



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

DOKUMENT JE ELEKTRONSKO PODPISAN!
Podpisnik: Mateja Jaklič
Izdajatelj certifikata: SI-PASS-CA
Številka certifikata: 2450BEE900000005755
Potek veljavnosti: 17. 02. 2029
Čas podpisa: 04. 03. 2025 10:21
Št. dokumenta: 0610-377/2024-3131-18

Številka: 0610-377/2024-18
Datum: 4. 3. 2025

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 Policije, Štefanova ulica 2, 1000 Ljubljana, ki jo zastopa v.d. generalnega direktorja Damjan Petrič, mag.,

ZAPISNIK o inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor je bil uveden na podlagi prejetih pobud² zaradi domnevnih nepravilnosti pri obravnavi obvestil o nezakonitem bivanju tujcev v Republiki Sloveniji na Policijski postaji za izravnalne ukrepe Ljubljana.

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP, procesnih določb Zakona o tujcih³ ter Uredbe o upravnem poslovanju (v nadaljevanju UUP).⁴

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen na sedežu PPIU dne 20. 1. 2025. V nadzoru so s strani PPIU LJ sodelovali: Antonio Jeseničnik (namestnik načelnika PPIU LJ) ter uradni osebi Renato Trančar in Denis Bečkanovič.

Upravna inšpektorica je Policiji posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 18. 2. 2025 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS pripomb na zapisnik v določenem roku (niti kasneje) 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 uporabljajo predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V skladu s 3. členom ZUP se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

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 Evidentirane pod št. 0610-376/2024 in 0610-377/2024.

³ Uradni list RS, št. 91/21 - uradno prečiščeno besedilo, 95/21, 17/22, 105/22 - ZZNŠPP, 48/23, 115/23, 134/23, 62/24 - ZUOPUE, 83/24, 96/24 - odl. US.

⁴ Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22, 77/23, 24/24.

2. POBUDE

IJS je dne 18. 7. 2024 prejel obvestila o domnevnih nepravilnostih pri obravnavi obvestil o domnevno nezakonitem bivanju tujcev v Republiki Sloveniji. Iz obvestil izhaja, da je stranka na e-naslov ppiu.pulj@policija.si, ki je e-naslov Policijske postaje za izravnalne ukrepe Ljubljana (v nadaljevanju PPIU), poslal obvestilo dne 12. 3. 2023, urgenco dne 12. 6. 2023 in drugo obvestilo dne 29. 9. 2023, vse o nezakonitem bivanju tujcev oziroma predloge za obravnavo dveh vlog po Ztuj-2, glede katerih pa do dne 18. 7. 2024 naj še ne bi prejel odgovora.

2.1 Odziv Policije

Upravna inšpektorica je Policijo pozvala k podaji pojasnil. Policija je v odzivu št. 061-16/2024/5 (2131-03) z dne 22. 8. 2024 podala naslednja pojasnila:

»1. :
Z vlogo oziroma njegovega pooblaščenca je bila Policijska postaja za izravnalne ukrepe PÜ Ljubljana (PPIU PU LJ) prvič seznanjena 12. 7. 2024 ob 12.24 uri, ko je od Pravne službe Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) prejela zahtevo, da kot prvostopenjski organ sporoči, ali je bila v zadevi izdana odločba o vrnitvi oziroma zakaj le-ta ni bila izdana. PPIU PU LJ je po preveritvi zadeve Pravni službi MNZ posredovala odgovor, da v obdobju od 12. 3. 2023 naprej ni prejela nobene dokumentacije oziroma vloge za izdajo aktov, povezanih z osebo ter da zoper osebo, na podani njene vloge, ne vodi nobenega postopka. V nadaljevanju je bila s strani Pravne službe MNZ, 18. 7. 2024 odstopljena zadeva v reševanje PPIU PU LJ, ista zadeva pa je bila 18. 7. 2024 odstopljena tudi s strani PPIU PU CE, ki je prejela elektronsko sporočilo s pisanjem pooblaščenca. Enako pisanje je PPIU LJ prejela 24. 7. 2024 s strani Ministrstva za javno upravo, Službe za upravne zadeve. 5. 8. 2024 je PPIU PU LJ poslala obvestilo pooblaščenca, s katerim ga je seznanila z nadaljnjim postopkom. Prav tako pa je bilo poslano zaprosilo srbskim in črnogorskim varnostnim organom z namenom ugotovitve statusa oz. državljanstva tujca. 7. 8. 2024 je upravni organ PPIU PU LJ glede na vsa ugotovljena dejstva in okoliščine osebi izdal odločbo o vrnitvi z določenim 30 dnevni rok za prostovoljni odhod, katero je pooblaščenec prevzel 12. 8. 2024. PPIU PU LJ po tem datumu v zvezi zadeve ni prejela nobenega dokumenta pooblaščenca oziroma Zaradi razjasnitev okoliščin glede nesprejema vloge, je PPIU PU LJ 19. 7. 2024 na strokovne službe Policije z namenom razjasnitve nesprejema poslanega pisanja pooblaščenca v konkretni zadevi oddala storitveni zahtevek, na katerega je prejela naslednji odgovor: "Vsa nedostavljena sporočila imajo status=32, kar pomeni nedostavljeno (undelivered). Status 32 pridobi sporočilo, ki ne zadostuje osnovnim pravilom poštnega sistema, ki so potrebna za uspešno dostavo (npr. ne sme presegati max size, naslovnik mora obstajati v imeniku, meta podatki oz. zaglavje sporočila mora v svoji osnovi ustrezati vsem poštni okoljem, pošiljatelj ne sme biti na blacklisti...). Točnega razloga za zavrnitev omenjenih sporočil ni bilo mogoče določiti, ker podrobnejše sistemske loge zaradi kompleksnosti hranijo le 7 dni." Pri pregledu pisanja pooblaščenca oz. prošnje za izdajo odločbe o vrnitvi z dne 12. 3. 2023 in urgence za pospešitev postopka z dne 22. 6. 2023 je razvidno, da sta bili obe pisanji s strani pooblaščenca posredovani na e-naslov »ppiu.puklj@policija.si«, veljaven e-naslov PPIU PU LJ pa je »ppiu.pulj@policija.si«

2.1

Z vlogo oziroma njegovega pooblaščenca je bila PPIU PU LJ prvič seznanjena 16. 7. 2024 ob 9.40 uri, ko je od Pravne službe MNZ prejela zahtevo, da kot prvostopenjski organ sporoči, ali je bila o zadevi izdana odločba o vrnitvi oziroma zakaj le-ta ni bila izdana.

PPIU PU LJ je po preveritvi zadeve Pravni službi MNZ posredovala odgovor, da ni prejela nobene dokumentacije oziroma vloge za izdajo aktov, povezanih z osebo ter da zoper osebo na podani njene vloge ne vodi nobenega postopka.

V nadaljevanju je bila od Pravne službe MNZ 18. 7. 2024 odstopljena zadeva v reševanje na PPIU PU LJ.

V zvezi izvedbe postopka z osebo je PPIU PU LJ na Center za sodelovanje varnostnih organov Dolga vas, z namenom ugotovitve statusa oziroma državljanstva tujca, poslala pisno poizvedbo. Pri tem je bilo ugotovljeno, da gre za državljana Hrvaške, tj. državljana Evropske unije. Na podlagi prejetega odgovora in tako ugotovljenih dejstev in okoliščin je bilo pooblaščenca 31. 7. 2024 posredovano obvestilo o nadaljnjih ukrepih organa. 1. 8. 2024 je PPIU Ljubljana s strani pooblaščenca prejela pisanje, s katerim je zahteval odločanje o zadevi. Pri pregledu pisanja pooblaščenca je bilo med drugim ugotovljeno, da ima pooblaščenec v dogovoru s tujcem na pristojno upravno enoto (UE) namen podati vlogo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje. Glede na navedeno je bilo pisanje odstopljeno na UE Ljubljana kot vloga za izdajo dovoljenja za prebivanje. V delu pooblaščenčevega pisanja, ki se nanaša na pristojnost policije, je bil zaradi opredelitve do 138. člena ZTuj-2, v povezavi s 7. odstavkom 76. člena ZTuj-2, na UE Ljubljana za osebo v postopku posredovano zaprosilo za posredovanje podatkov o izdanih dovoljenjih za prebivanje v Republiki Sloveniji.

Zaradi izvedbe postopka je PPIU PU LJ na CSD Ljubljana Bežigrad in Center za brezdomce v Ljubljani posredovala zaprosilo za podatke o prebivališču oziroma nahajanju, saj so policisti PPIU PU LJ osebo večkrat iskali na podanem naslovu, vendar je niso izsledili.

PPIU Ljubljana še ni prejela odgovora UE Ljubljana, ki je potreben za ugotovitev vseh dejstev in okoliščin za odločitev v zadevi in izdajo upravnega akta. Po prejemu odgovora bo PPIU PU LJ v najkrajšem možnem času odločila v zadevi glede zahtevka po 138. členu ZTuj-2 in nastanitve v ustrezni socialnovarstveni instituciji po 7. odstavku 76. člena ZTuj-2.

Zaradi razjasnitev okoliščin glede ne prejema vloge, ki izhaja iz vašega poziva, je PPIU PU LJ 19. 7. 2024, na strokovne službe Policije z namenom razjasnitve ne prejema poslanega pisanja pooblaščenca oddala storitveni zahtevek, na katerega je PPIU LJ prejela naslednji odgovor: "Vsa nedostavljena sporočila imajo status=32, kar pomeni nedostavljeno (undelivered). Status 32 pridobi sporočilo, ki ne zadostuje osnovnim pravilom poštnega sistema, ki so potrebna za uspešno dostavo (npr. ne sme presegati max size, naslovnik mora obstajati v imeniku, meta podatki oz. zaglavje sporočila mora v svoji osnovi ustrezati vsem poštni okoljem, pošiljatelj ne sme biti na blacklisti....).

