



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

UPRAVNA INŠPEKCIJA

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84
E: gp.ijs@gov.si
I: www.ijs.gov.si

Številka: 0610-568/2023-16

Datum: 27. 8. 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 Občine Komenda, Zajčeva cesta 23, 1218 Komenda (v nadaljevanju občina), ki jo zastopa župan Jurij Kern

ZAPISNIK o inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor je bil uveden na podlagi prejetih pobud zaradi domnevnih nepravilnosti pri obravnavi vlog za vpogled v dokumentacijo in pridobitev kopij dokumentacije².

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP, procesnih določb Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ)³ pri vodenju upravnih postopkov s področja dostopa do informacij javnega značaja in Uredbe o upravnem poslovanju⁴.

Inšpekcijski nadzor je na sedežu občine dne 9. 7. 2024, v času od 9. do 12. ure, opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič. S strani občine sta pri nadzoru sodelovala župan Jurij Kern in Alja Koštrun, tajnica funkcionarja.

Upravna inšpektorica je občini posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 26. 7. 2024 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznani in nanj podajo morebitne pripombe. IJS pripomb 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.

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,

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 Pobudi, evidentirani pod št. 0610-365/2023 in 0610-568/2023.

³ Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo, 117/06 - ZDavP-2, 23/14, 50/14, 72/14 - skl. US, 19/15 - odl. US, 102/15, 32/16, 7/18, 141/22.

⁴ Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22, 77/23.

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. IZPOLNJEVANJE POGOJEV ZA VODENJE IN ODLOČANJE

2.1 Normativna ureditev

ZUP v 28. členu določa:

(1) V upravni zadevi, za katero je pristojen monokratičen (individualno voden) organ, izda odločbo v upravnem postopku njegov predstojnik, če ni s predpisi o organizaciji tega organa ali z drugimi predpisi določeno drugače.

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

(3) Pooblastilo za odločanje obsega tudi pooblastilo za vodenje postopka pred odločitvijo.

ZUP v 30. členu določa:

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

(2) Župan lahko pooblasti za vodenje posameznih dejanj v postopku na drugi stopnji zaposlenega v upravi samoupravne lokalne skupnosti.

(3) Če v pooblastilu ni omejitev, ima uradna oseba pravico opravljati vsa dejanja v postopku, razen pravice izdajati odločbe in take sklepe, s katerimi se konča postopek.

(4) Če predstojnik organa oziroma župan ne izpolnjuje predpisanih pogojev za vodenje postopka, lahko postopek do izdaje odločbe vodi samo uradna oseba, ki te pogoje izpolnjuje.

ZUP v 1. odstavku 31. člena določa, da upravni postopek lahko vodi in v njem odloča oseba, ki izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka. Podrobnejše določbe o tem vsebuje Uredba o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku⁵.

2.2 Ugotovitve

Iz Seznama uradnih oseb št. 021-0005/2023-3 z dne 21. 12. 2023 pooblaščenih za vodenje in odločanja v posameznih zadevah s delovnega področja občinske uprave (v nadaljevanju Seznam), izhaja, da je za vodenje postopkov in odločanje na podlagi ZDIJZ pooblaščenih več uradnih oseb (glede na področje dela, ki ga pokrivajo).

- Iz predloženih pooblastil izhaja, da župan nobeni izmed na Seznamu navedenih uradnih oseb ni izdal **pooblastila na podlagi določb 9. člena ZDIJZ**.
- Na Seznamu navedene Martina Bajde, Mateja Tatjana Lah in Alja Koštrun ne izpolnjujejo pogojev za vodenje upravnih postopkov in s tem tudi ne za vodenje in odločanje o pravici do dostopa do informacij javnega značaja, saj iz predloženih dokazil o opravljenem izpitu iz splošnega upravnega postopka izhaja, da te uslužbenke tega izpita nimajo opravljenega, zato ne izpolnjujejo **pogojev iz 31. člena ZUP**.

⁵ Uredba o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 12/13, 61/19, 15/24)

- Poleg navedenega iz Seznama izhaja, da:
- župan sam vodi postopke in odloča na drugi stopnji, vendar pa nima opravljenega izpita iz splošnega upravnega postopka, zato ne izpolnjuje pogojev za vodenje postopkov **iz 31. člena ZUP**. Če predstojnik organa oziroma župan ne izpolnjuje predpisanih pogojev za vodenje postopka, lahko postopek do izdaje odločbe vodi samo uradna oseba, ki te pogoje izpolnjuje (4. odstavek 30. člena ZUP);
 - je župan izdal pooblastila za vodenje in odločanje **na prvi stopnji** za uslužbenke: Kolenko, Urankar, Brojan, Jaklič. 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 tudi na prvi stopnji. Zato se ugotavlja kršitev določb **1. odstavka 30. člena ZUP (ki predstavljajo tudi bistveno kršitev pravil postopka), saj pooblastil ni dala oseba, ki ima za izdajo tovrstnih pooblastil podlago v zakonu**. Ugotovljena kršitev je po oceni upravne inšpektorice posledica dejstva, da župan sploh ni imenoval tajnika občine.
- Upravna inšpektorica sicer ni pristojna za nadzor⁶ nad izvajanjem Zakona o lokalni samoupravi⁷, 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 javne⁸ naloge. 80. člen ZJU določa, da je položaj uradniško delovno 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. člena⁹ 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. člena¹⁰ 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

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 Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-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 – ZIUPOPVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb.

⁸ Javne naloge v organih so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa.

⁹ »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.«

¹⁰ »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.«

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.¹¹ Če bi pooblašchal uradne osebe za postopke na prvi stopnji župan kot pritožbeni organ, bi bilo kršeno načelo devolutivnosti pritožbe.

Župan je v nadzoru pojasnil, da se zaveda ugotovljene nepravilnosti, vendar je z njegovim nastopom odstopil prejšnji direktor občinske uprave, nadalje sta sledila dva neuspela poskusa zaposlitve novega direktorja, ravno v času nadzora pa je v podpisu pogodba o zaposlitvi novega direktorja občinske uprave.

- Stališče upravne inšpektorice: Upravna inšpektorica bo navedena pojasnila upoštevala pri odrejanju ukrepov.

3. OBRAVNAVA POBUD

3.1 Pobuda št. 0610-365/2023

Iz pobude izhajajo očitki o domnevnih kršitvah pravil postopka pri obravnavi pritožbe v zadevi dostopa do informacij javnega značaja.

V skladu z Obveznim okvirjem načrta klasifikacijskih znakov (3. odstavek 44. člena UUP) se dokumenti, ki se po vsebini nanašajo na informacije javnega značaja, evidentirajo pod klasifikacijski znak 090.

- Zadeva št. 090-10/2023

Občina je dne 7. 3. 2023 prejela vlogo za dostop do IJZ, dne 1. 6. 2023 pa prejela poziv Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju IP), št. 0900-115/2023/2 z dne 17. 5. 2023 zaradi molka v zadevi dostopa do informacije javnega značaja.

- Ugotavlja se **kršitev instrukcijskega roka za odločanje** o dostopu do IJZ in s tem kršitev 23. člena ZDIJZ.

Občina je dne 1. 6. 2023 izdala odločbo, št. 090-0010/2023-8 z dne 1. 6. 2023, s katero je zahtevo za dostop do IJZ delno zavrnila in odločila, katere dokumente se prosilcu izroči.

- Izrek je pomanjkljiv, saj v izreku ni odločeno, glede katerih dokumentov ali njihovih delov, se dostop ne omogoči, zato je podana **kršitev določb 213. člena ZUP**.

Občina je dne 3. 8. 2023 prejela dopis IP s priloženo pritožbo zoper odločbo št. 090-0003/2023-8 z dne 1. 6. 2023 in pozivom, da opravi preizkus pritožbe na podlagi 240. - 245. člena ZUP. Občina je dne 3. 8. 2024 odstopila pritožbo IP z dopisom št. 090-0010/2023-11 z dne 3. 8. 2023. Dne 18. 10. 2023 je občina prejela odločbo IP, št. 090-239/2023/11 z dne 16. 10. 2023, s katero je ta odločil, da se pritožbi prosilca delno ugotovi in odločil fotokopije katerih dokumentov mora

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

občina prosilcu posredovati. Občina je prosilcu posredovala dokumente z dopisom št. 090-0003/2023-2 z dne 16. 11. 2023.

- V zadevi so evidentirani tudi dokumenti (npr. št. 10, 12, 13, 15, itd.), ki predstavljajo e-komunikacijo med IJS in občino in glede na vsebino zadeve v to zadevo ne spadajo, zato se pri evidentiranju dokumentov ugotavlja nepravilno razvrščanje dokumentov po vsebini in s tem kršitev **določb 44. člena UUP**.

3.2 Pobuda št. 0610-568/2023

Iz pobude izhajajo očitki o domnevnih kršitvah pravil postopka pri odločanju o zahtevi za vpogled v dokumentacijo za rekonstrukcijo ceste, in sicer naj bi bil prosilcu vpogled dlje časa onemogočen, ko pa je podal pisno vlogo, mu je bil vpogled omogočen, pri vpogledu pa je bil prisoten odvetnik, kot pooblaščenec občine in ne uradna oseba, ki je zaposlena pri organu.

- Zadeva št. 090-0008/2023

Občina je dne 9. 11. 2023 po e-pošti prejela vlogo za vpogled v dokumentacijo rekonstrukcije ceste, odsek Gmajnica-Gora. Uslužbenka občine, Patricija Kolenko, je dne 21. 12. 2023 na e-naslov odvetniške družbe poslala sporočilo, iz katerega izhaja, da zaproša za odgovor, kako postopati v zadevi. Dne 21. 12. 2023 je občina na e-naslov s strani tajništva odvetniške družbe prejela odgovor. Dne 4. 1. 2024 je občina s strani prosilca prejela ponovno zahtevo za dostop do dokumentov, v kateri se je ta še izrecno skliceval na ZDIJZ. Občina je prosilca z vabilom št. 090-0008/2023-9 z dne 10. 1. 2024, ki ga je pripravil župan, povabila k pregledu dokumentacije za dne 23. 1. 2024 ob 8.15 uri. V vabilu je navedeno tudi, v katere dokumente mu bo omogočen vpogled in v katere ne, ker občina z njimi ne razpolaga in da bo pri ogledu prisoten pooblaščenec občine, odvetnik X, ki bo podpisal uradni zaznamek o pregledu upravne dokumentacije, do katere je prosilec izkazal pravni interes. Hkrati so v vabilu navedeni še odgovori na vprašanja, ki jih je prosilec navedel na vlogi za vpogled v dokumentacijo. V zadevi je kot zadnji dokument evidentiran uradni zaznamek št. 090-0008/2023-13 z dne 23. 1. 2024. V uradnem zaznamku je opisan potek pregleda dokumentacije in v katere dokumente je bil omogočen vpogled. Iz uradnega zaznamka izhaja, da je bil pri dejanju prisoten odvetnik, kot pooblaščenec za strokovno pomoč občini.

- Glede na to, da je dokumentacija evidentirana pod klasifikacijo 090, kamor se evidentirajo dokumenti, ki po vsebini spadajo na področje dostopa do informacij javnega značaja, bi bilo potrebno o zavrnitvi zahteve za vpogled v nekatere dokumente, odločiti z odločbo, kot to določa **2. odstavek 22. člena ZDIJZ**, vabljenje k pregledu dokumentacije in sam pregled pa bi posledično bilo zgolj materialno dejanje (izvršitev odločbe).
- Glede na vsebino opravljenih dejanj bi moral biti v tem primeru napisan zapisnik in ne uradni zaznamek, kot to določata **74. in 76. člen ZUP**.
- Iz zadeve izhaja, da je postopek vodil župan, ki, kot že ugotovljeno, ne izpolnjuje pogojev za vodenje upravnih postopkov **iz 31. člena ZUP**. O pisni zahtevi za dostop do informacije javnega značaja odločajo organi v postopku (prvi odstavek 15. člena ZDIJZ), saj je odločanje o teh vprašanjih upravna zadeva. Vsak organ pa določi eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja, ki bodo obravnavale neformalne in formalne pisne zahteve za posredovanje teh informacij (prvi odstavek 9. člena ZDIJZ). V organu postopek vodi in o njem odloča predstojnik ali uradna oseba, v

skladu z določbami zakona, ki ureja splošni upravni postopek (prvi odstavek 21. člena ZDIJZ). Glede na navedeno je kot uradna oseba za posredovanje informacij javnega značaja iz 9. člena ZDIJZ mišljena uradna oseba po 5. členu ZUP, ki je iz strani predstojnika organa pooblaščen za vodenje in odločanje o zahtevah za dostop do informacije javnega značaja ali njeno ponovno uporabo. Uradna oseba mora biti zaposlena na organu ter izpolnjevati zahteve glede izobrazbe ter imeti opravljen izpit iz splošnega upravnega postopka (28. in 31. člen ZUP), zato tudi ni pravne podlage, da bi taka oseba imela pooblaščenca za strokovno pomoč. Odvetnika bi za strokovno pomoč lahko pripeljala (61. člen ZUP) ali pooblastila za zastopanje zgolj stranka postopka. Obveznost opravljanja strokovnega izpita iz upravnega postopka je normativno vezana na zakonito opravljanje procesnih dejanj v upravnih postopkih. Namen opravljenega izpita iz ZUP je ravno, da se zagotovi s strani uradnih oseb poglobljeno razumevanje in aplikacija procesnih pravil na konkretne dejanske položaje. Zato ni pravne podlage za udeležbo odvetnika v upravnem postopku, ki bi nastopal kot pooblaščenec upravnega organa oziroma njegove uradne osebe in so bila s tem **kršena pravila ZUP glede udeležencev postopka, predvsem pa posredno tudi načelo samostojnosti (12. člen ZUP), po katerem uradna oseba organa samostojno vodi postopek in izvaja posamezna dejanja postopka.**

- Iz zadeve nadalje izhajajo tudi **kršitve določb ZUP glede obravnave vloge po vsebini**, saj župan ne loči med pravnim interesom za vpogled v dokumentacijo upravne zadeve in med vlogami, ki se je jih obravnava na podlagi določb ZDIJZ. Upravna inšpektorica opozarja, da je obravnava vloge za vpogled v dokumentacijo odvisna od vsebine vloge, statusa vložnika vloge in pravne narave zadeve, v katero se želi vpogledati. V primeru, da vlogo vloži stranka upravnega postopka, ima stranka pravico do pridobitve dokumentov upravne zadeve, brez vsakršnih omejitev. Če pa vlogo vloži oseba, ki ni stranka postopka, pa mora najprej izkazati pravico, do pridobitve dokumenta, ki ga zahteva po 82.členu ZUP. V neupravni zadevi se ZUP načeloma ne uporablja, niti za vpogled v spis niti za ostala vprašanja. ZUP v neupravnih zadevah se uporablja le, če odločanje ni urejeno s posebnim postopkom (npr. po zakonu o odvetništvu) ter če je uporaba posameznih določb oziroma procesnih institutov ZUP v konkretni neupravni stvari sploh mogoča in smotrna. Če ne gre za dokumentacijo upravne zadeve oziroma, če prosilec za pridobitev dokumentov vloži vlogo na podlagi ZDIJZ, mora organ postopati z vlogo, po določbah tega zakona.
- V zadevi so evidentirani tudi dokumenti, ki predstavljajo e-komunikacijo med IJS in občino, ki pa glede na vsebino v konkretno zadevo ne spadajo, zato se pri evidentiranju dokumentov ugotavlja nepravilno razvrščanje dokumentov po vsebini in s tem kršitev **določb 44. člena UUP.**

- Zadeva št. 090-0005/2024

Občina je dne 9. 3. 2024 prejela vlogo stranke po e-pošti. Uradna oseba je z dopisom št. 090-0005/2024-2 z dne 27. 3. 2024 stranko na podlagi določb 67. člena ZUP pozvala, da vlogo dopolni v roku 8 dni, ker je vloga nerazumljiva, in sicer: *da navede številko dokumentacije, za katero meni, da je pomanjkljiva ter da izkaže pravni interes oziroma, da izkaže, da v vlogi uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma, če po tem zakonu ne more biti stranka*«. Dopis je bil stranki vročen na e-naslov (X.gmail.com).

- Dopis ne vsebuje pravnih podlag za zahtevane dopolnitve (npr. 82. člen ZUP) niti iz dokumenta ali kako drugače ni razvidno, da bi uradna oseba stranko obvestila, da ji bo dokumente v upravnem postopku (od katerih vročitve začne teči rok) vročala v elektronski obliki na e-naslov, s katerega je stranka poslala vlogo, kot to predpisuje **določba 2. odstavka 86. člena ZUP**.
- Iz obravnave vloge je razvidno, da ta ni bila obravnavana na podlagi ZDIJZ, ampak na podlagi 82. člena ZUP, zato po vsebini ne spada pod klasifikacijski znak 090. Ker dokumentacija po vsebini ni pravilno evidentirana, se ugotavlja **kršitev določb 44. člena UUP**.

Občina je dne 2. 4. 2024 na uradni e-naslov prejela odgovor stranke. Uradna oseba je dne 3. 4. 2024 na e-naslov odvetniške družbe poslala odgovor stranke. Dne 9. 4. 2024 je občina prejela predlog odvetnika, kako postopati v zadevi (zavržba vloge). Občina je izdala sklep št. 090-0005/2024-5 z dne 9. 5. 2024, s katerim je zahtevo za vpogled v dokumentacijo meteorne kanalizacije, zavrгла.

- Uvod sklepa vsebuje le pravno podlago za izdajo sklepa, ostalih predpisanih sestavin uvoda pa ne, zato se ugotavlja **kršitev določb 212. člena ZUP**.
- Iz obrazložitve (niti iz uvoda), ni razvidno, v kateri upravni zadevi se odloča, niti ali se je odločalo o pravici do vpogleda v upravno ali drugo zadevo, zato odločitve sploh ni mogoče preizkusiti in so podane **kršitve določb 214. člena ZUP**.
- V pouku o pravnem sredstvu ni navedeno, *na koga* se stranka lahko pritožbi ter koliko znaša zanjo taksa, kar predstavlja **kršitev določb 215. člena ZUP**.

V zadevi je nadalje evidentiran ročno napisan zapisnik, ugovora zoper sklep z dne 9. 5. 2024, v zadevi št. 090-0005/2024, sestavljen dne 15. 5. 2024 na Občini Komenda, ob 13. uri.

- Zapisnik ne vsebuje številke in datuma dokumenta, kar predstavlja **kršitev določb 5. in 6. točke 63. člena UUP**.

Dne 3. 7. 2024 je uslužbenka s svojega e-naslava na e-naslov odvetniške družbe v pregled in morebitne pripombe poslala osnutek odločbe št. 090-0005/2024-6 z dne 3. 7. 2024 o zavrnitvi pritožbe.

- V času nadzora odločba ni bila izdana, zato se upravna inšpektorica tudi ni opredelila do pravilnosti njene sestave.

Ugotavlja se tudi, da v zadevi ni dokumentirano oziroma evidentirano, ali je bil opravljen preizkus pritožbe v smislu določb **240. do 245. člena ZUP** in da je bila pritožba odstopljena drugostopenjskemu organu v pristojno reševanje, kar predstavlja kršitev navedenih določb ZUP in **30. člena UUP**. Opozoriti je tudi, da:

- dejstvo, da se prvostopenjski organ (občinska uprava) in drugostopenjski organ (župan) fizično nahajata v istem objektu, ne vpliva na dolžno razmejitev pristojnosti obeh organov tudi pri vodenju evidence dokumentarnega gradiva,
- da je na osnutku odločbe podpisan župan, kar pomeni, da je pritožbeni postopek tudi vodil, čeprav ne izpolnjuje **pogojev iz 31. člena ZUP**, ker nima opravljenega strokovnega izpita iz splošnega upravnega postopka.

4. PREGLED NAKLJUČNO IZBRANIH ZADEV s klasifikacijo 090

- Zadeva št. 090-008/2024

Občina je dne 26. 4. 2024 prejela vlogo za vpogled v morebitno dovoljenje oziroma soglasje v zvezi z odvajanjem fekalne vode iz stavbe na naslovu X. Na vlogo je stranka navedla tudi zakaj potrebuje dokumente in da s tem izkazuje pravni interes za vpogled v dokumentacijo. Občina je na podlagi določb 82. člena ZUP izdala sklep št. 090-0008/2024-8 z dne 20. 5. 2024, s katerim je zahtevo stranke zavrnila.

- V uvodu je nepravilno navedena stvarna pristojnost za izdajo odločbe, saj je odločbo izdal prvostopenjski organ, t.j. Občinska uprava Občine Komenda in ne Občina Komenda ter pomanjkljiv, ker ne vsebuje na kratko navedene upravne zadeve, za katero gre v postopku, kar predstavlja **kršitev določb 212. člena ZUP**.
- Izrek je pomanjkljiv oziroma nedoločen, saj z njim ni odločeno, katera vloga se zavrne (navedeno je le, vloga XX, se zavrne), saj je lahko ista stranka pri organu vložila več vlog v različnih upravnih zadevah, zato se ugotavlja **kršitev določb 213. člena ZUP**.
- Iz obrazložitve odločbe izhaja, da je občina presojala pravico do vpogleda v spis na podlagi 48. člena Gradbenega zakona (brez navedbe njegove objave), čeprav občina ni stvarno pristojna za izdajo gradbenih dovoljenj, ampak je to upravna enota, zato ne gre za vpogled v upravno zadevo, v kateri se je odločalo na podlagi 48. člena Gradbenega zakona. Opozoriti je, da je po ZUP treba najprej ugotoviti, ali ZUP glede na tip razmerja oz. postopka sploh velja (glej 3. člen ZUP). Ravno glede vpogleda v spis se namreč večkrat primeri, da ni jasno, kateri zakon ali postopkovna pravila pridejo v poštev, če gre za ravnanje organa, ki je sicer upravni (kot v danem položaju), vendar sodeluje npr. tudi v sodnih postopkih ali izvaja aktivnosti, ki niso upravne zadeve in jih ureja druga zakonodaja. Raba ZUP ni merodajna, čim gre za (pretežno) upravni organ oziroma del javne uprave, ampak glede na to, kaj je predmet postopka. V neupravni zadevi se torej ZUP načeloma ne uporablja, niti za vpogled v spis niti za ostala vprašanja. ZUP bi se uporabil v takem primeru le, če bi področna zakonodaja nekega postopkovnega vprašanja sploh ne urejala, in to smiselno (gl. 4. člen ZUP). Slednje pomeni, da se določbe ZUP v neupravnih zadevah uporabljajo le, če odločanje ni urejeno s posebnim postopkom (npr. po zakonu o odvetništvu) ter če je uporaba posameznih določb oziroma procesnih institutov ZUP v konkretni neupravni stvari sploh mogoča in smotrna. Tudi sicer sklicevanje na 48. člen Gradbenega zakona (ta določa, kdo so stranski udeleženci v postopku izdaje gradbenega dovoljenja) v povezavi z 82. členom ZUP ni pravilno, saj imajo pravico do vpogleda v spis tudi tiste osebe, ki izkažejo pravni interes za vpogled, ne le stranke postopka. Pravica tretjih oseb, ki niso neposredno udeležene v postopku, da na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP vpogledajo v spis zadeve, je posebna zakonska pravica, o kateri se odloča neodvisno od glavnega upravnega postopka, čeprav vezano na določeno zadevo (v konkretnem primeru iz odločitve sploh ni razvidno, na katero upravno zadevo se nanaša pravica do vpogleda). Zato se ugotavlja **kršitev določb 214. člena ZUP (glede pravilne obrazložitve v konkretnem primeru)**.
- Vsebina pouka o pravnem sredstvu je nepravilna, saj je v njem določeno, 1. da je rok za pritožbo 8 dni, čeprav je rok pritožbo 15 dni, če poseben zakon ne določa drugače (1. odstavka 239. člen ZUP). Odločba se izdaja na podlagi ZUP, zato ni pravne podlage za

tako določen rok; 2. da se pritožba vloži pri županu, kar je nepravilno, saj se vloži *pri* občinski upravi občine, dovoljena pa je *na* župana občine, zato se ugotavlja **kršitev določb 215. člena ZUP**.

- Zadeva je evidentirana pod klasifikacijski znak 090, kamor se uvrščajo dokumenti, ki po vsebini spadajo na področje informacij javnega značaja, iz zadeve pa izhaja, da v se v konkretnem primeru ni odločalo o vlogi na podlagi ZDIJZ, ampak o pravici na podlagi določb 82. člena ZUP, zato se ugotavlja **kršitev določb 44. člena UUP**.

- Zadeva št. 090-0011/2024

Občina je dne 7. 6. 2024 prejela vlogo za dostop do informacij javnega značaja. Občina je izdala odločbo o zavrnitvi zahteve, št. 090-0011/2024-2 z dne 4. 7. 2024.

- Izrek je pomanjkljiv oziroma nedoločen, saj z njim ni odločeno, katera vloga se zavrne (navedeno je le, vloga XX, se zavrne), saj je lahko ista stranka pri organu vložila več vlog v različnih upravnih zadevah, zato se ugotavlja **kršitev določb 213. člena ZUP**.
- Pouk o pravnem sredstvu je pomanjkljiv, saj v njem ni navedeno, *na* koga se stranka lahko pritoži (t.j. na Informacijskega pooblaščenca), zato tudi ni pravilno, da je v njem navedeno, da »se pritožba vloži neposredno pri organu, Občina Komenda..«, kar predstavlja **kršitev določb 215. člena ZUP**.

- Zadeva št. 090-0003/2024

Občina je dne 26. 2. 2024 prejela prošnjo za posredovanje podatkov.

- V času nadzora je bil to edini evidentiran dokument v zadevi, zato se ugotavlja, da v zadevi še ni bilo odločeno, kar predstavlja občutno **kršitev instrukcijskega roka za odločanje iz 23. člena ZDIJZ**.

- Zadeva št. 090-004/2024

Občina je dne 1. 3. 2024 prejela vlogo za posredovanje podatkov. Občina je dne 5. 3. 2024 posredovala podatke.

- V zadevi ni ugotovljenih kršitev.

5. OSTALE UGOTOVITVE

- Iz Seznama, ki je objavljen na spletni strani občine izhaja, da občina nima objavljene uradne osebe za zagotavljanje splošnih informacij, **zato se ugotavlja kršitev določb 8. člena UUP**.
- Pri vpogledu v informacijski sistem VBIT, ki ga občina uporablja za vodenje evidence dokumentarnega gradiva, je bilo ugotovljeno, da ta **ne omogoča vseh funkcionalnosti za vodenje evidenc v skladu z UUP** (glej tudi 110. člen UUP). V skladu z **načelom enakosti fizične in elektronske hrambe dokumentarnega gradiva (3. člen UUP)**, mora sistem zagotavljati ne zgolj evidentiranje, ampak tudi vodenje evidenc v skladu z UUP in mora izpolnjevati vse zahteve predpisov, ki urejajo hrambo dokumentarnega in

arhivskega gradiva. Izpostaviti je bistvene pomanjkljivosti, kot so: IS VBIT ne omogoča vodenja evidenc v zbirkah dokumentarnega gradiva (zbirka nerešenih zadev, tekoča zbirka in stalna zbirka), e-hrambe dokumentarnega gradiva, preverjanja e-podpisa, izpisa popisa zadev, ki vsebuje tudi podatek o datumu dokumenta, itd.

- Z vpogledom v e-podpis upravnih aktov (npr. št. 090-0011/2024-2 z dne 4. 7. 2024, št. 090-0008/2024-8 z dne 20. 5. 2024) se je ugotovilo, da *vizualizacija* e-podpisov uslužbencev ni v skladu s **5. odstavkom 63. člena UUP**, saj vizualizacija podpisov ne vsebuje: navedbe, da je dokument podpisan z elektronskim podpisom, številke dokumenta, podatkov o izdajatelju, identifikacijski številki in veljavnosti potrdila za elektronski podpis.
- Z vpogledom v Klasifikacijski načrt Občine Komenda se je ugotovilo, da ta nima številke niti datuma (**kršitev določb 5. in 6. točke 63. člena UUP**), niti ni razvidno, kdo ga je določil (**kršitev določb 1. odstavka 45. člena UUP**).
- Z vpogledom v ostale zadeve s klasifikacijskim znakom 090 za leto 2024 se je ugotovilo, da se pod ta klasifikacijski znak evidentirajo tudi novinarska vprašanja, ki pa ne spadajo pod naveden klasifikacijski znak (ampak pod 091 – odnosi z javnostmi), zato se ugotavlja **kršitev določb 44. člena UUP**.
- Z vpogledom v dokumentarno gradivo, ki se vodi pod klasifikacijskim znakom 354 (pod ta klasifikacijski znak se evidentirajo zadeve s *področja okolja*) se je z vpogledom v naključno izbrano zadevo št. 354-0041/2021 »Lokacijska informacija za namene projektirana objektov, subjekt: X d. o. o.« ugotovilo, da so v njej evidentirani vloga za izdajo lokacijske informacije z dne 12. 4. 2021 in lokacijska informacija z dne 13. 4. 2021, ki pa so dokumenti, ki po vsebini spadajo pod klasifikacijski znak 351, zato se ugotavlja **kršitev določb 44. člena UUP**. Nadalje so v zadevi evidentirani še drugi dokumenti (od leta 2021 do 2024), ki jih občina prejema v vednost s strani upravne enote, soglasja raznih soglasjedajalcev, mnenja občine za potrebe postopka za izdajo gradbenega dovoljenja (npr. mnenja za gradnjo v varstvenem pasu ceste, za gradnjo kanalizacije, o skladnosti s prostorskim aktom), vabila k udeležbi v postopek, vloge za izračun komunalnega prispevka in odločba o odmeri komunalnega prispevka, gradbeno in uporabno dovoljenje), kar pa predstavlja nepravilno vodenje evidence dokumentarnega gradiva. V konkretnem primeru so predmet zadeve lahko le vloga za izdajo lokacijske informacije in izdana lokacijska informacija, torej dokumenti, ki se nanašajo na isto vsebinsko vprašanje ali nalogo, ki je bila zaključena z samo izdajo lokacijske informacije, ostali dokumenti pa tvorijo različne samostojne upravne zadeve ali dokumentne sezname in bi morale biti na ta način tudi evidentirane. Npr. vloga za odmero komunalnega prispevka in odločitev o odmeri je samostojen upravni postopek, zato se dokumentacija v zvezi z odločanjem o vlogi za odmero komunalnega prispevka vodi v samostojni upravni zadevi, ki jo je treba v evidenci dokumentarnega gradiva rešiti in vložiti v tekočo zbirko, takoj ko je v konkretni zadevi pravnomočno odločeno (glej 59. in 70. člen UUP); enako velja za vloge za izdajo mnenj, ki se nanašajo na konkreten subjekt in posledično izdaja mnenj (vsako vlogo posameznega (lahko tudi istega) subjekta, je potrebno evidentirati kot samostojno zadevo pod ustrezen klasifikacijski znak); medtem ko se lahko dokumenti, ki jih občina prejema v vednost, vodijo v obliki dokumentnega seznama (glej 57. člen UUP, npr. »Seznanitve z izdanimi gradbenimi dovoljenji v letu 2023«, »Seznanitve z izdanimi gradbenimi dovoljenji v letu 2024«, ipd.). Ugotovljeni način vodenja evidence dokumentarnega gradiva pa ima za posledico, da je delo pozneje težko 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, zato gre za **kršitev določb 32. člena UUP**.

Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku županu Juriju Kernu

odreja:

- da z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora seznanijo uradne osebe, na katere delovno področje se ugotovitve nanašajo in
- da poskrbi, da bodo uradnim osebam, ki izpolnjujejo pogoje za vodenje in odločanje, izdana ustrezna pooblastila (na I. in II. stopnji),
- da IJS pošlje poročilo (z dokazili) o tem, kakšne ukrepe je izvedel, da v bodoče ne bo več prihajalo do ugotovljenih kršitev glede izdaje pooblastil, instrukcijskih rokov za odločanje, sestave aktov, obravnave vlog in temeljnih načel ZUP ter glede neustreznega informacijskega sistema za vodenje evidenc dokumentarnega gradiva in samega vodenja evidenc dokumentarnega gradiva.

Rok za predložitev odzivnega poročila z dokazili je do 18. 9. 2024 na gp.ijs@gov.si.

Mag. Mateja Jaklič
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica