



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: 0610-356/2023-14

Datum: 17. 2. 2025

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307.f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20-ZIUOPDVE in 3/22-ZDeb), v zadevi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata RS za naravne vire in prostor, s sedežem na naslovu Dunajska 56, 1000 Ljubljana, (v nadaljevanju: IRSNVP), ki ga zastopa v.d. glavnega inšpektorja Nevenka Žvokelj, naslednji

ZAPISNIK o opravljenem inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen kot prioritetni nadzor nad izvajanjem določb ZUP v zadevi dostopa do informacije javnega značaja v skladu z določili Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15, 7/18 in 141/22), v nadaljevanju ZDIJZ, ter nadzor nad izvajanjem določb Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22 in 135/22), v nadaljevanju UUP.

Nadzor je bil opravljen kot prioritetni na podlagi sprejetega letnega načrta dela Inšpektorata za javni sektor za leto 2024. Nadzor je v prostorih organa dne 26. 11. 2024 opravila upravna inšpektorica Roze Ristevska. V nadzoru sta sodelovali uradna oseba za posredovanje IJZ Maja Bačnik in podsekretarka mag. Urška Lapuh Podbevšek.

Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru je bil posredovan organu, da se do ugotovitev opredeli še pred izdajo končnega zapisnika. Na osnutek zapisnika je organ posredoval pripombe (odgovor z dne 12. 2. 2025), do katerih se je upravna inšpektorica opredelila v nadaljevanju tega zapisnika.

PRISTOJNOST UPRAVNE INŠPEKCIJE

Upravna inšpekcija opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov, ki urejajo splošni upravni postopek in posebne upravne postopke, upravno poslovanje in dostop do informacij javnega značaja¹.

¹ 9. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. [35/15](#), [62/15](#), [84/16](#), [41/17](#), [53/17](#), [52/18](#), [84/18](#) in [10/19](#)).

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 vprašanih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad določbami UUP, ki ureja upravno poslovanje organov državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih pravnih in fizičnih oseb, če na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge in ni s to uredbo določeno drugače.

VSEBINA POBUDE

IJS je prejel pobudo, iz katere izhaja, da organ o zahtevi stranke, ki se je nanašala na dostop do informacij javnega značaja, ni odločil v predpisanem roku. Iz pobude tudi izhaja, da je bila zahteva, ki je bila sicer vložena dne 13. 6. 2023 v evidenci dokumentarnega gradiva evidentirana šele 10. 7. 2023.

IJS je prejeto pobudo evidentiral pod št. 0610-356/2023.

II. Ugotovitve

Zadeva št. 06121-2501/2022

Gradbena inšpektorica je dne 6. 3. 2023 sestavila Zapisnik št. 06121-2501/2022-11 o nenapovedanem ogledu na kraju samem. Iz vsebine zapisnika izhaja, da je namen nenapovedanega ogleda ugotovitev v zvezi z morebitno gradnjo stavbe, glede na to, da je pobudnik vložil pritožbo v postopku izdaje gradbenega dovoljenja. V zapisniku je zapisana ugotovitev inšpektorice, da investitorja nista začela z gradnjo objekta za katerega sta sicer pridobila gradbeno dovoljenje. Zapisnik je bil sestavljen v pisarni gradbene inšpektorice.

- Upravna inšpektorica na podlagi pregleda vsebine izdanega zapisnika ugotavlja, da ni bil sestavljen med opravljanjem uradnega dejanja temveč v pisarni gradbene inšpektorice, kar ni v skladu s petim odstavkom 76. člena ZUP.

Pripombe IRSNVP:

V zvezi z navedenim zapisnikom pojasnjujemo, da je le-ta evidentiran v prijavno zadevo, saj je bil opravljen ogled stanja na terenu z namenom, da se ugotovi ali se je gradnja objekta sploh pričela – torej, da se preveri resničnost podane prijave, posledično temu, da se pravilno rangira prijavo.

Pri tem se je inšpektorici ustno pojasnilo, da se v tovrstnih primerih navedeno dejanje zabeleži z uradnim zaznamkom in ne z zapisnikom in da se zapisnik vedno piše ob samem opravljanju dejanja.

Namreč, glede navedenega postopanja je bivši IRSOP prosil za mnenje tudi IJS. Le-ta je zavzela stališče, da se lahko v takem primeru oziroma o tem ogledu, ko se samo preveri prijavo, piše uradne zaznamke, ki se jih evidentira v prijavno zadevo in ne v inšpekcijsko zadevo. Torej, če inšpektor izvede ogled, iz katerega bo razvidno, da je opravil npr. ogled objekta, z meritvami in drugimi preverjanji (podrobnejši ogled) v smislu ugotavljanja vrste objekta, ipd., potem bo tak zapis ugotovitev imel vse elemente ogleda po ZUP in bo ta vsebina morala biti zapisana v zapisniku. Če pa bo ogled opravljen le na način, da bo inšpektor opravil pogled na objekt na primer iz ceste, in na prvi pogled ugotovil vrsto objekta ali da ne gre za nevarno gradnjo, kot je

navedeno v prijavi, potem je dopustno o tem dejanju, te ugotovitve zapisati le v uradnem zaznamku.

Namreč, gre za situacijo, ko inšpektor še pred morebitnim začetkom postopka šele ugotavlja, ali je postopek sploh treba začeti zaradi varstva javne koristi ali pa tudi zaradi tega, da se preveri vsebino prijave zaradi pravilnega rangiranja. Prijavitelji so seznanjeni, da določeni atributi pomenijo prejšnjo obravnavo prijave, zaradi tega lahko v prijavi tudi navedejo neresnična dejstva. Če želimo, da so prijave pravilno rangirane, pa je potrebno ta dejstva preveriti.

Smiselno tudi po navedbah v članku dr. Polonce Kovač (Ogledi, obravnave in pravica biti slišan med zakonitostjo in učinkovitostjo, Pravna praksa št. 6-7, z dne 15. 2. 2024) in sodni praksi taka aktivnost še ne pomeni uvedbe postopka. Pomeni (še)le preverbo potrebe po začetku postopka ob vsaj verjetnosti neskladnosti. Omenjeni »(pred)ogled« v upravnem razmerju po veljavnih ZUP in ZIN nima in ne more imeti nobenih posledic za stranke, zato stranki tedaj ni treba zagotavljati procesnih pravic, ki ji pritičejo na ogledu. Tak predogled pomeni zgolj zbiranje informacij o dejanskem stanju, ali bo postopek po uradni dolžnosti uveden.

Presoja upravne inšpektorice:

Upravna inšpektorica sprejema pojasnila IRSNVP o izdelovanju zapisnika oziroma uradnega zaznamka. V zvezi z dilemo kdaj je potrebno sestaviti zapisnik in kdaj uradni zaznamek ZUP jasno določa sestavo uradnega zaznamka o zapažanjih in ugotovitvah, ustnih navodilih in sporočilih ter okoliščinah, ki se tičejo samo notranjega dela organa (drugi odstavek 74. člena ZUP), zapisnik pa se mora pisati ne le o ustni obravnavi in o ustnih izjavah strank ali drugih oseb, ampak tudi o drugih pomembnejših dejanjih v postopku (prvi odstavek 74. člena ZUP). Pomembnejša dejanja v postopku pomenijo nedoločen pravni pojem. Uradna oseba je tista, ki presodi v konkretnem primeru, ali gre za tako dejanje.² Po mnenju upravne inšpektorice je uradna oseba v konkretnem primeru o izvedenem ogledu sestavila zapisnik in ne uradni zaznamek, kar je sicer v nasprotju z stališči organa, kot so izpostavljena v pojasnilih o očitanih kršitvi, vendar je to v tej fazi procesa odločanja (npr. preverjanje vsebine prijave zaradi rangiranja), stvar odločitve uradne osebe. Sama odločitev ali bi bilo v konkretnem primeru pravilneje izdati uradni zaznamek ali zapisnik, ni bila predmet presoja upravne inšpektorice. Upravna inšpektorica je presojala izdani dokument, to pa je bil v konkretnem primeru zapisnik. V tem primeru torej veljajo pravila za izdajanje in vodenje zapisnika po ZUP in zato so bili očitki o nepravilnostih zapisani na podlagi teh zaključkov. Ker gre za presojo o pravilnosti oz. pravilnega izdajanja zapisnika, prejeta pojasnila, ne vplivajo na ugotovitve.

Dne 13. 6. 2023 je prosilec organu po e-pošti posredoval zahtevo za dostop do informacij javnega značaja na predpisanem obrazcu, v kateri je zahteval dostop do izdanega dokumenta v zadevi pobuda za inšpekcijski nadzor oziroma izdani zapisnik inšpekcijskega nadzora. Zadeva je evidentirana pod št. 06121-2501/2022-21, dne 10. 7. 2023 in pod št. 090-87/2023-1, dne 13. 6. 2023.

- Iz evidence dokumentarnega gradiva izhaja napačen podatek o datumu prejema e-pošte pobudnika, saj jo je prosilec posredoval dne 13. 6. 2023 in ne 10. 7. 2023, kot to izhaja iz evidence dokumentarnega gradiva v zadevi št. 06121-2501/2022-22, kar predstavlja kršitev tretje točke prvega odstavka 52. člena UUP.

² Zlasti so pomembnejša tista dejanja, ki imajo posledice za stranke (na primer so podlaga za odločitev o njeni pravici, obveznosti ali pravni koristi, glej Kovač in Kerševan (ur.), Komentar ZUP, 2022, 1. knjiga, str. 483, glej tudi sodbo UPRS U 2303/2006 z dne 28. 10. 2008 in sodbo VSRS I Up 64/2001 z dne 10. 11. 2004, pa tudi primer Kdaj sestaviti zapisnik in kdaj uradni zaznamek in primer Ogled - napisati zapisnik ali uradni zaznamek?) Mnenje upravne svetovalnice z dne 2. 10. 2014: <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=1152>

Pripombe IRSNVP:

Iz elektronske evidence dokumentarnega gradiva IRSNVP je razvidno, da je bil dokument št. 06121-2501/2022-22 kreiran in odposlan dne 10. 7. 2023 ob 13:11:29 uri; dokument št. 06121-2501/2022-22 vam prilagamo.

Nadalje je še razvidno, da pa je prosilec res posredoval zahtevo za informacijo javnega značaja dne 13. 6. 2023, kar pa je razvidno iz dokumenta št. 06121-2501/2022-21 z dne 7. 7. 2023, ki vam ga tudi prilagamo.

Presoja upravne inšpektorice:

Upravna inšpektorica sprejema pojasnilo organa in posredovan dokument št. 06121-2501/2022-21 z dne 7. 7. 2023, zato popravlja svoje navedbe v osnutku zapisnika, in sicer :

- *Iz evidence dokumentarnega gradiva izhaja napačen podatek o datumu prejema e-pošte pobudnika, saj jo je prosilec posredoval dne 13. 6. 2023 in ne 7. 7. 2023, kot to izhaja iz evidence dokumentarnega gradiva v zadevi št. 06121-2501/2022-21, kar predstavlja kršitev tretje točke prvega odstavka 52. člena UUP.*

Navedbe o kršitvi 52. člena UUP, torej ostajajo nespremenjene.

Gradbena inšpektorica je dne 10. 7. 2023 prosilcu posredovala elektronsko sporočilo v katerem je navedla, da mu bodo odgovor na njegovo zahtevo posredovali predvidoma do dne 14. 7. 2023.

Dne 13. 7. 2023 je prosilec prejel odgovor gradbene inšpektorice št. 06121-2501/2022/23, ki se je nanašal na podano zahtevo za dostop do IJZ. V odgovoru je navedeno: »Na podlagi vaše zahteve za dostop do IJZ v zadevi št. 06121-2501/2022 na IRSNVP Gradbeni inšpekciji, Pisarna Dravograd, prejeta 7. 7. 2023, o čemer smo vas obvestili po e pošti dne 10. 7. 2023, vam posredujemo zapisnik št. 06121-2501/2022/11 z datumom 6. 3. 2023«.

- Na podlagi 23. člena ZDIJZ je dolžan organ odločiti o zahtevi prosilca nemudoma, najkasneje pa v roku 20 delovnih dni od dneva prejema popolne zahteve. Organ bi moral prosilcu posredovati zahtevane IJZ do 11. 7. 2023. V obravnavanem primeru je prišlo do krajše (dvodnevne) zamude, zaradi česar je bila kršen 23. člena ZDIJZ.

Zadeva: 090-87/2023

Dne 3. 10. 2023 je prosilec organu po e-pošti posredoval novo zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, za dokumente, ki se nanašajo na ustavitev inšpekcijskega postopka pod št. 06121-2501/2022. Zahteva je razvidna iz vhodnega dokumenta št. 090-87/2023-5, ki je bil evidentiran 5. 10. 2023.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je nova zahteva za dostop do IJZ z dne 3. 10. 2023 v evidenci dokumentarnega gradiva evidentirana pod isto številko kot zadeva za dostop do IJZ z dne 13. 6. 2023, kar je nepravilno. Uradna oseba bi morala novo zahtevo z dne 3. 10. 2023 evidentirati kot novo vlogo in ji dodeliti novo številko zadeve, tako pa je postopala v nasprotju s 44. členom UUP.

Pripombe IRSNVP:

V primerih, ko določen (isti) prosilec vlaga vloge (tudi v daljšem časovnem obdobju), s katerimi zahteva informacije javnega značaja, ki se vsebinsko navezujejo na iste informacije javnega značaja (npr. sukcesivno pridobivanje celotnega inšpekcijskega spisa z več vlogami), zaradi

zagotavljanja preglednosti in tudi ekonomičnosti zadeve ter enotnosti reševanja, tovrstne vloge vodimo v eni zadevi, pod eno številko zadeve.

Tako je olajšano poslovanje in zagotovljena kontinuiteta dela pri organu prve stopnje, tudi enostavnejše poslovanje z zadevami, še bolj pa v primeru uporabljenih pravnih sredstev pri organu druge stopnje, ki bi sicer moral ob reševanju npr. ene pritožbe proučevati večje število zadev.

Presoja upravne inšpektorice:

Upravna inšpektorica je pri presoji o kršitvah določb UUP glede nepravilnega evidentiranja izhajala iz normativnih izhodišč, da je potrebno za vsako novo vlogo odpreti novo zadevo. V konkretni vlogi za dostop do IJZ pod št. 090-87/2023 z dne 13. 6. 2023, je prosilec prejel zahtevane IJZ dne 13. 7. 2023, kar pomeni, da je bila v času vložitve nove zahteve dne 3. 10. 2023, že rešena. Če je isti prosilec naknadno podal novo vlogo za pridobitev podatkov, je potem potrebno vse dokumente, ki se nanašajo na to zadevo evidentirati pod novo zadevo. Takšen način evidentiranja je pregleden in pravilen ima pa tudi praktični pomen pri izdaji odločb, obravnavanju pravnih sredstev, ter pri zaključevanju zadev v evidenci dokumentarnega gradiva. Na podlagi navedenega ostaja očitek o nepravilnem upravnem poslovanju in posledično kršitvi UUP, nespremenjen.

- Iz evidence dokumentarnega gradiva izhaja napačen podatek o datumu prejema e-pošte pobudnika, saj jo je prosilec posredoval dne 3. 10. 2023 in ne 5. 10. 2023, kot to izhaja iz evidence dokumentarnega gradiva v zadevi št. 090-87/2023-1, kar ponovno predstavlja kršitev tretje točke prvega odstavka 52. člena UUP.

Pripombe IRSNVP:

Iz elektronske evidence dokumentarnega gradiva IRSNVP, dokumenta št. 090-87/2023-5 (v prilogi) izhaja, da je to pobuda IRSNVP prejel dne 5. 10. 2023; namreč, pobuda je bila tega dne odstopljena na IRSNVP s strani Inšpektorata RS za okolje in energijo. Iz navedenega izhaja, da je pobuda pravilno evidentirana.

Presoja upravne inšpektorice:

Upravna inšpektorica je pojasnila organa upoštevala in kršitve 52. člena UUP več ne ugotavlja.

Organ je o zahtevi prosilca izdal odločbo št. 090-87/2023-6 z dne 30. 10. 2023, s katero je bila zahteva za dostop do IJZ zavržena. Iz obrazložitve izhaja, da inšpekcijski postopek v zadevi št. 06121-2501/2022, ni bil uveden, zato tudi ni mogel biti ustavljen, zato organ z zahtevanim dokumentom ne razpolaga.

- V obravnavanem primeru ni prišlo do kršitev 23. člena ZDIJZ.

IZPOLNJEVANJE POGOJEV ZA POSREDOVANJE INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA URADNIH OSEB

ZDIJZ v 9. členu določa, da vsak organ določi eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje IJZ. Ne glede na določbo prejšnjega odstavka, lahko več organov skupaj določi eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje IJZ. Na podlagi prvega odstavka 21. člena ZDIJZ postopek z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja ali ponovno uporabo v organu vodi in v njem odloča predstojnik ali uradna oseba iz 9. člena tega zakona, v skladu z določbami zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Uradna oseba iz 9. člena ZDIJZ lahko tako na podlagi

pooblastila iz drugega odstavka 28. člena ZUP odloča v upravnih zadevah v postopkih na podlagi zahtev za IJZ ali pa na podlagi prvega odstavka 30. člena ZUP zgolj vodi posamezna dejanja v tovrstnih postopkih pred izdajo odločbe.

Organ je upravni inšpektorici predložil tudi dokazilo o izpolnjevanju pogojev glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka za uradno osebo, ki je v obravnavanem primeru vodila postopke posredovanja IJZ.

Iz pooblastila št. 1004-160/2015-5 z dne 7. 4. 2015 je razvidno, da je bilo izdano pooblastilo zaposleni M.B. na delovnem mestu strokovna sodelavka za vodenje postopkov informacij javnega značaja in posredovanje slednjih. Uradna oseba ima opravljen izpit iz splošnega upravnega postopka.

III. Ukrepi

Upravna inšpektorica na podlagi 307.f člena ZUP v.d. glavni inšpektorici IRSNVP, Nevenki Žvokelj

odreja, da:

- z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika seznaniti uradne osebe, na katere delovno področje se ugotovitve nanašajo, poudariti ugotovljene nepravilnosti, ter jih opozoriti na spoštovanje določb ZUP, ZDIJZ in UUP;

ter

- da o sprejetih ukrepih pisno obvesti Inšpektorat za javni sektor in o tem predloži dokazila (npr. zapisnik sestanka, notranja navodila itd.), in sicer najkasneje v roku 10 dni po prejemu tega zapisnika na gp.ijs@gov.si.

**Roze Ristevska, univ. dipl. prav.
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica**

Vročiti: IRSNVP, na el. naslov: gp.irsnvp@gov.si, po el. poti;