Točnega razloga za zavrnitev omenjenih sporočil ni bilo mogoče določiti, ker podrobnejše sistemske loge zaradi kompleksnosti hranijo le 7 dni."

3. UGOTOVITVE

3.1 Normativna ureditev

Na podlagi 64. člena ZTuj-2 Policija (kot organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve) oblastno odloča (tudi) o pravici posameznika, ali se mora vrniti v svojo domovino oziroma ugotavlja ali je

podan kateri izmed taksativno določenih primerov po ZTuj-2, ki opredeljujejo nezakonito prebivanje. Zato se v skladu z določili 85. člena ZTuj-2, v teh postopkih uporabljajo določbe ZUP, če z zakonom o tujcih ni drugače urejeno, kar pomeni, da se v postopkih o tujcih uporabljajo vse določbe ZUP subsidiarno ali podrejeno za situacije in vprašanja, ki z ZTuj-2 niso urejene drugače.

Po 2. členu UUP (UUP velja za organe državne uprave, kot so vlada, ministrstva, organi v sestavi ministrstev in upravne enote,⁵ je potrebno vso dokumentarno gradivo (tako fizično kot elektronsko prejete dokumente) evidentirati v evidenco dokumentarnega gradiva. Ta evidenca je elektronska in se v skladu z drugim odstavkom 49. člena UUP vodi v ustreznem informacijskem sistemu za vodenje evidence dokumentarnega gradiva. Postopek evidentiranja se začne takrat, ko je upravni organ prejel kakšno gradivo (npr. dokument) ali je le to nastalo pri njegovem delovanju (npr. po notranji pobudi) in je pomembno za poslovanje. Za postopek evidentiranja je iz tega vidika že v začetni fazi pomemben predvsem postopek ravnanja s prejeto pošto, ki jo organ prejme v fizični ali elektronski obliki (35. člen UUP). V primeru, ko upravni organ prejme pošto v fizični obliki, jo sprejme glavna pisarna oziroma pooblaščenih uslužbenci. Prejeto pošto v elektronski obliki pa lahko organ sprejme na različne načine (npr. elektronska pošta, centralni informacijski sistem). Vsa pošta v elektronski obliki se evidentira po enakih načelih kot veljajo za evidentiranje pošte (po Kovač et al., Uredba o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili, 2008, str. 99-100).⁶

3.2 Pristojnost PPIU in izpolnjevanje pogojev za vodenje in odločanje

V skladu z določili 4. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Ur. l. RS, št. 15/13 s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju ZNPPol), je ena izmed nalog, ki izhaja in temeljnih dolžnosti policije, tudi izvajanje nalog v zvezi z gibanjem in prebivanjem tujcev. Na območju policijskih uprav so za neposredno opravljanje nalog policije na določenem področju ustanovljene policijske postaje. Policijske postaje za izravnalne oz. t.i. kompenzatorne ukrepe so bile ustanovljene zaradi vstopa v Schengenski prostor, ko so bile posledično odpravljene notranje mejne kontrole, zato je njihova naloga odkrivanje in preprečevanje ilegalnih migracij in čezmejne kriminalitete.⁷ Policijske postaje vodi načelnik, ki je odgovoren direktorju policijske uprave.

Naloge odločanja v upravnih zadevah so dodeljene vsem PPIU na podlagi Koncepta izvajanja izravnalnih ukrepov v Republiki Sloveniji po dokumentu GPU številka 225-26/2023/10 (2131-01) z dne 23. 12. 2022 (v nadaljevanju Koncept). Iz Koncepta izhaja, da je ena izmed nalog PPIU nadzor nad spoštovanjem določb Zakona o tujcih, izvajanje postopkov vračanja ter izdaja odločb o vrnitvi in ukrepi prepovedi vstopa⁸.

- Na spletni strani Policije ni najti splošnih informacij o *upravnih zadevah* v pristojnosti PPIU (kršitev **8. člena UUP**) in tudi ni objavljenega seznama uradnih oseb, pooblaščenih za vodenje oziroma odločanje v upravnih postopkih, kar predstavlja (kršitev **319. člena ZUP** in **9. člena UUP**).

3.3 Informacijski sistem za vodenje evidence dokumentarnega gradiva

⁵ 1. člen UUP.

⁶ Evidentiranje dokumentov in knjiga prejete pošte - Upravna svetovalnica

⁷ Vir: *Policija - Domov*

⁸ Pojasnila Policije, št. 061-16/2024/10 z dne 3. 2. 2025.

