno presoјati, kot izhaja tudi iz dopisa UE Lenart in MNVP, katera zakonska podlaga je bila dejanska pri sprejemanju. (za nas predhodno vprašanje). Enako velja tudi za to pravno mnenje in mnenje v zvezi z zakonitostjo odloka o spremembah in dopolnitvah odloka o ureditvenem načrtu jezera pri Sveti trojici (Uradno glasilo e-občina št. 19/23 z dne 31.5.2023 in št 5/24 z dne 16.2.2024- Poparvek) podjetja SOL.LEX.SUS, d.o.o., torej pravnih strokovnjakov PF, ki ga prav tako štejemo kot dejstvo in ne kot relevanten dokaz izvedencev v postopku, kjer je bilo na 20 straneh vsakega izvajalca posebej zatrjevano, da so odloki zakoniti in skladni z OPN, MNVP pa je to z dopisom številka 35016-4/2024-2560-17 z dne 11.10.2024 ovrglo z navedbo, da sta oba neskladna tako z ZUreP-3 kot z ZNačrt.«

- Stališče upravne inšpektorice: Tako v že opravljenem nadzoru upravne inšpekcije (zadeva št. 0610-382/2024) kot v tem nadzoru je bil UE oziroma njenemu vodstvu, detajlno pojasnjen institut predhodnega vprašanja in jasno podana zahteva za spoštovanje **veljavnih** predpisov. V kolikor bi UE s postopkom nadaljevala in v zadevi odločila, bi se vodja oddelka, ki je v zadevi tudi odločal, v odločitvi moral opredeliti tudi do tega, zakaj je upošteval predložene dokaze, mnenja strokovnjakov oziroma zakaj jih ni. Navedena pojasnila UE so zato lahko zgolj predmet meritorne odločitve UE v zadevi, ne pa stvar predhodnega vprašanja ali stvar presoje upravne inšpekcije. Ker meritorno organ v zadevi do danes ni odločil, je s tem stranki posledično onemogočil tudi vložitev učinkovitega pravnega sredstva (ni odločbe z obrazložitvijo). V okviru pristojnosti upravne inšpekcije je zato z vidika izvajanja upravnega postopka zaključiti zgolj, da je vodja oddelka za okolje in prostor *občutno* (tudi z vidika njegovega vodstvenega statusa) oziroma glede na zgoraj ugotovljeno, *očitno* kršil pravila upravnega postopka v konkretni zadevi.

3. UKREPI

Na podlagi navedenih ugotovitev, upravna inšpektorica, načelniku Jožefu Kranerju, ki je na podlagi določil 320. člena ZUP odgovoren za to, da se v organu pravilno uporablja ta zakon, zlasti pa, da se upravne zadeve rešujejo v predpisanih rokih, in skrbi za strokovno izpopolnjevanje delavcev, ki odločajo v upravnih zadevah,

1. na podlagi 307.f člena ZUP odreja, da:

- sprejme ukrepe, na podlagi katerih v bodoče ne bo več prihajalo do ugotovljenih nepravilnosti in

2. na podlagi 307. č člena ZUP predlaga:

- uvedbo disciplinskega postopka zoper Matijo Zorca, vodjo oddelka, s pooblastilom za vodenje in odločanje (št. 100-49/2010/25 z dne 15. 4. 2011) s področja dela UE, ki je z že ugotovljenimi kršitvami v Zapisniku št. 0610-382/2024-8 z dne 19. 9. 2024 nadaljeval in kljub ugotovitvam upravne inšpekcije (in nadalje) prejetem obvestilu MNVP v zadevi ni nemudoma odločil, s tem pa povzročil zastoj v postopku, ki ima za posledico kršitev varstva pravic in pravnih koristi stranke v postopku.

Predložitev odzivnega poročila z dokazili o sprejetih ukrepih glede na 320. člen ZUP in pojasnila o tem, ali je bil upoštevan predlog za uvedbo disciplinskega postopka oziroma obrazložitev, zakaj ni bil upoštevan, je potrebno posredovati do 10. 12. 2024 na gp.ijs@gov.si.

Mag. Mateja Jaklič
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica