

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA UPRAVA I.**

**KOMUNICIRANJE ORGANOV IN STRANK
V UPRAVNEM POSTOPKU
(SPLOŠNO IN NA UE GROSUPLJE)**

Janja Erjavec

Ljubljana, september 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA UPRAVA I.

**KOMUNICIRANJE ORGANOV IN STRANK
V UPRAVNEM POSTOPKU
(SPLOŠNO IN NA UE GROSUPLJE)**

Kandidatka: Janja Erjavec
Številka indeksa: 04035635

Mentorica: doc. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, september 2010

POVZETEK

Diplomsko delo zajema področje komuniciranja organov in strank v upravnem postopku, ki postaja vse pomembnejše, saj se s tem uresničujeta predvsem temeljni načeli zaslišanja stranke in varstva pravic strank po Zakonu o splošnem upravnem postopku.

V diplomskem delu so zajeti naslednji instituti: uporaba jezika, vloge, vabila, zapisnik, pregled dokumenta, obvestila o poteku postopka in dostop do informacij javnega značaja ter vročanje. Predstavljena so samo tri temeljna načela, ki se pretežno nanašajo neposredno na komuniciranje organov s strankami v upravnem postopku, to so načela varstva pravic strank, zaslišanje stranke in ekonomičnost postopka. Tako za stranko kot za organ so pri komuniciranju pomembni roki in naroki, saj so od rokov odvisne nekatere pravice in obveznosti strank in organov.

Javna uprava se želi čim bolj približati svojim uporabnikom, zato zelo velik poudarek daje tudi elektronskemu poslovanju, ki povečuje možnosti za stranke in upravne organe v smislu večje dostopnosti in tudi ekonomičnosti.

Ključne besede: upravni postopek, upravna zadeva, organ, uradna oseba, komuniciranje, občevanje, jezik, vloga, vabilo, zapisnik, pregled dokumentov, vročanje, roki.

SUMMARY

This diploma is about communication between authorities and parties in administrative procedures, which became important in order to exercise fundamental principal hearing the parties and protection the rights of the parties as allows on General Administrative Procedure Act.

The diploma covers institutes as: using of language, parties application, formal invitation, records, document review, access to the public information and delivery. Introduced are only three principals that refer to communication between authorities and parties in administrative procedures, as protection the rights of the parties, hearing of the parties and principal of efficiency. For both sides are important period of the procedure and hearing, specially because compliance deadlines depends on getting rights and obligations of parties.

Public administration is interested to be closer to parties to introduce e-Commerce that provides options for parties and authorities in sense of increased availability and greater economy of procedure.

Key words: administrative procedure, administrative issue, authority, authorized person, communication, commerce, language, application, formal invitation, record, document review, delivery, deadline.

KAZALO

| | |
|--|------------|
| POVZETEK | ii |
| SUMMARY | iii |
| KAZALO | iv |
| 1 UVOD | 1 |
| 2 UPRAVNI POSTOPEK | 2 |
| 2.1 POJEM UPRAVNEGA POSTOPKA..... | 2 |
| 2.2 UPRAVNA ZADEVA ALI UPRAVNA STVAR | 3 |
| 2.3 POMEN IZRAZA »ORGAN« IN »URADNA OSEBA«..... | 4 |
| 2.4 VRSTE UPRAVNEGA POSTOPKA | 5 |
| 2.4.1 Splošni upravni postopek | 5 |
| 2.4.2 Posebni upravni postopek in subsidiarna uporaba ZUP..... | 6 |
| 2.5 UPORABA ZUP V DRUGIH JAVNOPRAVNIH ZADEVAH..... | 6 |
| 3 NAČELA KOMUNICIRANJA MED ORGANI IN STRANKAMI | 8 |
| 3.1 VARSTVO PRAVIC STRANKE | 9 |
| 3.2 NAČELO ZASLIŠANJA STRANKE | 10 |
| 3.3 EKONOMIČNOST POSTOPKA | 11 |
| 4 JEZIK V POSTOPKU | 13 |
| 5 KOMUNICIRANJE ORGANOV IN STRANK V UPRAVNEM POSTOPKU | 15 |
| 5.1 VLOGE..... | 15 |
| 5.1.1 Oblika in vsebina vloge | 15 |
| 5.1.2 Sprejem vloge | 16 |
| 5.1.3 Vloga v elektronski obliki | 18 |
| 5.1.4 Nepopolna in nerazumljiva vloga | 19 |
| 5.1.5 Pravočasnost vloge..... | 20 |
| 5.2 VABILA..... | 21 |
| 5.2.1 Oblika in vsebina vabila | 21 |
| 5.2.2 Dolžnost odzvati se vabilu | 22 |
| 5.3 ZAPISNIKI | 23 |
| 5.3.1 Sestavine zapisnika | 24 |
| 5.3.2 Vrste zapisnika | 25 |
| 5.3.3 Uradni zaznamek | 26 |
| 5.4 PREGLED DOKUMENTA IN OBVESTILA O POTEKU POSTOPKA | 27 |
| 5.4.1 Pravica do pogleda dokumenta | 27 |
| 5.4.2 Pravica do obvestila o poteku postopka..... | 28 |
| 5.4.3 Obvestilo o zadrževanju izvrševanja predpisa | 29 |
| 5.5 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA..... | 29 |
| 5.5.1 Opredelitev informacije javnega značaja | 31 |
| 5.5.2 Postopek pridobitve informacij javnega značaja | 32 |
| 6 VROČANJE | 35 |
| 6.1 NAČIN, ČAS IN KRAJ VROČANJA..... | 35 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6.2 | OSEBNO VROČANJE | 38 |
| 6.3 | POSEBNI PRIMERI VROČANJA | 39 |
| 6.4 | VROČILNICA KOT DOKAZ O VROČITVI | 44 |
| 6.5 | POMOTE PRI VROČANJU | 45 |
| 7 | ROKI IN NAROKI | 46 |
| 7.1 | MATERIALNI IN PROCESNI ROKI | 46 |
| 7.2 | ŠTETJE ROKOV | 47 |
| 7.3 | NAROKI | 47 |
| 8 | KOMUNICIRANJE ORGANOV S STRANKAMI NA UPRAVNI ENOTI | |
| | GROSUPLJE | 49 |
| 8.1 | PREDSTAVITEV UPRAVNE ENOTE GROSUPLJE | 49 |
| 8.1.1 | Organiziranost Upravne enote Grosuplje | 50 |
| 8.1.2 | Predstavitev spletne strani Upravne enote Grosuplje | 51 |
| 8.1.3 | Elektronske storitve Upravne enote Grosuplje | 53 |
| 8.2 | POSLOVANJE S STRANKAMI NA UPRAVNI ENOTI GROSUPLJE | 53 |
| 8.3 | IZVAJANJE ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA NA UPRAVNI ENOTI GROSUPLJE | 54 |
| 8.4 | SISTEM KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI GROSUPLJE | 55 |
| 8.5 | ANKETA O ZADOVOLJSTVU STRANK Z DELOM NA UPRAVNI ENOTI GROSUPLJE | |
| 8.5.1 | Anketa o zadovoljstvu strank s storitvami | 56 |
| 9 | ZAKLJUČEK | 58 |
| | LITERATURA | 60 |
| | VIRI | 61 |
| | SEZNAM GRAFOV IN TABEL | 63 |
| | SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC | 64 |
| | IZJAVA O AVTORSTVU | 65 |

1 UVOD

Cilj oziroma namen diplomske naloge je predstaviti najpomembnejša določila Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005, 119/2005, 24/2006, 105/2006, 126/2007, 65/2008, 47/2009, 48/2009, 8/2010, v nadaljevanju ZUP), ki se neposredno nanašajo na komuniciranje organov in strank v upravnem postopku. ZUP pri svojih spremembah daje komuniciranju organov in strank vedno večji poudarek.

Cilj bom dosegla tako, da bom najprej predstavila upravni postopek in načela, ki se nanašajo na komuniciranje organov s strankami. Sledila bo predstavitev vseh možnih načinov komuniciranja organov s strankami.

V diplomski nalogi je na začetku predstavljen pojem upravnega postopka, in sicer je skupek pravil, ki urejajo posamezna procesna dejanja in njihovo zaporedje pri uveljavljanju pravic in strank ter nalaganju obveznosti strankam. Cilj upravnega postopka je tako urediti način zagotavljanja pravic in obveznosti strank. Predstavljeno je tudi, kateri organi postopajo po ZUP ter kdaj. Na kratko so razložene tudi besede upravna zadeva, organ ter uradna oseba.

V nadaljevanju so predstavljena temeljna načela upravnega postopka. Opisana pa so tri načela, ki se navezujejo na komuniciranje organov in strank v upravnem postopku. Ta načela pa so: načelo varstva pravic strank, načelo zaslišanja stranke ter načelo ekonomičnosti postopka.

V osrednjem delu diplomske naloge so predstavljene najpomembnejše oblike komuniciranja organov in strank v upravnem postopku. To so: vloga, vabilo, zapisnik, pregled dokumentov, dostop do informacij javnega značaja, vročanje.

S komuniciranjem organov in strank so povezana tudi druga določila ZUP, ki so v smislu procesnih pravic izrednega pomena. Ta določila so prav tako predstavljena v diplomski nalogi, in sicer so to določila, ki se vežejo na roke in naroke.

Ob koncu diplomskega dela pa je prikazano komuniciranje organov in strank v Upravni enoti Grosuplje. Predstavljen je način poslovanja UE s strankami, izvajanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja, sistem kakovosti ter zadovoljstvo strank in zaposlenih s storitvami.

Pri pisanju diplomske naloge sem povzemala znana dejstva avtorjev s tega področja in zakone ter področne predpise, ki se nanašajo na to področje.

2 UPRAVNI POSTOPEK

2.1 POJEM UPRAVNEGA POSTOPKA

Postopek je določen potek ravnanj pri ustvarjanju pravnih aktov, sestavljajo pa ga posamezna dejanja, ki si sledijo in se opravljajo na predpisan način in po določenem redu. Postopki potekajo po natančno določenih postopkovnih pravilih zato, da organi, ki v konkretnih postopkih odločajo, v vsakem primeru in za vsakega udeleženca v postopku vedo, kako morajo ravnati (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 18). Pravila upravnega postopka ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005, 119/2005, 24/2006, 105/2006, 126/2007, 65/2008, 47/2009, 48/2009, 8/2010, v nadaljevanju ZUP). Razlaga teh pravil je oprta na sodne judikate in upravno teorijo ter na metode razlage prava (Jerovšek, 2007, str. 11).

Upravni postopek je splet institutov (npr. načela, pristojnost, vloga, vročanje, roki, odločba, pritožba), ki urejajo način uveljavljanja materialnih pravic in obveznosti strank na področju upravnega prava, pri čemer upravni organi vršijo varstvo javnega interesa. Če postopek ni voden pravilno, je končni upravni akt izpodbojen zaradi formalne nezakonitosti. Upravni postopek je zato instrument pravne države in demokracije, posebej v povezavi z varstvom ustavnih pravic. Skupek procesnih institutov pa tudi predstavlja neko zaporedje dejanj v upravnem postopku in dovoljeni način njihovega izvajanja. Namen teh dejanj je oblikovati upravnopravno razmerje, ki pomeni za stranko pravico, obveznost ali pravno korist. Za stranko je upravni postopek procesno orodje za varstvo pravic v razmerju do uprave.

Po procesnih pravilih upravnega postopka se morajo torej ravnati organi odločanja in tudi stranke, kadar pred navedenimi organi uveljavljajo pravice ali pravne koristi oziroma se branijo v postopkih, ki so uvedeni zoper njih po uradni dolžnosti.

Kateri organi postopajo po ZUP

Zakon določa, da morajo po ZUP postopati različne skupine organov. Pri čemer pa kot organ zakon razume osebo javnega prava, osebo zasebnega prava, pravno ali fizično osebo, če imajo te osebe oblastno pooblastilo. Kot organ pa nastopajo tudi deli organizacijske enote samostojnega subjekta.

Po ZUP morajo torej postopati **državni upravni organi**, to so: ministrstva in njihovi organi v sestavi (uprave, inšpektorati, uradi), upravne enote in druge območne enote ministrstev. Med temi organi teče večina upravnih postopkov.

V upravnem postopku pa odločajo tudi **drugi državni organi**, to so: sodišča, državni zbor, državni svet, državni tožilec, vlada, državno pravobranilstvo, organi za postopek o prekrških, informacijska pooblaščenka ... Ti organi redko vodijo upravne postopke.

Po ZUP morajo postopati tudi **organi samoupravnih lokalnih skupnosti**: občinska uprava, župan, občinski svet, nadzorni zbor in organi skupne občinske uprave več občin. Izmed teh organov ZUP najpogosteje uporablja občinska uprava.

V upravnem postopku pa odločajo tudi **nosilci javnih pooblastil** in **izvajalci javnih služb**. Nosilci javnih pooblastil so agencije, zbornice, javna podjetja, javni zavodi, gospodarske družbe ... Izvajalci javnih služb pa so gospodarske javne službe, na področju negospodarstva (šole, muzeji, bolnice, drugi zavodi ...). Vsi ti organi, tako nosilci javnih pooblastil kot izvajalci javnih pooblastil, delujejo po ZUP le, če je predmet postopka upravna zadeva ali upravna stvar.

Kdaj se postopa po ZUP

Po ZUP morajo pristojni organi postopati, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank (1. člen ZUP).

ZUP se uporablja tudi v primerih, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev, smiselno pa tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo narave upravne zadeve, če ta področja niso urejena s posebnim postopkom (Grafenauer, 2001, str. 30).

Pristojni organi pa ne postopajo po ZUP, kadar ne gre za upravno zadevo. Tedaj izdajajo splošne akte (npr. šola določi pravila porabe sredstev v šolskem skladu, agencija za energijo določi tarife), vršijo realne upravne akte (tipično zlasti vodijo uradne evidence in izdajajo potrdila o podatkih v njih) ali pa sklepajo posle (npr. ministrstvo nakupuje službene avtomobile) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 13).

2.2 UPRAVNA ZADEVA ALI UPRAVNA STVAR

ZUP v svojem 2. členu definira upravno zadevo kot odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma stranke z nekega drugega upravnega prava. Pri čemer pa se šteje, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari.

Po ZUP imamo dve vrsti oziroma definiciji upravne zadeve, in sicer formalno in materialno.

Kadar upravno zadevo določa neposredno področni materialni predpis, gre za formalno definicijo upravne zadeve. Za upravno zadevo po področnem zakonu se šteje tudi zadeva, glede katere zakon uporablja določene dikcije s tem, ko določa, denimo, da o organ o neki zadevi "vodi upravni postopek", "izda upravno odločbo", da inšpektor nekaj "prepove" ali organ "dovoli", "soglaša" itd. Vse naštetu so znaki upravne zadeve, po vsebini pa je ključno, da obstojijo trije elementi:

- v postopku odloča oblastni organ (nadrejen stranki);
- predmet postopka je strankina upravnopravna pravica, pravna korist ali obveznost;
- o predmetu postopka se odloča, ne pa zgolj potrjuje že odločeno, svetuje ali informira.

Za upravno zadevo gre tudi, če je poleg gornjih naštetih znakov pri odločanju prisoten tudi vsaj potencialni ali že obstoječi konflikt (nasprotje) med strankinim zasebnim in javnim interesom. V tem primeru gre za materialno definicijo upravne zadeve. Potreba po zaščiti javnega interesa kaže na to, da je potrebno upravno oblikovanje upravnopravnega razmerja oziroma ukrepanje. Zaščita javnega interesa je klub zgoraj navedeni možnosti formalne definicije upravne zadeve brez ogroženosti javne koristi eden od temeljnih ciljev odločanja v upravnih zadevah. Za upravno zadevo v materialnem smislu gre, če so kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 13, 14):

- o zahtevku stranke oziroma predmetu postopka se odloča;
- odloča oblastni organ;
- predmet odločitve je priznanje ali zavrnitev pravice ali pravne koristi ali naložitev obveznosti ali ugotovitev pravice, pravne koristi ali obveznosti;
- gre za pravico, pravno korist ali obveznost, kot jo opredeljuje materialno upravno pravo;
- odloča se v posamični zadevi (z znanim ali vsaj individualno določljivim naslovníkom);
- pri odločanju se presoja (morebitna) kolizija (nasprotje) med javno koristjo in interesi strank/e v položaju.

Upravnih zadev je nekaj tisoč (kolikor pravic in dolžnosti): odmera dohodnine, izdaja gradbenega dovoljenja, določitev statusa vojnega invalida, odvzem otroka, pravica do očetovskega dopusta ...

2.3 POMEN IZRAZA »ORGAN« IN »URADNA OSEBA«

ZUP v svojem 5. členu uporablja izraz organ, ki se nanaša na organ državne uprave ali drug državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti in nosilca javnih pooblastil, ki mu zakon daje pristojnost za odločanje v upravni stvari.

S terminom »organ« ZUP opredeljuje vse v 1. členu navedene organe, ki imajo do strank oblastna upravičenja, ne glede na to ali gre za javnopravne ali zasebnopravne

subjekte, državne oziroma občinske organe ali samostojne pravne osebe ali celo fizične osebe. Če po ZUP niso mišljeni vsi naštetih organi, jih zakon poimenuje omejeno (na primer upravna enota, ministrstvo, organ lokalne skupnosti). Za pojem upravnega organa ni bistvena umeščenost nekega organa v neko vejo oblasti glede njegovo temeljno poslanstvo, ni merodajen njegov status niti to, ali gre za subjekt javnega ali zasebnega prava. Bistvena je pristojnost tega subjekta, kar mora biti opredeljeno v veljavnih predpisih (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 22).

Prav tako pa uporablja izraz uradna oseba, ki se nanaša na osebo, katera je v skladu z zakonom pooblaščen za odločanje v upravni zadevi ali za opravljanje posameznih dejanj v upravnem postopku.

V upravnem postopku običajno sodeluje več uradnih oseb, zlasti uradna oseba, ki postopek vodi, ter uradna oseba, ki odloči (izda končni akt). Pojem uradne osebe je treba ločiti od pojma organa, čeprav lahko ista oseba predstavlja tako organ kot tudi deluje v vlogi uradne osebe (na primer župan ali zasebnik koncesionar) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 22).

2.4 VRSTE UPRAVNEGA POSTOPKA

Pristojni organi vodijo dve vrsti postopka, in sicer splošni upravni postopek, ki je le eden in ki ga ureja ZUP, ter kar 4.000 posebnih upravnih postopkov (PUP), in sicer: izdaja gradbenega dovoljenja, izdaja dovoljenja za prebivanje, izdaja orožnega lista, izdaja prometnega dovoljenja, odmera dohodnine, registracija vozila, dodelitev otroškega dodatka, izbira koncesionarja in še veliko drugih.

2.4.1 Splošni upravni postopek

Za splošni upravni postopek je značilno (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 20):

- da velja za odločanje o upravnih zadevah na najrazličnejših (vseh) upravnih področjih (ne glede na to, kateri materialni predpis se uporabi),
- da velja za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih zadevah, torej ne glede na to, kateri organ odloča o upravni zadevi (prvostopenjski, drugostopenjski, državni upravni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti, nosilec javnega pooblastila ...).

Splošni upravni postopek ureja ZUP. Zakon ureja vsa potrebna pravila za vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah v najrazličnejših področjih. Splošna pravila upravnega postopka, po katerih se ravna v vsakem upravnem postopku, so: temeljna načela postopka, pristojnost, občevanje med organi in strankami, stranke in njihovo zastopanje, jezik v postopku, vročanje, roke in narok ter vrnitev v prejšnje stanje, vzdrževanje reda, stroške postopka (Jerovšek, 2007, str. 13, 14).

Kljub temu da ZUP predstavlja enotna pravila upravnega postopka, pa v 3. členu določa, da se lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno

področje v posebnem zakonu uredijo drugače, če je za postopanje na takem področju to potrebno.

2.4.2 Posebni upravni postopek in subsidiarna uporaba ZUP

Posebni upravni postopki so postopki pridobitve posameznih pravic oz. naložitve posameznih obveznosti. Posebnih upravnih postopkov je toliko kot upravnih zadev. Pri vsakem posebnem upravnem postopku pa velja, da se najprej (to je nadrejeno) uporablja področni zakon nadrejeno, šele če področni zakon nima določb o postopku, se uporablja ZUP. ZUP se uporablja podrejeno oz. subsidiarno. To pomeni, da se ZUP uporablja, če področni zakon o posameznem procesnem vprašanju ne vsebuje pravil (na primer: ZUP določa, da je rok za pritožbo 15 dni, področni zakon pa lahko določi več ali manj dni).

Področni zakon pa ZUP ne more izključiti v celoti. ZUP se uporablja tudi v neupravnih postopkih, kadar gre za javnopravne pravice ali obveznosti in področni zakon nima urejenega postopka. ZUP se uporablja tudi v prekrškovnih postopkih, v disciplinskih postopkih zoper študente, nasploh v šolstvu, na primer glede vpogleda v osebne podatke, imenovanje na funkcije (ravnatelja OŠ) in podobno. Vendar se v teh primerih ZUP uporablja le in kolikor je mogoče glede na naravo zadeve, torej le smiselno. Smiselna uporaba ZUP pa pomeni zgolj uporabo temeljnih načel ZUP, kot so na primer: dolžnost obrazložitve oblastne odločitve, pravica do pritožbe, sestavni deli odločbe, pravica stranke, da se brani.

Namen smiselne, še bolj pa subsidiarne rabe ZUP je v tem, da se na vseh upravnih področjih določi minimalne standarde varstva pravic strank in javne koristi.

Upravni postopek je temeljni (poslovni) proces na upravnih enotah. Upravna enota Grosuplje je organ državne uprave, ki opravlja za državljane in pravne osebe upravne storitve. Občanom in poslovnim subjektom, lokalnim skupnostim in ostalim institucijam izdaja posamične upravne akte (odločbe, sklepe) na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku ter posameznih materialnih predpisov. UE opravlja tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezno področje. Pri tem mora spoštovati z zakonom določene roke. Sredstva za izvajanje svojih pristojnosti dobi Upravna enota Grosuplje iz državnega proračuna.

2.5 UPORABA ZUP V DRUGIH JAVNOPRAVNIH ZADEVAH

Smiselno in subsidiarno se ZUP uporablja tudi v drugih javnopravnih zadevah, če odločanje ni urejeno s posebnim postopkom in če je uporaba posameznih določb splošnega upravnega postopka pri določeni vrsti javnopravnih stvari sploh mogoča in smotrna (Breznik et al., 2008, str. 54).

Rabo ZUP nekateri področni zakoni določajo, celo podrejeno ali pa smiselno izven sfere javnopravnega, v posameznih delih ZUP. V praksi se pogosto uporablja npr. pri pravilih o vročanju, saj se ZUP vnaša zaradi učinkovitega sistema osebnega vročanja npr. celo v pravdni ali kazenski postopek npr. glede sodnih taks. ZUP je torej glede na število in pomen ter subsidiarno in smiselno rabo eden najbolj pomembnih zakonov v pravnem redu Republike Slovenije.

V neupravnih zadevah se ZUP uporablja le načelno, se pravi v neupravnih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve in zanje ni predpisan poseben postopek z zakonom ali drugim predpisom. Smiselna raba pomeni, da se uporaba posameznih institutov splošnega upravnega postopka prilagodi naravi zadeve. Pravila ZUP morajo smiselno uporabljati tako v javnopravnih razmerjih vsi javnopravni subjekti (zavodi, zbornice, združenja, društva, ustanove) kadarkoli odredijo določena ravnanja ali priznavajo pravice in nalagajo obveznosti v zadevah, ki jih ne moremo opredeliti za upravne zadeve. Namen tega pravila je, da se v vseh javnopravnih zadevah zagotovijo minimalni postopkovni standardi odločanja in varstva pravic udeležencev teh postopkov (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 19).

3 NAČELA KOMUNICIRANJA MED ORGANI IN STRANKAMI

V prvem poglavju ZUP opredeljuje temeljna načela, ki so temelj za razumevanje in pravilno uporabo posameznih določil zakona. Temeljna načela so torej namenjena zagotovitvi minimalnega procesnega položaja stranke v razmerju do oblastnega organa, da ta ne zlorabi svojih pooblastil. So inštrument varstva pravic strank, zato tudi velja, da ta del ZUP ni podrejen področnemu zakonu (ker naj bi veljala na vseh upravnih področjih). Temeljna načela pa so tudi razlagalna pravila za posamezne določbe celotnega zakona.

Poleg temeljnih načel ZUP pa je pri upravnem odločanju potrebno upoštevati tudi druga načela, ki se sicer obravnavajo v okviru upravnega prava: načelo delitve oblasti, načelo enakosti pred zakonom, načelo sorazmernosti, načelo strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti uprave, načelo spoštovanja osebnosti in osebnega dostojanstva, načelo javnosti dela uprave (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 69, 70).

Temeljna načela so v ZUP določena po nekem vrstnem redu, toda so vsa enako pomembna, razen dveh izjem, in sicer: prva izjema je, da je prvo načelo najbolj pomembno, ter druga izjema je, da je zadnje, torej deveto načelo, podrejeno ostalim osmim načelom. Temeljna načela so naslednja:

- načelo zakonitosti,
- načelo varstva pravic strank in javne koristi,
- načelo materialne resnice,
- načelo zaslišanja stranke,
- načelo proste presoje dokazov,
- načelo dolžnosti govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice,
- načelo samostojnosti pri odločanju,
- načelo pravice do pritožbe,
- načelo ekonomičnosti postopka.

Za komuniciranje veljajo vsa temeljna načela, vendar pa se izvedbeno izpostavlja načelo varstva pravic strank, načelo zaslišanja stranke ter načelo ekonomičnosti postopka. Poleg temeljnih načel se uporabljajo tudi posebna načela, ki so aktualna v posameznih fazah postopka, na primer za ugotovitveni in dokazni postopek ustnost in pisnost, razpravno in preiskovalno načelo, neposrednost in posrednost, koncentracija ter javnost in tajnost (Kovač, 2004, str. 77).

V petem poglavju z naslovom Občevanje organov in strank ZUP obravnava oblike komuniciranja med organi in strankami. Občevanje pomeni formalno komunikacijo z določenimi pravnimi učinki.

V ožjem smislu se kot oblike komuniciranja štejejo vloge, vabila, zapisniki in uveljavljanje pravice do pregleda, prepisa in preslikave dokumentov (spisa) ter obvestil o poteku postopka. V širšem smislu pa pomeni rabo jezika v postopku in vročanje (Kovač, 2004, str. 74).

V upravnem postopku lahko sodelujejo uradne osebe in stranke oziroma njeni zastopniki. Stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična ali pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katere zahtevo je začel postopek ali zoper katero teče postopek. Stranke so lahko tudi skupina oseb, če so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku.

3.1 VARSTVO PRAVIC STRANKE

To načelo obvezuje organe, da v postopku in odločanju omogočajo strankam, da čim lažje uveljavljajo in zavarujejo svoje pravice, hkrati pa morajo organi po uradni dolžnosti paziti na to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom (Jerovšek, 2007, str. 28).

Načelo varstva pravic strank ima že osnovo v 14. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da so v Sloveniji vsi pred zakonom enaki in so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli druge osebne okoliščine. V 22. členu Ustave pa je vsakomur zagotovljeno enako varstvo pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki določajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (Grafenauer, 2001, str. 37, 38).

Organi imajo torej dvojno vlogo, namreč dolžni so hkrati varovati zakonite pravice in interese stranke in drugih udeležencev v postopku in omogočiti njihovo uveljavitev, na drugi strani pa zavarovati javne koristi. Javna korist je splošna družbena korist, ki jo kot tako določi država s predpisom, praviloma zakonom. Bistvo tega načela je, da javni interes, kadar pride v konflikt z interesi posameznikov, prevlada.

ZUP v drugem in četrtem odstavku 7. člena opredeljuje tudi pomoč neuki stranki, saj od organa zahteva, da stranki svetuje in jo informira o postopku uveljavljanja njenih pravic. Prav tako pa v tem členu zahteva od organa upoštevanje sorazmernosti, to pomeni, da izbira za stranko milejši ukrep, če obstaja več ukrepov z istim učinkom in se z njimi še vedno doseže namen.

Pomoč neuki stranki ni omejena le na dolžnost poučevanja o procesnih pravicah v upravnem postopku. Pouka o procesnih pravicah ni mogoče ločiti od pouka o materialnih pravicah, saj so prve povezane z drugimi. Prav zaradi tega je uradna oseba dolžna opozoriti vsakogar na možnost, da lahko uveljavi materialno pravico,

kadar glede na dano dejansko stanje izve ali misli, da ima opozorjeni podlago za uveljavitev kakšne pravice. Med opozorili stranki so pomembna predvsem tista, ki se nanašajo na položaj stranke v postopku in na procesno varstvo, ki ga uživa, predvsem (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 38, 39):

- na pravico biti zaslišana v postopku (9. člen ZUP);
- da lahko pripelje priče, na katere se namerava sklicevati (17. člen ZUP);
- na pravico spremljati potek postopka po tolmaču, če ne zna jezika, v katerem teče postopek (62. člen ZUP);
- naj prinese na obravnavo pisma in druga dokazila (71. člena ZUP);
- na posledice, če se vabilu ne bo odzvala ali opravičila izostanka (71. člen ZUP);
- na pravico do povrnitve stroškov, ki jih je imela v postopku (116. člen ZUP);
- na pravico, da lahko prosi za oprostitev plačila stroškov (119. člen ZUP);
- na možnost, da predloži pisno izjavo, če njena navzočnost ni nujna (141. člen ZUP);
- na to, da je nova stranka predložila zahtevek za vstop v postopek (142. člen ZUP);
- da ima pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka in dajati potrebne podatke (146. člen ZUP).

Primer iz sodne prakse:

Sodba Vrhovnega sodišča RS št. I Up 253/2003-4 z dne 29. 11. 2006 - sodišče je v postopku obnove postopka izdaje lokacijskega dovoljenja (odločba UE Grosuplje) razsodilo, da tožeča stranka v tem postopku nima položaja stranke v postopku.

3.2 NAČELO ZASLIŠANJA STRANKE

To načelo pomeni obvezo organa, da stranki nudi možnost, da se izjavi. Pravica, da se izjavi, se realizira na različne načine, in sicer pisno ali ustno in v sklopu tega načela torej lahko:

- navaja dejstva sebi v korist,
- izpodbija dejstva sebi v škodo,
- predlaga dokaze, ki potrjujejo resničnost dejstev sebi v prid,
- lahko ugovarja dejanjem uradne osebe (na primer postavitvi izvedenca),
- lahko zahteva izločitev domnevno pristranske uradne osebe,
- vlaga pravna sredstva (pritožba ...).

Načelo zaslišanja stranke torej zagotavlja eno najpomembnejših procesnih pravic, s katero se daje stranki možnost uveljavljanja pravic in branjenja interesa, tako da ima pregled nad potekom postopka ter da lahko odločilno vpliva na ugotovitveni in dokazni postopek, ko s svojimi izjavami pobija izjave drugih. Tega načela pa ni potrebno upoštevati v skrajšanem ugotovitvenem postopku, saj lahko po 144. členu ZUP organ takoj odloči, ne da bi bilo potrebno zaslišati stranke. Če je to načelo kršeno, gre za eno od sedmih tako imenovanih absolutnih bistvenih postopkovnih

napak (3. točka 2. odstavka 237. člena ZUP), pa tudi za kršitev 22. člena Ustave Republike Slovenije.

Zoper dokončno določbo, ki je izdana brez zaslišanja stranke, je dopusten upravni spor ali drugo sodno sredstvo (25. člen Ustave RS). Možna pa je tudi obnova postopka (260. člen ZUP) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 51).

Primer iz sodne prakse:

Če so v postopku udeležene stranke z nasprotnimi interesi, mora imeti vsaka stranka možnost, da se izjavi o zahtevkih in navedbah strank z nasprotnim interesom. Zato bi morala tožena stranka pri vprašanju, ali naj se pogodba pokaže prosilki, dati status stranke tudi podpisnikom pogodbe.

(Sodba US RS, št. U 1557/2007 z dne 26.03.2008)

3.3 EKONOMIČNOST POSTOPKA

To načelo je podrejeno drugim načelom. Nanaša se na trajanje in stroške postopka. Načelo od organov zahteva, da se postopki vodijo čim hitreje, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da je odločba še vedno pravilna in zakonita. Ekonomičnost postopka pride do izraza pri rabi dokazil; upravni organ mora namreč uporabiti manj in cenejša dokazna sredstva, če je že z njimi mogoče ugotoviti dejstva na stopnji odgovornosti.

Za uresničitev načela ekonomičnosti ZUP podaja upravnim organom naslednje možnosti (Kovač, 2004, str. 79,80):

- pravna pomoč (33., 34. člen),
- skupni predstavnik (52. člen),
- vročanje in posredovanje po pooblaščenju (53., 88., 89. člen),
- prisilna privedba stranke in priče (73. člen),
- združitve postopka (130. - 132. člen),
- pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc (139. člen) in od drugih organov in oseb (140. člen),
- skrajšanega ugotovitvenega postopka (144. člen),
- alterniranja dokaznih sredstev (164. - 206. člen),
- rok za izdajo odločbe oziroma odločanje v razumnem roku (222. člen).

Načelo ekonomičnosti torej dejansko vsebuje troje podnačel, in sicer (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 63):

- načelo hitrosti postopka – se doseže z zavrnitvijo izvajanja tistih dejanj, ki za ugotovitev dejanskega stanja niso bistvena;
- načelo varčnosti – zahteva, da se postopek vodi s čim manjšimi stroški ter s čim manjšo zamudo za stranke, druge udeležence in za organ;

- načelo učinkovitosti – zahteva, da se preskrbi vse, kar je potrebno za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in za zavarovanje pravic strank ter javnih korist.

Primer iz sodne prakse:

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je Odločbo Upravne enote Grosuplje št. 130-351/2006, s katero je bil stranki priznan status vojnega veterana z dne 19.2.2007 odpravil in jo vrnil v ponovni. V obrazložitvi je navedel, da zadevo vrača v ponovni postopek prvostopenjskemu organu zaradi ekonomičnosti postopka.

Če so v postopku udeležene stranke z nasprotnimi interesi, mora imeti vsaka stranka možnost, da se izjavo o zahtevkih in navedbah strank z nasprotnim interesom. Zato bi morala tožena stranka pri vprašanju, ali naj se pogodba pokaže prosilki, dati status stranke tudi podpisnikom pogodbe.

(Sodba US RS, št. U 1557/2007 z dne 26. 3. 2008)

4 JEZIK V POSTOPKU

ZUP določa, da se v upravnem postopku kot uradni jezik uporablja slovenščina. To pa že določa tudi Ustava Republike Slovenije v 11. členu, ki določa, da je uradni jezik v Sloveniji slovenščina ter da na območjih občin, v katerih živi italijanska ali madžarska narodna skupnost, tudi italijanščina ali madžarščina.

ZUP v 62. členu določa, da se v slovenščini vlagajo vloge, pišejo odločbe, sklepi, zapisniki, uradni zaznamki in druga pisanja ter se opravljajo vsa dejanja v postopku.

Če se postopek na prvi stopnji vodi v italijanščini ali madžarščini, ima stranka kot pripadnik narodne manjšine pravico uporabljati ta jezik tudi v postopkih s pravnimi sredstvi na centralni ravni - nad organi, s sedežem v Ljubljani.

Stroške prevajanja krije proračun, saj velika večina uradnih oseb na institucijah s sedežem v Ljubljani, za razliko od prvostopenjskih organov, ne zna teh jezikov (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 103).

Če organ prejme vlogo v jeziku, ki ni uradni jezik RS, mora postopati z njo kot z nepopolno vlogo. To pomeni, da vložnika pozove, naj predloži vlogo v slovenščini v določenem roku. Če vložnik tega ne stori v določenem roku, lahko organ vlogo s sklepom zavrže. Dopis, s katerim organ poziva vložnika, mora vsebovati naslednje sestavine:

- zahteva po prevodu v slovenščino,
- rok, v katerem naj stranka predloži prevod,
- opozorilo na posledice, če stranka v roku ne predloži prevoda.

Na območju občin, kjer sta pri organu poleg slovenskega jezika uradna jezika tudi jezika narodne skupnosti, upravni postopek teče v slovenskem jeziku in jeziku narodne skupnosti, če stranka v tem jeziku vloži zahtevo, na podlagi katere se postopek začne, oziroma če stranka to zahteva kadarkoli med postopkom. Če so v postopku tudi udeležene stranke, ki niso zahtevale postopka v jeziku narodne skupnosti, postopek teče v slovenskem jeziku in jeziku narodne skupnosti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 195).

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) pa se v zvezi z uporabo jezika postavlja vprašanje, ali lahko nastopajo pred slovenskimi upravnimi organi državljani EU oziroma drugih držav članic EU v svojih uradnih jezikih, enako velja za zastopnike. Odgovor je zaenkrat nikalen, seveda pa se lahko vsi jeziki kot enakopravni uporabljajo pred institucijam EU. Posebnosti so možne po področni zakonodaji (Kovač, 2004, str. 84).

Kršitev pravil o uporabi jezika v postopku se šteje kot absolutna bistvena postopkovna napaka (5. točka 2. odstavka 237. člena ZUP).

Osebe, ki ne znajo uradnega jezika, imajo tudi pravico do tolmača, ne glede na status državljanstva ali tujca, vendar pa so stroški prevajanja praviloma na njihovi strani. V praksi velja, da se tolmač v postopkih določi po uradni dolžnosti, čeprav ga stranka ne želi in ne želi plačati stroškov, ker se le tako lahko zagotovi, da bo stranka razumela, katera obveznost se ji nalaga (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 103).

UE Grosuplje ima za tuje stranke pripravljene obrazce v različnih jezikih, ki se največ uporabljajo, to so v angleškem, nemškem, makedonskem, hrvaškem ter albanskem jeziku. V praksi se tujci ne poslužujejo storitev uradnih prevajalcev, pač pa s seboj pripeljejo svoje prijatelje, ki poznajo tako njihov jezik kot tudi slovenski. Vsi obrazci pa morajo biti izpolnjeni v slovenskem jeziku, saj je to uradni jezik. Prav tako pa morajo biti vsi akti, ki jih izda organ, v slovenskem jeziku. V praksi se je tudi že zgodilo, da je stranka oddala obrazec v svojem materinem jeziku, vendar jo je organ pozval, da v roku odpravi napako.

5 KOMUNICIRANJE ORGANOV IN STRANK V UPRAVNEM POSTOPKU

5.1 VLOGE

Z vlogami so mišljene zahteve, predlogi, prijave, prošnje, pritožbe, ugovori in druga dejanja, s katerimi se posamezniki ali pravne osebe oziroma organizacije obračajo na organe.

Ko gre za postopke na zahtevo stranke, je zelo pomemben zahtevnik; namreč taka vloga je dejavnik sprožitve postopka in se od trenutka njene popolnosti šteje rok za odločitev o zadevi (Kovač, 2004, str. 84).

Splošno velja, da je za upravni postopek in odločanje v upravnem postopku pomembno predvsem, kaj vloga vsebuje, ne pa, kako je stranka vlogo poimenovala. Organ mora obravnavati vlogo skladno z njeno vsebino. To pomeni, če je iz vsebine vloge razvidno, da gre za pritožbo, jo je treba tako tudi obravnavati.

Organ lahko po 111. členu ZUP kaznuje z denarno kaznijo do 500 evrov, osebo, ki v vlogi žali organ, uradno osebo, stranko z nasprotnim interesom ali druge udeležence v postopku. Zoper sklep o kazni je dovoljena pritožba, ki pa ima nesuspenzivni učinek, kar pomeni, da ne zadrži izvršitve kazni.

5.1.1 Oblika in vsebina vloge

Po ZUP je način vložitve vloge določen tako, da praviloma (razen če področni predpis določi drugače) stranka sama odloči, kako bo vlogo vložila. To pa tudi velja, če so predpisani obrazci vlog (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 104).

Vloge se lahko vložijo v pisni obliki, ustno pri organu na zapisnik ali v elektronski obliki. Obliko vloge torej izbira zgolj samo stranka. Vendar pa je pisna oblika vloge najpomembnejša za stranko, saj lahko v taki vlogi podrobno navede vse tisto, kar je pomembno za odločanje v konkretni zadevi.

Pisna vloga je vloga, ki je napisana ali natisnjena in lastnoročno podpisana, ali vloga, ki je v elektronski obliki in je podpisana z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom (2. odstavek 63. člena ZUP).

Vloga se lahko vložijo tudi na predpisanem ali drugače pripravljenem obrazcu. Stranka lahko vlogo vložijo na predpisanih obrazcih, na nepredpisanih obrazcih, ali pa vlogo, kjer oblika ni določena (tako imenovana prosta oblika vloge). Če tudi je obrazec vloge predpisan, mora organ sprejeti vlogo v drugačni obliki, če ima vse potrebne sestavine.

Vloga se lahko vloži tudi ustno na zapisnik pri prisojnem organu. Zapisnik se sestavi o vseh pomembnejših dejanjih in izjavah udeležencev v postopku.

Posebna oblika ustne vloge je telefonska vloga ali vloga po elektronski poti brez varnega elektronskega podpisa s kvalificiranim potrdilom. Pisna ali ustna vloga se izroči ali pošlje oziroma da na zapisnik organu, ki je pristojen za sprejem vloge. Stranka, ki daje vlogo, mora paziti, da jo izroči ali pošlje organu, ki je pristojen za sprejem vlog. To je pomembno predvsem pri presoji vprašanja, ali je bila vloga pravočasno vložena (Androjna, 2006, str. 201).

ZUP določa, da mora imeti vsaka vloga minimalno štiri sestavine, in sicer:

- navedbo organa, ki mu je vloga namenjena,
- osebno ime, firmo oziroma ime vložnika oziroma njegova zastopnika,
- zadevo, katere se tiče (navedena mora biti tako, da je iz njene vsebine razvidno za kaj gre),
- lastnoročni podpis vložnika oziroma zastopnika ter datum in kraj. Navedeni datum še ne pomeni datuma vložitve vloge, po ZUP se šteje, da je vloga vložena na dan, ko jo organ sprejme.

Področni zakoni pa običajno določijo dodatne sestavine kot priloge zahtevku, na primer fotografija za potni list, projektna dokumentacija za gradbeno dovoljenje (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 105).

Zakon pa hkrati določa, da ni sestavina vloge izpisek oziroma potrdilo iz uradnih evidenc, te podatke si mora namreč organ pridobiti sam po uradni dolžnosti (na primer potrdilo o vpisu). Ta določba velja že od junija 2002, vendar pa se v praksi še vedno zelo redko upošteva. Organi pa si ne pridobijo teh podatkov samo v 2 primerih:

- če gre za podatke z oznako "davčne tajnosti",
- če stranka ob vložitvi vloge izrecno prepove organu, da pridobiva podatke zanj.

Ti izjemi pa veljata le, če področni zakon ne določa drugače.

5.1.2 Sprejem vloge

Ne glede na to, za kakšno vrsto vloge gre, se izroči ali pošlje oziroma da na zapisnik organu, ki je pristojen za njen sprejem. Vloga se lahko vloži vsak delovnik med poslovnim časom, po elektronski poti pa ves čas, torej kadarkoli, ne glede na poslovni čas pristojnega organa. Vloge se lahko vložijo tudi pri organih, ki opravljajo naloge enotnih vstopnih točk. Ti organi morajo vloge nemudoma v fizični obliki ali po elektronski obliki, podpisane z varnim elektronskim podpisom organa, posredovati pristojnim organom. Organ mora s takšno vlogo postopati enako kot z vlogo, ki jo dobi po elektronski poti neposredno od stranke (64. člen ZUP).

Organ lahko za vloge, ki niso vezane na rok in tudi sicer niso neodložljive, določi, da se sprejemajo samo ob določenih urah v delovnem času in ob uradnih dneh. Čas vlaganja takih vlog pa mora vsak organ objaviti v svojih prostorih na vidnem mestu (Grafenauer, 2001, str. 84).

Organ, ki je pristojen za sprejem vloge oziroma ustnega sporočila, je dolžan sprejeti vlogo, ki se mu jo izroči oziroma vzeti ustno sporočilo na zapisnik (1. odstavek 65. člena ZUP). Uradna oseba, ki je sprejela vlogo, mora na zahtevo vložnika potrditi prejem vloge. Za potrditev prejema vloge se ne plača taksa. Pri prejemu vloge po elektronski obliki informacijski sistem vložniku samodejno potrdi prejem vloge.

Če organ ugotovi, da ni pristojen za sprejem vloge, ki je bila vložena po pošti ali po elektronski poti, ni pa nobenega dvoma o tem, kateri organ je pristojen za sprejem take vloge, jo je dolžan brez odlašanja poslati pristojnemu organu ali sodišču in o tem obvestiti vložnika. V primeru, da ne ve, kateri organ bi bil pristojen za reševanje zadeve, brez odlašanja vlogo s sklepom zavrne zaradi nepristojnosti in sklep vroči vlagatelju. Zoper ta sklep je možna pritožba.

Če pa vlogo prinese vlagatelj osebno ali jo želi dati na zapisnik in organ ugotovi, da ni pristojen za tako vlogo, napoti vložnika k pristojnemu organu. Če vlagatelj kljub temu vztraja, naj organ sprejme vlogo, jo mora sprejeti, vendar jo takoj s sklepom zavrže in sklep izroči ali vroči vlagatelju. Tudi zoper ta sklep je dovoljena pritožba.

Organ lahko s sklepom zavrže vlogo tudi v primeru, če ugotovi, da se vloga ne nanaša na upravno zadevo (129. člen ZUP).

Če organ prejme vlogo, v kateri je več zahtevkov in ni za vse zahtevke pristojen, vzame iz vloge tiste zahtevke, za katere je pristojen, glede drugih pa ravna kot z vlogo, za katero ni pristojen (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 107).

Primer iz sodne prakse:

Za isto upravno zadevo v smislu določbe 4. točke 1. odstavka 129. člena ZUP gre takrat, ko teče postopek oziroma organ odloča o isti pravici, obveznosti ali pravni koristi (istem zahtevku, kadar postopek ne teče po uradni dolžnosti) istega subjekta. Identičnost razlogov v predlogih različnih vlagateljev, da se isti upravni akt izreče za ničnega, ne more biti razlog za zavrženje kasneje vloženega predloga iz razloga po 4. točki 1. odstavka 129. člena ZUP.

(Sodba US RS, št. U 2095/2007 z dne 4. 9. 2008)

5.1.3 Vloga v elektronski obliki

Z razvojem informacijske tehnologije in uvedbo elektronskega poslovanja v upravi se poleg klasične pisne oblike vloge čedalje pogosteje pojavljajo vloge v elektronski obliki.

V skladu z drugim odstavkom 63. člena ZUP se šteje za pisno vlogo tudi vloga v elektronski obliki in je podpisana z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom. Vloga v elektronski obliki se vloži tako, da se pošlje po elektronski poti informacijskem sistemu organa ali enotnemu informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje. Informacijski sistem vložniku samodejno potrdi prejem vloge (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 196, 197).

Elektronsko poslovanje v upravi je urejeno s predpisi, in sicer z Zakonom o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Uradni list RS, št. 57/2000, 30/2001, 25/2004, 73/2004, 98/2004, 61/2006, v nadaljevanju ZEPEP) ter z Uredbo o pogojih za elektronsko poslovanje in elektronsko podpisovanje (Uradni list RS, št. 77/2000, 2/2001, 86/2006, v nadaljevanje UEPEP).

ZEPEP definira elektronski podpis kot niz podatkov v elektronski obliki, ki so vsebovani, dodani ali logično povezani z drugimi podatki in namenjeni preverjanju pristnosti teh podatkov ter identifikaciji podpisnika. Varen elektronski podpis je elektronski podpis, ki mora izpolnjevati naslednje zahteve: da je povezan izključno s podpisnikom; da je iz njega mogoče zanesljivo ugotoviti podpisnika; da je ustvarjen s sredstvi za varno elektronsko podpisovanje, ki so izključno pod podpisnikovim nadzorom; da je povezan s podatki, na katere se nanaša, tako da je opazna vsaka kasnejša sprememba teh podatkov ali povezave z njimi.

Varen elektronski podpis pa mora biti overjen še s kvalificiranim potrdilom in šele tak elektronski podpis je lahko enakovreden lastnoročnemu podpisu. Kvalificirano potrdilo ima iste lastnosti kot običajno potrdilo, le da zakon zanj podrobneje določa njegovo vsebino ter način izdaje, uporabe in preklica.

ZUP določa, da lahko vlada z uredbo določi seznam vlog, ki se lahko vložijo po telefonu ali elektronski poti brez varnega elektronskega podpisa s kvalificiranim potrdilom, in način identifikacije strank v tem primeru (7. odstavek 63. člena ZUP).

Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/2005, 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007, 122/2007, 31/2008, 35/2009, 58/2010) sicer ne opredeli natančno seznama vlog, ki so lahko brez varnega elektronskega podpisa s kvalificiranim potrdilom, vendar pa v 107. členu določa, da morajo biti vloge v elektronski obliki varno elektronsko podpisane in podpis overjen s kvalificiranim potrdilom v naslednjih primerih:

- če z njimi stranke sporočajo podatke, na katerih bo temeljila odločitev organa;

- če z njimi stranke prevzemajo določene obveznosti ali se odpovedujejo svojim pravicam;
- če z njimi zahtevajo posredovanje osebnih podatkov, poslovnih skrivnosti ali drugače varovanih podatkov na svoj elektronski naslov ali na poštni naslov, ki se razlikuje od uradno evidentiranega stalnega ali začasnega prebivališča.

V vseh drugih primerih vloge v elektronski obliki ni potrebno varno elektronsko podpisati, kljub temu pa lahko organ zahteva potrditev pristnosti vloge z overjenim lastnoročnim podpisom ali varnim elektronskim podpisom, če dvomi o pristnosti vloge.

5.1.4 Nepopolna in nerazumljiva vloga

Če vloga nima vseh sestavin po ZUP ali po področni zakonodaji ali če je nejasna (to pomeni, da organ ne mora razbrati kaj stranka želi oziroma predlaga), je samo zaradi tega ni dovoljeno zavreči. Organ mora to ugotoviti v petih delovnih dneh od prejema vloge. Če vloga ni popolna, mora organ vložnika pozvati k dopolnitvi te vloge, in sicer po 67. členu ZUP. Ta člen je v zakon umeščen na priporočilo oziroma zahtevo Sveta Evrope. Je izraz demokratičnosti po smernicah Sveta Evrope. Da mora organ dati vložniku možnost dopolnitve vloge, je določeno tudi v smernicah Sveta Evrope – organizacija, ki skrbi za človekove pravice. Postopek z nepopolno vlogo poteka tako, da mora organ vložniku poslati zahtevo za dopolnitev vloge v obliki dopisa.

Primer iz sodne prakse:

Če upravni organ pozove stranko na dopolnitev vloge, mora v pozivu jasno navesti, katera dokazila naj stranka predloži, in jo tudi pravilno opozoriti na posledico, ki jo bo doletela, če vloge ne bo dopolnila.

(Sodba VS RS, št. I Up 103/2005 z dne 5.6.2003, VS15357)

Organ mora v dopisu torej upoštevati tri obvezne sestavine, ki so:

- kaj v vlogi manjka (v sodnih pozivih ni te sestavine);
- določitev roka za dopolnitev. Ta rok v zakonu ni določen, ampak ga določi uradna oseba v konkretnem primeru glede na okoliščine tega problema. Ta rok se lahko na prošnjo stranke podaljša, če stranka zaprosi za podaljšanje, vendar mora biti prošnja izdana pred iztekom prvotnega roka;
- opozorilo - na posledice, ki sledijo, če vložnik ne dopolni vloge v danem roku. Opozorilo je pogoj za nastanek posledic. Če ni opozorila, ni posledice. Posledica pa je zavrženje vloge s sklepom (postopek se konča, še preden se je začel).

Ta dopis se mora obvezno vročiti osebno s predpisano modro ovojnico (kuverto).

Če stranka pomanjkljivosti odpravi v danem roku, se šteje, da je vloga vložena takrat, ko je popolna, a to velja le za rok izdaje odločbe, ne pa za varstvo materialnih pravic,

katerih uveljavljanje je ob kasnejši dopolnitvi zajamčeno že od dneva vložitve prvotne vloge (Kovač, 2004, str. 86). Če stranka v danem roku pomanjkljivosti ne odpravi, organ s sklepom vlogo zavrže.

Primer iz sodne prakse:

*Vloge ni mogoče zavreči na podlagi 2. odstavka 67. člena ZUP, če je stranka vlogo ustrezno dopolnila pred odločitvijo upravnega organa. Upravni organ mora zato tako vlogo upoštevati kot pravočasno in jo obravnavati po vsebini.
(Sodba US RS, št. U 676/2007 z dne 9. 9. 2008)*

Če organ dobi vlogo po elektronski poti brez zahtevanega ustreznega varnega elektronskega podpisa in dvomi, ali jo je res poslal tisti, ki je naveden kot vložnik, lahko zahteva, da stranka tako prejeta vlogo potrdi s pisno potrditvijo. Če stranka ne ravna tako v določenem roku, organ s sklepom zavrže vlogo. Organ pa lahko vlogo s sklepom zavrže tudi v primeru, ko dvomi v pristnost podpisa na pisni vlogi, ki je ni prejel osebno od vložnika.

Nerazumljiva vloga se obravnava enako kot nepopolna vloga. Organ ne sme predpostavljati vsebine vloge, saj gre v takem primeru za eno od bistvenih kršitev pravil postopka. Drugi odstavek 67. člena ZUP določa, da če stranka vlogo dopolni, se šteje, da je bila vložena takrat, ko je popolna, a to velja le za rok izdaje odločbe, ne pa za varstvo materialnih pravic (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 106).

5.1.5 Pravočasnost vloge

Za vlogo se šteje, da je vložena pravočasno, če jo pristojni organ prejme, preden se izteče pritožbeni rok. Če je vloga poslana po elektronski poti, se šteje za pravočasno, če jo je informacijski sistem organa ali informacijski sistem za sprejem vlog, vročanje in obveščanje prejel pred iztekom roka (1. odstavek 68. člena ZUP).

Če pa se vloga pošlje po pošti priporočeno, se za dan, ko je organ prejel vlogo, šteje dan oddaje na pošto. Za osebe, ki so v vojaški službi, se za dan, ko je organ prejel vlogo, šteje dan, ko te osebe vročijo vlogo vojaški enoti oziroma poveljstvu. Za osebe, ki pa jim je bila vzeta prostost, se za dan, ko je organ prejel vlogo, šteje dan, ko te osebe izročijo vlogo upravi zavoda, v katerem so (Grafenauer, 2005, str. 67).

Kljub temu da je vloga nepopolna ali nerazumljiva, se šteje za pravočasno vloženo, če je prvotna vloga prispela v roku in če jo je stranka pozneje na poziv organa dopolnila v odrejenem roku. Če pa je ni dopolnila v danem roku, jo organ zavrže. Rok za izdajo odločbe teče od dneva dopolnjene vloge.

5.2 VABILA

Pri izvedbi postopka je večkrat potrebno sodelovanje kakšnega od udeležencev postopka. Vabilo je sredstvo, s katerim organ zahteva od udeleženca (na primer stranke, priče, izvedenca, tolmača ali druge osebe), katerega navzočnost je potrebna v postopku, naj pride zaradi sodelovanja pri določenem dejanju postopka (na primer pri zaslišanju, ustni obravnavi, ogledu na kraju samem) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 212).

Organ, ki postopek vodi, je upravičen povabiti tistega, čigar navzočnost je v postopku potrebna, ob pogoju, da ta prebiva (stalno ali začasno) na njegovem območju. Izjemoma lahko organ povabi, vendar samo na ustno obravnavo, tudi nekoga, ki prebiva zunaj njegovega območja, če bi se s tem postopek pospešil ali olajšal oziroma če je navzočnost povabljenega osebe nujno potrebna.

Po ZUP praviloma ni dovoljeno povabiti koga zato, da se mu vroči odpravek odločbe ali sklepa ali da se mu sporoči nekaj, kar bi se mu lahko sporočilo po pošti ali na drug način, primernejši za tistega, ki mu je treba kaj sporočiti.

Pri vabljenju oseb mora organ upoštevati načelo ekonomičnosti. Zaradi tega je potrebno vabiti za tak čas, ki je za vabljenega najbolj ugoden in bo najmanj oviran pri opravljanju svojega rednega dela. Organ mora upoštevati delovni čas povabljenega, prometne zveze in druge okoliščine. Nihče ne more biti povabljen, naj pride ponoči, razen če gre za nujne in neodložljive ukrepe (na primer ukrepi, ki bi zagotovili javni mir in varnost; odvrnili neposredno nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali za premoženje). Prav tako pa nihče ne more biti vabljen v nedeljo ali na državni praznik, ko se ne dela v upravnih organih in organizacijah z javnimi pooblastili. Termin »ponoči« je dejansko vprašanje, odvisno od kraja in letnega časa, ki pa je lahko opredeljen s posebnimi predpisi. Pri nekaterih predpisih, razen pri področnih specifikah, pomeni čas od mraka do zore.

5.2.1 Oblika in vsebina vabila

Vabilo mora biti praviloma pisno in poslano z osebno vročitvijo, če ni s posebnimi predpisi določen drugačen način. Pisna oblika vabila je najzanesljivejša, saj lahko služi kot dokaz, da je bila oseba res pravilno vabljenega.

Stranka, ki je vlogo vložila po elektronski poti, je lahko vabljenega na enak način, če je v pisni vlogi navedla svoj elektronski naslov, na katerem je dosegljiva.

V nujnih zadevah pa se lahko stranko vabi tudi po telefonu, zlasti to velja za inšpekcijske zadeve, če nujnost zadeve to terja.

ZUP ureja še eno vrsto vabila, in sicer javno naznanilo. Organ javno naznanilo uporabi, kadar mora povabiti večje število oseb, ki mu niso znane. Javno naznanilo

mora vsebovati poleg vseh sestavin, ki morajo biti v pisnem vabilu (posamičnem vabilu), še povabilo k obravnavi vsem, ki menijo, da se zadeva tiče njihovih pravno zavarovanih koristi. Naznanilo se objavi na oglasni deski organa, lahko pa tudi v javnih glasilih ali drugih sredstvih javnega obveščanja. Če je naznanilo objavljeno 15 dni, se šteje, da so take osebe povabljene (94. člen ZUP).

Zakon v 71. členu določa sestavine pisnega vabila. Vsako vabilo mora vsebovati naslednje sestavine:

- ime in sedež organ, ki vabi;
- ime in priimek ter naslov tistega, ki je povabljen;
- kraj in dan, če je možno tudi uro prihoda;
- zadevo, v kateri je oseba povabljena (na primer zaradi odmere davka);
- kot kaj je oseba povabljena (kot stranka, priča, stranski udeleženec ...);
- pripomočke in dokazila, ki naj jih povabljena oseba prinese s seboj (osebno izkaznico, šolsko spričevalo, potni list, vozniško dovoljenje ...);
- ali mora povabljeni priti osebno ali lahko pošlje pooblaščenca, ki ga bo zastopal, ali lahko da zgolj pisno izjavo;
- opozorilo, da mora povabljeni, če se vabilu na more odzvati, to sporočiti organu, ki je vabilo poslal;
- opozorilo na posledice, če se povabljeni vabilu ne bi odzval ali če ne bi sporočil, da ne more priti (denarna kazen, privedba, naložitev stroškov postopka);
- podpis in žig uradne osebe, ki postopek vodi.

Organ mora osebam, ki so povabljene na ustno obravnavo, pustiti dovolj časa, da se pripravijo in da lahko pravočasno in brez izrednih stroškov pridejo na obravnavo. Praviloma se jim pusti osem dni od vročitve vabila do dneva obravnave (2. odstavek 157. člena ZUP). Organ lahko v vabilu na ustno obravnavo od stranke zahteva (zaradi ekonomičnosti postopka), naj prinese pisna ali druga dokazila, lahko pa stranko opozori na to, da lahko pripelje priče, na katere se ima namen sklicevati (2. odstavek 71. člena ZUP). V vabilu na ustno obravnavo je potrebno navesti, kdaj in kje si lahko stranke ogledajo dokumente, načrte, spise ali druge predmete, če jih morajo za obravnavanje na ustni obravnavi poznati (158. člen ZUP).

5.2.2 Dolžnost odzvati se vabilu

Povabljeni se mora odzvati na vabilo. Vabila v upravnem postopku imajo pravno naravo poziva. To pomeni, da za vabljenega veljajo sankcije, če se vabilu ne odzove. Odzove se lahko z udeležbo pri dejanju, na katerega je vabljen, ali pa z opravičilom, vendar mora v tem slednjem primeru prinesiti dokazilo, dokaz o upravičenem izostanku (zdravniško potrdilo o bolniški odsotnosti z dela ali kakšno drugo opravičilo).

Sankcije so naslednje:

- denarna kazen (do 200 eurov);
- privedba s policijo;

- plačilo stroškov, ki so nastali drugim udeležencem v postopku, ker se procesno dejanje, pri katerem je vabljeni izostal, ni moglo izvesti.

Pogoji za izrek sankcij pa so:

- da je bil vabljeni nanje v vabilih izrecno predhodno opozorjen;
- da je bilo vabljenemu vabilo vročeno osebno;
- da povabljeni izostanka ni opravičil.

Vse te sankcije se lahko izrečejo v obliki sklepa posamično ali za dve ali več sankcij hkrati (kumulativno). Sklep o privedbi, sklep o denarni kazni ali o plačilu stroškov izda uradna oseba, ki vodi postopek, v soglasju z uradno osebo, ki je pooblaščenca za odločanje v zadevi. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba (3. odstavek 73. člena ZUP).

Če se na vabilo ne odzove vojaška oseba ali delavec policije, se organ obrne na predstojnika take osebe z zahtevo, naj jo pripelje, lahko pa jo organ kaznuje z denarno kaznijo oziroma ji naloži plačilo stroškov (4. odstavek 73. člena ZUP).

V praksi je sporna nekritična uporaba vseh možnih sankcij. Sporna je prisilna privedba strank v postopkih na njihovo zahtevo ali stranskih udeležencev. Sporna pa je zlasti zaradi tega, ker tak represiven pristop ni potreben, saj ZUP v tretjem odstavku 161. člena stranko kaznuje z drugačnimi posledicami, kot je domneva umika zahtevka. Kritična pa je tudi praksa nekaterih nosilcev javnih pooblastil, ki (ne)namenoma pozabijo v vabilo vstaviti opozorilo na posledice neopravičenega izostanka. Opozorilo je zelo pomembno, saj je pogoj, da se lahko izrečejo sankcije. Če pa opozorila ni, potem posledic neopravičenega izostanka ni mogoče izreči in se postopek tako zavlačuje in draži na škodo drugih udeležencev in javnega interesa (Kovač, 2004, str. 89).

5.3 ZAPISNIKI

Uradna oseba, ki postopek vodi ali opravlja posamezna dejanja, sestavi zapisnik tako, da zapisnikarju glasno narekuje, kaj naj zapiše v zapisnik. Če ga uradna oseba piše sama, pa glasno govori, kaj piše, tako da lahko navzoče stranke spremljajo potek nastajanja zapisnika (75. člen ZUP).

Zapisnik se ne sestavi o vseh dejanjih v upravnem postopku. Sestaviti pa se mora zlasti (1. odstavek 74. člena ZUP):

- o ustni obravnavi,
- o vsakem drugem pomembnejšem dejanju (o ogledu kraja, posvetovanju, poravnavi, zaslišanju priče ...),
- o ustnih izjavah strank in drugih udeležencev v postopku (o strankini zahtevi za uvedbo postopka, umiku zahteve, pritožbi...).

Zapisnik pa se praviloma ne sestavi o uradnih zapažanjih in ugotovitvah, ustnih navodilih in sporočilih ter okoliščinah, ki se tičejo samo notranjega dela organa. V takem primeru uradna oseba napiše uradni zaznamek z navedbo kraja in datuma ter ga podpiše (2. odstavek 74. člena ZUP). Pravila pisanja zapisnika pa za uradni zaznamek ne veljajo. Prav tako pa ni potrebno sestaviti zapisnika o takih ustnih strankinih zahtevah, o katerih se odloča po skrajšanem postopku, kjer se jim ugodí. V teh primerih zadostuje, da se take zahteve na predpisan način evidentirajo (3. odstavek 74. člena ZUP).

Značilnost zapisnikov je, da jih v odločenih postopkih področna zakonodaja določa posebej, tako pri inšpekcijskem nadzoru ali v davčnih zadevah. Ne glede na to pa je potrebno pri vseh zapisnikih več pozornosti nameniti izčrpanosti in natančnosti, nenazadnje tudi čitljivosti, saj je zapisnik instrument kasnejšega dokazovanja dejstev in poteka postopka. Stranka lahko dejstva dokazuje tudi več let ali desetletij po njegovem zapisu (Kovač, 2004, str. 89, 90).

ZUP v 77. členu določa, da se v zapisniku ne sme nič brisati, temveč kvečjemu prečrtati, in sicer tako, da ostane prvotno besedilo vidno. Morebitne popravke prvotnega besedila uradna oseba, ki postopek vodi, overi s svojim podpisom. V primeru, da je zapisnik že podpisan, pa ni dovoljeno ničesar dodajati ali spreminjati. Kakršne koli dopolnitve sklenjenega zapisnika je potrebno zapisati v dodatku.

5.3.1 Sestavine zapisnika

ZUP za zapisnik določa bistvene sestavine, ki jih lahko strnemo v tri ključne dele, in sicer uvodni del, vsebinski del ter sklenitev (zaključek).

Slika 1: Zgradba oziroma sestavine zapisnika

| | |
|--|--|
| <p>Ime organa (lahko tudi naslov, datum in številka))</p> | <p>ZAPISNIK (o ustni obravnavi, ogledu, inšpekcijskem pregledu,...)</p> |
| <p>UVODNI DEL</p> <ul style="list-style-type: none"> - ime in sedež organa, ki opravlja dejanje; - kraj, dan in ura dejanja; - zadeva, v kateri se dejanje opravlja; - osebna imena uradnih oseb, ki sodelujejo pri dejanju; - osebna imena navzočih strank in njihovih zastopnikov ali pooblaščenecv; - ugotovitev, kdo od povabljenih se ni odzval, in ugotovitev, ali so jim bila vabila pravočasno vročena. | |

VSEBINSKI DEL

- natančen in kratek zapis poteka ter vsebine v postopku opravljenega dejanja;
- natančen in kratek zapis danih izjav (izjave strank, prič in drugih udeležencev se zapišejo dobesedno v prvi osebi);
- zaslišano pričo je potrebno opozoriti, da mora govoriti resnico, da ne sme ničesar zamolčati, in jo opozoriti na posledice krive izpovedbe. Nato uradna oseba od priče zahteva njene splošne podatke, prav tako jo pouči, kdaj ji ni treba pričati in na katera vprašanja lahko odreče pričanje. Pričo se izpraša o njenem razmerju do strank, postavijo se ji vprašanja o sami zadevi in zahteva od nje, da pove, kaj ji je o tem znano in od kod ve to, o čemer priča;
- navedba, kdo je bil tolmač, če se opravi kakšno zaslišanje po tolmaču, ter navedba jezika, v katerem je zaslišani govoril;
- navedba listin in drugih dokazov, ki so bili uporabljeni pri dejanju;
- zapis sklepov, izdanih med dejanjem.

ZAKLJUČEK OZIROMA SKLENITEV

- navedba, da je bil zapisnik prebran in da ni bilo pripomb;
- navedba, da je bil zapisnik prebran, in na kratko zapisana vsebina pripomb;
- navedba, ob kateri uri je bilo dejanje oziroma zapisnik končan;
- podpisi tistih, ki so sodelovali v postopku;
- če kdo noče podpisati zapisnika ali odide, preden je zapisnik sklenjen, se to vpiše v zapisnik in navede, zakaj ga ni hotel podpisati;
- overitev uradne osebe, ki je vodila dejanje, in morebitnega zapisnikarja.

Vir: Grafenauer in Breznik, 2005, str. 218

5.3.2 Vrste zapisnika

Zapisnik v obliki knjige – kontinuirani zapisnik

Zapisnik se lahko v določenih zadevah piše tudi v obliki knjige ali kakšne drugačne evidence, vendar le, če narava upravne zadeve tako zahteva (8. odstavek 76. člena ZUP). Take vrste zapisnika so znane v nekaterih posebnih upravnih postopkih, na primer zapisnik davčne inšpekcije. Uradna oseba sproti zapisuje ugotovitve in izjave. Po končanem procesnem dejanju se zapisnik izroči stranki, ki lahko v roku osmih dneh na zapisnik poda pripombe.

Zapisnik posnet na elektronski nosilec zvoka

Zapisnik se lahko narekuje v elektronski nosilec zvoka (na primer diktafon). Uradna oseba v tem primeru ob koncu dejanja pozove udeležence, da v elektronski nosilec zvoka izjavijo, da so z vsebino zapisnika seznanjeni in ali se z njo strinjajo oziroma ali imajo kakšne pripombe (9. odstavek 76. člena ZUP). V primeru take oblike zapisnika je treba napraviti tudi njegov pisni odpravek, in sicer v osmih dneh od opravljenega

dejanja ali podane izjave. V pisnem odpravku je potrebno vse osebe, ki so bile udeležene pri dejanju, opozoriti, da če v osmih dneh ne podajo pripomb na zapisnik, se bo štelo, da nimajo pripomb (10. odstavek 76. člena ZUP).

Zapisnik kolegijskega organa

Kadar v upravnem postopku odloča kolegijski organ (na primer komisija), se sestavi o posvetovanju in glasovanju poseben zapisnik. Ta oblika zapisnika mora vsebovati naslednje podatke (1. in 2. odstavek 81. člena ZUP):

- osebno sestavo kolegijskega organa;
- zadevo, za katero gre;
- kratko vsebino tistega, kar je bilo sklenjeno;
- morebitna posebna (ločena) mnenja;
- podpis predsedujočega in zapisnikarja.

Zapisnik kolegijskega organa velja za zaupen spis, kar pomeni, da ga stranke ne morejo pregledati in ne prepisovati (6. odstavek 82. člena ZUP). Praviloma se tak zapisnik hrani v zaprti ovojnici.

Zapisnik kot javna knjiga

Če je zapisnik sestavljen v skladu z zakonom, se šteje za javno listino. To pomeni, da je njegova vsebina resnična. Resničnost dejstev, danih v ustnih izjavah, je stvar presoje dokazov. Zapisnik je dokaz o poteku in vsebini dejanja, ki je bilo opravljeno v postopku, in o danih ustnih izjavah, razen o tistih delih zapisnika, katerim je zaslišanec podal pripombo, da niso pravilno sestavljeni (80. člen ZUP).

Zapisnik velja kot dokaz o poteku in vsebini dejanja in o danih ustnih izjavah ob dveh primerih, in sicer: da je sestavljen v skladu z zakonom in da pred njegovo sklenitvijo ni bilo pripomb. Po ZUP je dovoljeno dokazovanje nepravilnosti zapisnika. Breme takšnega dokazovanja zadeva tistega, ki oporeka resničnosti poteka in vsebine dejanja oziroma pravilni sestavi zapisnika.

5.3.3 Uradni zaznamek

ZUP v 2. in 3. odstavku 74. člena določa tudi zapis uradnega zaznamka. Uradni zaznamek je kratek, enostaven in strnjen pisni sestavek, ki ga naredi uradna oseba v samem spisu zadeve, opremi z datumom in potrdi s svojim podpisom. Prav je, da se uradni zaznamek sestavi kot samostojni uradni dokument (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 82). Uradna oseba napravi uradni zaznamek (2. odstavek 74. člena ZUP):

- o vodstvu postopka;
- o sporočilih;
- o uradnih zapažanjih in ugotovitvah;
- o ustnih navodilih (na primer o pouku neuki stranki);

- o okoliščinah, ki se tičejo notranjega dela organa, pri katerem teče upravni postopek;
- o ustnih strankinih zahtevah, o katerih se odloča po skrajšanem ugotovitvenem postopku, če se jim ugotovi.

V uradnem zaznamku uradna oseba navede kraj in datum ter ga podpiše. Podpis ni obvezen, če se podatki o času in kraju zaznamka v elektronski obliki ter uradni osebi, ki ga je sestavila, samodejno evidentirajo v informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje.

V upravnih zadevah velja, da je potrebno vsako delo organa dokumentirati z ustreznim pisnim zapisom. To pa je potrebno zaradi tega, da je mogoče delo pozneje pregledovati, preverjati njegovo pravilnost, dokazovati dejstva, ohranjati zapise. Zakon pa tudi določa, kdaj se mora zapisnik pisati, zato ne zadostuje, če v takem primeru uradna oseba sestavi le uradni zaznamek (Grafenauer, 2001, str. 95).

5.4 PREGLED DOKUMENTA IN OBVESTILA O POTEKU POSTOPKA

5.4.1 Pravica do pogleda dokumenta

S pregledom dokumentov in njihovih prepisov ter kopiranjem ZUP zagotovi uresničevanje načela varstva pravic strank in zaslišanja, torej same zakonitosti. Namen 82. člena ZUP je stranko seznaniti s podlagami za odločitev, kar je omogočeno tudi morebitnim stranskim udeležencem in se ne sme omejevati z nalaganjem nesorazmernih stroškov kopiranja (Kovač, 2004, str. 90).

Primer iz sodne prakse:

Tožeča stranka ne zatrjuje in uveljavlja pravnega interesa v postopku ugotavljanja državljanstva njene matere, ampak zatrjuje pravno korist zaradi uveljavljanja njenih pravic pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, zato je pomembno dejstvo, ali tožeča stranka izkazuje pravno korist za pregled spisov, česar pa upravni organ prve stopnje niti tožena stranka nista ugotovila, zato odločitev o zavrženju njene vloge ni pravilna.

(Sodba US RS, št. U 297/2005 z dne 7. 10. 2005)

Pravni interes za pridobitev statusa stranskega udeleženca v postopku ugotavljanja državljanstva se ocenjuje na podlagi materialnih predpisov, ki urejajo državljanstvo RS in določil ZUP.

(Sodba US RS, št. U 3/2003 z dne 24.10.2003)

Vpogled v spis predstavlja pravico, ki jo uveljavlja stranka v svoji lastni zadevi in tudi druge osebe, ki v konkretni zadevi izkažejo pravni interes. Če se osebi dovoli vpogled v spis oziroma le-ta izkaže pravni interes, se mora to vršiti ob prisotnosti uradne

osebe v času uradnih ur. To pa je potrebno zaradi tega, da ne bi prišlo do spremembe dokumenta, se pravi, da stranka ne bi česar koli dodala, vzela ali prečrtala v dokumentu.

Če oseba ne izkaže pravnega interesa, ji organ ne dovoli vpogleda z ustnim ali pisnim sklepom. Zoper tak sklep je možna pritožba, na kar mora biti oseba ustno ali pisno opozorjena, če je vpogled pisno ali ustno zavržen.

Vpogled v spis torej vključuje pravico do pregledovanja, prebiranja, prepisovanja in preslikovanja, če ima organ za to tehnične možnosti.

Pregled in prepis spisov se lahko zahteva pisno in tudi ustno ali pa po elektronski poti. V takem primeru stranka svojo istovetnost dokaže s svojim kvalificiranim potrdilom za elektronski podpis (Androjna in Kerševan, 2006, str. 225).

Pravica do vpogleda obsega vse dokumente v spisu, razen v dveh izjemah, in sicer osebe ne smejo prepisovati in pregledovati zapisnika o posvetovanju in glasovanju ter v osnutku odločb (6. odstavek 82. člena ZUP).

Če so bili v postopku uporabljeni dokumenti, ki vsebujejo tajne podatke, jih imajo stranke pravico vpogledati, in sicer samo takrat, če so bili uporabljeni kot podlaga za odločitev (5. odstavek 82. člena ZUP).

Določbe v zvezi s pregledovanjem dokumentov in obvestil o poteku postopka vsebuje tudi Uredba o upravnem poslovanju. V Uredbi je v 2. odstavku 22. člena navedeno, da je pregledovanje, prepisovanje in kopiranje dokumentov možno opraviti v času uradnih ur ob navzočnosti uradne osebe.

5.4.2 Pravica do obvestila o poteku postopka

Stranke in tisti, ki verjetno izkaže, da ima pravno korist v zadevi, lahko od organa zahtevata, da ju obvesti o poteku postopka, o tem, katera dejanja so že bila opravljena in katera še bodo. Pravico do obvestila o poteku postopka pa imajo tudi prizadeti državni organi.

Če postopek poteka v elektronski obliki, imajo stranke pravico spremljati potek postopka tudi v informacijskem sistemu za obveščanje in vročanje.

Onemogočanje pravice pregledovanja in prepisovanja spisov upravne zadeve ter tudi odklanjanje obvestila o poteku postopka pomeni kršitev temeljnega načela zaslišanje stranke. Zoper sklep o zavrnitvi zahtev za pregled dokumentov in pridobitev obvestil o poteku postopka je dovoljena pritožba. Pritožba pa je dovoljena tudi, kadar ni bil izdan pisni sklep. Taka pritožba se lahko poda takoj (Androjna in Kerševan, 2006, str. 225, 226).

V Uredbi o upravnem poslovanju je v 19. členu navedeno, da se obvestila o poteku postopka dajejo v času uradnih ur, daje pa jih uradna oseba, ki rešuje upravno zadevo.

V 20. členu pa Uredba navaja, da lahko stranke, ki imajo varen elektronski podpis overjen s kvalificiranim potrdilom, elektronsko vpogledajo v potek postopka preko enotnega državnega portala e-uprave.

Uredba pa navaja tudi, da lahko stranka zahteva od organa pojasnilo o razlogu, zaradi katerega odločba ni bila izdana v zakonsko določenem roku. Uradna oseba mora stranko obvestiti o razlogu za zamudo pisno, lahko pa tudi ustno, najkasneje v 3 dneh od prejema zahtevka za pojasnilo (21. člen Uredbe o upravnem poslovanju).

5.4.3 Obvestilo o zadrževanju izvrševanja predpisa

Če je izvrševanje predpisa, na katerega se opira upravna zadeva, zadržano s strani pristojnega organa, mora organ po 10. odstavku 82. člena ZUP v 15 dneh o tem pisno obvestiti stranke, ki uveljavljajo svoje pravice ali se jim nalagajo obveznosti.

Gre za primere, ko Ustavno sodišče Republike Slovenije zadrži izvrševanje kakšnega predpisa, ki je podlaga za sprejem odločitve v konkretnem upravnem postopku (Androjna in Kerševan, 2006, str. 221).

Organ takega predpisa do končne odločitve ustavnega sodišča ne more uporabljati v konkretni zadevi. Postopek je za ta čas prekinjen, čeprav se ne izda sklepa o prekinitvi postopka po 153. členu ZUP. Iz tega člena je razvidno, da zoper obvestilo ni pritožbe ali ugovora (Jerovšek, 2007, str. 80).

5.5 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Tretja novela veljavnega ZUP, objavljena julija 2004 v Uradnem listu RS, št. 73/2004 z začetkom uporabe 1.1.2005 (v nadaljevanju ZUP-C), je spremenila ves 82. člen. In sicer tako, da je razširila prvotni naslov podpoglavja s tem, da je v podpoglavje vključila še dostop do informacij javnega značaja (Kovač, 2004, str. 90).

Dostop do informacij javnega značaja imajo vsi, saj ni potrebno izkazati pravnega interesa. Izjeme so le poslovne skrivnosti, osebni podatki (npr. davčna številka, rojstni podatki, zakonski stan ...). Pravico do pregleda dokumenta pa ima stranka, ki izkaže pravni interes, in sicer lahko vsak trenutek pri organu ali v informacijskem sistemu pregleda dokument – spis, lahko ga prebira, prepisuje, preslikuje, skenira in se seznanja z vsebino.

Klub temu da je ZUP-C vključila v veljavni ZUP dostop do informacij javnega značaja, pa je dostop do informacij javnega značaja urejen povsem ločeno od pravil, ki jih

zakon določa za vpogled v dokumente zadeve stranke upravnega postopka in osebe, ki za to izkažejo pravno korist.

Dostop do informacij javnega značaja ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/2003, 61/2005, 96/2005, 109/2005, 113/2005, 28/2006, 51/2006, 117/2006, v nadaljevanju ZDIJZ). Ta določa, da lahko vsakdo zahteva vpogled v dokumente, s katerimi razpolagajo različni državni in drugi organi, če se v njih nahajajo informacije javnega značaja (1. člen ZDIJZ). Namen zakona je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Organi pa si morajo za uresničitev namena zakona prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju.

Pri dostopu informacij javnega značaja obstaja nasprotje med ZUP in ZDIJZ, saj prvi zakon možnosti pridobivanja podatkov veže na izkazan pravni interes, medtem ko drugi kot pravilo uvaja odprtost na temelju dejanskega interesa. Izhodišče ZDIJZ je namreč, da prosilcu svoje zahteve po informaciji javnega značaja ni treba obrazložiti, kar določa 3. odstavek 17. člena. Neskladje med ZUP in ZDIJZ je naravno, saj vsak zakon izhaja iz drugih ciljev, a zna v mejnih primerih povzročiti težave pri interpretaciji. Te težave ZUP-C skuša rešiti z izrecno referenco na ZDIJZ. Odnos med ZUP in ZDIJZ je še intenziviran, saj ZDIJZ določa subsidiarno rabo ZUP pri ravnanju s pisnimi zahtevami (2. odstavek 15. člena ZDIJZ) ter v pritožbenem postopku (4. odstavek 27. člena ZDIJZ) (Kovač, 2004, str. 90, 91).

Tabela 1: Razlike med pravico do pregleda dokumentov in dostopom do informacij javnega značaja

| Razlike | Pregled dokumentov | Dostop do informacij javnega značaja |
|--------------------------------------|---|---|
| Temeljni predpis | ZUP (institut od 1923) | ZDIJZ (2003) |
| Predmet presoje upravičenosti | Pravni interes prosilca (po osebi) | Dokument ali podatek kot informacija javnega značaja (po predmetu) |
| Narava vprašanja | Procesno-pravna (postransko vsebinsko vprašanje postopka) | Materialno-pravna (glavni predmet postopka, poseben upravni postopek) |
| Akt odločitve | Sklep | Odločba |
| Pristojni organi | Kot za matični upravni postopek na 1. in 2. stopnji | Kdor poseduje IJZ na 1. stopnji in informacijski pooblaščenec na 2. stopnji |

Vir: Jerovšek in Kovač, 2010, str. 113

5.5.1 Opredelitev informacije javnega značaja

ZDIJZ v svojem 4. členu informacije javnega značaja opredeljuje kot informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb.

Zakon izhaja iz načela prostega dostopa, saj opredeljuje, da je informacija javnega značaja prosto dostopna pravnim ali fizičnim osebam, kar pomeni, da ima vsak prosilec pravico, da to informacijo pridobi na vpogled ali da pridobi njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis (5. člen ZDIJZ).

Organom pa zakon nalaga dolžnost, da redno vzdržujejo in na primeren način javno objavijo ter dajo na vpogled prosilcu po vsebinskih sklopih urejen katalog informacij javnega značaja, s katerim razpolaga (8. člen ZDIJZ). Vlada Republike Slovenije je v Uredbi o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 76/2005) podrobneje predpisala vsebino kataloga informacij javnega značaja in njihovo objavo, vrste informacij, ki se posredujejo v svetovni splet, način in stroške posredovanja informacij, druga vprašanja v zvezi s posredovanjem informacij javnega značaja ter ceno in druge pogoje v zvezi s ponovno uporabo informacij javnega značaja.

Pojem »informacija javnega značaja« vsebinsko presega opredelitve, ki jih izrecno ali s primeri našteva zakon. Informacija javnega značaja ne pomeni le informacije, ki »je javna«, ampak tudi informacijo, ki »bi morala biti« ali »bi lahko bila javna«. Po mnenju mag. Terška bi lahko zakon pomensko izčrpnije in razlagalno bolj zaprto določil predvsem, kaj »ni« informacija javnega značaja oziroma kdaj določenemu »organu« ni treba posredovati določene informacije, ki ima ali bi lahko imela tudi javni značaj.

Iz navedenega torej izhaja da ZDIJZ določa tri vrste informacij javnega značaja, in sicer (Teršek, 2005, str. 9, 10):

- informacije, ki jih morajo organi na lastno pobudo posredovati na splet;
- informacije, ki jih morajo organi posredovati na splet, če jih posameznik »želi imeti«;
- informacije, ki jih organom po izrecnih zakonskih določbah ni treba na lastno pobudo posredovati na splet in jih posameznik tudi ne išče, ker zanje morda sploh ne ve ali jih sam niti ne more najti, so pa javnega značaja in splošnega pomena za javnost.

5.5.2 Postopek pridobitve informacij javnega značaja

Postopek pridobitve informacij javnega značaja je določen v 4 poglavju ZDIJZ. Zahtevo za dostop do informacij javnega značaja lahko prosilec poda ustno ali pisno.

Zakon posebej določa, da ima pravno varstvo po tem zakonu le prosilec, ki vloži pisno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja (13. člen ZDIJZ).

Če prosilec vloži ustno zahtevo in se mu ugodí, mu mora organ nemudoma omogočiti, da se seznaní z vsebino zahtevane informacije, in sicer tako, da mu jo da na vpogled ali mu zagotovi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis. Pri tem pa mora organ omogočiti prosilcu vpogled tako, da ima prosilec dovolj časa, da se seznaní z njeno vsebino (14. člen ZDIJZ).

V praksi je največ ustnih zahtev za dostop do informacij javnega značaja, prosilci pogosto sprašujejo, kje lahko najdejo posamezni predpis ali odločitev, ki so jo sprejeli občinski organi (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 224).

V primeru, da se prosilec odloči vložiti pisno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, jo naslovi na tisti organ, za katerega meni, da razpolaga z informacijo (16. člen ZDIJZ). Prosilec lahko vloži zahtevo za dostop do informacij javnega značaja osebno, po pošti, po elektronski poti ali ustno na zapisnik pri organu.

V zahtevi za dostop do informacij javnega značaja mora prosilec navesti naslednje:

- navedbo organa, kateremu se pošilja;
- osebno ime;
- firmo ali ime pravne osebe;
- navedbo o morebitnem zastopniku ali pooblaščenču;
- naslov prosilca oziroma njegovega zastopnika ali pooblaščenca.

Prosilec pa mora v zahtevi opredeliti tudi:

- informacijo, s katero se želi seznaniti;
- na kakšen način se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis).

Prosilec pa v zahtevi ni dolžan utemeljiti svoje zahteve, kar pomeni, da mu ni potrebno izkazovati pravnega ali kakršnega koli drugega interesa, prav tako ni dolžan navesti namena uporabe informacije, ki jo želi pridobiti (3. odstavek 17. člena ZDIJZ).

V primeru, da prosilec vloži nepopolno zahtevo in jo organ zaradi tega ne more obravnavati, organ pozove prosilca, da jo v roku dopolni. Rok določi organ, ki pa ne sme biti krajši od 3 delovnih dni. Uradna oseba je prosilcu dolžna zagotoviti ustrezno pomoč pri dopolnitvi zahteve. Če prosilec kljub pozivu organa k dopolnitvi zahteve tega ne stori, organ zahtevo s sklepom zavrže (18. člen ZDIJZ).

Če organ ne razpolaga z zahtevano informacijo, mora nemudoma oziroma najpozneje v 3 delovnih dneh od dneva prejema zahteve odstopiti zahtevo organu, ki je prisojen za njeno reševanje. Organ pa mora o tem obvestiti tudi prosilca (20. člen ZDIJZ).

Če se zahtevi ugodí, se ne izda odločba, pač pa mora uradna oseba narediti uradni zaznamek. V uradni zaznamek uradna oseba navede, kako je ugodila zahtevi (na primer, da je prosilcu pisno sporočila želeno informacijo; da je bilo želeno gradivo izročeno osebno prosilcu; da je bil sporočen spletni naslov ...). Uradni zaznamek zapiše v sami zadevi oziroma na vlogi prosilca, navede tudi datum ter se podpiše (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 225).

Če pa se zahteva delno ali v celoti zavrne, se o tem izda pisna odločba. Za zavrnitev zahteve pa mora obstajati zakonsko predvideni razlog (izjeme v 6. členu ZDIJZ). V pisni odločbi je potrebno navesti obrazložitev razlogov, zaradi katerih je bila zahteva zavrnjena ter pouk o pravnem sredstvu. Če organ ne omogoči prosilcu dostopa do informacij javnega značaja v predvidenem roku, to je nemudoma oziroma najkasneje v 20 delovnih dneh od dneva prejema popolne zahteve, ali če ne izda ali če ne vroči prosilcu odločbe o zavrnitvi, se šteje, da je zahtevo zavrnil (22. in 23. člen ZDIJZ).

V primeru, da organ prosilcu ugodí, mu mora nemudoma omogočiti dostop do zelene informacije, in to tako, da mu jo da na vpogled, ali tako, da mu zagotovi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis.

Če prosilec meni, da je informacija, s katero se je seznanil, ni informacija javnega značaja, ki jo je navedel v zahtevi. V takem primeru lahko od organa zahteva, da mu omogoči seznanitev z informacijo, ki jo je navedel v zahtevi. Organ pa mora o tem odločati nemudoma oziroma najkasneje v 3 delovnih dneh. Način posredovanja pa podrobneje predpiše vlada (25. člen ZDIJZ).

Zahtevo za dostop do informacij javnega značaja lahko organ zavrne, če ugotovi, da gre za izjeme, ki so navedene v 6. členu ZDIJZ, le-te pa so:

- podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen;
- podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe;
- osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
- podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike;
- podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti, skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek;
- podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;

- podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
- podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
- podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine;
- podatek o naravni oziroma kulturni vrednoti, ki je v skladu z zakonom, kateri ureja ohranjanje naravne ali kulturne dediščine, ni dostopen javnosti zaradi varovanja naravne oziroma kulturne vrednote;
- podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.

Zoper odločbo in sklep, s katerima je organ zahtevo zavrnil, ima prosilec pravico do pritožbe. O pritožbi zoper navedena upravna akta odloča pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja. Postopek s pritožbo se izvaja po določbah ZUP (27. člen ZDIJZ).

6 VROČANJE

Vročitev je prenos upravnega dokumenta od organa k stranki, kateri je dokument namenjen. Vročitev ima pomembne pravne posledice za dokument, ki se mora vročiti, tako za organ kot za stranko. Pravni učinek odločbe ter uresničevanje pravic in obveznosti sta odvisna od vročitve odločbe, saj takrat pričnejo teči roki za pritožbo ali drugo pravno sredstvo. Od vročitve pa je tudi odvisno, kdaj bo odločba postala dokončna, pravnomočna in izvršljiva.

Vročanje je torej opravilo postopka, s pomočjo katerega organ izroči vabila, sklepe, odločbe in druge uradne dokumente. Vročanje sestavljata dve dejanji, in sicer vročitev dokumenta in sestava posebne listine, to je vročilnice (Grafenauer in Božo, 2005, priloga str. II).

Dokler upravni akt ni vročen stranki, ne povzroči nobenega pravnega učinka. Odločilno je pravno in dejansko stanje ob vročitvi odločbe stranki, ne pa na dan inšpekcijskega pregleda, zaslišanja stranke ali izdelave odločbe. (Sodba VS SRS U166/82-5 z dne 3. 6. 1982)

Prenos uradnih dokumentov od organa k stranki je pomembna sestavina v komunikaciji med izvršilno vejo oblasti ter posamezniki in pravnimi osebami. Dosledno spoštovanje določb ZUP o vročanju pa je pogoj za uveljavitev načela zakonitosti, načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi, načela zaslišanja stranke ter načela pravice od pritožbe (Kavčič, 2002, str. 8).

V zvezi z vročanjem pa obstajajo posebna pravila, ki urejajo čas, kraj in način vročitve uradnih dokumentov ter sestavo listine o opravljeni vročitvi. Ker pa pravno učinkuje le pravilna vročitev konkretnega upravnega akta, pa je potrebno striktno upoštevati ta pravila (Androjna in Kerševan, 2006, str. 228).

6.1 NAČIN, ČAS IN KRAJ VROČANJA

Dokumente se vroča na dva osnovna načina, in sicer po pošti ali po elektronski poti. Izjemoma pa s povabilom naslovnika, naj prevzame dokument pri organu, če to zahteva narava ali pomen dokumenta (na primer da bi izguba dokumenta predstavljala nepopravljive posledice za naslovnika) (1. odstavek 83. člena ZUP).

Primer iz sodne prakse:

Po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku lahko sicer organ določi način vročitve (kolikor ne gre za vročanje odločb in sklepov), vendar mora v vsakem primeru, če se sklicuje na nastale posledice (v konkretnem primeru, da tožnik ni predložil zahtevanih dokazil) izkazati, da je bila stranka o tem obveščena. Kolikor gre

za vročanje po pošti, se takšna vročitev praviloma dokazuje z vročilnico. Ni pa mogoče šteti, da je bil tožnik obveščen o pozivu zgolj na podlagi okoliščine, da pošta ni vrnila pošiljke.

Kadar organ z odločbo ne odloči o vseh vprašanjih, ki so bila predmet postopka, lahko stranka odločbo zaradi nepopolnosti izreka izpodbija s pravnim sredstvom ali pa zahteva izdajo dopolnilne odločbe, pri čemer se izdaja dopolnilne odločbe lahko zahteva tudi v primeru, ko je postopek tekel po uradni dolžnosti.

(Sodba US RS, št. U 131/2004 z dne 13. 12. 2005)

VROČANJE PO POŠTI

Vročanje se mora opraviti v predpisani obliki. Način vročitve, ki je odvisen od vrste (odločba, sklep, vabilo, sporočilo) in oblike (fizične, elektronske) dokumenta, določi uradna oseba. Pri vročanju se je potrebno zavzemati za neposredno – osebno vročitev, po kateri se dokument vroči v roke naslovniku. Po določilih 169. člena Uredbe o upravnem poslovanju pa mora uradna oseba dati tistim, ki odpravljajo pošto, natančno pisarniško odredbo, na kateri naslov ali naslove je treba dokument odposlati, katere priloge je treba priložiti in kako naj se dokumente odpošlje (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 230).

Pri načinu vročitve je potrebno posebej upoštevati, da se morajo odločbe in sklepi ter drugi dokumenti, od katerih vročitve začne teči rok, vročiti osebno tistemu, ki so mu namenjeni. Prav tako pa se za osebno vročitev šteje tudi vročitev po elektronski poti (87. člen ZUP). Stranka namreč lahko po ZUP organu sporoči, da želi vročitev dokumentov po elektronski poti, pri čemer se šteje, da želi vročanje v elektronski obliki, če stranka zahtevo za uvedbo postopka pošlje po elektronski obliki. Seveda pa lahko stranka zahteva fizično vročitev dokumenta (2. odstavek 83. člen ZUP).

Glede časa vročitve ZUP v 84. členu določa, da se vroča samo ob delovnikih, in sicer od 6. do 20. ure. Vročanje po elektronski poti pa se lahko opravi ves čas. Iz razlogov, ki jih določa poseben zakon ali zaradi nujnih ukrepov v javnem interesu, lahko organ odredi, naj se vročitev opravi tudi v nedeljo ali na praznik Republike Slovenije oziroma drug dela prost dan, če je to neogibno potrebno, pa celo ponoči. Vročitev dokumenta v nasprotju z določbami tega člena pa predstavlja kršitev določb upravnega postopka.

Glede kraja vročitve pa je v 85. členu ZUP predpisano, da se vročanje opravi praviloma v stanovanju oziroma tam, kjer je naslovnik zaposlen. Pojem stanovanje je potrebno razlagati v smeri kraja dejanskega prebivanja, ne glede na to, kje ima oseba prijavljeno stalno ali začasno bivališče (Jerovšek in Trpin, 2004, str. 297). Odvetniku in notarju pa se vročitev opravi v njegovi odvetniški oziroma notarski pisarni, lahko pa se opravi tudi tako, da se dokument izroči osebi, ki je zaposlena pri odvetniku oziroma notarju.

Vročitev izven prostorov, ki so navedeni, se lahko opravi le, če je naslovnik pripravljen dokument sprejeti ali če kraj vročitve ne obstaja. Ta določba pravzaprav vodi do sklepa, da ne more priti do situacije, da neka oseba dejansko nikjer ne prebiva, tako da se ji lahko vroči dokument, kjerkoli se jo najde. Pravnim in fizičnim osebam, ki so registrirane za opravljanje dejavnosti, se pravilom vroča na naslovu, ki je naveden v registru.

Primer iz sodne prakse:

Če se ugotovi, da je tisti, ki mu je treba dokument vročiti, odstoten in da mu druge osebe (odrasli člani gospodinjstva, kadar tudi teh ni najti, pa hišnik ali sosed, če v to privolita) dokumenta ne morejo pravočasno izročiti, se dokument vrne organu, ki ga je izdal, z navedbo, kje je naslovnik; če ostane prebivališče tistega, ki mu je treba dokument vročiti, kljub poizvedovanju neznanu, mu postavi organ, ki je dokument izdal, začasnega zastopnika po 55. členu ZUP in temu izroči dokument (prvi in drugi odstavek 85. člena).

(Sodba VS RS, št. U 963/93-8 z dne 10. 11. 1993, VS 10537)

VROČANJE PO ELEKTRONSKI POTI

V prvem odstavku 86. člena ZUP je navedeno, da se lahko dokumenti vročajo tudi po elektronski poti, in sicer preko informacijskega sistema pravne ali fizične osebe, ki opravlja vročanje dokumentov po elektronski poti kot svojo dejavnost. Taka vročitev je možna kot odgovor na elektronsko vlogo, kjer se želja po e-odločbi domneva. Elektronska vročitev se opravi tako, da naslovnik po prejemu obvestila, da se v informacijskem sistemu nahaja dokument zanj, pošto prevzame z uporabo kvalificiranega potrdila za varen elektronski podpis in elektronsko podpiše vročilnico. Vročitve po elektronski poti lahko opravljajo zasebne osebe, ki jim je vročanje dokumentov lastna dejavnost. Novosti so vnesene pri vročanju prek meja RS (upoštevane so mednarodne pogodbe, konvencije in vzajemnost) in diplomatom (prek Ministrstva za zunanje zadeve) ter zapornikom (vročitev, ko uprava zavoda dejansko izroči dokument naslovniku) (Kovač, 2004, str. 94).

Vročitev dokumenta po elektronski poti velja za opravljeno z dnem, ko naslovnik prevzame dokument iz informacijskega sistema. Če naslovnik dokumenta ne prevzame v 15 dneh od dneva, ko je bilo sporočilo puščeno v varnem elektronskem predalu, velja vročitev za opravljeno z dnem preteka roka. Informacijski sistem za sprejem vlog, vročanje in obveščanje pošlje dokument v varen elektronski predal naslovnika in organu elektronsko sporočilo, da dokument ni bil prevzet v zakonitem roku.

Vročanje po elektronski poti se opravi pod pogoji, ki so določeni v drugem odstavku 83. člena ZUP. Ti pogoji pa so:

- če stranka vlogo za začetek postopka pošlje v elektronski obliki;

- če med postopkom sporoči organu, da želi vročitev dokumentov v varni elektronski predal;
- v drugih primerih, ko lahko organ sam zanesljivo ugotovi, da ima varni elektronski predal.

6.2 OSEBNO VROČANJE

Osebno vročanje je kvalificiran način, predviden zaradi varstva pravic strank, saj gre za pisanje, ki vsebuje nepodaljšljivi rok, katerega potek pomeni izgubo kake pravice (Kovač, 2004, str. 93).

Zakon v 87. členu določa, da se odločbe in sklepi v upravnem postopku vročajo po določbah ZUP. Drugi dokumenti pa se vročajo po določilih Zakona o poštnih storitvah (Uradni list RS, št. 42/2002, 37/2004, 102/2004, 51/2009). Osebno vročanje je obvezno tedaj, ko s prejemom dokumenta začne teči rok za pravno sredstvo oziroma kadar z dnem vročitve za naslovnika nastane obveznost nekaj storiti ali dopustiti oziroma ko s prejemom dokumenta naslovnik pridobi določeno pravico in za njeno izvrševanje začne teči določen rok s prejemom dokumenta.

Primer iz sodne prakse:

*Upravni organ je v skladu s 7. odstavkom 7. člena ZPPreb začel postopek ugotovitve dejanskega stalnega prebivališča, si v ta namen pridobil ustrezne listine in povabil na zaslišanje priče, vabljen pa je bila tudi tožeča stranka. Vročitev vabila je bila opravljena v skladu z ZUP (3. in 4. odstavek 87. člena), zato so neutemeljeni očitki o kršenju tožnikove pravice udeleževati se ugotovitvenega postopka.
(Sodba US RS, št. U 341/2005 z dne 23. 2. 2006)*

O vročitvi je potrebno z vročilnico obvestiti organ, ki je vročitev odredil. Kadar vročevalec najde naslovnika, mu seveda izroči dokument osebno. Pravilno izpolnjena vročilnica dokazuje, da je bila vročitev opravljena. Dokazno breme, da vročitev ni bila opravljena, čeprav je vročilnica pravilno izpolnjena, ja tako na tisti osebi, ki dejstvo vročitve izpodbija.

Primer iz sodne prakse:

*Če stranka dvomi v pravilnost vročitve, mora to okoliščino raziskati. Vročilnica je nedvomno dokaz o opravljeni vročitvi le, če je v vsem napravljena v skladu z določbami ZUP.
(Sodba US RS, št. U 822/2007 z dne 20. 6. 2007)*

6.3 POSEBNI PRIMERI VROČANJA

ZUP od 88. člena do 96. člena opredeljuje tudi posebne primere vročanja, in sicer:

- vročanje zakonitemu zastopniku in pooblaščenцу;
- vročanje pooblaščenцу za vročitve;
- vročanje državnim organom, organom samoupravnih lokalnih skupnosti, pravnim osebam in fizičnim osebam, registriranim za opravljanje dejavnosti;
- vročanje določenim osebam;
- vročanje z javnim naznanilom;
- vročanje v primeru odklonitve sprejema;
- vročanje v primeru spremembe naslova;
- vročanje na naslovu za vročanje.

Vročanje zakonitemu zastopniku in pooblaščenцу (88. člen ZUP)

Vročanje zakonitemu zastopniku ali pooblaščenцу se opravi le tedaj, ko stranko v upravnem postopku zastopa zakoniti zastopnik ali pooblaščenec.

Vročitev pooblaščenцу – odvetniku se opravi v odvetniški pisarni, in sicer se vroča tam zaposlenemu (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 122).

Po določbi četrtega odstavka 88. člena ZUP se šteje, da je spis vročen stranki, kadar je vročen pooblaščenцу. Kadar ima stranka pooblaščenca, se vroča njemu (prvi odstavek 88. člena ZUP). Pravilna vročitev je bila torej opravljena na dan vročitve pooblaščenцу in ne na dan vročitve osebno tožniku. (Sodba VS RS, št. X Ips 471/2005 z dne 17. 9. 2009)

Če ima več strank (npr. več mladoletnih otrok uveljavlja pravico do družinske invalidnine po umrlem očetu, vse otroke pa zastopa skrbnik) skupnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca v isti zadevi, se za vse vroča temu. Če ima stranka več pooblaščenцев, je dovolj, da se vroči samo enemu od njih.

Če ima stranka pooblaščenca, se šteje vročitev za pravilno in pravno veljavno opravljeno le v primeru, da je bil dokument na predpisan način vročen pooblaščenцу. Če je bila vročitev v tem primeru opravljena neposredno stranki, takšna vročitev ni v redu in se ne šteje za opravljeno (Androjna in Kerševan, 2006, str. 234).

Vročanje pooblaščenцу za vročitve (89. in 90. člen ZUP)

Upravni postopek dovoljuje stranki, da ima pooblaščenca ali le pooblaščenca za vročitve. Njuna pooblastila so različna. Pooblaščenec lahko zastopa stranko neomejeno in v njenem imenu in na njen račun izraža voljo, medtem ko ima pooblaščenec za vročitve pravico le, da za stranko sprejema dokumente (Jerovšek in Trpin, 2004, str. 312).

Stranka si na lastno pobudo postavi pooblaščenca za vročitve, s tem da pooblasti določeno osebo, ki naj se ji vročajo dokumenti zanjo. Organ vroča vse dokumente pooblaščenцу za vročitve, če stranka o tem obvesti organ. Po ZUP se namreč šteje za opravljeno vročitev stranki, le z vročitvijo dokumenta pooblaščenцу za vročitev. Če stranka o obstoju pooblastila za vročanje dokumentov ne obvesti organa, ki vodi postopek, lahko vročevalec pooblaščenцу vroča vse dokumente, ki so naslovljeni na stranko, če se pooblaščenec izkaže s pooblastilom, na katerem je lastnoročni podpis stranke, potem ko je njegovo istovetnost preveril z osebnim dokumentom s fotografijo, ki ga je izdal pristojni državni organ. Na vročilnico vročevalec čitljivo napiše osebno ime in številko osebnega dokumenta pooblaščenca ter jo skupaj z izjavo pooblaščenca vrne organu. Pooblaščenec pa lahko pod enakimi pogoji prevzame dokument pri pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje kot svojo dejavnost, ali pri organu.

Pooblaščenec za vročitve mora vsak dokument nemudoma poslati stranki. V primeru, da pooblaščenec za vročitve dokumenta ne more izročiti stranki in bi ta zamudila rok za pritožbo ali kakšno drugo pravno sredstvo, ima pravico vročiti ustrezno pravno sredstvo kar sam pooblaščenec za vročitve.

Pobudo za imenovanje pooblaščenca za vročitve lahko poda tudi organ, ki vodi upravni postopek, in sicer tedaj, kadar je stranka ali njen zakoniti zastopnik v tujini, pa v državi nima pooblaščenca. V tem primeru uradna oseba ob vročitvi prvega dokumenta naloži stranki, da v danem roku imenuje pooblaščenca ali pa pooblaščenca za vročitve, in jo opozori, da bo sicer po uradni dolžnosti postavljen pooblaščenec za vročitve ali začasni zastopnik.

Kadar v postopku nastopa več strank z istovetnimi zahtevki in nimajo skupnega pooblaščenca, morajo pri prvem dejanju v postopku organu sporočiti, kdo je njihov skupni pooblaščenec za vročitve. Dokler tega ne storijo, je pooblaščenec za vročitve oseba, ki je prva podpisana na vlogi. Podobno dolžnost kot posamični pooblaščenec za vročitev ima tudi skupni pooblaščenec za vročitve. In sicer mora brez odlašanja obvestiti stranke o dokumentu, ki ga je zanje sprejel, in jim omogočiti, da ga pregledajo, prepišejo in overijo. Dokument praviloma hrani pooblaščenec. V dokumentu, ki se mu vroči, morajo biti navedene vse osebe, za katere se spis vroča (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 239).

Naselju ali skupini oseb, ki so vložila vlogo, se vroča tako, da se dokument izroči osebi, ki jo je naselje ali skupina določila (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 123).

Vročanje državnim organom, organom samoupravnih lokalnih skupnosti, pravnim osebam in fizičnim osebam, registriranim za opravljanje dejavnosti (91. člen ZUP)

Državnim organom, organom samoupravnih lokalnih skupnosti, pravnim osebam in fizičnim osebam, registriranim za opravljanje dejavnosti se praviloma vroča po elektronski poti v varni elektronski predal po 86. členu ZUP.

Vročitev dokumenta po elektronski poti velja za opravljeno z dnem, ko naslovnik prevzame dokument iz informacijskega sistema. Vročanje po elektronski poti se opravi tako, da se dokument pošlje na javno objavljen elektronski naslov državnega organa, organa samoupravne lokalne skupnosti, pravne osebe in fizične osebe, registrirane za opravljanje dejavnosti ali na elektronski naslov, ki ga navede v vlogi. Če državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti, pravne osebe in fizične osebe, registrirane za opravljanje dejavnosti, nimajo varnih elektronskih predalov, se jim dokumenti fizično vročajo, tako, da se izročijo uradni osebi oziroma osebi, ki je določena za sprejemanje dokumentov.

Če v postopku sodeluje naselje ali skupina oseb, ki ni pravna oseba, se vročitev opravi z vročitvijo dokumenta osebi, ki so jo ti določili.

Primer iz sodne prakse:

Po presoji pritožbenega sodišča je vročitev pravilno opravljena, če je dokument vročen osebi, ki je z notranjim aktom organa pravne osebe določena za sprejemanje dokumentov. Po ustaljeni sodni praksi je pravilno vročeno pisanje pravni osebi, če je vročeno fizični osebi, ki ji je zaupano razpolaganje s pečatom stranke, neodvisno od tega, v kakšnem razmerju je ta oseba s stranko v postopku. Seveda velja za pravilno opravljeno vročitev tudi, če je dokument za pravno osebo vročen njenemu zakonitemu zastopniku. Samo pooblastilo za sprejemanje dokumentov je namreč zajeto v pooblastilu za zastopanje, ki ga ima zakoniti zastopnik (direktor) v okviru svojega splošnega pooblastila, da zastopa pravno osebo. (Sklep VS RS, št. I Up 134/2008 z dne 23. 4. 2008, VS19839)

Vročanje določenim osebam (92. in 93. člen ZUP)

Osebam z diplomatsko imuniteto v Republiki Sloveniji se dokumenti vročajo preko Ministrstva RS za zunanje zadeve. Tak način vročanja velja le za tuje osebe v državi, ki uživajo diplomatsko imuniteto. Tujcem v Sloveniji, ki ne uživajo diplomatske imunitete se vročajo dokumenti tako kot našim državljanom.

Vročanje v tujino fizičnim in pravnim osebam pa poteka po diplomatski poti preko konzularnih predstavništev Republike Slovenije, ki so v naslovni državi ali v katere delokrog sodi tudi naslovna država ali neposredno (Jerovšek in Trpin, 2004, str. 321).

Vojaškim osebam in delavcem v kopenskem, zračnem ali pomorskem prometu se vročajo dokumenti tako kot drugim osebam. Lahko pa se jim dokumenti vročajo po poveljstvu oziroma organu ali delodajalcu, pri katerem so zaposleni. Poveljstvo oziroma organ ali delodajalec so dolžni sprejeti dokument in ga izročiti naslovljencu, ki mora potrditi sprejem dokumenta na vročilnici. Vročilnico poveljstvo oziroma organ ali organizacija preda organu, ki je dokument poslal. Vročitev velja za opravljeno, ko poveljstvo oziroma organ ali delodajalec potrdi dan izročitve dokumenta naslovniku (Androjna in Kerševan, 2006, str. 237).

Vročanje osebam, ki jim je vzeta prostost, poteka tako, da se dokumenti vročajo po upravi zavoda, v katerem so. Vročitev se šteje za opravljeno, ko uprava zavoda potrdi dan izročitve dokumenta naslovniku.

Primer iz sodne prakse:

Če organ oziroma pošta nista seznanjena s tem, da se stranka nahaja v zaporu, se ne more opraviti vročanje upravne odločbe po 93. členu ZUP. Če je v takem primeru opravljeno vročanje po 87. členu ZUP in je bila odločba tožniku puščena v hišnem predalčniku, se šteje, da mu je bila vročena z dnem preteka 15-dnevnega roka za dvig pošiljke, šteto od dneva, ko mu je bilo v hišnem predalčniku puščeno obvestilo o prispeli pošiljki.

(Sklep VS RS, št. I Up 361/2008 z dne 30. 9. 2009)

Vročanje z javnim naznanilom (94. člen ZUP)

Javno (ediktalno) naznanilo pride v poštev pri vročanju večjemu številu oseb, ki niso znane ali ki se ne morejo določiti. Pisanje, vabilo, sklep o uvedbi postopka, odločba, sklep se štejejo za vročeno po poteku petnajstih dni od objave na uradni deski organa, ki ga je izdal, in na enotnem državnem portalu e-uprava.

Državna e-oglasna deska deluje po Pravilniku o določitvi spletnega naslova za elektronsko objavlanje dokumentov (Uradni list, št. 36/2008) na <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/oglasnadeska> (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 123).

Poleg objave na oglasni deski in objave na enotnem državnem portalu e-uprava se lahko objavi naznanilo tudi v sredstvih javnega obveščanja (časopisih, radiu ..), vendar pa upravna praksa to zakonsko možnost še premalo uporablja (Kovač, 2004, str. 94).

Pri vročanju z javnim naznanilom organ ne ve, katerim osebam bi moral posamično vročiti dokument (npr. vabilo za obvezno cepljenje). Pri tem načinu vročanja torej ne gre za osebe, katerih prebivališče je neznano; v tem primeru bi jim moral organ postaviti začasnega zastopnika (Androjna in Kerševan, 2006, str. 238).

Odklonitev sprejema (95. člen ZUP)

Pri vročanju se v praksi največkrat pojavi odklonitev sprejema. Ta pa ni dopustna, saj je oseba, na katero je dokument naslovljen, dolžna sprejeti dokument.

Stranka lahko odkloni dokument le v naslednjih primerih:

- ob neutemeljenem vročanju ponoči ali ob praznikih;
- na neobičajnih krajih;
- če naj bi se pisanje vročilo osebi, ki ima nasprotni interes od naslovnika;
- če ima naslovnik zastopnika.

Če oseba, ki bi morala po zakonu dokument sprejeti, tega brez zakonitega razloga noče storiti, pusti vročevalec dokument v stanovanju, kjer taka oseba stanuje, oziroma v prostorih, kjer je zaposlena, ali pa nalepi dokument na vrata stanovanja oziroma prostorov ali ga pusti v predalčniku. V primeru take vročitve, vročevalec zapiše na vročilnico dan, uro in razlog odklonitve sprejema ter kraj, kjer je pustil dokument. S tem dejanjem se šteje, da je bila vročitev opravljena (Androjna in Kerševan, 2006, str. 238, 239).

Sprememba naslova (96. člen ZUP)

Naslovnik mora ves čas postopka organ obveščati o morebitni spremembi naslova, ki ga je navedel v vlogi. Če naslovnik, zakoniti zastopnik ali pooblaščenec spremeni naslov in ga vročevalec ne najde na tem naslovu, ta poizve, kam se je odselil in mu vroči dokument na novem naslovu. V primeru, da tega ne more ugotoviti, vrne dokument organu, ta pa na oglasni deski objavi sporočilo o vročanju z javnim naznanilom. V takem sporočilu se navedejo podatki o vzrokih za tako vročanje, naziv organa, ki je dokument izdal, številka, datum in vrsta dokumenta, osebno ime oziroma firma naslovnika, naslov za vročanje oziroma drugo stalno ali začasno prebivališče. Vročitev se šteje za opravljeno po preteku 15 dni od dneva, ko je bil dokument objavljen na oglasni deski in v informacijskem sistemu (Zakon o splošnem upravnem postopku – neuradno prečiščeno besedilo, 2010, str. 121).

Vročanje na naslovu za vročanje (96. a člen ZUP)

Peta novela veljavnega ZUP, objavljena decembra 2007 v Uradnem listu RS št. 126/2007 (v nadaljevanju ZUP-E), s 96. a členom ureja vročanje osebam, ki do vročitve v postopku niso sodelovale. Vročča se na naslovu za vročanje, kot ga določa 17. a člen Zakona o prijavi prebivališča (Uradni list, št. 9/2001, 39/2006, 59/2006, 111/2007, v nadaljevanju ZPPreb). Izjemoma lahko organ odredi vročitev na drugem naslovu, če je verjetno, da oseba tam dejansko prebiva (1. odstavek 96. a člena ZUP).

Prijavno-odjavno dolžnost določa ZPPreb. Po 2. členu ZPPreb mora posameznik prijaviti stalno prebivališče in spremembo naslova stanovanja, odjaviti stalno prebivališče, če se za stalno odseli iz območja Republike Slovenije, prijaviti začasni odhod z območja Republike Slovenije, ki traja več kot tri mesece, ter prijaviti in odjaviti začasno prebivališče. Ob vsem tem pa mora po 17. a členu določiti tudi naslov za vročanje:

- če ima v RS prijavljeno le stalno prebivališče, se naslov stalnega prebivališča šteje za naslov za vročanje;
- če ima v RS poleg stalnega prijavljeno tudi eno ali več začasnih prebivališč, mora ob prijavi določiti, kateri od teh naslovov se šteje za naslov za vročanje. Če prijava začasnega prebivališča poteče, prijava začasnega prebivališča pa ni obnovljena, se za naslov za vročanje šteje naslov stalnega prebivališča;
- če ima v RS prijavljeno le začasno prebivališče, se naslov začasnega prebivališča šteje za naslov za vročanje.

Če ima v RS prijavljenih več začasnih prebivališč, mora ob prijavi oziroma odjavi določiti naslov za vročanje. Če prijava na naslovu, ki je bil določen kot naslov za vročanje, poteče, prijava začasnega prebivališča na tem naslovu pa ni obnovljena, se za naslov za vročanje šteje naslov veljavnega začasnega prebivališča, ki ga je posameznik prijavil nazadnje.

Če se ugotovi, da oseba ne prebiva na naslovu za vročanje, ker se je odselila, oziroma je na naslovu neznan, se vročitev opravi z objavo dokumenta na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu e-uprava. Vročitev se šteje za opravljeno po preteku 15 dni od dneva objave (2. odstavek 96. a člena ZUP).

6.4 VROČILNICA KOT DOKAZ O VROČITVI

Vročilnica je listina o vročitvi dokumenta naslovniku in je v tem pogledu javna listina (kot pri vseh javnih listinah pa je tudi v tem primeru mogoče dokazovati nasprotno). Vročilnica služi tudi kot dokaz o kraju, času in načinu vročitve dokumenta, s tem pa začnejo teči tudi roki, ki so vezani na vročitev. Zato je zelo pomembno, da se vročilnica izpolni natanko tako, kot določa zakon za posamezen način vročitve.

Sestavita jo vročevalec in naslovník. Vročilnica je pripravljena v obliki obrazca in je prilepljena k pisemski ovojnici. Naslovník z besedo navede dan in mesec ter s številko leto prejema in se podpiše, vročevalec pa označi način in kraj vročitve ter se podpiše. Če naslovník ne zna pisati ali se ne more podpisati, napiše vročevalec na vročilnico njegovo ime in datum izročitve, poleg tega pa opombo, zakaj se prejemnik ni podpisal. Če naslovník ne želi podpisati vročilnice, vročevalec to napiše na vročilnici in navede dan vročitve, šteje pa se, da je s tem vročitev opravljena (97. člen ZUP).

Če v primeru osebnega vročanja vročevalec dokumenta ne more vročiti osebno, pusti v poštnem predalčniku pisno sporočilo, v katerem navede, kje se dokument nahaja in

da ga mora naslovnik prevzeti v 15 dneh. Na sporočilu in na dokumentu, ki bi ga moral vročiti, navede vročevalec vzrok take vročitve in dan, ko je sporočilo pustil v predalčniku, ter se podpiše. Vročitev velja za opravljeno, ko naslovnik prevzame dokument, če ga ne prevzame v 15 dneh, pa velja vročitev za opravljeno s pretekom tega roka, to je z zadnjim dnevom izteka roka. Po preteku tega roka vročevalec pusti dokument v hišnem predalčniku naslovniku (87. člen ZUP).

Vročilnica se vrne organu, ki je vročitev odredil, ter se priključi dokumentom upravne zadeve.

V petem odstavku 97. člena ZUP je določeno, da Ministrstvo za upravo predpiše obliko in vsebino ovojnice in vročilnice za osebno vročanje v fizični obliki ter obliko in način elektronskega vročanja v upravnem postopku. Obliko in vsebino vročilnice pa določa tudi Uredba o upravnem poslovanju v 172. členu, natančno obliko in vsebino pa Pravilnik o izvrševanju Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 75/05 do 47/08) v 30. členu. Katere podatke mora vsebovati elektronska vročilnica, pa določa Uredba v 180. členu, natančnejše besedilo pa Pravilnik v 41. členu. V drugem odstavku 170. člena Uredbe pa je še določba, po kateri lahko stranka, ki osebno prevzame dokument pri organu, prevzem potrди na fizični kopiji dokumenta, ki ostane v zadevi, če ni s predpisi določeno drugače.

6.5 POMOTE PRI VROČANJU

Pri vročanju prihaja v praksi velikokrat do nedoslednosti in napak. V primeru, da nastane napaka oziroma pomota, se šteje, da je bila vročitev dokumenta opravljena tisti dan, za katerega se ugotovi, da je oseba, ki ji je bil dokument namenjen, dokument dejansko dobila (1. odstavek 98. člena ZUP).

Najpogostejši pomoti pri vročitvi sta datum izročitve dokumenta in navedba osebe, ki ji je bil dokument vročen. Pri tem pa moramo ločiti bistveno od nebistvene napake. Nebistvena napaka je manjkajoč podpis vročevalca na vročilnici in podobno. Nebistvene napake se ponavadi niti ne popravljajo, saj je važno, da je oseba, ki ji je dokument namenjen, tega dejansko dobila. Samo dejstvo, da pošiljka ni bila vročena v predpisani ovojnici ali z vročilnico, pa naslovnik ne ugovarja seznanitvi z vsebino, še ne predstavlja bistveno napako (Sodba VS RS U 884/96 z dne 1. 4. 1999). Med bistvene napake npr. sodi napaka, če se dokument vroči osebi, ki ni upravičena niti dolžna prevzeti dokumenta (Kovač, 2004, str. 94)

Če se vročilnica izgubi ali ni pravilno izpolnjena, se o vročitvi in času vročitve vodi poseben ugotovitveni postopek. Uporabi se vsa možna dokazna sredstva, običajno zaslišanje prič in izjave ali dejanja strank (2. odstavek 98. člena ZUP).

7 ROKI IN NAROKI

Rok je časovno obdobje, v katerem mora organ oziroma stranka opraviti določeno procesno dejanje. Določitev rokov pripomore k urejeni in ekonomični izvedbi upravnega postopka.

Narok pa je na določeno časovno točno odrejeno procesno dejanje v upravnem postopku, ki se opravi na določen dan, uro in kraj.

7.1 MATERIALNI IN PROCESNI ROKI

Materialni roki so roki, ki se nanašajo na (materialnopravno) pravico ali obveznost, ki je predmet postopka in jih praviloma določajo področni materialni predpisi. Tipična materialna roka sta rok za vložitev zahteve in rok za izvršitev pridobljene pravice ali izpolnitev obveznosti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 128).

Procesni roki so roki, ki so predvideni za opravo posameznih dejanj v postopku. Med procesne roke pa sodijo vsi roki po ZUP. Ta delitev je pomembna zaradi tako imenovane vrnitve v prejšnje stanje. Vrnitev v prejšnje stanje je pravica stranke, da zaprosi za izvedbo nekega procesnega dejanja po izteku procesnega roka, če zamuda ni nastala po njeni krivdi.

Bistvene značilnosti materialnih rokov (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 128, 129):

- se praviloma iztečejo na določen dan, čeprav je dela prost dan, torej se ne prenesejo;
- ni možna vrnitev v prejšnje stanje;
- niso podaljšljivi;
- določajo jih področni predpisi;
- nanašajo se na predmet postopka, pravico ali obveznost.

Materialni roki se delijo na:

- prekluzivne, ki pomenijo izgubo pravice po preteku roka, ki je eden od pogojev za uveljavitev in priznanje pravice;
- zastaralne, ki se upoštevajo le na ugovor, ne pa po uradni dolžnosti.

Primer iz sodne prakse:

Če je stranka zaradi nespoštovanja materialnega roka v svoji pravici, uveljavljati določen zahtevek, prekludirana, upravni organ ni dolžan dopolnjevati vloge, s katero stranka uveljavlja zahtevek.

(Sodba UpS V Ljubljani, št. U 1774/2001, z dne 14. 8. 2003, UL00361)

7.2 ŠTETJE ROKOV

Roki se štejejo po dnevih, mesecih in letih (1. odstavek 100. člena ZUP).

Kadar je rok določen v dnevih, rok začne teči naslednji dan po vročitvi akta, izteče pa se zadnji dan roka. Če je zadnji dan nedelja, praznik RS ali dela prost dan oziroma kakšen drug dan, ko organ ne dela, se rok izteče s pretekom prvega naslednjega delovnika.

Če pa je rok določen v mesecih oziroma letih, pa se rok izteče s pretekom tistega dneva v mesecu oziroma letu, ki se po svoji številki ujema z dnem, ko je bilo komu kaj vročeno, sporočeno oziroma se je zgodil dogodek, od katerega se šteje rok. Če pa takega dneva v mesecu ni, se rok izteče zadnji dan tistega meseca oziroma leta (Grafenauer, 2001, str. 105).

Če prispe k organu vloga pred iztekom roka, se šteje, da je vloga vložena pravočasno. Če pa stranka pošlje vlogo po pošti priporočeno ali brzojavno, se dan oddaje na pošto šteje za dan vročitve vloge organu, na katerega je vloga naslovljena (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 91).

Primer iz sodne prakse:

Na začetek in na tek roka za vložitev tožbe ne vplivajo sobote, nedelje ter prazniki in drugi dela prosti dnevi, ki jih določa zakon. Zakonski rok na tak dan ne more le poteči, vsekakor pa nemoteno teče tudi na dan upora proti okupatorju (27. april) in na praznik dela (1. in 2. maj).

(Sklep VS RS, št. I Up 132/2008 z dne 14. 10. 2009)

7.3 NAROKI

Narok razpiše organ, če se opravi glavna obravnava oziroma videokonferenčna obravnava oziroma ogled, ki se lahko združi z obravnavo. V vabilu za razpis naroka se navedejo:

- kraj;
- čas;
- dejanje, ki se bo opravilo;
- stranke in druge osebe, katerih navzočnost je potrebna na obravnavi.

Skupaj z vabilom se stranki pošljejo tudi vloge, ki so bile razlog za narok, da se lahko stranke nanje pripravijo in na obravnavi nanje odgovorijo oziroma ugovarjajo.

Organ mora osem dni pred razpisom naroka povabiti stranke in druge osebe, za katere meni, da je potrebna njihova navzočnost. Če je organ začel postopek po

uradni dolžnosti, v vabilu za narok navede, kakšno dejanje se bo opravilo na naroku (2. odstavek 102. člena ZUP).

Vse povabljene mora organ v vabilu tudi opozoriti na zakonite posledice neupravičenega izostanka.

Praviloma se narok opravi v poslojju organa, ki vodi postopek, lahko pa tudi drugje, če je to določeno s sklepom organa in če je to potrebno zaradi ekonomičnosti postopka (4. odstavek 102. člena ZUP).

8 KOMUNICIRANJE ORGANOV S STRANKAMI NA UPRAVNI ENOTI GROSUPLJE

8.1 PREDSTAVITEV UPRAVNE ENOTE GROSUPLJE

Upravna enota Grosuplje (v nadaljevanju UE Grosuplje) po velikosti spada med srednje velike upravne enote in pokriva območje treh občin, in sicer Grosuplje, Ivančna Gorica in Dobrepolje na podlagi Uredbe o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji (Uradni list, št. 75/1994, 8/1996, 39/2003).

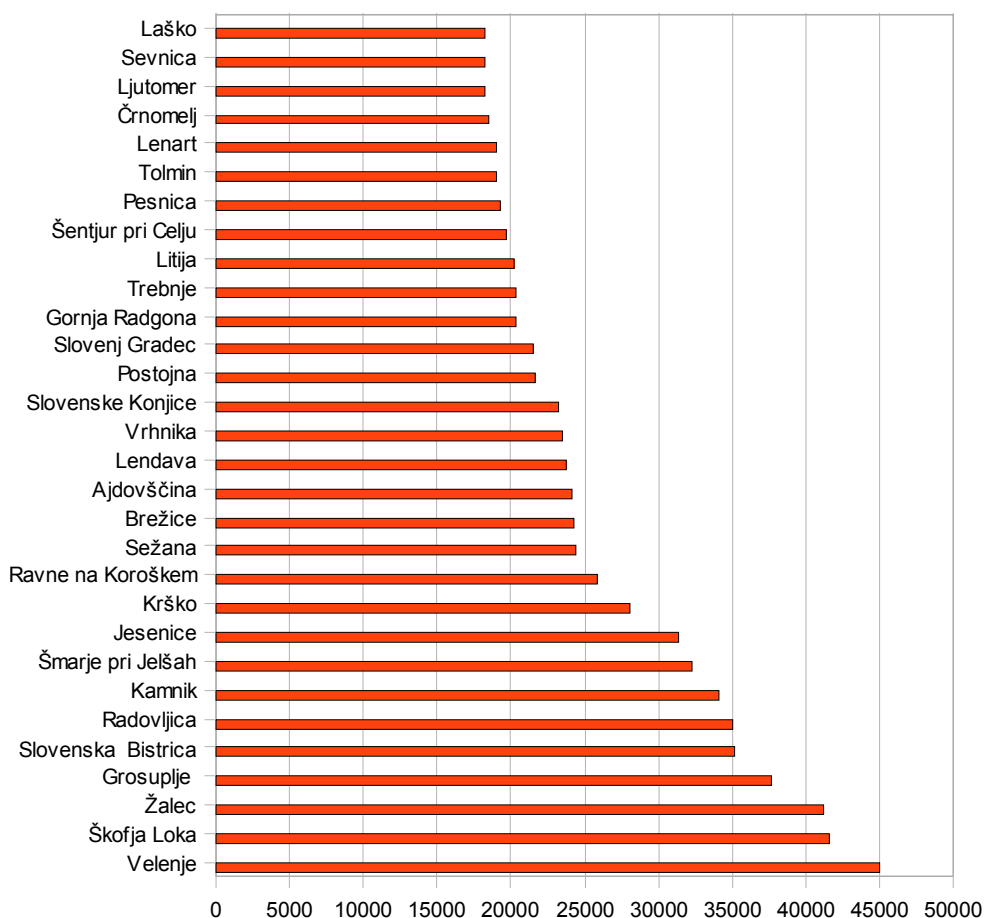
Slika 2: Prikaz vseh upravnih enot na območju Republike Slovenije



Vir: Portal upravnih enot

Upravne enote so glede na število prebivalstva, ki ga upravna enota pokriva, razdeljene v tri skupine: male upravne enote (do 18.000 prebivalcev), srednje upravne enote (od 18.001 do 50.000 prebivalcev) ter velike upravne enote (več kot 50.000 prebivalcev). Na dan 30. 6. 2009 ima UE Grosuplje 37.604 prebivalcev in tako sodi med srednje velike UE (Splošni statistični podatki o upravnih enotah za leto 2009). Graf 1 prikazuje še ostale srednje velike UE.

Graf 1: Število prebivalcev srednje velikih UE



Vir: Splošni statistični podatki o UE za leto 2009

Na podlagi 44. člena Zakona o državni upravi (Uradni list št. 52/2002, 56/2003, 83/2003, 45/2004, 61/2004, 97/2004, 123/2004, 24/2005, 93/2005, 113/2005, 126/2007, 48/2009 - v nadaljevanju ZDU-1) UE Grosuplje odloča na prvi stopnji o upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Za opravljanje drugih upravnih nalog pa ima tudi del pospeševalne in nadzorstvene funkcije v prostoru, ki ga pokriva.

UE Grosuplje se je v letu 2009 preselila v nove poslovne prostore v Grosupljem. Zadovoljstvo strank se je zaradi spremembe sedeža izredno povečala, kar dokazuje tudi anketa zadovoljstva strank.

8.1.1 Organiziranost Upravne enote Grosuplje

V okviru UE Grosuplje sta kot način dela organizirana dva krajevna urada (v nadaljevanju KU), in sicer KU Ivančna Gorica ter KU Dobropolje. KU Ivančna Gorica posluje vse dni v tednu, razen četrta. KU Dobropolje pa posluje samo dvakrat na teden.

Na dan 31. 12. 2009 je bilo na UE Grosuplje 38 delovnih mest, organiziranih v treh oddelkih, in sicer:

- 13 delovnih mest v Oddelku za upravno notranje zadeve,
- 13 delovnih mest v Oddelku za okolje, prostor, kmetijstvo in gospodarstvo in
- 12 delovnih mest v Oddelku za občo upravo, druge upravne naloge in skupne zadeve; znotraj tega oddelka je organizirana tudi glavna in sprejemna pisarna s 5 delovnimi mesti.

29 je uradniških delovnih mest, od tega 5 na položaju, ter 10 strokovno tehničnih delovnih mest, od tega 3 strokovni delavci in 7 administrativnih.

Tabela 2: Število javnih uslužbencev v UE Grosuplje

| ŠTEVILO JAVNIH USLUŽBENCEV na dan 31.12.2009 | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------|----------|----|-----|----|-------|-------|----|--|---|---|--------|---|---|
| Vsi zaposleni za nedoločen čas - tudi s skrajšanim delovnim časom | | | | | | | | | | | | | | |
| | | URADNIKI | | | | | STD | | Število delavcev s pogodbami o izobraževanju | | | | | |
| Naziv | | I | II | III | IV | Vsota | stop. | | 9.člen | | | Ostali | | |
| Delovno mesto | Referent | | 5 | 3 | | 8 | IV. | 2 | D | P | M | D | P | M |
| | Višji referent | 1 | 2 | 1 | | 4 | V. | 6 | | | | | | |
| | Svetovalec | 3 | 1 | 4 | | 8 | VI. | 1 | | | | | | 1 |
| | Višji svetovalec | 3 | 3 | 1 | | 7 | VII. | 1 | | | | | | |
| | Podsekretar | | | | | 1 | | | | | | | | |
| | Sekretar | | | | | 0 | | | | | | | | |
| | Vsota | 28 | | | | | Vsota | 10 | | | | | | |
| | Vsota | 38 | | | | | | | | | | | | |

Vir: Poročilo o delu UE Grosuplje za leto 2009

8.1.2 Predstavitev spletne strani Upravne enote Grosuplje

Na podlagi ZUP ter Uredbe o upravnem poslovanju je UE Grosuplje leta 2006 za državljane pripravila spletno stran, ki predstavlja eno izmed 58 upravnih enot, ki so zajete v enotnem portalu upravnih enot (do katerega se dostopa na naslednji internetni strani <http://www.upravneenote.gov.si/>). Pripravljena je z namenom, da bi bili vsi državljani pravilno, celovito in pravočasno obveščeni o storitvah, ki jih nudi Upravna enota Grosuplje.

Na spletni strani UE Grosuplje lahko dobimo informacije o: upravnih enoti; življenjskih dogodkih, obrazcih; javnih objavah; zakonodaji; splošnih informacijah; informacijah javnega značaja; pripombah, predlogih, pohvalah; uporabnih povezavah.

Informacije o upravnih enoti zajemajo:

- geografske in demografske podatke;
- vodstvo;
- naloge, ki jih opravljajo tako načelnica kot drugi javni uslužbenci;

- cilje UE;
- organizacijo;
- uradne ure UE in KU;
- seznam uradnih oseb, pooblaščenih za odločanje ali vodenje upravnih postopkov.

Informacije o življenjskih dogodkih in obrazcih vsebujejo zbirko obrazcev, ki jih prebivalci potrebujejo za pridobitev raznih potrdil, odločb, izpiskov ... Katalog življenjskih dogodkov je namenjen državljanom, ki potrebujejo podrobne informacije za različne življenjske situacije. Življenjski dogodki so objavljeni na državnem portalu e-uprava.

Pri informacijah o javnih objavah lahko pregledujemo:

- vse javne prireditve in javne shode v UE;
- vse objave ponudb za prodajo kmetijskega zemljišča, kmetije oz. gozda v UE;
- vsa javna naznanila in javne objave s področja okolja in prostora na UE;
- vse objavljene sklepe v UE;
- vse ostale javne objave (vabil, odločb, internih aktov itd.) v UE.

Na spletnih straneh upravne enote objavljajo spletne povezave do vseh zakonskih in podzakonskih aktov, ki urejajo področja njihovega dela, obenem pa objavljajo tudi pomembnejše dokumente, ki se nanašajo na načrtovanje in uresničevanje naših programov, strategije, usmeritve, poročila in druge dokumente.

Podatki o splošnih informacijah zajemajo:

- predstavitev, kaj so splošne informacije;
- dostop do splošnih informacij;
- zagotavljanje splošni informacij;
- poročila o delu UE;
- informacije za medije;
- opis storitev e-VEM.

V nadaljevanju je na spletni strani UE predstavljeno kaj so informacije javnega značaja, katalog informacij javnega značaja ter uradne osebe pooblaščene za posredovanje informacij javnega značaja v UE.

Prebivalci lahko na spletni strani podajo pripombe, predloge in pohvale. Posredovane pripombe, predloge in pohvale uporabijo pri svojem delu za izboljšanje njihovega stika z uporabniki njihovih storitev. Za prebivalce pa je UE pripravila tudi seznam povezav, uporabnih z vidika UE.

8.1.3 Elektronske storitve Upravne enote Grosuplje

Na podlagi ZUP, ZEPEP, ZDIJZ, Uredbe o upravnem poslovanju ter Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list št. 76/2005, 119/2007) UE Grosuplje strankam nudi naslednje elektronske storitve:

- stranke lahko spletno podaljšajo veljavnost prometnega dovoljenja;
- spletno lahko oddajajo vloge;
- spletno lahko plačajo upravno takso (plačilo je možno s kreditnimi karticami, preko spletne banke ali mobilne telefonije);
- spletno lahko tudi prijavijo stalno prebivališče;
- lahko pa tudi vpogledajo v svoje lastne osebne podatke, s tem da morajo imeti digitalno potrdilo.

Če ima stranka odprt varen elektronski predal, mu lahko organ dokument vroči tudi elektronsko.

8.2 POSLOVANJE S STRANKAMI NA UPRAVNI ENOTI GROSUPLJE

Upravna enota Grosuplje posluje s strankami v skladu z Uredbo o upravnem poslovanju in Uredbo o delovnem času v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 115/2007, 122/2007) v organih državne uprave. Da bi strankam čimbolj približali in poenostavili upravne postopke, imajo večino upravnih postopkov predstavljenih na zloženkah, ki so strankam na razpolago v sprejemnem prostoru. V vsebino zloženek so zajeti tako podatki o pravni podlagi, kot tudi o poteku samega postopka reševanja vloge, predviden čas reševanja ter kontaktne osebe s telefonskimi številkami in e-naslovi. Pomembne informacije objavljajo tudi na spletni strani in v lokalnih časopisih.

Tako kot določa Uredba o upravnem poslovanju, ima tudi UE Grosuplje uradne ure za stranke štiri dni v tednu in vsako prvo soboto v mesecu. Svetovalka za stranke nudi informacije ustno, po telefonu in preko elektronske pošte ves poslovni čas. V letu 2009 so nekaj mesecev spremljali število strank ob sredah med 17. in 18. uro. Ugotovili so, da so v tem času prihajale le stranke s področja upravno notranjih zadev, predvsem tujci. Strank za druga področja dela praktično ni bilo. Kljub temu razporeda uradnih ur v letu 2009 niso spreminjali. V letu 2010 bodo nadaljevali spremljanje in po analizi po potrebi predlagali morebitne spremembe. V skladu z Uredbo je strankam omogočen brezplačen dostop do informacij in strani Uradnega lista Republike Slovenije preko računalnika, ki se nahaja v sprejemnem prostoru upravne enote. V sprejemnem prostoru UE ter na obeh krajevnih uradih je strankam na razpolago knjiga pripomb in pohval, na vidnih mestih v pisarnah pa je nameščeno obvestilo, kje se knjiga nahaja, in naslov upravne inšpekcije. Na oglasni deski so objavljene vse pomembne novice, zakonske spremembe, spremembe glede višine taks in seznam pooblaščenih oseb za vodenje in odločanje v upravnih postopkih.

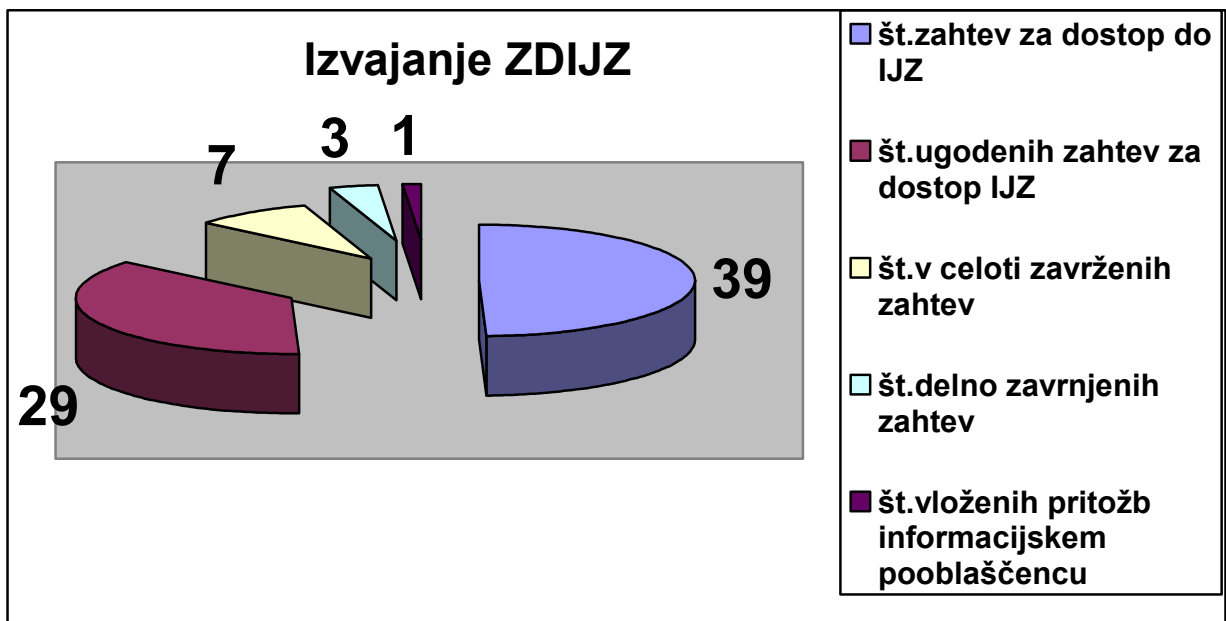
Stranke so s storitvami upravne enote zelo zadovoljne. To kažejo rezultati ankete o zadovoljstvu strank, pohvale v knjigi pripomb in pohval in barometer kakovosti.

8.3 IZVAJANJE ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA NA UPRAVNI ENOTI GROSUPLJE

Na področju izvajanja Zakona o dostopu do informacij javnega značaja je bilo v letu 2009 opravljeno naslednje delo:

Kot prikazuje Graf 1, je UE Grosuplje obravnavala 39 vloženi zahtev za dostop do informacij javnega značaja, od tega je bilo 29 zahtev ugodenih. 7 zahtev je bilo v celoti zavrnjenih, saj organ ni imel informacije, ki jo je stranka želela. Delno zavrnjene pa so bile 3 zahteve, in sicer zaradi tega, ker je stranka želela podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, kateri ureja gospodarske družbe. Zoper UE Grosuplje pa je bila informacijskemu pooblaščenca vložena 1 pritožba, ki pa je bila ugodno rešena v prid pritožnikov.

Graf 2: Izvajanje ZDIJZ



Vir: Poročilo UE Grosuplje za leto 2009, str. 20

Iz poročila o drugih upravnih nalogah v upravnih enotah je razvidno, da so upravne enote v letu 2009 posredovale 1.463 informacij javnega značaja. Tako kot v preteklem letu, so bile zahteve za dostop do informacij javnega značaja z različnih področij, največ pa s področja okolja in prostora. Upravne enote ugotavljajo, da se dostop do informacij javnega značaja vedno bolj izrablja v poslovne namene in ne kot inštrument nadzora javnosti nad delom javne uprave. Največ težav pri posredovanju informacij javnega značaja v letu 2009 je bilo po mnenju nekaterih upravnih enot glede zaračunavanja stroškov ter njihovo neplačevanje. Prav tako pa pri reševanju

teh zahtev z izdajanjem odločb in sklepov ne gre več za enostavna opravila. Predlagajo ustrezno spremembo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja in uvrstitev zahteve za dostop do informacij javnega značaja v Razvid z zahtevnostjo upravnih postopkov (Vsebinsko poročilo o delu Upravnih enot v letu 2009, 2010, str. 48, 49).

8.4 SISTEM KAKOVOSTI V UPRAVNI ENOTI GROSUPLJE

Kakovost dela je v upravnih enotah področje, ki mu pri vsakdanjem delu izkazujejo posebno pozornost, na celotnem področju poslovanja upravne enote pa se odraža v odnosu zaposlenih do strank v upravnih postopkih.

Sistemi kakovosti zagotavljajo predvsem:

- aktivno vključevanje vseh zaposlenih v uresničevanje skupno opredeljenih ciljev;
- učinkovito in kakovostno poslovanje v vseh procesih delovanja;
- motiviranje zaposlenih za ustvarjanje boljših delovnih učinkov;
- dvig strokovnega znanja zaposlenih;
- sistemski pristop k notranjemu komuniciranju in informiranju;
- izmenjava dobrih praks znotraj upravnih enot in izven;
- večje zadovoljstvo zaposlenih in strank;
- dvig povprečne ocene zadovoljstva strank.

Tabela 3: Sistem kakovosti ISO in CAF

| ISO | | CAF | |
|---------------------|--------------------------|---|--|
| | Datum | | datum |
| LETO PRIDOBITVE | junij 2002 | SAMOOOCENITEV | v letu 2009 so se ocenili po novem modelu CAF |
| LETO PRESOJE | junij 2003 junij 2004 | AKCIJSKI NAČRT | |
| OBNOVITVENA PRESOJA | junij 2005 | REALIZACIJA AKCIJSKEGA NAČRTA | |
| LETO PRESOJE | junij 2006 junij 2007 | Razlika v povprečni oceni glede na prejšnji samooceno | 2003 – ocena 3,67 2004 – ocena 3,88 2005 – ocena 3,93 2006 – ocena 3,85 2008 – ocena 81,7 2009 – ocena 85,1 |
| OBNOVITVENA PRESOJA | junij 2008 | | |
| LETO PRESOJE | maj 2009 | | |

Vir: Poročilo o delu UE Grosuplje za leto 2009, str. 20., 21.

Tudi v letu 2009 se je Upravna enota Grosuplje odločila, da kljub sprejetim ukrepom za varčevanje z javnimi sredstvi opravi redno presojo sistema vodenja kakovosti ISO 9001:2000. Menili so namreč, da bi prekinitve tega sistema in morebitna kasnejša ponovna vzpostavitev pomenila večje stroške, kot pa so stroški redne presoje. Prav tako bi opustitev tega sistema pomenila nazadovanje v delovanju upravne enote v smeri kakovosti dela in zadovoljstva strank. Redno presojo so tako opravili še nekoliko prej kot v preteklih letih, in sicer v mesecu maju, saj so se morali kasneje v poletnih mesecih povsem posvetiti načrtovani selitvi v nove poslovne prostore. V mesecu decembru so se tudi samoocenili po novem modelu CAF in dosegli oceno 85,1.

Še vedno so mnenja, da sistem kakovosti v Upravni enoti Grosuplje prinaša velike pozitivne učinke, predvsem pa urejenost poslovanja, zadovoljstvo strank in zaposlenih. Sistem kakovosti jih spodbuja, da nenehno razmišljajo o novih izboljšavah, da planirajo svoje poslovanje ter spremljajo doseganje ciljev. V primeru odstopanj sledi takojšnje ukrepanje.

Osnovni namen modela CAF je opredelitev prednostnih področij izboljšav glede na potrebe in pričakovanja udeleženih strani. V bistvu gre za vprašalnik za samoocenjevanje s 27 podrobnimi vprašanji o organizaciji, ki so povezana v devet osnovnih meril. Skozi vsa ta vprašanja in merila se zaobjame trenutno uspešnost organizacije na vseh poljih njenega delovanja, kar pomeni osnovo za oblikovanje akcijskega načrta izboljšav. Model CAF je uradno priznan tudi v sistemu EFQM kot prva stopnica k razvoju odličnosti. Bistvena značilnost modela CAF je, da se gradi organizacijska kultura, saj v samoocenjevanju sodelujejo predstavniki vseh skupin zaposlenih, kar močno poveča stopnjo informiranja in komuniciranja v organizaciji. Pri tem izhaja iz prepričanja, da o organizaciji največ vedo zaposleni v njej, hkrati pa jih motivira pri prizadevanju za stalne izboljšave. Potrebo po določenih izboljšavah pri poslovanju torej pokažejo rezultati samoocenoitve. Učinki sistema CAF so merljivi in po mnenju večine upravnih enot pozitivni. Sistem prispeva k večji urejenosti poslovanja in zadovoljstva zaposlenih, kar pa se nazadnje pokaže pri ocenah iz ankete o zadovoljstvu zaposlenih in strank.

8.5 ANKETA O ZADOVOLJSTVU STRANK Z DELOM NA UPRAVNI ENOTI GROSUPLJE

8.5.1 Anketa o zadovoljstvu strank s storitvami

Anketo zadovoljstva je UE Grosuplje izvedla v času od 26.10.2009 do 6.11.2009, torej v času, ko je bila upravna enota že preseljena v nove poslovne prostore. Skupaj je bilo izpolnjenih 261 vprašalnikov.

Ocena zadovoljstva kakovosti na splošno se je povečala za 0,07 ocene in znaša 4,85. Največje povišanje ocene v primerjavi z letom 2008 je vidno na področju kmetijstva, in sicer za 0,17 ocene. Najboljša ocena zadovoljstva strank pa je bila dosežena na

Krajevnom uradu Ivančna Gorica, in sicer 4,94. Pri vseh trditvah so bila pričakovanja strank manjša od dejansko zaznanega stanja.

Primerjava med zastavljenimi cilji v Letnem poslovnem načrtu in dejansko doseženimi rezultati kaže, da so bili cilji v veliki večini doseženi.

V anketi so posebej zabeleženi naslednji uspehi:

- Na vseh oddelkih oziroma področjih dela in hkrati tudi na nivoju celotne upravne enote se je zadovoljstvo strank v primerjavi z letom 2008 povečalo. Pri vseh trditvah so bila pričakovanja strank manjša od dejansko zaznanega stanja.
- Primerjava med oddelki pove, da se je odstotek strank, postreženih takoj, na vseh oddelkih povečal, kar je prispevalo tudi k dvigu % na ravni celotne UE.
- Razlika med pričakovanji strank glede urejenosti, korektnosti, pozornosti, strokovnosti in prijaznosti javnih uslužbencev in dejanskim zaznavanjem se povečuje. Stranke dobijo čedalje več, kot pa dejansko pričakujejo. Iz primerjave med pričakovanji in zaznavanju glede javnih uslužbencev je razvidno, da stranke še posebej zelo dobro ocenjujejo zaposlene glede korektnosti in strokovnosti.

Tabela 4: Primerjava med cilji, zastavljenimi v Letnem poslovnem načrtu 2009 in dejansko doseženimi rezultati

| Kakovost na splošno | Dostopnost in razumljivost informacij | Reševanje zadeve na enem mestu | Znanje zaposlenih, ki izvajajo storitve | Pravočasnost izvajanja storitve | Čas čakanja pred pisarno (do 10 minut) |
|---------------------|---------------------------------------|--------------------------------|---|---------------------------------|--|
| P – 4,7 | P – 4,7 | P – 4,5 | P – 4,8 | P – 4,7 | P – 96 % |
| R – 4,85 | R – 4,85 | R – 4,72 | R – 4,82 | R – 4,81 | R – 99% |

Vir: Poročilo o delu UE Grosuplje za leto 2009

9 ZAKLJUČEK

Komuniciranje organov in strank v upravnem postopku je urejeno z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku. Za učinkovito komunikacijo je potrebno poleg ZUP upoštevati tudi druge zakone in predpise. Le-ti splošni upravni postopek urejajo podrobneje in bolj natančno opredeljujejo pravila ravnanja. Tako se je na podlagi ZUP uvedla Uredba o upravnem poslovanju.

V upravnem postopku lahko sodeluje več različnih strank, nikakor pa ni mogoče voditi upravnega postopka brez stranke. Za stranko je upravni postopek procesno orodje za varstvo pravic v razmerju do uprave. Po pravilih upravnega postopka se morajo ravnati organi in tudi stranke, kadar pred organi uveljavljajo pravice ali pravne koristi oziroma se branijo v postopkih, uvedenih zoper njih.

Upravni postopek se vodi v uradnem jeziku, to je slovenščini na celotnem območju države. Če pa na območju živijo pripadniki avtohtonih narodnostnih manjšin, pa se upravni postopek vodi v italijanščini ali madžarščini.

Upravni postopek se začne, ko stranka vzpostavi prvi stik z organom, in sicer ko vloži vlogo. Vloga se presoja po vsebini in na po nazivu. Namreč, če je naziv napačen, ni nobenih pravnih posledic. Vsebina kaže na cilj, ki ga zasleduje vložnik z vlogo. Stranka mora pri vlaganju vloge paziti na to, da jo vloži pri pristojnem organu. Pristojnost je pravica in dolžnost organa, da odloča na določenem upravnem področju, kar imenujemo stvarna pristojnost, ter na določenem območju, to pa imenujemo krajevna pristojnost. Pristojnost pa je lahko tudi funkcionalna, kar pomeni natančnejšo opredelitev stvarne pristojnost. Personalna pristojnost pa je pooblastilo uradni osebi, da opravlja posamezna dejanja v postopku, da vodi postopek oziroma da izda odločbo.

Instituti komuniciranja organov in strank v upravnem postopku so: vloge, vabila, zapisnik, pregled dokumentov.

Vloga je lahko prošnja ali zahtevek, pritožba, ugovor ali drugo sporočilo, s katerim se stranka obrača na organ.

Vabilo je sredstvo, s katerim organ omogoči strankam, pričam, izvedencem in drugim udeležencem sodelovanje v upravnem postopku.

Zapisnik je strogo formaliziran način pisanja ugotovitvenih in dokaznih dejanj v postopku in ima značaj javne listine. Manj formaliziran način pa je uradni zaznamek. Vsaka stranka, ki izkaže pravni interes, ima pravico do pregleda dokumenta. Upravni postopek se konča tako, da organ svojo odločitev (odločbo, sklep ...) vroči stranki. Če pa ima stranka zakonitega zastopnika, se dokumenti vročajo le njemu.

Torej je vročaje prenos uradnih upravnih dokumentov od organa k stranki in pomeni nujno sestavino v komuniciranju. Ko so dokumenti vročeni, nastopijo pravne posledice v upravnem postopku. Za vročanje veljajo posebna pravila, ki urejajo čas, kraj in način vročitve uradnih dokumentov. Ta pravila je potrebno dosledno upoštevati, saj nasproti stranki pravilno učinkuje samo pravilna vročitev konkretnega dokumenta. Dokumente se po ZUP vroča osebno, če pa to ni možno, pa se stranki v poštnem nabiralniku pusti samo obvestilo o prispeli pošti. Če po preteku petnajstih dneh dokumenta ne prevzame, se šteje za vročeno.

V praksi se določbe o komuniciranju ne upoštevajo dosledno, predvsem je veliko primerov kršitve pravil pri ravnanju z vlogami in zapisnikih. Pri vlogah je največ težav oziroma napak pri vročanju. Zato morajo biti vročevalci pri vročanju uradni dokumentov še posebej previdni.

Da bi komunikacija tekla v čim večje zadovoljstvo strank, se UE Grosuplje, katere delo predstavljam v nalogi, posebej trudi izboljšati sistem poslovanja s strankami, tako po institucijah Uredbe o upravnem poslovanju kot prek sistemov razmerja kakovosti.

Komuniciranje med organi in strankami mora biti v upravnem postopku primerno podvrženo zakonitosti, poleg tega pa tudi strmeti k temeljnim elementom v upravno pravnih razmerjih, to je varstvu pravic strank in javne koristi. V tem smislu si UE Grosuplje in drugi deli uprave trudijo izboljšati in racionalizirati komunikacijo med vsemi udeleženci postopkov.

LITERATURA

1. Androjna, Vilko; Kerševan, Erik. Upravno procesno pravo. GV Založba (Zbirka Pravna obzorja; 31), Ljubljana, 2006.
2. Breznik, Janez; Štucin, Zdenka; Marflak, Jonika. Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, 2008.
3. Grafenauer, Božo. Osnove upravnega postopka in upravnega spora. GV Založba, Ljubljana, 2001.
4. Grafenauer, Božo; Breznik, Jože. Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2005.
5. Grafenauer, Božo; Cijan, Rafael. Gradivo za pripravo na strokovni izpit iz upravnega postopka. Pravna fakulteta, Maribor, 2005.
6. Grafenauer, Božo; Lesjak Benjamin. Pravna ureditev vročanja po ZUP. Pravna praksa. 2005, let. 24, št. 38, str. IV-V.
7. Jerovšek, Tone. Upravni postopek. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Brdo pri Kranju, 2007.
8. Jerovšek, Tone. Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007
9. Jerovšek, Tone; Trpin, Gorazd. Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Nebra, Ljubljana, 2004.
10. Jerovšek, Tone; Kovač, Polonca. Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana, junij 2010
11. Kovač, Polona. Občevanje organov in strank v upravnem postopku. Uprava. 2004, let. 2, št. 2, str. 72-106.
12. Kovač, Polona; Grošelj, Barbara. Odličnost v slovenski javni upravi 1995–2006. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007.
13. Remic, Matjaž. E-vročanje v upravnem postopku. Pravna praksa. 2005, let. 24, št. 38, str. VI-VII.
14. Teršek, Andraž. Doktrinarni obseg pravice dostopa do informacij javnega značaja. Pravna praksa, št. 38, oktober 2005, str. 8-10.
15. Virant, Grega; Kovač, Polonca; Grmek, Mateja. Zakon o splošnem upravnem postopku: neuradno prečiščeno besedilo. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2010.

VIRI

Predpisi

- Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005, 119/2005, 24/2006, 105/2006, 126/2007, 65/2008, 47/2009, 48/2009, 8/2010.
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 24/2003, 61/2005, 96/2005, 109/2005, 113/2005, 28/2006, 51/2006, 117/2006.
- Zakon o državni upravi. Uradni list, št. 52/2002, 56/2003, 83/2003, 45/2004, 61/2004, 97/2004, 123/2004, 24/2005, 93/2005, 113/2005, 126/2007, 48/2009.
- Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu. Uradni list RS, št. 57/2000, 30/2001, 25/2004, 73/2004, 98/2004, 61/2006.
- Zakon o poštah storitvah. Uradni list RS, št. 42/2002, 37/2004, 102/2004, 51/2009.
- Zakon o prijavi prebivališča. Uradni list, št. 9/2001, 39/2006, 59/2006, 111/2007.
- Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 76/2005, 119/2007.
- Uredba o upravnem poslovanju. Uradni list RS, št. 20/2005, 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007, 122/2007, 31/2008, 35/2009, 58/2010.
- Uredba o pogojih za elektronsko poslovanje in elektronsko podpisovanje. Uradni list RS, št. 77/2000, 2/2001, 86/2006.
- Uredba o delovnem času v organih državne uprave. Uradni list RS, št. 115/2007, 122/2007.
- Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji. Uradni list, št. 75/1994, 8/1996, 39/2003.
- Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 76/2005, 119/2007.
- Pravilnik o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju. Uradni list RS, št. 75/2005, 68/2006, 47/2008, 58/2010.
- Pravilnik o določitvi spletnega naslova za elektronsko objavlanje dokumentov. Uradni list, št. 36/2008

Internetni viri

- URL= »<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/60268/>«. 8.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/59559/>«. 8.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/59360/>«. 8.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/58551/>«. 8.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/60357/>«. 8.7.2010.

- URL= »<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/59540/>«. 8.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/60667/>«. 8.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/60584/>«. 8.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/60385/>«. 8.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/60389/>«. 8.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2010040815242396/>«. 12.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/63907/>«. 12.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/64343/>«. 13.7.2010.
- URL= »<http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/64364/>«. 13.7.2010.
- URL= »<http://www.upravneenote.gov.si/>«. 2.7.2010.
- URL= »<http://www.upravneenote.gov.si/grosuplje/>«. 2.7.2010.
- URL=
 - »http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Polonca_20Kovac.pdf«. 15.7.2010.
- URL=
 - »http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/upravne_enote/porocila_2009/«. 17.8.2010

Drugi viri

- Upravna enota Grosuplje. Poročilo o delu Upravne enote Grosuplje za leto 2009. Upravna enota Grosuplje, Grosuplje, 2009.

SEZNAM GRAFOV IN TABEL

SEZNAM TABEL:

| | |
|--|----|
| Tabela 1: Razlike med pravico do pregleda dokumenta in dostopom do informacij javnega značaja..... | 30 |
| Tabela 2: Število javnih uslužbencev v UE Grosuplje..... | 51 |
| Tabela 3: Sistem kakovosti ISO in CAF..... | 55 |
| Tabela 4: Primerjava med cilji, zastavljenimi v Letnem poslovnem načrtu 2009 in dejansko doseženimi rezultati..... | 57 |

SEZNAM GRAFOV:

| | |
|---|----|
| Graf 1: Število prebivalcev srednje velikih UE..... | 50 |
| Graf 2: Izvajanje ZDIJZ..... | 54 |

SEZNAM SLIK:

| | |
|--|----|
| Slika 1: Zgradba oziroma sestavine zapisnika | 24 |
| Slika 2: Prikaz vseh UE na območju RS..... | 49 |

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

| | |
|--------|--|
| CAF | Common assessment framework (Evropski model za ocenjevanje kakovosti v javnem sektorju) |
| EU | Evropska unija |
| EFQM | European Foundation for Quality Management (Evropski model poslovne odličnosti) |
| ISO | International Organization for Standardization (Mednarodna organizacija za standardizacijo) |
| KU | Krajevni urad |
| RS | Republika Slovenija |
| UE | Upravna enota |
| UEPEP | Uredba o pogojih za elektronsko poslovanje in elektronsko podpisovanje |
| US RS | Ustavno sodišče republike Slovenije |
| VS RS | Vrhovno sodišče republike Slovenije |
| ZDU-1 | Zakon o državni upravi |
| ZDIJZ | Zakon o dostopu do informacij javnega značaja |
| ZEPEP | Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu |
| ZPPreb | Zakon o prijavi prebivališča |
| ZUP | Zakon o splošnem upravnem postopku |
| ZUP-C | Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o splošnem upravnem postopku (73/2004) |
| ZUP-E | Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (126/2007, 47/2009, 48/2009) |

IZJAVA O AVTORSTVU

Diplomskega dela

Podpisana Janja Erjavec, študentka z vpisno številko 04035635, sem avtorica diplomskega dela z naslovom:

KOMUNICIRANJE ORGANOV IN STRANK V UPRAVNEM POSTOPKU (NA SPLOŠNO IN NA UE GROSUPLJE)

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala mag. Nataša Koražija, prof. slov.

Ljubljana, 9. 9. 2010

Podpis avtorice: _____