Ker je iz prijave in pojasnil Policije izhajalo, da naj bi prišlo do zaostanka pri reševanju zadev zaradi ne-prejema vloge po e-pošti na uradni e-naslov PPIU, je upravna inšpektorica uvodoma najprej preverila, kako je na PPIU urejeno upravljanje z dokumentarnim gradivom. Glede na to, da PPIU vodijo tudi *upravne* postopke, zanje posledično velja tudi spoštovanje določb UUP, ki v 110. členu določa, da mora informacijski sistem za vodenje evidence dokumentarnega gradiva (v nadaljevanju IS) izpolnjevati določene tehnološke zahteve in standarde za zagotavljanje izvajanja postopkov v skladu z UUP. UUP pa predpisuje tudi funkcionalnosti, ki jih mora izpolnjevati IS, da je v skladu z UUP, vključno s funkcionalnostmi zaradi velike količine podatkov in zmožnostjo pretvarjanja vseh fizičnih dokumentov v elektronsko obliko (skeniranje).

PPIU za upravljanje z dokumentarnim gradivom uporabljajo aplikacijo ISPP EDZ (Informacijski sistem policijskih postaj – Evidenca dokumentov in zadev) ter aplikacijo EPP v Lotus Domino okolju (Elektronska pošta policije).

Upravna inšpektorica je na sedežu PPIU LJ vpogledala v ISPP in pridobila *Navodila za uporabo ISPP, delovna verzija januar 2007*⁹ (v nadaljevanju Navodila ISPP) ter *Priporočnik za uporabo elektronske pošte policije, delovna verzija november 2009*¹⁰ (v nadaljevanju Priročnik EPP). Pošto v e-obliki PPIU LJ prejema neposredno v ISPP, v poštni strežnik ppiu.pulj@policija.si. Iz izpisa prejete pošte za poštni strežnik ppiu.pulj@policija.si, vse na dan 12. 3. 2023, 22. 6. 2023 in 29. 11. 2023, izhaja, da tega dne v poštni strežnik ni prispela pošta z e-naslava: Iz pojasnil Policije, 061-16/2024/5 (2131-03) z dne 22. 8. 2024 izhaja, da dejanski razlog za to, ni znan, lahko bi šlo za preobsežno ali varnostno sporno e-sporočilo.

Upravna inšpektorica je na podlagi vpogleda v Priporočnik EPP in Navodila ISPP ugotovila, da se lahko k dokumentu pripne največ dvajset priponk, katerih skupna velikost, vključno z EPP dokumentom ne sme presegati 10 MB.¹¹ Upravna inšpektorica ni pristojna za ugotavljanje velikosti poslanih datotek, vendar dejstvo, da bi lahko šlo v konkretnem primeru za preseženo velikost ali »varnostno grožnjo«, če gre za e-pošto, poslano z mail naslova« (kot to izhaja iz pojasnil Policije), to v letu 2025 ni opravičljiv razlog za »izgubo« sporočil strank, saj bi morali organi stremeti k ustrezni informacijski podpori tudi za zunanjo komunikacijo (t.j. z uporabniki upravnih storitev Policije).

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je vodenje evidenc dokumentarnega gradiva na podlagi ISPP v povezavi z EPP in upravljanje z e-pošto z vidika upravnega poslovanja, ki ga določa UUP, deloma pomanjkljivo in zastarelo. UUP velja namreč že od leta 2018. *S prej veljavno UUP* je bilo poslovanje z e-pošto sicer urejeno, tako, da je bila predvidena posebna oblika formatov, ki jih morajo organi sprejemati. Tovrstnega urejanja zaradi hitrega razvoja na informacijskem področju in zaradi različne sposobnosti organov sledenja temu razvoju, veljavna UUP več ne predpisuje. Tudi sicer se ugotavlja, da ISPP ne omogoča vseh minimalnih funkcionalnosti, ki jih predpisuje **110. člen UUP**, kot na primer:

⁹ Evidenca zadev, dokumentov in poročil.

¹⁰ Elektronska pošta policije" temelji na posebej prilagojeni aplikaciji "LotusNotes" sporočilnega sistema, ki jo je izdelal Urad za informatiko in telekomunikacije GPU. Namenjena je izmenjavi uradnih dokumentov med organizacijskimi enotami Policije vsebinsko zajema zgolj poslovanje znotraj Policije (str. 5)

¹¹ Priročnik EPP, str. 14.

- skeniranja dokumentacije, vključno s skeniranjem in samodejnim evidentiranjem prispelih vročilnic in povratnic kot del dokumenta,
- vnosa vseh metapodatkov v skladu z UUP za zadeve (53. člen UUP) in dokumente (52. člen UUP), posledično popis zadeve ni v skladu z 56. členom UUP,
- vodenja evidence o upravnem postopku,
- avtomatiziranih prehodov med stanji upravnih zadev,
- obvestili o zavrnitvi e-pošte z razlogom za zavrnitev,
- e-poslovanja z e-hrambo.

3.4 Postopek izdaje odločbe o vrnitvi

64. člen ZTuj-2 določa:

(1) Odločbo o vrnitvi policija izda tujcu, ki nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji, razen v primerih:

- izdaje odločbe ali sklepa iz 60.a člena tega zakona;
- ko je tujec prijet pri nezakonitem prehajanju državne meje in je bil na podlagi sporazumov, ki jih je sklenila Evropska unija, ali mednarodne pogodbe uspešno vrnjen, predan ali izročen;
- tujcu, ki je v postopku vračanja ali izročitve na podlagi sporazumov, ki jih je sklenila Evropska unija, ali mednarodne pogodbe;
- tujcu, ki mu je bila izrečena stranska kazen ali stranska sankcija izгона tujca iz države;
- če tako določa drug zakon.

(2) Tujec, ki nezakonito prebiva v Republiki Sloveniji in ima v drugi državi članici Evropske unije veljavno dovoljenje za prebivanje ali drugo dovoljenje, ki mu daje pravico do prebivanja, mora takoj zapustiti Republiko Slovenijo in oditi v to državo članico. Če tujec tega ne stori ali če mora nemudoma zapustiti Republiko Slovenijo zaradi ogrožanja javnega reda in miru ali varnosti države, se mu izda odločba o vrnitvi.

(3) Z odločbo o vrnitvi se določita rok za prostovoljni odhod in ukrep odstranitve tujca v skladu z 69. členom tega zakona. V odločbi o vrnitvi se določi tudi prepoved vstopa v skladu s 67. členom tega zakona.

(4) Kadar je to potrebno, ima tujec v postopku izdaje odločbe o vrnitvi pravico do prevajalske pomoči.

(5) Tujec, ki mu je izdana odločba o vrnitvi, ima pravico do brezplačnega pravnega svetovanja, ki mu ga zagotavljajo neodvisni izvajalci, izbrani na podlagi javnega poziva, ki ga izvede ministrstvo, pristojno za notranje zadeve.

(6) V postopkih pred sodišči v zvezi z odločbo o vrnitvi in odločbo o zavrnitvi podaljšanja roka za prostovoljni odhod iz četrtega odstavka 66. člena tega zakona ima tujec pravico do brezplačne pravne pomoči pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja brezplačno pravno pomoč, ne glede na pogoj vzajemnosti.

(7) Zoper odločbo o vrnitvi se lahko tujec pritoži v petih dneh od vročitve odločbe. O pritožbi odloči ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, v osmih dneh. Zoper odločitev iz prvega odstavka tega člena se lahko vložijo tožbe v upravnem sporu v osmih dneh od vročitve odločitve ministrstva, pristojnega za notranje zadeve, s katero je bil postopek končan.

(8) Za vložitev pritožbe in za postopek v upravnem sporu zoper odločitev o vrnitvi se taksa ne plača.

- Zadeva št. 024-113/2024

PPIU LJ je dne 12. 7. 2024 po e-pošti s strani MNZ na e-naslov: ppiu.pulj@policija.si na podlagi 87. člena ZTUj-2 in 255. člena ZUP prejela poizvedbo, ali je PPIU LJ izdala odločbo o vrnitvi brezdomcu . Vhodni dokument, prejet v e-obliki, je izpisan (natisnjen), nanj je odtisnjena prejemna štampiljka z navedbo datuma prejema in številko dokumenta (024-113/2024/1).

- Pošta v elektronski obliki se za potrebe evidentiranja ne tiska (kršitev 7. odstavka 35. člena UUP). Upravna inšpektorica je enake kršitve ugotovila tudi v nadalje pregledani dokumentaciji (npr. dokumentih št. 024-113/2024/3, 024-113/2024/5, 024-113/2024/6), zato teh kršitev v nadaljevanju ponovno ne izpostavlja.

Policija je evidentirala obravnavano zadevo pod Klasifikacijski znak 024, kamor se v Skladu z Načrtom klasifikacijskih znakov (januar 2023), št. 020-193/2021/27 z dne 22. 12. 2022, evidentira dokumentacija v zvezi s projektnim delom in drugimi oblikami timskega dela. Pravilen klasifikacijski znak (tudi po pojasnilih uradnih oseb PPPIU LJ) je 2255 »Uresničevanje določil Schengena«.

- Ugotavlja se nepravilno razvrščanje dokumentarnega gradiva in s tem kršitev določb 44. in 45. člena UUP.

PPIU LJ je dne 12. 7. 2024 na e-naslov *pravna.mnz* posredovalo odgovor, iz katerega izhaja, da na PPIU LJ v obdobju od 12. 3. do 15. 3. 2023 niti kasneje ali v obdobju od 22. 6. 2023 do 25. 6. 2023, niso prejeli nobene dokumentacije oziroma vloge za izdajo kakršnihkoli aktov. Dne 19. 7. 2024 je PPIU LJ na e-naslov: ppiu.pulj@policija.si prejela pisanje (pritožba zoper poslovanje Policije) pooblaščenca tujca, ki ga je ta po e-pošti na več e-naslovov poslal dne 18. 7. 2024.

PPIU LJ je dne 18. 7. 2024 na e-naslov ppiu.pulj@policija.si prejela s strani gp.mnz@gov.si odstopljeno dokumentacijo v reševanje in odločanje s prilogami. PPIU LJ je dne 24. 7. 2024 na e-naslov ppiu.pulj@policija.si prejela s strani Ministrstva za javno upravo (gp.mju@gov.si) odstopljeno dokumentacijo v reševanje s prilogami z vidika problematike strežniške infrastrukture Policije (poštni strežnik).

Nadalje se v zadevi nahaja komunikacija uradne osebe PPIU LJ znotraj IS Policije, ko je ta dne 1. 8. 2024 posredovala storitveni zahtevek na e-naslov pomoc@policija.si zaradi domnevno nepravilnega delovanja uradnega e-predala Policije in odgovor v zvezi z delovanjem strežnika. PPIU LJ je dne 5. 8. 2024 na e-naslov: *pravna.mnz* poslal odgovor v zvezi s postopanjem v zadevi. Iz vsebine odgovora izhaja, da naj bi bil ta poslan pooblaščenca tujca, vendar iz prejemnikov v e-sporočilu (navedeno le »*pravna.mnz*«) to ni razvidno.

PPIU je izdala odločbo o vrnitvi, št. 12710920 z dne 7. 8. 2024. Odločba je izdana na (s Pravilnikom o obrazcu odločbe o vrnitvi, Uradni list RS, št. 135/2022, v nadaljevanju Pravilnik) predpisanem obrazcu. Odločba je bila dne 12. 8. 2024 na podlagi 87. člena ZUP vročena pooblaščenca stranke. Z vpogledom v Seznam organov, ki lahko vročajo elektronsko¹² se ugotavlja, da Policija ni vključena v sistem elektronskega vročanja.

¹² Dostopno na: [Elektronsko vročanje » SI-TRUST / Državni center za storitve zaupanja](#)

- Številka dokumenta ni v skladu z **18. točko 6. člena UUP**. Ne glede na to, da se tovrstne odločbe vnašajo v sistem FIO, kjer pridobijo tudi posebno številko, bi moral dokument z vidika vodenja evidence dokumentarnega gradiva vsebovati tudi številko v skladu z UUP.
- Upravna inšpektorica opozarja na pomanjkljivost predpisanega obrazca odločbe, saj ta ne predvideva vnosa vseh osebnih podatkov (npr. naslova pooblaščenca) v uvod, izrek. Prav tako v obrazložitvi ni navedenih pravnih podlag za vse točke izreka (npr. za 4. točko izreka: «Čas, v katerem je tujcu prepovedan vstop, začne teči z dnem izvršitve te odločbe.»; 5. točko izreka: »Posebni stroški v postopku niso nastali.« in 6. točko: »Tujec, ki mu je izdana odločba o vrnitvi, ima pravico do brezplačnega pravnega svetovanja.« Navedene pomanjkljivosti predstavljajo kršitev določb **212., 213. in 214. člena ZUP**. Nadalje obrazec predvideva, da se kot priloga te odločbe vroči pisni prevod izreka in pouka o pravnem sredstvu, iz odločbe pa izhaja, da je ta prevod napravljen na odločbi, kar ni v skladu s Pravilnikom.

Nadalje so v zadevi evidentirana še pojasnila nadrejenim PPIU LJ OKC PU Ljubljana in SUP PU Ljubljana, št. 021-113/2024/9 z dne 7. 8. 2024.

- **Zadeva št. 024-115/2024**

PPIU LJ je dne 18. 7. 2024 po e-pošti s strani MNZ na e-naslov: ppiu.pulj@policija.si na podlagi 87. člena ZTUi-2 in 255. člena ZUP prejela poizvedbo, ali je PPIU LJ izdala odločbo o vrnitvi brezdomcu Vhodni dokument, prejet v e-obliki, je izpisan (natisnjen), nanj je odtisnjena prejemna štampiljka z navedbo datuma prejema in številko dokumenta (024-115/2024/1).

Upravna inšpektorica v zadevi v zvezi z upravljanjem z e-pošto in dokumentarnim gradivom ugotavlja enake nepravilnosti kot v zadevi št. 024-113/2024, zato jih ponovno primeroma ne navaja. V zvezi z vodenjem postopka pa ugotavlja, da je Policija na zaprosilo pooblaščenca stranke opravila več poizvedb (npr. na UE Ljubljana, CSD Ljubljana, Zavetišče za brezdomce, vse dne 8. 8. 2024, ipd.), pridobila več informacij in na koncu izdala **odločbo št. 024-115/2024-29 z dne 11. 9. 2024 o zavrnitvi vloge za izdajo odločbe o vrnitvi**.

- Upravna inšpektorica opozarja, da za **izdajo zavrnilne odločbe o vrnitvi ni pravne podlage**, saj se odločbe o vrnitvi na podlagi 64. člena Ztuj-2 izdajajo po uradni dolžnosti in ne na zahtevo stranke. Upravni postopek po ZUP se namreč lahko začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti (125. člen ZUP). Po uradni dolžnosti se postopek začne, če zakon ali na zakon oprt predpis tako določa, ali če to terja varstvo javnega interesa ali javne koristi določene z zakonom (Jerovšek in Kovač, Upravni postopek in upravni spor, 2010, str. 146). Če se okoliščin za uvedbo postopka ne ugotovi vsaj z verjetnostjo, se postopek ne uvede, o čemer se tudi ne izda posamičnega upravnega akta (npr. o neuvedbi), kot izhaja tudi iz sodne prakse (glej npr. sodba UPRS I U 483/2010 z dne 12. 10. 2010), prav tako se tedaj ne izda zaključnega akta, saj se postopek zaključi z odločbo ali sklepom le, če se je sploh začel. Opozoriti je, da so obvestila, sporočila o obstoju okoliščin za vrnitev tujcev, zgolj informacije, ne pa vloga v smislu določb 63. člena ZUP, o kateri bi moral organ odločiti v skladu z 128. členom ZUP. Ugotavljanje določenih okoliščin po področnem zakonu za uvedbo postopka (npr. pogojev za vrnitev tujca) torej še ne pomeni nujno

začetka postopka. Npr. če organ le na podlagi prejetih informacij ugotavlja, ali pogoji za vrnitev tujca sploh obstajajo, glede na pogoje zakona za uvedbo postopka, še ne pomeni, da je uvedel upravni postopek, ampak šele ugotavlja predpostavke za njegovo uvedbo. Po uradni dolžnosti pa je postopek začel v trenutku, ko organ opravi v ta namen kakršno koli dejanje (127. člen ZUP), a mora iti za dejanje v razmerju do stranke, ne le notranje poslovanje organa. Zato se postopek tedaj ne zaključuje kot v primeru uvedbe, z odločbo ali sklepom. Kolikor se ugotovi, da ne gre za določene okoliščine, bo uradna oseba o tem kot izkaz dolžne obravnave npr. obvestil državljanov, prijav drugih organov, le napisala uradni zaznamek na podlagi drugega odstavka 74. člena ZUP in tudi navedla, da razlogov za uvedbo postopka ni, a le če je očitno, da ni podlage za uvedbo postopka po področnem zakonu. O tem pa bo z *dopisom obvestila* tudi stranko, ki je poslala obvestilo, če je ta to zahtevala v sporočilu.

- V konkretnem primeru je bil po oceni upravne inšpektorice postopek že uveden, saj je Policija opravljala tudi poizvedbe pri drugih organih, zato bi morala, v kolikor je nadalje ugotovila, da ni razlogov za ukrepanje na podlagi 64. člena ZTUj-2, začeti postopek ustaviti s sklepom (**135. člen ZUP**). Ker je Policija zavrnila vlogo z izdajo odločbe, namesto da bi postopek ustavila s sklepom, je bilo s tem kršeno temeljno **načelo zakonitosti**.

3.5 Pogoji za vodenje in odločanje v upravnih zadevah

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. Predstojnik lahko pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu, za odločanje v upravnih zadevah iz določene vrste zadev. Pooblastilo za odločanje obsega tudi pooblastilo za vodenje postopka pred odločitvijo. (1., 2. in 3. odstavek 28. člena ZUP)

Upravni postopek lahko vodi in v njem odloča oseba, ki izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka (31. člen ZUP).

Uredba o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 12/13 in 61/19, v nadaljevanju Uredba), v 2. členu določa: »V upravnih zadevah na prvi stopnji vodi postopek in odloča oseba, ki ima najmanj izobrazbo, ki ustreza ravni izobrazbe, pridobljeni po študijskih programih za pridobitev izobrazbe prve stopnje, če s to uredbo ni določeno drugače.« Nadalje pa v 3. členu določa: »(1) V enostavnih upravnih zadevah na prvi stopnji, za katere po tej uredbi ni treba opravljati izpita, in drugih enostavnih upravnih zadevah na prvi stopnji, kjer se odločba izda na predpisanem obrazcu, vodi postopek in odloča oseba, ki ima najmanj srednjo splošno ali strokovno izobrazbo. 2) V upravnih zadevah na prvi stopnji, v katerih se ne ugotavlja dejansko stanje v posebnem ugotovitvenem postopku in presoja dokazov, vodi postopek oseba, ki ima najmanj srednjo splošno ali strokovno izobrazbo, odloča pa oseba, ki ima najmanj višjo strokovno izobrazbo.«

Iz posredovanih dokazil izhaja:

1. da je direktor PU uradnim osebam Denisu Bečkanoviću in Safetu Čačku izdal pooblastilo za odločanje na podlagi 28. člena ZUP (pooblastilo št. 0210-4/2015/135 z dne 20. 1. 2016 in št. 604-49/2023/25 z dne 5. 12. 2023),

2. da imata navedena uslužbenca, ki sta vodila postopka in v njima odločila, opravljen izpit iz splošnega upravnega postopka druge stopnje (potrdilo MJU, št. 60412-43/2015/128 z dne 18. 1. 2016 in št. 60412-50/2023/134 z dne 2. 8. 2023),
 - da ima Denis Bećkanović – pridobljeno visokošolsko izobrazbo, zato izpolnjuje pogoje za odločanje v zadevah izdaje odločb o vrnitvi;
 - da ima Safet Čatak – srednješolsko izobrazbo, zato ne izpolnjuje pogojev za vodenje postopkov in odločanje v zadevah izdaje odločb o vrnitvi.

Po oceni upravne inšpektorice v primerih izdaje odločb o vrnitvi ni mogoče šteti, da gre v teh primerih za druge enostavne zadeve. Res da se izdaja odločba na predpisanem obrazcu, vendar ne gre za obrazec, ki bi ga uradna oseba le izpolnila, ampak je v tovrstnih postopkih potrebno ugotavljati izpolnjevanje pogojev za izdajo odločbe in to ne le po skrajšanem postopku (144. člen ZUP), ampak tudi v posebnem ugotovitvenem postopku (preverke, zaslišanja) in presojeti dokaze, pred izdajo odločbe pa je potrebna tudi izjava stranke (tujca) o ugotovitvah. Prav tako je potrebno navesti razloge za (diskrecijsko) odločitev o določitvi roka za prostovoljni odhod (ali 10-dnevni ali 30-dnevni rok) ali izdajo odločbe brez roka za prostovoljni odhod. Pravilnik v 3. odstavku 1. člena določa, da se vsebine obrazca, ki za posamezni postopek ni relevantna, ob izdaji odločbe ne natisne. Torej obrazec ni v celoti predpisan, saj se odločba (tudi njena obrazložitev, ki ni predpisana, napisati jo mora uradna oseba) od primera do primera razlikuje. Zato ne gre za postopek iz 3. člena Uredbe in bi morale tovrstne postopke voditi uradne osebe, ki imajo pridobljeno najmanj visoko stopnjo izobrazbe in opravljen izpit iz ZUP prve stopnje (za odločanje pa je potreben izpit iz ZUP druge stopnje). Da v teh primerih ne gre za enostavne postopke za odločanje zgolj na predpisanih obrazcih, izhaja tudi iz zaprosil uradnih oseb, ki so vodile postopke, za pomoč (pravne službe MNZ) pri reševanju zadev.

- Upravna inšpektorica, glede na zavzeto stališče, da v danih primerih ne gre za enostavne zadeve ugotavlja, da Safet Čatak v času vodenja postopka in odločanja **ni izpolnjeval pogojev iz 31. člena ZUP.**

3.6 Zaključne ugotovitve

Policija pri izvajanju upravnih nalog za vodenje evidenc dokumentarnega gradiva nima vzpostavljenega informacijskega sistema, z minimalnimi funkcionalnostmi, ki jih predpisuje UUP. Zaradi postavljenih omejitev na strežniku elektronske pošte za zunanje uporabnike upravnih storitev Policije, prihaja do nesprejema pošte in s tem tudi neupravičenih zamud pri komunikaciji z uporabniki storitev.

Pri izdaji odločb o vrnitvi tujcev je bilo ugotovljeno, da so za vodenje in odločanje v teh, pogosto tudi posebnih ugotovitvenih postopkih, pooblaščenice tudi uradne osebe, ki za to ne izpolnjujejo pogojev. To se odraža tudi pri obrazložitvi izdanih odločb, ki so pomanjkljive, posledično pa je onemogočen preizkus sprejetih odločitev.

4. UKREPI

Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku v.d. generalnega direktorja Damjanu Petriču, mag.

odreja:

- da z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora seznanjeni vse uradne osebe, na katere delovno področje se ugotovitve nanašajo,
- da IJS pošlje poročilo o tem, kakšne ukrepe je izvedel, da v prihodnje pri odločanju v upravnih zadevah s področja vračanja tujcev ne bo prihajalo do ugotovljenih kršitev ter
- poskrbi:
 - da bodo upravne postopke vodile uradne osebe, ki za to izpolnjujejo pogoje,
 - za dodatno strokovno usposabljanje uradnih oseb, ki vodijo in določajo v upravnih postopkih,
 - vzpostavitev ustreznega informacijskega sistema za vodenje evidenc dokumentarnega gradiva na vseh lokacijah, kjer Policija izvaja upravne naloge,
 - za objavo splošnih informacij o upravnih zadevah s področja PPIU in seznama pooblaščenih za vodenje oziroma odločanje v upravnih postopkih.

Rok za predložitev odzivnega poročila z dokazili, iz katerih bo razvidno, na kakšen način so ukrepi izvedeni, je do 27. 3. 2025 na e-naslov: gp.ijs@gov.si.

Mag. Mateja Jaklič
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica

