

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
Visokošolskega programa Javna uprava**

**UPRAVNI POSTOPEK UGOTAVLJANJA
DEJANSKEGA
STALNEGA PREBIVALIŠČA**

Urška Kalčič

Ljubljana, december 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA JAVNA UPRAVA

**UPRAVNI POSTOPEK UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA
STALNEGA PREBIVALIŠČA**

Kandidatka: Urška Kalčič
Številka indeksa: 04032027

Mentorica: doc. dr. Polona Kovač

Ljubljana, december 2010

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Urška Kalčič, študentka, z vpisno številko 04032027, sem avtorica diplomskega dela z naslovom:

Upravni postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča.

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 plagiatstvo – 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 plagiatstvo 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: Sabina Zore

Ljubljana, 16.11.2010

Podpis avtorice:

POVZETEK

Diplomsko delo predstavlja delo upravnih enot pri vodenju postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznika. Prebivališče je status posameznika, ki si ga pridobimo z rojstvom in nas spremlja skozi življenje. Do polnoletnosti posameznika je prebivališče skoraj vedno vezano na prebivališče zakonitega zastopnika ali skrbnika, kasneje pa nas prebivališče veže na naše socialne, poklicne in ekonomske vezi, kot središče naših življenjskih interesov. Pravica do svobode gibanja in izbire prebivališča je opredeljena z Ustavo Republike Slovenije, in jo lahko omejimo samo z zakonom. Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ne omejuje svobode gibanja posameznika, pač pa obravnava postopek za tiste posameznike, ki so stalno prebivališče spremenili, spremembe pa pri pristojnem organu, skladno z določbami Zakona o prijavi prebivališča, niso registrirali. Temeljni namen zakona je zagotavljanje dejanskega stanja in s tem točnost podatkov v registru prebivalstva. Za prijavo stalnega prebivališča morata biti kumulativno izpolnjena tako subjektivni (namen prebivanja) kot objektivni (dejanskost prebivanja) pogoj prijave. Upravni organ je v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča dolžan upoštevati le temeljni namen zakona, to pa je ažurnost registra in spremljanje in gibanje prebivalstva.

Diplomsko delo predstavlja podroben pregled od uvedbe samega začetka postopka do izdaje odločbe o ugotovitvi stalnega prebivališča in izpodbijanju posamičnega upravnega akta, pri čemer je upravni organ vezan na Zakon o prijavi prebivališča in Zakon o splošnem upravnem postopku. Diplomsko delo vsebuje tudi predstavljene dileme, s katerimi se upravni organi pri vodenju omenjenih postopkov srečujejo.

Ključne besede: poseben ugotovitveni postopek, odločba, stalno prebivališče, posameznik, upravna enota, Ministrstvo za notranje zadeve.

SUMMARY

ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR ESTABLISHING EFFECTIVE RESIDENCE

This thesis represents the work of administrative units in managing the procedure of establishing permanent residence registration for an individual. A person gains residency at birth and has one for his/hers entire life. Up until a person becomes of age, the residency is almost always connected to the residency of a legal guardian or caretaker, and later on it connects a person to his/her social, professional and economical ties, as the centre of his/her interests in life. The right to freedom of movement and choosing one's residency is governed with the Constitution of the Republic of Slovenia, and can be limited only by law. The procedure of establishing permanent residency does not limit the freedom of movement of an individual, but deals with those individuals that have changed their permanent residency but have not registered the change with the authorities in accordance with the Residence Registration Act. The basic intent of the act is ensuring the actual state and preciseness of the data of the population register. There are two conditions that need to be fulfilled cumulatively in order to register permanent residence, and those are the subjective (the intent of residing) and objective (the actuality of residing) condition. During the process of establishing residence registration for an individual the administrative organ is only required to abide the essential intent of the act, which is keeping the register up-to-date and watching over the movement of the population.

The thesis presents a close look from introducing the procedure to issuing a decree on establishing permanent residency and undermining a specific administrative procedure, in which the administrative organ is tied to the Residence Registration Act and the General Administrative Procedure Act. The thesis also present dilemmas met by administrative organs when managing the mentioned proceedings.

Keywords: special establishing procedure, decree, permanent residence, individual, administrative unit, Ministry of the Interior

KAZALO

POVZETEK	iii
SUMMARY	iv
KAZALO PONAZORITEV	vii
KAZALO TABEL	vii
KAZALO SLIK	vii
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	viii
1 UVOD	1
2 UPRAVNI POSTOPEK	6
2.1 POJEM UPRAVNEGA POSTOPKA.....	6
2.2 UPRAVNA STVAR.....	7
2.3 VRSTE UPRAVNEGA POSTOPKA.....	8
2.3.1 Splošni upravni postopek.....	8
2.3.2 Posebni upravni postopek.....	9
2.4 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA.....	10
2.4.1 Načelo zakonitosti.....	11
2.4.2 Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi.....	12
2.4.3 Načelo materialne resnice.....	13
2.4.4 Načelo zaslišanja stranke.....	14
2.4.5 Načelo proste presoje dokazov.....	15
2.4.6 Načelo dolžnosti govoriti resnico in poštene uporabe pravic.....	15
2.4.7 Načelo samostojnosti pri odločanju.....	16
2.4.8 Načelo pravice do pritožbe.....	16
2.4.9 Načelo ekonomičnosti postopka.....	17
3 PRISTOJNOST V POSTOPKU UGOTAVLJANJA STALNEGA PREBIVALIŠČA	18
3.1 STVARNA PRISTOJNOST NA PRVI STOPNJI.....	18
3.2 KRAJEVNA PRISTOJNOST NA PRVI STOPNJI.....	19
3.3 URADNE OSEBE ZA VODENJE POSTOPKA UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA.....	23
3.4 PRITOŽBENI ORGAN – ODLOČANJE NA II. STOPNJI.....	24
4 STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU	25
4.1 POJEM IN VRSTE STRANK V POSTOPKU UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA.....	25
4.2 ZASTOPNIKI PO ZUP.....	26
4.3 DRUGI UDELEŽENCI V POSTOPKU UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA.....	29
5 ZAČETEK POSTOPKA UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA	31
5.1 ZAČETEK POSTOPKA.....	31
5.1.1 Začetek postopka po uradni dolžnosti.....	31
5.1.2 Začetek postopka na zahtevo stranke.....	32
5.2 ZAČETEK POSTOPKA UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA.....	32

6	UGOTOVITVENI IN DOKAZNI POSTOPEK UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA	36
6.1	UGOTOVITVENI POSTOPEK	36
6.2	DOKAZNI POSTOPEK	38
6.2.1	Listine	39
6.2.2	Priče	39
6.2.3	Izvedenci	40
6.2.4	Potrdila	40
6.2.5	Ogled	40
6.2.6	Izjava stranke	40
6.3	UGOTAVLJANJE IN DOKAZOVANJE DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA	41
7	ODLOČBA	45
7.1	ODLOČBA KOT FORMALNI PRAVNI AKT	45
7.2	VRSTE ODLOČB O UGOTOVITVI DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA	46
7.3	VROČANJE	49
7.3.1	Način vročanja odločbe	49
7.3.2	Vročanje odločb v postopkih ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča	50
7.4	DOKONČNOST IN PRAVNOMOČNOST ODLOČBE	51
7.4.1	Opredelitev dokončnosti	51
7.4.2	Opredelitev pravnomočnosti	52
7.4.3	Dokončnost in pravnomočnost odločb ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča	52
8	IZPODBIJANJE POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA	55
8.1	PRITOŽBA	55
8.1.1	Splošno o pritožbi	55
8.1.2	Pritožba zoper odločbo o ugotovitvi dejanskega stalnega prebivališča	56
8.2	IZREDNA PRAVNA SREDSTVA	57
8.3	UPRAVNI SPOR	59
9	ZAKLJUČEK	61
	LITERATURA	64
	PRAVNI VIRI	65
	DRUGI VIRI	66

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO TABEL

Tabela 1: Statistični podatki prijav stalnega prebivališča v Upravni enoti Domžale v letih 2005-2009.....	19
Tabela 2: Statistični podatki prijav začasnega prebivališča v Upravni enoti	20
Tabela 3: Statistični podatki postopkov ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča (ustavitev postopka, odstop, odločba o spr. nas., izbris in prenos) v Upravni enote Domžale v letih 2006-2009.....	21
Tabela 4: Statistični podatki uvedenih postopkov ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča Upravnih enot v letih 2007-2009	35
Tabela 5: Statistični podatki o vloženih pritožbah na odločbe upravnih enot v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča Upravnih enot v letih 2007-2009.....	54

KAZALO SLIK

Slika 1: Grafični prikaz prijav stalnega prebivališča v Upravni enoti	20
Slika 2: Grafični prikaz prijav začasnega prebivališča v Upravni enoti	20
Slika 3: Grafični prikaz postopkov ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča (ustavitev postopka, odstop, odločba o spr. nas., izbris in prenos) v Upravni enote Domžale v letih 2006-2009.....	21
Slika 4: Grafični prikaz uvedenih postopkov ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča Upravnih enot v letih 2007-2009.....	35
Slika 5: Grafični prikaz o vloženih pritožbah na odločbe upravnih enot v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča Upravnih enot v letih 2007-2009	54

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

OKRAJŠAVE

itd.	in tako dalje
npr.	na primer
oz.	oziroma
spr.nas.	sprememba naslova
str.	stran
št.	številka
Ur.l.RS	Uradni list Republike Slovenije

KRATICE

CRP	Centralni register prebivalstva
CSD	Center za socialno delo
EU	Evropska unija (zveza)
EKČP	Evropsko konvencijo o človekovih pravicah
RS	Republika Slovenija
RSP	Register stalnega prebivalstva
SRS	Socialistična Republika Slovenija
UE	Upravna enota
URS	Ustava Republike Slovenije
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZIRD	Zakon o izvajanju rejniške dejavnosti
ZENO	Zakon o evidenci nastanitve občanov in o registru prebivalstva
ZOIkz	Zakon o osebni izkaznici
ZP-1	Zakon o prekrških
ZPLD – 1	Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije
ZPPDUP	Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč
ZPPreb	Zakon o prijavi prebivališča
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu
ZUT	Zakon o upravnih taksah
ZZVZZ	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
ZZZDR	Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerij

1 UVOD

Diplomsko delo se ukvarja s tematiko prebivališča v Republiki Sloveniji. Namen diplomskega dela je prikaz vodenja postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ki ga kot pristojni organ vodijo upravne enote kot prvo stopenjski organ. Družbeno–ekonomske razmere so se leta 1991 v Sloveniji korenito spremenile, tako na notranjem kot na mednarodnem področju, vendar se delo prijavnno–odjavnih služb in vodenje RSP ni spremenilo, temeljilo je na obstoječi zakonodaji. Do sprejetja Zakona o prijavi prebivališča (Ur. l. RS, št. 9/01, 39/06–UPB1, 59/06, 111/07- v nadaljevanju ZPPreb) je prijavo in odjavo stalnega prebivališča in začasnega prebivališča ter vodenje evidenc prebivalstva urejal Zakon o evidenci nastanitve občanov in o registru prebivalstva (Ur. l. SRS, št. 6/83 ter RS, št. 26/90 in 11/91 v nadaljevanju ZENO) na podlagi katerega so bili sprejeti Pravilnik o obrazcu za prijavo in odjavo stalnega prebivališča (Ur. l. RS, št. 27/1992), Pravilnik o obrazcu za prijavo in odjavo začasnega prebivališča (Ur. l. RS, št. 18/1992) ter Pravilnik o načinu vodenja in vzdrževanja registra stalnega prebivalstva (Ur. l. RS, št. 50/1992).

Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča v ZPPreb ni novost, saj je bila ta možnost opredeljena v ZENO, vendar je bila pomanjkljiva. Upravni organi so na podlagi obstoječega zakona lahko zaključili postopek le na dva načina in sicer na podlagi dokončne odločbe, ki je temeljila na spremembi naslova stalnega prebivališča, če je organ v postopku ugotovil, da posameznik dejansko prebiva na drugem naslovu, ali na podlagi izdane odločbe o izbrisu posameznika, če v postopku ugotavljanja ni bilo mogoče ugotoviti novega prebivališča posameznik.

ZPPreb postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča določa bolj sistematično. ZPPreb določa prijavnno-odjavno obveznost posameznika ter način in pogoje uresničevanja te obveznosti. Posameznik mora prijaviti stalno prebivališče in spremembo naslova stanovanja ter prijaviti in odjaviti začasno prebivališče. Ta obveznost velja za vse, ki prebivajo na območju Republike Slovenije, torej za državljane in za tujce. Pristojni organ po uradni dolžnosti ugotoviti dejansko stalno prebivališče, če podvomi, da posameznik dejansko prebiva na prijavljenem naslovu. Obveznost posameznika je tudi prijava začasnega odhoda iz območja Republike Slovenije v tujino, če namerava tam ostati več kot tri mesece, prav tako pa tudi ponovno vrnitev nazaj na območje svoje države. Prijavno-odjavna obveznost se izvršuje tudi v postopku začasnega prebivališča.

Svoboda gibanja je ustavna človekova pravica in temeljna svoboščina, ki jo slovenska ustava zagotavlja vsakomur. Ta pravica zajema pravico svobodnega gibanja po državnem teritoriju, prosto izbiro prebivališča in pravico prostega zapuščanja države ter vračanja vanjo. Ta ustavna ureditev se v celoti sklada z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah (Ur. l. RS, št. 33/94, v nadaljevanju EKČP), ki v 2. in 3. členu Protokola št. 4 določa, da ima vsakdo, ki je zakonito na ozemlju določene države, pravico da se svobodno giblje in svobodno izbira prebivališče. Prav tako lahko vsakdo svobodno zapusti katero koli državo, vključno tudi lastno.

Stalno prebivališče je naselje posameznika kamor se ta naseli z namenom, da v njem stalno prebiva. Stalno prebivališče je vez med posameznikom in naseljem, saj v tem naselju posameznik uresničuje svoje življenjske interese tako poklicne, ekonomske, socialne in druge vezi. Za prijavo stalnega prebivališča mora biti izpolnjen namen in dejanskost prebivanja.

Za osebni status posameznika je stalno prebivališče izrednega pomena, saj vrsto svojih pravic in dolžnosti realizira posameznik prav v naselju, v katerem ima stalno prebivališče. Velik del poslovanja upravnih in tudi sodnih organov je vezano na domicil. V upravnem postopku se krajevna pristojnost določa ravno glede na stalno prebivališče stranke.

Pestrost in različnost interesov, ki izhaja iz različnih prijavno-odjavnih obveznosti, njihovih pristojnosti in zahtev po pridobivanju podatkov iz registra prebivalstva, zahteva takšno normativno ureditev, ki bo izhajajoč iz ustavne pravice posameznika do svobode gibanja in izbire prebivališča ter ob upoštevanju različnih interesov, celovito urejala vsa vprašanja, povezana s prijavo in odjavo prebivališča, z namenom točne evidence o dejanskem stalnem prebivalstvu.

Podatki o prijavi in odjavi prebivališča, ki jih organ vpiše v register stalnega prebivalstva (RSP), so med temeljnimi za področje prebivalstva. Za zagotovitev tega namena je Posamezniku naložena prijavna obveznost, ta obveznost pa ni omejujoča, pač pa izhaja iz pravice posameznika, da prosto izbere prebivališče, ki ga mora registrirati. Dolžnost registracije prebivališča naj bi bila zato tudi v interesu posameznika, da iz naslova stalnega prebivališča uveljavlja določene materialne pravice in pravne koristi.

Pooblastila državnih organov glede spremljanja nastanitve in gibanja posameznikov v državi ne smejo biti v nasprotju z ustavno pravico svobode gibanja, ki je tudi mednarodno priznana in varovana pravica vsakogar. Zakonska ureditev registracije prebivalstva mora to upoštevati. Registracija prebivalstva je izjemno občutljivo vprašanje, katerega ne smemo v nobenem primeru obravnavati samo kot tehnično vprašanje, ali samo kot sredstvo, s pomočjo katerega se zgolj vodijo določene evidence in registri, za katere država meni, da jih potrebuje. Namen vodenja omenjenih registrov je zagotoviti pregled nad gibanjem prebivalstva, ne pa ga pri tem omejevati.

Namen postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ki ga pristojni upravni organ uvede po uradni dolžnosti, kadar dvomi, da prijavitelj dejansko prebiva na prijavljenem naslovu, ne omejuje ustavne pravice svobode gibanja posameznika, pač pa pomeni vzpostavljanje takšne evidence registra prebivalstva, ki bo čim bližje dejanskemu stanju prebivalstva na območju Republike Slovenije. V tem se izraža javni interes, ki ga je upravni organ dolžan zasledovati pri izvajanju ZPPreb.

Predmet obdelave diplomskega dela je upravni postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča v primerih, ko posameznik na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča dejansko ne prebiva, njegovo prebivališče pa je neznano, ko se posamezniku z dokončno odločbo na podlagi ugotovitev in dokazov določi novo dejansko prebivališče, ko se posamezniku določi z dokončno odločbo zakonsko prebivališče ter preverjanje resničnosti prijave.

Namen diplomskega dela je prikazati celotni postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ki ga pristojni upravni organ uvede po uradni dolžnosti. Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča v ZPPreb ni natančno določen, zato ga upravni organ skoraj v celoti vodi po Zakonu o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06-UPB1, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 v nadaljevanju ZUP). Ugotovitveni postopek je zaključen z izdajo odločbe. Dokončna odločba pa nadomesti prijavno- odjavno obveznost posameznika.

Prav tako je namen diplomskega dela opozoriti na dileme in probleme, s katerimi se upravni organi pri vodenju teh postopkov srečujemo, kakor tudi pomisleke v zvezi s poseganjem v pravice posameznika, ki so vezane na stalno prebivališče.

Temeljni namen ZPPreb je v evidentiranju prijave stalnega oziroma začasnega prebivališča in v ažurnem vodenju registra stalnega prebivalstva, kar posledično pomeni zagotavljanje pregleda nad dejanskim stanjem in gibanjem prebivalstva. Ažurno vodenje registra stalnega prebivalstva in pregled nad stanjem ter gibanjem prebivalstva nima namena samo po sebi ali zaradi policijskih evidenc, pač pa izhaja iz registrske usmeritve. Bistvo registrsko usmerjene države je zbiranje podatkov v registrih in evidencah, ki dogodek zabeležijo čim bližje nastanka, tako da omogoča njihovo nadaljnjo uporabo.

Cilj naloge je celoviti prikaz posameznih institutov postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča in izvršitev dokončne odločbe izdane v tem postopku.

ZUP je pri vodenju postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča izrednega pomena, saj upravni organ v pretežni meri uporablja pravila le tega, ZPPreb pa vsebuje le nekatere postopkovne določbe. Postavlja se vprašanje ali v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča upravni organ sledi pravilom ZUP-a oziroma ali se v postopku kažejo odstopanja.

Z ukinitvijo krajevne pristojnosti lahko posameznik prijavi stalno prebivališče na katerikoli upravni enoti. Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča krajevno pristojnost ohranja.

Ugotovitveni in dokazni postopek je za ugotovitev dejanskega stalnega prebivališča izrednega pomena in uradnik, ki na tem mestu vodi postopek, mora zagotoviti taka dejstva in dokaze, da z gotovostjo lahko izda odločbo o ugotovljenih dejstvih, ki se nanašajo na posameznika.

Odločbe, izdane v postopkih ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, po dokončnosti in pravnomočnosti nadomestijo prijavno odjavno obveznost posameznika, kar pomeni, da se odločba evidentira v register stalnega prebivalstva, posameznik pa si mora v tridesetih dneh zamenjati osebne dokumente.

Pri diplomskem delu so poleg analitičnih metod prikazane tudi praktične izkušnje upravnih enot predvsem pri njihovem delu v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča. Upravna enote Domžale mi je s podrobno predstavitvijo in samo izkušnjo dala možnost, da se v raziskovalno delo še bolj poglobim in si pridobim več strokovnega znanja. Prav tako so mi bili v veliko pomoč tudi statistični podatki, ki so bili pridobljeni s statističnega poročila Upravne enote Domžale in Ministrstva za notranje zadeve.

Določbe ZUP-a, ki se uporabljajo pri samem postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, se iz vidika raziskovanja oziroma proučevanja diplomske naloge ne realizirajo v celoti. V samem raziskovanju, oziroma proučevanju, poteka postopka je opaziti, da se načelo ekonomičnosti postopka ne realizira v celoti, kar pa ni krivda na strani organa, pač pa časovno takega postopka ni mogoče zaključiti v predpisanem roku.

Prijave prebivališč so se na upravnih enotah, ki so bolj povezane z večjimi mesti, na primer relacija Ljubljana – Domžale zelo povečale, posledice navedenega pa se kažejo v večji obremenjenosti uradnikov.

Pobuda za uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča poda posameznik, organizacija in lokalne skupnosti. Ali bo upravni organ uvedel postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je na strani organa. Prejete pobude se med seboj razlikujejo, zato je pri sami odločitvi uvedbe postopka, odvisna odločitev uradnika. Pobude, ki že temeljijo na določenih ugotovljenih dejstvih, da posameznik na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča ne živi (obvestilo rubežnika), bi lahko bil razlog za takojšnjo uvedbo postopka.

Pomanjkljiva dejstva in dokazi so razlog neučinkovitega dela upravnega organa in omejevanje pravic posameznika, ki mu je bila v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča izdana odločba o izbrisu, organ pa ni storil vsega potrebnega, da bi prišel v stik s posameznikom. Vsaka odločba, ki je izdana v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, bi morala vsebovati vsa ugotovitvena in dokazna sredstva, in tako kot je že zapisano, je odločba o izbrisu stalnega prebivališča le izjema. V času Zakona o evidenci nastanitve občanov in o registru prebivalstva, se je upravni organ opiral tudi na dokaz, zaprosila policije, ki je na samem terenu ugotovila, da posameznika na navedenem naslovu ne prebiva. Ogled je eden od dokazov, ki bi organu bil v pomoč, pa ga organi v tem postopku ne uporabljajo oziroma ga ne izvajajo.

Odločba, ki je izdana v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča po pravnomočnosti nadomesti prijavno odjavno obveznost. S tem so stranki naložene obveznosti, kot jih ima, če si sama prijavi novo stalno prebivališče. Vendar pa si glede na izkušnje upravnih enot, posamezniki ne uredijo dokumentov in svojo istovetnost izkazujejo z starimi dokumenti dokler jim le ti ne potečejo.

Diplomsko delo je razdeljeno v devetih poglavij, ki vodijo skozi celovit prikaz vodenja postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča v povezavi z pravili ZUP-a.

Drugo poglavje zajema opis splošnih pojmov samega Zakona o splošnem upravnem postopku kot so upravni postopek, upravna zadeva, vrste upravnega postopka in temeljna načela v povezavi z samim postopkom ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča najbolj pomembna.

V tretjem poglavju je opredeljena pristojnost organov v upravnem postopku, kot jo določa ZUP in pristojnost v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ki je določena v ZPPreb..

Četrto poglavje opisuje stranke in druge udeležence v upravnem postopku, pojem in vrste strank po ZUP ter stranke v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča. Poglavje opredeljuje, kdo je stranka v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, kakšen položaj in pomen ima začasni zastopnik v postopku, kdo je lahko pobudnik za uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča in zakaj ni stranka v postopku posameznik oziroma lastnik stanovanja, ki je podal pobudo za uvedbo postopka.

Začetek postopka ugotavljanja dejanskega prebivališča je opisan v naslednjem poglavju in zajema primere, na podlagi katerih upravni organ uvede postopek.

V šestem poglavju je prikazan postopek do izdaje odločbe, in sicer ugotovitveni in dokazni postopek po ZUP. V tem poglavju je obdelano tudi samo vodenje upravnega postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča do izdaje odločbe.

V sedmem poglavju so prikazane vse vrste odločb o ugotavljanju dejanskega stalnega prebivališča. Obdelano je vročanje odločbe po ZUP in vročanje odločbe o ugotovitvi dejanskega stalnega prebivališča, opredeljena dokončnost in pravnomočnost odločbe o ugotovitvi dejanskega stalnega prebivališča.

Naslednje poglavje obravnava pravna sredstva v upravnem postopku s poudarkom na pritožbi. Prav tako pa so obdelana tudi druga pravna sredstva. Število pritožb v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ne narašča, saj se v večini primerov postopek za posameznika konča pozitivno. Le nekaj je primerov, ko se na odločbo upravne enote pritožijo posamezniki, ki pa niso stranka v postopku, predvsem so to zakonci, sorodniki ter stanodajalci.

2 UPRAVNI POSTOPEK

2.1 POJEM UPRAVNEGA POSTOPKA

Upravni postopek je z zakonom predpisan postopek. Pristojni organ javne uprave v upravnem postopku odloča o pravicah, obveznosti ali pravni koristi posameznika, na določenem upravnem področju. (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 28).

Bistvo vsakega pravnega postopka je, da se v neki zadevi ugotovijo vsa dejstva in okoliščine, od katerih je odvisno, ali se lahko v tej zadevi uporabi določen materialni predpis. V upravnem postopku so določena pravila, po katerih morajo postopati posamezni organi pri sprejemanju svoje odločitve. Upravni organi zbirajo podatke in gradiva ter na podlagi ugotovljenega presojujejo, ali je v konkretnem primeru izpolnjen pogoj za pridobitev, povečanje, zmanjšanje ali izgubo določene pravice oziroma za naložitev ali oprostitev določene obveznosti.

Pravice, obveznosti in pravne koristi, ki jih imajo posamezniki na posameznih upravnih področjih, o katerih upravni organi odločajo, priznavajo, odobravajo, nalagajo in zavračajo ter jemljejo konkretno pravico, obveznost oziroma pravno korist, se realizirajo v predpisanem postopku

Upravni postopek določa dejanja, ki si sledijo po določenem vrstnem redu. Postopek se najprej začne, razvija in konča. Z njim se določajo vrsta, oblika, vsebina, potek, kraj, čas, namen, način ... posameznega dejanja oziroma akta. V upravnih postopkih, so določena natančna postopkovna pravila, ki so potrebna, da organi, ki v konkretnih postopkih odločajo, v vsakem primeru in za vsakega udeleženca v postopku vedo, kako morajo ravnati.

Upravni postopek ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). V ZUP so zbrana vsa pravila upravnega postopka in veljajo na splošno za vsa upravna področja ne glede na posebnosti posameznih področji. Vendar pa je potrebno včasih zaradi posebnosti področij prilagoditi tudi postopek. V nekaterih zadevah je potrebno postopek pospešiti, drugače urediti uporabo pravnih sredstev ali skrajšati oziroma podaljšati roke za posamezno dejanje in zaradi tega obstajajo na posameznih področjih posebna pravila, ki posamezna vprašanja urejajo drugače kot ZUP.

V postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča upravni organ vodi poseben ugotovitveni postopek. Za vodenje upravnega postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča se v pretežni meri uporabljajo pravila ZUP in ZPPreb, ki pa vsebuje le nekatere postopkovne določbe.

V posebnem ugotovitvenem postopku je potrebno ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za razjasnitev stvari ali zato, da se da stranki možnost, da uveljavi in zavaruje svoje pravice in pravne koristi. O resničnosti takih dejstev se uradna oseba, če so ta dejstva ali okoliščine sporne, prepriča z dokazi (ZUP, 145. člen).

Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča vodi pristojnim organom po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke.

Pristojni organ uvede postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, če podvomi, da posameznik stalno prebiva na naslovu, kjer je prijavil stalno prebivališče oziroma je obveščen da tam ne prebiva. Postopek pristojni organ uvede tudi takrat, ko se posameznik za stalno odselil z območja Republike Slovenije, in ne prijavi naslova v tujini, ali v primeru ko posameznik nima prijavljenega stalnega prebivališča, čeprav v Republiki Sloveniji dejansko živi (po Debelak in Rakočevič, 2008, str. 95).

Na zahtevo pobude za uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča samoupravne lokalne skupnosti je pristojni organ dolžan uvesti postopek za ugotavljanje dejanskega stalnega prebivališča, če posameznik na naslovu stalnega prebivališča ne živi oziroma na naslovu dejansko prebiva (ZPPreb, 2. odstavek. 8. člen).

Praksa v upravnih enotah je pokazala, da se dnevno število pobud za uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča povečuje. Vedno več je obvestil s stranki bank, zavarovalnic, mobilnih operaterjev in sodišč, velik pa je tudi porast uvedbe postopkov fizičnih oseb, ki dnevno prihajajo na upravno enoto po pomoč. Razlogi zaradi katerih ti ljudje iščejo pomoč, so različni; nekdo je kupil hišo ali stanovanje, pa si prejšnji lastnik, ki se je odselil in na navedenem naslovu ne živi več, ni uredil nove prijave stalnega prebivališča tam, kjer dejansko živi, poleg tega pa se je zdajšnjemu lastniku na vratih pojavil še rubežnik; izven zakonska partnerja sta skupaj živela na navedenem naslovu, zaradi nesporazuma se je eden odselil, odnesel vse svoje stvari in se na naslov ne vrača več, stalno pa je prijavljen še vedno na prejšnjem naslovu.

Veliko je primerov, ki ljudi pripeljejo, da se zglasijo na upravnih enotah, in podajajo pobudo za uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, zato se na upravnih enotah srečujejo z vprašanjem, kdaj je točno izražen dvom o dejanskem prebivanju posameznika na določenem naslovu in kdaj uvesti postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča.

2.2 UPRAVNA STVAR

Kadar se v upravnem postopku odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe govorimo o upravni zadevi. Če je v predpisu 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, se šteje da gre za upravno zadevo (ZUP, 2. člen).

Upravna zadeva je tesno povezan z upravnim pravom, upravnopравниim razmerjem, javnim interesom, hkrati pa je tudi osrednji pojem upravnega postopka. O upravnih zadevah odločajo predvsem upravne enote, ministrstva, organi v sestavi) lahko pa, tudi drugi državni organi.

S stališča materialne opredelitve je upravna zadeva družbeno dejanje, ki vsebuje obstoječe ali predvidljivo nasprotje med posamičnim in javnim interesom, ki ga mora pristojni organ s svojo odločitvijo razrešiti.

Upravna zadeva je realno družbeno razmerje, na katerega se v upravnem postopku aplicirajo pravila abstraktnega prava in ga preoblikujejo v konkretno pravno razmerje. Vsebina konkretnega pravnega razmerja so pravice, obveznosti in pravne koristi strank.

Če želi posameznik ali druga oseba uveljavljati svoj lastni interes, kar pomeni uveljaviti neko pravico, mora to podrediti oziroma uskladiti z javnim interesom, ki je določen v splošnem pravnem aktu (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 44–45).

Upravna stvar ni samo preprosto odločanje o predmetu upravnega postopka, ampak zajema celoten sklop družbenih razmerij, ki se pravno uredijo z odločitvijo o pravici, obveznosti ali pravni koristi določene stranke (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 44–45).

Kadar je potrebno v upravnem postopku ščititi javno korist, je to predpostavka upravne zadeve. Hkrati je upravna stvar tista pravica ali obveznost, ki sodi v eno od tradicionalnih upravnih področij in je urejena z materialno upravnimi predpisi. Pravice, obveznosti ali pravne koristi morajo biti opredeljene z materialnimi predpisi, narava stvari pa mora biti taka, da se o njej lahko odloči.

Pri postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznika gre za javno korist, in sicer vzpostavitev evidence registra stalnega prebivalstva, ki bo čim bližje dejanskemu stanju gibanja prebivalstva na območju RS. Dolžnost prijave in odjave prebivališča ni mogoče razumeti kot omejevanje posameznikove pravice do svobode gibanja in izbire prebivališča. Dolžnost posameznika je, da iz naslova prijavljenega stalnega prebivališča uveljavlja določene pravice, olajšano pa mu je tudi izpolnjevanje obveznosti do države, kot npr. da se lažje najde posameznika za izpolnjevanje z zakonom naloženih obveznosti, za vročanje uradnih pisanj, v postopkih kazenskega pregona, pri izvajanju izvršbe ... (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 35).

Pravica do svobode gibanja in izbire prebivališča je opredeljena z Ustavo Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 331/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 – v nadaljevanju URS). Posameznik lahko prebiva na določenem prebivališču, ki si ga svobodno izbere. Pravica do prostega gibanja in izbire prebivališča se lahko omeji le z zakonom, če je to potrebno zaradi zagotovitve poteka kazenskega postopka, širjenja nalezljivih bolezni, zavarovanja javnega reda ali interes obrambe (po Debelak in Rakočevič, 2008, str. 91).

2.3 VRSTE UPRAVNEGA POSTOPKA

Upravni postopek se lahko predpiše samo z zakonom kot splošni upravni postopek urejen z Zakonom o splošnem upravnem postopku ali poseben upravni postopek, urejen v posebnih procesnih predpisih ali pa v okviru različnih materialnih predpisov, ki urejajo posamezna področja.

2.3.1 Splošni upravni postopek

Že v Ustavi Republike Slovenije je zaslediti nekatere ustavne določbe, ki se nanašajo tudi na ureditev upravnega postopka. Prvo načelo je načelo pravne države, po katerem je izvrševanje oblasti vezano tako na materialno pravne kot tudi na procesne predpise.

Človekove pravice in temeljne svoboščine se uresničujemo neposredno na podlagi ustave. Z zakonom pa mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice ali svoboščine (URS, 15. člen).

Zaradi zagotovitve spoštovanja človekove osebnosti in dostojanstva mora zakon določati procesne garancije, ki posameznika varujejo v razmerju do organov.

Z Ustavo je vsakomur zagotovljeno enako varstvo pravic v postopkih pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, nosilci javnih pooblastil in organih lokalnih skupnosti, če ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Prav tako je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov (URS, 23. člen).

Pravila za splošni upravni postopek vsebuje ZUP, ki zagotavlja enakost pred zakonom. Namen ZUP je zagotoviti enakopraven procesni položaj vsakomur. Na koncu se stranki pravica prizna ali se ji zavrne. ZUP je procesni zakon, nanaša se na postopke in omogoča strankam, da analizirajo svoje pritožbe. ZUP ureja vsa procesna vprašanja, po katerih so dolžni ravnati organi pri svojem odločanju, kakor tudi stranke v upravnih postopkih. Uporablja se na vseh upravnih področjih.

Za splošni upravni postopek je značilno:

- da velja za odločanje v upravnih stvareh na različnih upravnih področjih,
- da velja za vse organe, ki odločajo v upravnih stvareh, torej ne glede na to, kateri organ odloča v upravni zadevi.

2.3.2 Posebni upravni postopek

Nekatera področja so po naravi stvari tako specifična, da jih v celoti ni mogoče urediti s splošnimi pravili. Upravna področja so mnogovrstna, zato pri vseh ni mogoče urediti istega načina dela oziroma poslovanja. Včasih je potreben prožnejši, enostavnejši, hitrejši način, ki kljub temu ne sme biti v škodo pravilni rešitvi upravne zadeve. ZUP v teh primerih dopušča, da se posamezna vprašanja upravnega postopka lahko uredijo drugače, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. Na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan posebni upravni postopek, se v upravnih zadevah postopa po posebnem upravnem postopku. Po določbah ZUP se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom. Posebni upravni postopki večinoma urejajo samo posamezna vprašanja upravnega postopka in ne celotnih procesnih institutov. Posebni upravni postopki so praviloma kratki oziroma zajemajo samo nekatere procesne določbe znotraj materialnih predpisov. Poznamo posebne upravne postopke, ki zaradi svoje posebnosti zahtevajo dodatno procesno ureditev in so zato pravi posebni upravni postopki. Takšen primer je davčni postopek, ki poleg ostalega zelo na široko ureja davčno izvršbo, ki mora zaradi svoje specifičnosti biti mnogo bolj natančno urejena kot izvršba po ZUP (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 33-34).

Za posebni upravni postopek pa je značilno, da se lahko predpiše le z zakonom in to ob naslednjih pogojih:

- če je to potrebno za postopanje na takem upravnem področju,
- da se lahko posebej urejajo samo posamezna vprašanja upravnega postopka (celotni postopek se naj ne bi urejal s posebnim upravnim postopkom),
- da so pravila posebnega upravnega postopka v skladu s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka (po Grafenauer, 2001, str. 19).

V upravnih postopkih je potrebno paziti, da ne pride do prevelikega števila nepotrebnih upravnih postopkov, s tem bi izniči temeljno idejo splošnega upravnega postopka, to je enako procesno varstvo pred vsemi organi. Prav tako število posebnih upravnih postopkov ne prispeva k pravni varnosti, saj se stranke zelo težko znajdejo v množici različnih procesnih pravil.

Splošni upravni postopek je v razmerju do posebnega upravnega postopka v subsidiarnem položaju, kar pomeni, da če obstaja posebna ureditev, velja ta ureditev in ne ureditev, ki je določena v ZUP. Za vsa ostala vprašanja, ki niso urejena s posebnim upravnim postopkom, se uporabljajo pravila splošnega upravnega postopka. Splošni upravni postopek pri tem zagotavlja enotna izhodišča upravne procesne ureditve, ki se nanašajo na procesno varstvo v vseh razmerjih med fizičnimi in pravnimi osebami ter državo, kadar le-ta odloča o njihovih pravicah, obveznostih in pravnih koristih (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 47–49).

Za vodenje upravnega postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča se v pretežni meri uporabljajo pravila ZUP. ZPPreb vsebuje nekatere postopkovne določbe, ki pa se uporabljajo primarno. Tako ZPPreb določa, da je stranka v postopku posameznik, ki prijavi stalno prebivališče in spremeni naslov stanovanja, odjavi stalno prebivališče, če se za stalno odseli z območja Republike Slovenije (ZPPreb, 2. člen). Prav tako ZPPreb določa pristojnost uvedbe postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, in sicer tako, da je za uvedbo postopka pristojen tisti upravni organ, na območju katere ima posameznik prijavljeno stalno prebivališče ali ga prijavlja. Kadar se v omenjenem postopku ugotovi, da posameznik dejansko prebiva na območju drugega upravnega organa, se ugotavljanje dejanskega prebivališča odstopi pristojnemu organu, v nadaljnje reševanje (ZPPreb, 8. člen).

2.4 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA

Temeljna načela predstavljajo pravila minimalnega procesnega varstva, ki ga zakon zagotavlja stranki in drugim udeležencem v upravnem postopku. Temeljna načela predstavljajo nujne standarde, po katerih morajo državni organi in drugi organi javnega prava odločati v upravnem postopku. Načela omogočajo in olajšujejo razumevanje pravilnosti in zakonitosti delo organov pri uporabi predpisov posebnega in splošnega upravnega postopka. Predstavljajo torej osnovo in hkrati procesno jamstvo strank ter ključne obveznosti organa do strank (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 76).

Večina temeljnih načel se nanaša na celotni upravni postopek in usmerja delovanje organa do strank v postopku. Načela omogočajo pravilno in primerno uporabo materialnega prava. Stranki v postopku zagotavljajo procesno jamstvo, organ, ki odloča v postopku, pa omejujejo, da ne uporablja predpisa na nedovoljen način.

Temeljna načela so izpeljava najvišjih pravil demokratičnega postopanja pravno urejene države, zato je večina načel izpeljana iz prvega in drugega člena ustave, po katerih je Slovenija demokratična republika in pravna država.

Pri vodenju postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča se vsa načela dosledno upoštevajo in izvajajo. Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je ugotovitveni postopek, za kar je značilno, da se ugotovijo vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za razjasnitev v zadevi, ali pa zato, da se da stranki možnost, da uveljavi in zavaruje svoje pravice in pravne koristi (ZUP, prvi odstavek, 145. člen).

Med temeljna načela upravnega postopka uvrščamo: načelo zakonitosti, načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi, načelo materialne resnice, načelo zaslišanja stranke, načelo proste presoje dokazov, načelo dolžnosti govoriti resnico in poštene uporabe pravic, načelo samostojnosti pri odločanju, načelo pravice do pritožbe in načelo

ekonomičnosti postopka (ZUP, 6.–14. člen). Vsa temeljna načela ZUP-a se dosledno uporabljajo tudi v postopkih ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča.

2.4.1 Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti, je temeljno načelo upravnega postopka, in določa okvir delovanja celotne javne uprave. Organi, ki odločajo v upravnih zadevah so vezani na zakonitost predpisov. Delovanje in odločanje vseh nosilcev oblasti mora biti v okviru ustave, zakonov in podzakonskih predpisov. Načelo zakonitosti temelji na Ustavi Republike Slovenije, kjer je zapisano, da je Slovenija pravna in socialna država. Državni organi delujejo na demokratičen način. Demokratičnost se kaže v tem, da državljani lahko uveljavljajo svoje pravice, naložene pa so jim tudi določene obveznosti. **To pomeni**, da so zakonodajalec pri izdajanju predpisov ter vsi državni organi in organi lokalnih skupnosti pri odločanju o konkretnih pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb vezani na ustavo ter zakon, ne le v formalnem, ampak tudi v vsebinskem pogledu (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 53-54).

Načelo zakonitosti mora organ upoštevati v vsakem upravnem postopku od uvedbe postopka do izdaje odločbe se nanaša na celotno postopanje organa in na pravilno uporabo prava v konkretni zadevi. Svoj temelj ima načelo zakonitosti tudi v Splošni deklaraciji človekovih pravic, kjer piše, da: " pri izvajanju svojih pravic in svoboščin je vsakdo podvržen takšnim omejitvam, ki so določene z zakonom, katerim izključni namen je zavarovati obvezno priznanje in spoštovanje pravic in svoboščin drugih ter izpolnjevanje pravičnih zahtev morale, javnega reda in splošne blaginje v demokratični družbi ". (Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov št. 217 A (III))

Vsak upravni akt mora biti formalno in materialno zakonit. To pomeni, da morajo organi voditi postopek po zakonskih predpisih – formalna zakonitost in odločati o pravicah ali obveznostih v obsegu, ki ji določa materialni predpis – materialna zakonitost.

Upravni organ, mora ves čas postopka ravnati v skladu s temeljnimi načeli ZUP in posebnimi zakoni, ki urejajo postopek. V posameznih fazah postopka mora organ postopati po procesnem redu, ki je veljal v času odločanja, in obsega začetek postopka, ugotovitveni in dokazni postopek in izdajo upravnega akta. Nato sledi še pritožbeni postopek in izvršba. V vsaki fazi postopka so organu in stranki dane procesne pravice in obveznosti. Odstopanja od njih predstavljajo kršitve pravil postopka, ki so lahko bistvene ali nebistvene (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 54).

Materialna zakonitost zavezuje organ, da tako pri odločitvi kot tudi pri izdaji upravnega akta uporabi materialne predpise, ki določajo vsebino, vrste in obseg pravic, obveznosti in pravne koristi. Organ lahko priznava ali nalaga pravice, obveznosti in pravne koristi s posamičnim upravnim aktom le v takšnem obsegu, v katerem jih priznava ali nalaga materialni predpis. Zakon mora določiti pravico, da organ lahko izda posamičen pravni akt ter določiti pogoje oziroma vsebino abstraktne pravne norme, ki je podlaga za odločitev v konkretni upravni zadevi (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 55).

Določena izjema pri načelu zakonitosti je primer odločanja po prostem preudarku. Za tako odločanje mora imeti organ ustrezno pooblastilo v zakonu. V zakonu mora biti jasno razviden namen zaradi katerega je takšno pooblastilo organu dano, določene pa morajo biti tudi meje takšnega pooblastila.

Pooblastilo, da organ lahko odloča po prostem preudarku, pomeni, da lahko organ po svoji presoji pri odločitvi izbere eno izmed možnih alternativ, kar pomeni, da organ na podlagi prostega preudarka pravico ali pravno korist stranki prizna, lahko pa tudi ne.

Tako na primer oseba, ki naznani krajo osebnega dokumenta, z zapisnikom policijske postaje izkazuje skrbno ravnanje z dokumentom. Če je iz zapisnika policijske postaje razvidno, da je posameznik skrbno ravnal z dokumentom (vlom v stanovanjsko hišo, vlom v osebni avto iz garaže stanovanjske hiše) se mu ob ponovni izdaji osebnega dokumenta zaračuna enojna taksa osebnega dokumenta. Če pa je iz zapisnika policijske postaje razvidno, da skrbnost ni upravičena (torbica puščena na stolu gostinskega lokala, na sedežu odklenjenega avtomobila) pa posameznik plača dvojno takso osebnega dokumenta.

Zakonitost upravnih aktov, izdanih v upravnem postopku, se presoja v pritožbenem postopku. Če je odločba formalno ali materialno nezakonita, je to razlog za njeno izpodbijanje s pritožbo. Odločba je materialno nezakonita, če organ pri njeni izdaji ni upošteval materialnega predpisa oziroma ga je napačno uporabil oziroma sploh ni bil uporabljen, ali če si ga je upravni organ napačno razlagal. O formalni nezakoničnosti govorimo, takrat ko so podane kršitve pravil postopka oziroma če je bilo zaradi postopkovnih kršitev dejansko stanje nepopolno ali napačno ugotovljeno (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 66).

Pri postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznika je materialna zakonitost izkazana z ZPPreb, torej se prebivališče ugotavlja samo in izključno v primerih, ki so omenjeni v 8. členu ZPPreb. Formalna zakonitost pa je izražena v samem postopku, ki ga pristojni organ vodi pretežno po ZUP.

2.4.2 Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi

Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi zahteva, da organ, ki vodi postopek, omogoči stranki, da zavaruje in uveljavi svoje pravice, vendar pa ne v škodo javnih koristi ali pravic drugih udeležencev (ZUP, prvi odstavek, 7.člen).

To načelo odraža medsebojno povezanost pglavitnih ciljev upravnega postopka, ki na eni strani strankam omogoča uveljavljanje svojih pravic oziroma pravne koristi, po drugi strani pa se optimalno zavaruje javni interes. Z upravnim odločanjem se pogosto posega tudi v pravice tretjih oseb, zato to načelo organom nalaga tudi skrb za to, da stranka ne uveljavlja svoje pravice na škodo pravic teh oseb.

Če ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, jo uradna oseba na to opozori. Uradna oseba stranko opozori na morebitne posledice njenih dejanj ali opustitve dejanj (ZUP, drugi odstavek, 7.člen).

Uradna oseba organa mora paziti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gre po zakonu (ZUP, četrti odstavek, 7. člen).

Organ omogoča varstvo pravic strank tudi s tem, da na predpisan način poskrbi za vlogo, njeno dopolnitev, za pravilno zastopanje procesno nesposobne stranke, predvsem pa s pravilnim materialnim in procesnim vodstvom postopka. Pri varovanju pravic drugih oseb se upoštevata tudi 44. člen ter 142. člen ZUP.

Če sta si individualna in javna korist v nasprotju, mora organ po načelu sorazmernosti zavarovati javno korist določeno z zakonom. Javna korist predstavlja materialno korist družbe ali določene skupine, ki je zavarovana s predpisi in je nad koristjo posameznika, ter se varuje po uradni dolžnosti (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 73).

To načelo je v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča izraženo v tem, da je potrebno vsakemu posamezniku, za katerega se prebivališče ugotavlja, dati možnost, da se o stvari izjasni.

Upravni organ v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča stremi k zakonski odločitvi, saj je namen postopka ugotavljanje dejanskega stalnega prebivališča dejansko stanje gibanja in naselitve prebivalstva in ne izbris iz registra stalnega prebivalstva. Na navedeno se organ trudi priti v stik s posameznikom, zoper katerega je uveden postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, tako da posameznika večkrat povabi na zaslišanje, s tem posameznik zavaruje in uveljavi svoje pravice.

V primeru, ko organ v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ugotovi, da posameznik na novem naslovu dejansko prebiva, vendar si stalnega prebivališča ne more prijaviti, ker ne more predložiti dokazila o pravici do prebivanja, saj mu lastnik stanovanjske hiše le-tega noče podpisati, upravni organ posameznika prijavi začasno za 60 dni na navedeni naslov, v tem času pa ugotovi ali posameznik dejansko prebiva na naslovu.

2.4.3 Načelo materialne resnice

Načelo terja od organa, ki vodi upravni postopek, da mora v postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in na to stanje uporabiti materialni predpis. V ta namen mora ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločitev (ZUP, 8. člen).

Materialna resnica predstavlja popolno skladnost subjektivno ugotovljenega stanja z resničnim stanjem v materialnem svetu.

Dejansko stanje mora organ ugotoviti z gotovostjo, kot najvišjo stopnjo prepričanja, ki ne dopušča nobenega dvoma v ugotovljeno. V nekaterih upravnih stvareh pa ZUP dopušča odločanje na podlagi verjetnosti. Verjetnost je nižja stopnja prepričanja, ki vsebuje dvom v resničnost. V tem primeru organ ne izvaja dokaznega postopka, ampak odloči na podlagi ocene.

Nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje, ki ne temelji na materialni resnici, je eden od treh najpomembnejših razlogov za pritožbo, za uporabo izrednih pravnih sredstev, ali kasneje po dokončnosti upravnega akta za sprožitev upravnega spora (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 80–85).

V postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ni mogoče odločiti na podlagi verjetnosti, ampak mora organ v skladu z načelom materialne resnice ugotoviti in preveriti vsa dejstva, ki kažejo na dejanskost prebivanja stranke na določenem naslovu. Upravni organ mora v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča pridobiti čim več dokazov, ki kažejo na to ali oseba na naslovu dejansko živi ali ne in šele nato, na podlagi tako ugotovljenih dejstev, odločiti v postopku. Dejansko stanje mora biti ugotovljeno z gotovostjo.

2.4.4 Načelo zaslišanja stranke

Načelo zaslišanja stranke pomeni pravico stranke, da se seznanijo z vsemi dejstvi in okoliščinami, ki so pomembni za odločbo in se o njih izjavi (zaslišanje stranke), (ZUP, prvi odstavek, 9. člen).

Načelo zaslišanja stranke nalaga uradni osebi organa, da mora stranki oziroma strankam v postopku omogočiti, da se izjavijo o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev. Pristojni organ ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnost, da se izreče o dejstvih in okoliščinah. Kršitev načela zaslišanja stranke pomeni kršitev pravil postopka (ZUP, 3. točka drugi odstavek, 237. člen).

Stranki v postopku mora biti omogočeno, da: sodeluje v postopku, navaja nova dejstva in nove okoliščine, izpodbija ugotovitve uradne osebe in nasprotnih strank v postopku, varuje in brani svoje pravice in pravne koristi, se seznanijo z uspehom celotnega postopka, idr (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 86).

Izvedba ugotovitvenega postopka brez zaslišanja stranke in drugih udeležencev v postopku je dopustna samo, če ZUP ali poseben zakon tako določa. Zaslišanje stranke ni potrebno v skrajšanem ugotovitvenem postopku, ker so organu dejstva znana ali jih lahko ugotovi na podlagi uradnih podatkov in evidenc, ali ker nujnost ukrepanja terja takojšnjo odločitev (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 89).

"2. člen URS govori o demokratični državi, kar pomeni, da mora volja ljudstva vsebinsko določati in nadzorovati katero koli izvrševanje državne oblasti tudi na zasebno pravnem področju. Pravica do zaslišanja je tudi ustavna pravica, ki izhaja iz 22. člena URS o enakem varstvu pravic (Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-147/96)." (Jerovšek in Trpin, 2004, str. 86).

Sodobne demokracije so predstavniške demokracije. Gre za obliko demokracije, pri kateri ljudstvo izvoli svoje predstavnike, ki so na oblasti in v imenu ljudstva sprejemajo odločitve. Predstavniki z izvolitvijo pridobijo mandat, ki ga razumemo kot pooblastilo ljudstva, da zastopajo njihove interese.

Načelo zaslišanja stranke daje stranki možnost, da uveljavlja pravice in brani interese tako, da ima pregled nad potekom postopka in lahko odločilno vpliva na ugotovitveni in dokazni postopek, izpodbija izjave drugih, oziroma lahko uradni osebi predlaga, naj izvede še druga ugotovitvena dejanja, ter da s svojo navzočnostjo pomembno vpliva na objektivnost uradne osebe in vseh udeležencev v postopku (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 91).

To načelo je v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznika izredno pomembno ter je izraženo tako, da je vsakemu posamezniku potrebno dati možnost, da se izjavi ustno ali pisno o zadevi. Če pa posameznik ne more sodelovati v postopku, ker ga ni mogoče najti, se mu po uradni dolžnosti določi zakonitega zastopnika, ki mora varovati interes posameznika. To pomeni, da se zakoniti zastopnik v imenu stranke vključi v postopek in se v imenu posameznika izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so mu poznane.

V postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča upravni organ povabi na zaslišanje tako posameznika zoper katerega je uveden postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, kot tudi priče, ki so pomembne za odločitev v postopku.

Pogosto prihaja do primerov, ko upravni organ povabi stranko na zaslišanje na naslov dejanskega stalnega prebivališča ali na kateri koli drug naslov, da se izjasni o vseh dejstvih in okoliščinah, stranka pa se kljub pravilno vročenemu vabilu ne zgleda na vabilo, niti ne opraviči izostanka.

2.4.5 Načelo proste presoje dokazov

Načelo, preko katerega se izvaja načelo materialne resnice. Po tem načelu organ zbira dejstva, jih vrednoti, nato selekcionira po dokazni moči ali po dokazni vrednosti in na koncu naredi dokazno oceno ali dokazni sklep.

Uradna oseba sama presoja dokaze, kar pomeni, da ji ne sme nihče sugerirati vrednostnih kriterijev ali sodbe, po katerih bo presojala dokaze. Po zakonu imajo različni dokazi načeloma enako dokazno moč. Šele prosta presoja dokazov v konkretni zadevi lahko pokaže, da ima določen dokaz večjo moč (npr. javna listina). Uradna oseba mora presoditi vsak dokaz posebej, nato vse dokaze skupaj in ugotoviti dejansko stanje ter na tako ugotovljeno dejansko stanje uporabiti materialni predpis. ZUP pozna naslednja dokazila: javne listine, potrdila, izjave strank, izjave prič, mnenja in izvide izvedencev ter ogleda. Presoja dokazov, ki jo je potrebno izvesti dosledno, se konča, ko uradna oseba pride do dokončnega prepričanja o objektivnosti in stvarnosti stanja upravne zadeve, o kateri se odloča (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 109-110).

V postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je, iz v postopku zbranih dokazil potrebno ugotoviti navezne okoliščine, ki zagotovo kažejo na dejanskost prebivanja posameznika in na podlagi tako ugotovljenega dejanskega stanja odločiti.

Upravni organ je v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča za osebo A na podlagi dokazov, dejstev in okoliščin z pravnomočno odločbo posameznika prijavil na naslov organizacije, kjer imenovani dobiva socialno pomoč. V ugotovitvenem in dokaznem postopku je bilo ugotovljeno, da imenovani ne prebiva na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča. Iz evidence podatkov Zavoda za zdravstveno zavarovanje je bilo razvidno, da je imenovani brez prejemkov, je pa prejemnik denarne socialne pomoči ter dodatka za pomoč in postrežbo. Nadaljnje je upravni organ s pomočjo centra za socialno delo, ki je opravil obisk na terenu, ugotovil, da imenovani prebiva v kamp prikolici v sklopu katere je postavljena lesena baraka. Na mestu prebivanja ni naslova, zato posameznika ni bilo mogoče prijaviti. Ob ugotovljenem je posameznik ostal prejemnik denarne socialne pomoči, kar je dalo možnost ter podlago za prijavo zakonskega prebivališča na naslov ustanove, ki pomoč daje.

2.4.6 Načelo dolžnosti govoriti resnico in poštene uporabe pravic

Načelo dolžnosti govoriti resnico in poštene uporabe pravic zavezuje stranko, da pred organom govori resnico in pošteno uporablja pravice, ki so ji priznane s splošnim in posebnimi upravnimi postopki. Poštena uporaba pravic se nanaša na pravice procesnega prava in ne na pravice materialnega prava. Poštena uporaba pravic materialnega prava je v presoji organa, ki odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi. Za zlorabo se ne šteje samo kriva izjava, pač pa tudi zavestno zamolčanje pomembnih procesnih dejstev, ki vplivajo na odločitev (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 98-99).

Kršitev tega načela vodi posledično v obnovo postopka (ZUP, 260. člen), lahko pa se izdani akt izreče za ničnega (ZUP, 279. člen).

Dolžnost govoriti resnico in pošteno uporabljati procesne pravice velja tudi za zakonitega zastopnika, začasnega zastopnika, predstavnika ali pooblaščenca stranke oziroma stranskega udeleženca.

Vsak posameznik, za katerega se ugotavlja dejansko stalno prebivališče, mora pred organom govoriti resnico. Na to ga mora organ opozoriti po uradni dolžnosti, prav tako ga mora opozoriti na posledice krive izpovedi. Posameznik tudi ne sme zamolčati dejstev, ki so mu znane in so za odločitev v zadevi pomembne. Enako velja tudi za priče, začasne zastopnike in pooblaščenca.

2.4.7 Načelo samostojnosti pri odločanju

Načelo zagotavlja organu samostojnost in neodvisnost pri odločanju, da lahko ugotovi dejansko stanje in zagotovi spoštovanje zakonitosti. To načelo temelji na 120. členu URS, ki določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Organ oziroma uradna oseba organa je v konkretni zadevi vezana na predpise EU, ustavo, zakone, podzakonske predpise, predpise lokalnih skupnosti in splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. To načelo pomeni, da nihče ne sme vplivati na organ ali na uradno osebo, kako naj ravna in odloča v konkretni zadevi (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 101–103).

Uradna oseba, ki vodi postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, se mora na podlagi ugotovljenih dejstev v postopku samostojno, brez vpliva kogar koli, odločiti o zadevi. Pri tem pa mora paziti na zakonitost v postopku.

2.4.8 Načelo pravice do pritožbe

Stranka ima pravico do pritožbe na odločbo izdano na prvi stopnji. Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba (ZUP, 1. točka, 13. člena).

Načelo pravice do pritožbe je najmočnejše načelo, ki stranki zagotavlja pravno varnost. Pravica do pritožbe in sodnega varstva zoper odločbe upravnih organov je ustavna kategorija, saj je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih koristih (URS, 25. člen).

URS v 23. členu določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče.

Pravico do učinkovitega pravnega varstva zagotavljata tudi Splošna deklaracija o človekovih pravicah in EKČP.

Iz načela pravice do pritožbe izhajata nadaljnje načelo dvostopnosti upravnega postopka, ki pomeni, da lahko v določeni upravni stvari znotraj uprave odločata največ dva organa. Zakon pozna prvo stopnjo, to je obravnavano stopnjo, v kateri odloča organ pristojen po zakonu, in pritožbeno stopnjo, v kateri odloča nadzorstveni organ.

Zoper odločbo druge stopnje v pritožbenem postopku ni možna pritožba, možna je le uporaba upravnega spora ali kakega drugega izrednega pravnega sredstva, če so za to izpolnjeni pogoji. Pritožbo je mogoče vložiti tudi zaradi molka organa.

Molk organa nastane, če organ o zahtevi stranke ni odločil v predpisanem roku (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 104–111).

V postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je pritožba zoper odločbo upravne enote dovoljena, kar pomeni, da je postopek dvostopenjski

V pritožbenem postopku zoper odločbo upravne enote odloča Ministrstvo za notranje zadeve, ki je tudi nadzorstveni organ pri izvajanju ZPPreb.

2.4.9 Načelo ekonomičnosti postopka

Ekonomičnost postopka zahteva, da organ vodi upravni postopek hitro, brez zavlačevanja in s čim manjšimi stroški za vse udeležence v postopku. Organ lahko zbira in izvaja samo dokaze, ki so za ugotovitev dejanskega stanja nujno potrebni in so v sorazmerju s pomenom zadeve. Načelo ekonomičnosti se ne sme uveljaviti v škodo drugih načel zlasti načela zakonitosti, načela materialne resnice in načela zaslišanja stranke. Prav tako pa načelo ekonomičnosti postopka ne sme v nobenem primeru priti v kolizijo z drugimi načeli splošnega upravnega postopka (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 112–115).

Izvajanje in dosledno spoštovanje tega načela je v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznika zelo težko izvesti. Ti postopki so zelo dolgotrajni, zlasti kadar posameznik zapusti stalno prebivališče in se ne odjavi, torej ga ni mogoče pritegniti v sam postopek, ker ga ni mogoče najti. Takemu posamezniku se sicer določi zakonitega zastopnika, vendar šele takrat, ko so bile izčrpane vse druge možnosti, da se ga najde. Zato takega postopka največkrat ni mogoče zaključiti v zakonitem roku, ker je pri vodenju takega postopka potrebno izredno paziti, da ne napravimo kakšne postopkovne napake. Prav tako ni mogoče dosledno spoštovati načela ekonomičnosti postopka, kadar se v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznika izbriše iz RSP, kar je za posameznika posebno občutljiva odločitev, ker je negativna.

3 PRISTOJNOST V POSTOPKU UGOTAVLJANJA STALNEGA PREBIVALIŠČA

Za prijavo oziroma odjavo stalnega prebivališča, prijavo spremembe naslova stanovanja ter prijavo oziroma odjavo začasnega prebivališča je pristojna upravna enota, ne glede na to, kje ima posameznik prijavljeno stalno ali začasno prebivališče ali ga prijavlja. Za vodenje postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je pristojna upravna enota, na območju katere ima posameznik prijavljeno stalno prebivališče ali ga prijavlja (ZPPreb, 5. člen).

Pristojnost je pravica in dolžnost organov, da opravljajo posamezna dejanja v upravnem postopku in odločajo v konkretnih upravnih zadevah. Pristojnost je pravica organa, da opravlja naloge, ki spadajo v njegovo delovno področje. Naloge, ki spadajo v pristojnost nekega organa ne sme opraviti noben drug organ. Prav tako je dolžnost organa, da nalogo opravi in je ne more odkloniti. S pristojnostjo se določa stvarna pristojnost in krajevna pristojnost. Te pristojnosti se ne more spremeniti z dogovorom med strankami, organi ali med strankami in organi, razen če zakon določa drugače. Pri tem velja tako imenovano načelo izključne pristojnosti (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 128-129).

3.1 STVARNA PRISTOJNOST NA PRVI STOPNJI

Stvarna pristojnost organov se v upravnem postopku določa glede na upravno področje, za katero je nek organ ustanovljen (ZUP, prvi odstavek 15. člen).

Stvarna pristojnost pomeni pristojnost glede vsebine zadeve in je pogojena z organizacijo javne uprave. Običajno je določena s predpisi, ki urejajo posamezno upravno področje ali pa s predpisi, ki določajo organizacijo in delovna področja posameznih organov.

Za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti so na prvi stopnji pristojne upravne enote, ki so ustanovljene zaradi potrebe po teritorialni demokraciji državne uprave (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 116).

Upravne enote so organizirane za območje ene ali več lokalnih skupnosti, kar omogoča učinkovito in racionalno opravljanje z zakonom določenih nalog državne uprave oziroma dekoncentraciji državne uprave. Upravna enota je organ državne uprave, ki opravlja za državljanke in pravne osebe številne pomembne in pogoste upravne storitve. Upravne enote opravljajo največ nalog na področju notranjih zadev, in sicer izdajajo osebne dokumente, vodijo matične knjige in skrbijo za ažurno vodenje registra stalnega prebivalstva. Upravne enote odločajo na prvi stopnji o upravnih zadevah iz državne pristojnosti, opravljajo pa tudi naloge iz pristojnosti ministrstev. Poleg tega upravne enote opravljajo še nekatere druge upravne naloge iz državne pristojnosti in vodijo nekatere uradne evidence (po Virant, 2004, str. 109-110).

Upravno enoto vodi načelnik, ki je imenovan v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Načelnik predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote, odloča o pravicah ter

dolžnostih in delovnih razmerjih delavcev v upravni enoti in o drugih kadrovskih vprašanjih ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote (ZDU-1, 47. člen).

Stvarna pristojnost ministrstev in organov v njihovi sestavi je urejena v Zakonu o državni upravi (Ur. l. RS št. 52/02, 56/03, 83/03-UPB1, 61/04, 97/04-UPB2, 123/04, 24/05-UPB3, 92/05, 113/05-UPB4, 48/09 v nadaljevanju ZDU-1). Ministrstvo za notranje zadeve opravlja naloge na področjih javne varnosti in policije, upravnih notranjih zadev in migracij (ZDU-1, 34. člen).

3.2 KRAJEVNA PRISTOJNOST NA PRVI STOPNJI

Krajevna pristojnost se določa po predpisih o teritorialni organizaciji državne uprave (npr. teritorij upravnih enot), po predpisih o teritoriju samoupravnih lokalnih skupnosti ter po predpisih o organizaciji posameznih organov. ZUP določa posebna pravila za določitev krajevne pristojnosti glede na vsebino posamezne upravne zadeve (ZUP, 15. člen).

Vprašanje krajevne pristojnosti se postavi, če je na območju države več organov, ki so stvarno pristojni za določeno upravno zadevo. Krajevna pristojnost se določa po naveznih okoliščinah, to so okoliščine, ki vežejo upravno zadevo na določeno območje, na katerem ima organ pravico in dolžnost opravljati naloge iz svoje pristojnosti (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 118).

Krajevna pristojnost se določa:

- v stvareh, ki se nanašajo na nepremičnine,
- v stvareh, ki se nanašajo na dejavnost državnih organov, organov lokalnih skupnosti in pravnih oseb,
- v stvareh, ki se nanašajo na poklicno dejavnost,
- v drugih stvareh.

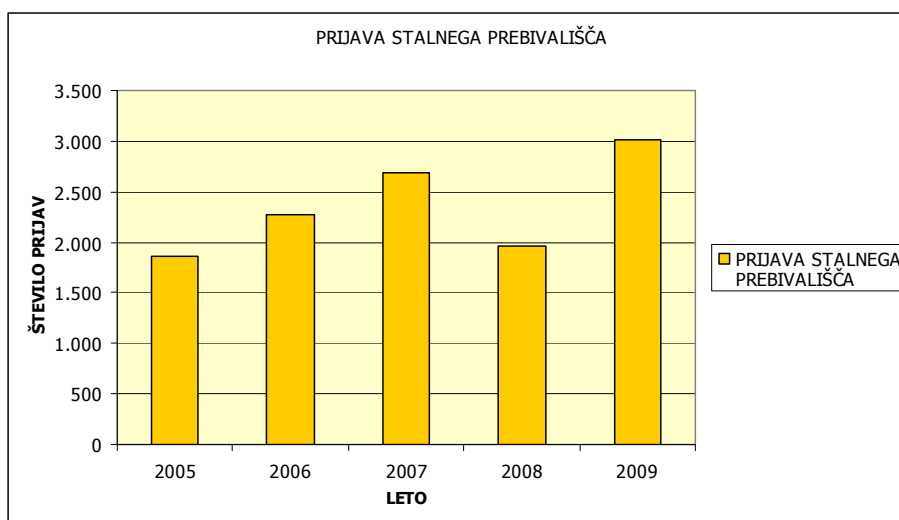
Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o prijavi prebivališča (Ur. l. RS št. 111/07) je bila odpravljena krajevna pristojnost prijave oziroma odjave stalnega prebivališča in prijava spremembe naslova stanovanja ter prijava oz. odjava začasnega prebivališča. Državljan lahko na kateri koli upravni enoti v Sloveniji prijavi oz. odjavi prebivališče, tako stalno kot začasno. Posledično se je število prijav stalnega in začasnega prebivališča na upravnih enotah, ki ležijo blizu večjih mest občutno povečalo, kar kažejo tudi podatki Upravne enote Domžale, ki je dobrih 15 minut oddaljena od glavnega mesta Slovenije. Poleg prijav stalnega in začasnega prebivališča je odpravljena tudi pristojnost izdaje osebnih dokumentov.

Tabela 1: Statistični podatki prijav stalnega prebivališča v Upravni enoti Domžale v letih 2005-2009

LETO	Prijava stalnega prebivališča
2005	1.865
2006	2.267
2007	2.686
2008	1.966
2009	3.014

Vir: po Statističnem poročilu Upravne enote Domžale 2005-2009

Slika 1: Grafični prikaz prijav stalnega prebivališča v Upravni enoti Domžale v letih 2005-2009



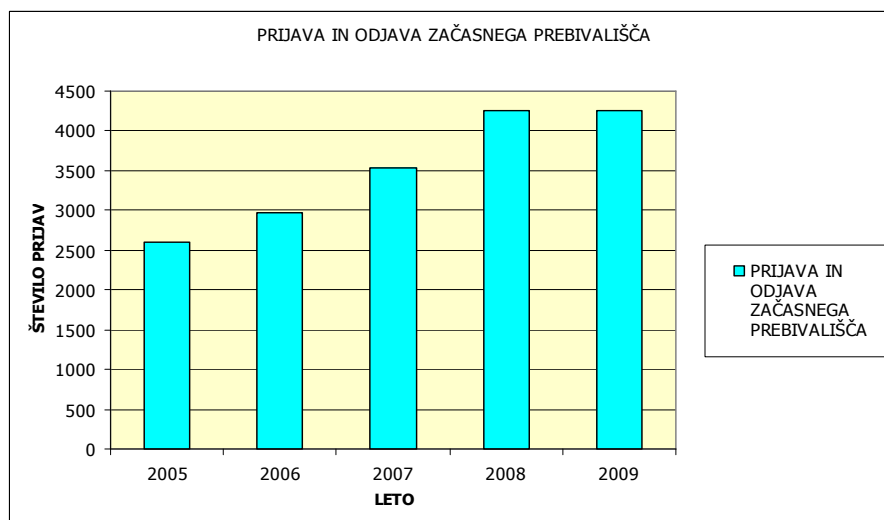
Vir: po Statističnem poročilu Upravne enote Domžale 2005-2009

Tabela 2: Statistični podatki prijav začasnega prebivališča v Upravni enoti Domžale v letih 2005-2009

LETO	Prijava in odjava začasnega prebivališča
2005	2593
2006	2964
2007	3537
2008	4258
2009	4258

Vir: po Statističnem poročilu Upravne enote Domžale 2005-2009

Slika 2: Grafični prikaz prijav začasnega prebivališča v Upravni enoti Domžale v letih 2005-2009



Vir: po Statističnem poročilu Upravne enote Domžale 2005-2009

Na področju ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je v letu 2009 razviden porast. Novela Zakona o prijavi prebivališča, ki določa tudi uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega začasnega prebivališča tujca, je privedla še do povečanja števila teh postopkov, glede na dejstvo, da je največ začasno prijavljenih tujcev, ki pa se tudi najpogosteje selijo iz enega na drug naslov. V zvezi s tem upravne enote opozarjajo na nesmotrnost teh postopkov, saj je veljavnost začasnega prebivališča največ za eno leto, ali pa še to ne, in preden lahko uradna oseba konča upravni postopek (zaslišanje stranke, ki je največkrat že ni več v Sloveniji, prič itd.), začasna prijava prebivališča poteče.

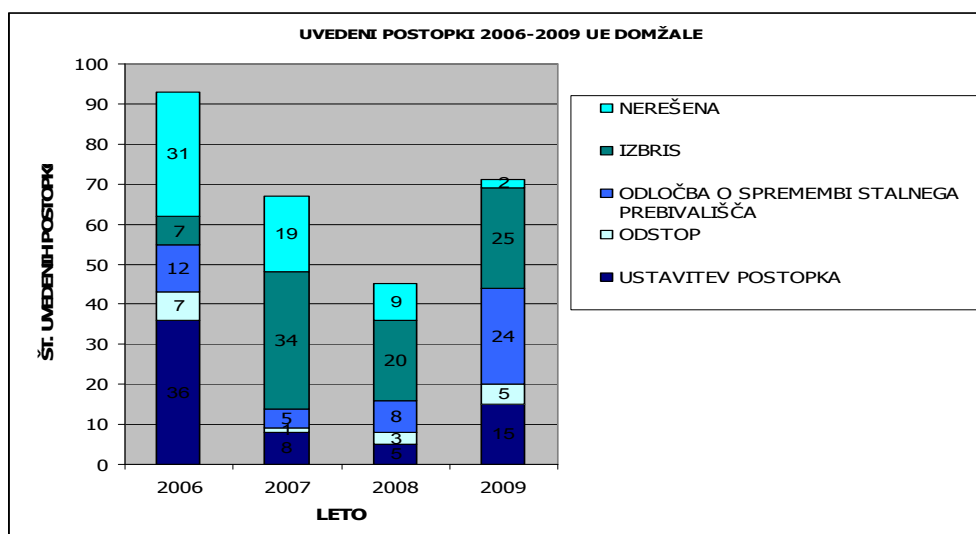
Drugi razlog za porast števila teh postopkov pa je posledica odločbe Ustavnega sodišča, št. U-I-279/08-14, z dne 9. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 57/09), s katero se je razveljavilo 4., 5. in 6. odstavek 143. člena Zakona o pravnem postopku, ki je določal pod določenimi pogoji vročitev na naslovu, kjer je naslovnik uradno prijavljen, čeprav tam dejansko ne živi. Ustavno sodišče je v 22. točki navedene odločbe sodiščem namreč naložilo, da bodo morala v vseh primerih, kjer se poštna pošiljka vrne sodišču, zahtevati uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča.

Tabela 3: Statistični podatki postopkov ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča (ustavitev postopka, odstop, odločba o spr. nas., izbris in prenos) v Upravni enote Domžale v letih 2006-2009

LETO	UVEDENI POSTOPKI SKUPAJ	USTAVITEV POSTOPKA	ODSTOP	ODLOČBA O SPREMEMBI STALNEGA PREBIVALIŠČA	IZBRIS	NEREŠENA
2006	93	36	7	12	7	31
2007	67	8	1	5	34	19
2008	27	5	3	8	20	9
2009	71	15	5	24	25	2

Vir: po Statističnem poročilu Upravne enote Domžale 2006-2009

Slika 3: Grafični prikaz postopkov ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča (ustavitev postopka, odstop, odločba o spr. nas., izbris in prenos) v Upravni enote Domžale v letih 2006-2009



Vir: po Statističnem poročilu Upravne enote Domžale 2006-2009

Krajevna pristojnost v postopkih ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča še vedno ostaja. Za vodenje postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je pristojna upravna enota, na območju katere ima posameznik stalno prebivališča ali ga prijavlja.

Pristojni organ, prejme obvestilo državnega organa, da se je ob osebnem vročanju osebi A, poštna pošiljka vrnila z oznako »preseljen oz. neznan«. Pri obvestilu se državni organ sklicuje na uvedbo postopka dejanskega stalnega prebivališča. Upravna enota po vpogledu v evidenco Registra stalnega prebivališča preveri stalno prebivališče osebe A. V primeru, da ima oseba A prijavljeno stalno prebivališče na območju upravne enote Domžale, vzame zadevo v reševanje, če pa se, po vpogledu ugotovi, da ima oseba A, prijavljeno stalno prebivališče na območju Upravne enote Kamnik, iz dopisa pa ni razvidno da bi oseba A dejansko prebivala na območju Upravne enote Domžale, dopisa ne vrne državnemu organu, vendar zadevo na podlagi 8. člena ZPPreb in 15. člena ZUP odstopi krajevno pristojni upravni enoti.

Iz navedenega izhaja, da je za izdajo odločbe o dejanskem stalnem prebivališču pristojna tista upravna enota, na območju katere posameznik dejansko prebiva in ne tista, kjer ima prijavljeno stalno prebivališče.

Če se posameznik stalno izseli iz Republike Slovenije, pa se ne odjavi, je za izdajo odločbe o izbrisu njegovega stalnega prebivališča krajevno pristojna tista upravna enota, v kateri je imel posameznik prijavljeno zadnje stalno prebivališče.

Če posameznik nima prijavljenega stalnega prebivališča, pa se ugotovi, da v Republiki Sloveniji dejansko živi, je za izdajo odločbe pristojna upravna enota na območju katere dejansko živi (ZPPreb, prvi odstavek, 8. člen).

Enako se krajevna pristojnost določa v postopku določitve tako imenovanega zakonskega prebivališča. Le-to se posamezniku določi, kadar dejansko prebiva na območju RS, ne izpolnjuje pa pogojev za prijavo prebivališča navedenih v 7. členu ZPPreb. To so osebe, ki nimajo stalnega stanovanja in se nenehno selijo od hiše do hiše, ali brezdomci, ki bivajo in prespijo na prostem, idr. Lahko pa so to tudi osebe, ki so bile sprejete v domsko oskrbo, pa jim ustanova ni dala soglasja za prijavo stalnega prebivališča. V teh primerih se za posameznikovo stalno prebivališče določi naslov organa ali organizacije (Rdeči križ, Karitas, Center za socialno delo ...) in s tem tudi krajevna pristojnost izdaje odločbe po naslovu tega organa ali organizacije.

Posebnost pri postopku ugotavljanja stalnega prebivališča je ravno v tem, da se krajevna pristojnost v času trajanja upravnega postopka spreminja. Postopek lahko začne pristojni organ po prijavljenem stalnem prebivališču posameznika, ko pa se v postopku ugotovijo okoliščine, ki kažejo na dejanskost prebivanja, se krajevna pristojnost spremeni. Znotraj Republike Slovenije se krajevna pristojnost izdaje odločbe določa po dejanskem prebivališču posameznika.

Potrebno je poudariti, da se zadev kar tako ne odstopa, ampak je po uvedbi postopka potrebno pridobiti dokazila in ugotoviti navezne okoliščine, ki izkazujejo dejanskost prebivanja posameznika.

Pristojni organ lahko opravlja dejanja v postopku samo na teritoriju, za katerega je ustanovljen. Če je potrebno opraviti neko dejanje v postopku izven tega teritorija, mora organ zaprositi za pravno pomoč organ, ki je pristojen za tisti teritorij.

V postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je pravna pomoč med organi vsakdanja, saj so priče, ki so v tem postopku potrebne, lahko prijavljene izven teritorija upravnega organa, ki vodi postopek.

Za izdajo odločbe o ugotovitvi dejanskega stalnega prebivališča je stvarno pristojna upravna enota, na območju katere posameznik dejansko prebiva. Zaradi odprave dvomov pri določitvi krajevne pristojnosti za vodenje postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, je ZPPreb uvedel dolžnost odstopa celotne upravne zadeve v primeru, ko se ugotovi, da posameznik dejansko prebiva na območju druge upravne enote (ZPPreb, tretja točka, 8. člen).

Pravila o pristojnosti je potrebno dosledno spoštovati, ker kršitev pravil o pristojnosti pomeni bistveno kršitev pravil postopka, kar je razlog za pritožbo (ZUP, 237. člen).

3.3 URADNE OSEBE ZA VODENJE POSTOPKA UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA

Podvrsta stvarne pristojnosti je funkcionalna pristojnost, ki predstavlja konkretnejšo opredelitev stvarne pristojnosti kadar le ta ni natančno določena in se pri izdaji posamičnih upravnih aktov ne uporablja, ampak se spoštuje načelo teritorialne organiziranosti v državni upravi (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 589–591).

Personalna pristojnost pa je pristojnost, vezana na konkretno osebo, ki ji je dano pooblastilo vodenja in odločanja v upravnem postopku.

Predstojnik organa - načelnik upravne enote (minister, predsednik vlade) ima po zakonu pooblastilo za vodenje in odločanje o vseh upravnih stvareh iz pristojnosti organa, ki ga vodi. Pooblastilo pridobi ne glede na to, ali izpolnjuje pogoje, ki so določeni s predpisi glede strokovne izobrazbe, strokovnega izpita in preizkusa znanja iz ZUP-a. Predstojnik samostojno izdaja upravne akte in jih podpisuje. Predstojnik lahko pisno pooblasti enega ali več javnih uslužbencev organa za izvrševanje posameznih pravic in dolžnosti. V kolikor je organizacija dela razvidna že iz sistemizacije delovnih mest ali pa je področje urejeno v drugih internih aktih organa, posebna pooblastila niso potrebna.

Uradna oseba, ki od predstojnika pridobi pooblastilo za vodenje postopka in odločanje v določenih upravnih stvareh mora imeti strokovno izobrazbo, strokovni izpit in opravljen preizkus znanja iz ZUP-a. Taka uradna oseba samostojno vodi postopek in akte samostojno podpisuje.

Uradna oseba, ki od predstojnika pridobi pooblastilo za opravljanje posameznih dejanj v postopku ima strokovno izobrazbo, strokovni izpit in opravljen preizkus znanja iz ZUP-a. Ta uradna oseba nima pravice izdati upravnega akta (odločbe) oz. sprejeti procesnih sklepov, s katerimi bi se postopek končal.

Uradna oseba, ki vodi postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, mora s strani predstojnika pridobiti pooblastilo za vodenje postopka in odločanje v določenih stvareh. V tem postopku uradna oseba vodi postopek, zaslišuje priče in stranke, pridobiva dokazno gradivo in na koncu izda dokončno odločbo in se nanjo tudi podpiše.

3.4 PRITOŽBENI ORGAN – ODLOČANJE NA II. STOPNJI

Pravna ureditev splošnega upravnega postopka predvideva dvostopenjsko odločanje v upravni zadevi. To pomeni, da o obstoju pravice, pravne koristi ali obveznosti odloča najprej organ, ki je pristojen za odločanje na prvi stopnji, lahko pa tudi organ, ki je pristojen za odločanje o pritožbi; to je organ na drugi stopnji. Pritožbeni organ odloča o obstoju pravice, pravne koristi ali obveznosti samo, če pritožbo vloži upravičena oseba, ki meni, da je odločba prvostopenjskega organa nepravilna in nezakonita.

Za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti so na drugi stopnji pristojna ministrstva. Ministrstva, vsako s področja svoje stvarne pristojnosti, odločajo v upravnih zadevah na območju celotne države, torej celotnega ozemlja Republike Slovenije (ZUP, drugi odstavek 16. člena).

O pritožbi zoper odločbo ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ki jo je na prvi stopnji izdala upravna enota (ZDU, 52. člen) odloča resorno ministrstvo in sicer Ministrstvo za notranje zadeve.

4 STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU

4.1 POJEM IN VRSTE STRANK V POSTOPKU UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA

"Posameznik mora prijaviti stalno prebivališče in spremembo naslova stanovanja, odjaviti stalno prebivališče, če se za stalno odseli z območja Republike Slovenije, prijaviti začasni odhod z območja Republike Slovenije, ki traja več kot tri mesece, ter prijaviti in odjaviti začasno prebivališče. Stanodajalec pa mora prijaviti in odjaviti gosta ter prijaviti in odjaviti začasno prebivališče posameznika tako kot določa ta zakon" (ZPPreb, 2. člen).

ZPPreb določa pomen izrazov, ki so v zakonu uporabljeni in natančno določa, da je posameznik državljan Republike Slovenije ali tujec, ki mora po določbah tega zakona na območju Republike Slovenije izpolniti prijavno-odjavno obveznost (ZPPreb, 1. točka, 3. člen).

Iz ZPPreb izhaja, da je stranka v postopku prijave oziroma odjave prebivališča posameznik, ki mora po ZPPreb opraviti prijavno oziroma odjavno obveznost. Analogno iz tega izhaja, da je stranka v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča izključno samo posameznik, za katerega se to stalno prebivališče ugotavlja.

V določenih primerih kot je ugotovitev stalnega prebivališča posameznika, ki nima poslovne sposobnosti, se mu določi zakonitega zastopnika, ali če odločbe o ugotovljenem prebivališču ali izbrisu stalnega prebivališča ni mogoče vročiti posamezniku, se mu določi začasnega zastopnika, skrbnika za posebni primer ali pooblaščenca za vročitve. Vsi zgoraj navedeni nastopajo v interesu stranke in za njen račun, iz česar zopet izhaja, da v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, razen stranke same ali njenih zastopnikov, ni stranskih udeležencev, ki bi imeli enake pravice kot stranka.

Stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična ali pravna oseba, na katere zahtevo je začel postopek ali zoper katero teče postopek. Stranka je poleg organa nujni udeleženec upravnega postopka, saj brez nje upravnega postopka ne more biti (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 180).

Da je lahko neka oseba stranka v upravnem postopku, mora imeti:

- pravno sposobnost, kar pomeni, da je nosilec pravic, obveznosti in pravnih koristi;
- procesno (opravilno ali poslovno) sposobnost, kar pomeni sposobnost nastopati v lastnem interesu in za svoj račun;
- stvarno legitimacijo, ki je določena v materialnem predpisu in pomeni izpolnjevanje pogojev po materialnih predpisih.

Glede na pravni položaj, ki ga ima stranka v upravnem postopku, je oseba lahko aktivna ali pasivna. Stranka, na zahtevo katere se je začel upravni postopek je aktivna stranka. Stranka z vložitvijo vloge sama sproži začetek upravnega postopka, in v njem uveljavlja svojo pravico ali pravni interes. Pasivna stranka pa je oseba, zoper katero teče upravni postopek, in ji je treba naložiti kakšno obveznost. Oseba pridobi lastnost pasivne stranke z začetkom upravnega postopka, ki se začne po uradni dolžnosti ali na zahtevo druge stranke (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 181–183).

Procesna sposobnost stranke pomeni, da ta lahko samostojno opravlja vsa dejanja v postopku in z dejanji lastne volje nase prevzame pravice in obveznosti ter se pravno relevantno zavezuje. Stranke, ki nimajo procesne ali poslovne sposobnosti, morajo imeti zakonitega zastopnika.

Stranka v upravnem postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je tako pasivna stranka, saj zoper njo teče postopek začet na zahtevo druge stranke ali pa po uradni dolžnosti.

4.2 ZASTOPNIKI PO ZUP

Zastopnik je oseba, ki v imenu stranke opravlja dejanja v upravnem postopku. Dejanja imajo enak učinek, kot da bi jih opravila stranka sama. Zakoniti zastopnik lahko opravlja v imenu stranke vsa procesna dejanja, razen v primerih, ko je s predpisom določeno, da mora imeti za posamezna procesna dejanja posebno dovoljenje (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 196).

Zakoniti zastopnik zastopa stranko, ki nima procesne sposobnosti. Določen je z zakonom ali z aktom pristojnega organa na podlagi zakona. Zakoniti zastopnik mora imeti za posamezne pomembne pravne posle, ki so določeni v zakonu ali aktu pravne osebe, posebno pooblastilo, dovoljenje ali soglasje določenega organa.

Sodna praksa:

»ZUP v 53. členu in naslednjih členih ureja zastopanje strank. Tako določa, da za osebo, ki procesno ni sposobna (kar pa ni le z odvzeto opravilno sposobnostjo) opravlja dejanja v postopku njen zakoniti zastopnik. Ta se določi na podlagi zakona ali z aktom, ki ga izda pristojni organ na podlagi zakona. V skladu z navedenim je Center za socialno delo kot pristojni organ upravičencu postavil skrbnika za poseben primer na podlagi 211. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Ur. l. SRS, št. 30/86, 1/89, 14/89, RS, št. 13/94, 82/94, 29/95, 26/99, 70/00, 64/01, 110/02, 42/03, 69/04-UPB1, v nadaljevanju ZZZDR). Na podlagi navedene določbe ZZZDR postavi pristojni organ skrbnika za posebni primer ne le osebi, katere prebivališče ni znano, ali neznanemu lastniku premoženja, kadar je potrebno, da nekdo za to premoženje skrbi, marveč tudi v drugih primerih, kadar je to potrebno za varstvo pravic in koristi posameznika. Sodišče nima pomislekov, da je upravičencu za varstvo njegovih pravic in pravnih koristi bila opravičeno postavljena skrbnica za poseben primer, saj ni dvoma, da upravičenec ob svoji visoki starosti ni mogel skrbeti za svoje pravice in pravne koristi, ne glede na to, da mu sicer opravilna sposobnost ni bila odvzeta.« (Sodba VS RS, št. U 1676/94-8 z dne 11.12.1996, VS12328)

Zakoniti zastopnik pravne osebe je določen z zakonom. Običajno je to predstojnik gospodarske družbe ali organa oziroma od njega pooblaščen oseba.

Začasni zastopnik stranke nastopi samo v posebnih okoliščinah ter za omejeni rok trajanja, in sicer:

- če v postopku nastopa opravilno nesposobna stranka, ki trenutno nima zakonitega zastopnika, pa je potrebno opraviti neko nujno dejanje,
- če je strankino prebivališče neznano in nima pooblaščenca,
- če si koristi stranke in njenega zakonitega zastopnika nasprotujejo,
- če gre za nujno dejanje in stranke ni mogoče pravočasno povabiti (ZUP, 51. člen).

Začasnega zastopnika se stranki v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča določi v skladu z 51. členom ZUP, če je treba opraviti kakšno dejanje zoper osebo, katere prebivališče je neznano in nima pooblaščenca. Če organ, ki vodi postopek, postavi začasnega zastopnika komu, čigar prebivališče je neznano, razglasi svoj sklep na oglasni deski, prav tako pa se ta sklep objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Postavljena oseba mora zastopanje sprejeti, začasni zastopnik sodeluje samo v postopku, za katerega je postavljen in le toliko časa, dokler so podani razlogi (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 206).

Začasni zastopnik ima v postopku, vse pravice in dolžnosti zakonitega zastopnika, seveda za določeno dejanje oz. za določen čas (ZUP, 51. člen).

Pri postopkih ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča se začasnega zastopnika določi s sklepom. Začasnega zastopnika se posamezniku postavi takrat, ko pristojni organ ne pride v kontakt z posameznikom oziroma pristojni organ ne pridobi nobenih podatkov, kje bi se posameznik lahko nahajal, priče pa v postopku zaslišanja osebe ne poznajo, oziroma se je posameznik odselil neznano kam. Če v postopku ni mogoče ugotoviti, ali posameznik, za katerega se ugotavlja dejansko stalno prebivališče, ima sorodnike, se mu za začasnega zastopnika določi eno od uradnih oseb organa, v teh primerih upravne enote. V kolikor pa ima tak posameznik sorodnike, pa menim, da je bolj primerno določiti za začasnega zastopnika nekoga izmed sorodnikov, čeprav se le-ti tega otepajo. V praksi še ni bilo primera, da bi ugotavljali dejansko stalno prebivališče za nekoga, za katerega bi postavili kot začasnega zastopnika enega od sorodnikov, zato se je uveljavila praksa o postavitvi začasnega zastopnika ene izmed uradnih oseb na UE.

V postopku, uvedenem po uradni dolžnosti (npr. postopek ugotavljanja prebivališča), je zastopanje stranke po začasnem zastopniku, ki naj varuje njene pravice in pravne koristi, mogoče, ker zakon uporabo omenjenega instituta veže na nujnost zadeve ali interes stranke, ki narekujejo takojšnjo izvedbo postopka oziroma posameznih procesnih dejanj. Ker se upravni postopek, uveden po uradni dolžnosti (npr. ugotavljanje prebivališča), ne vodi v interesu stranke, ker bi z njegovim končanjem ta pridobila neko pravico ali pravno korist in bi bil postopek nujen, postavitve začasnega zastopnika ni utemeljena. V primeru postavitve začasnega zastopnika bi takšen začasni zastopnik moral varovati pravice tudi v pritožbenem postopku ali postopku upravnega spora, saj bi njemu vročali za stranko neugodno odločbo, česar pa prvostopenjski organ s svojo odločitvijo o postavitvi začasnega zastopnika kajpada ne more uveljaviti. Zato ni dopustno, da se postavi začasnega zastopnika zgolj za zastopanje pri posameznem procesnem dejanju, saj to pomeni, da varstvo pravic stranke ni zagotovljeno na ustrezen način, saj je organ postavil zastopnika zgolj v svojem lastnem interesu, da postopek lahko formalno zaključi, ne pa z namenom dejanskega ščitenja interesa stranke v postopku, ki se tako verjetno konča zanj neugodno.

Postavitev začasnega zastopnika je utemeljena le, če razlogi nujnosti ali interesa stranke pogojujejo takojšnjo izvedbo nekega procesnega dejanja. V vseh drugih primerih je potrebno upoštevati druge oblike varstva pravic, in sicer to po ZZZDR zagotavlja institut skrbništva, konkretno postavitve skrbnika za posebni primer (ali za določena opravila).

Stranka ali zakoniti zastopnik lahko določi pooblaščenca, da jo v postopku zastopa, razen v dejanjih, pri katerih stranka sama podaja izjave.

"Dejanja v postopku, ki jih opravi pooblaščenec v mejah pooblastila, imajo enak pravni učinek, kot če bi jih opravila stranka sama" (ZUP, 53. člen).

Stranka določi pooblaščenca s pooblastilom, ki se lahko da pisno ali ustno na zapisnik. Meje pooblastila določa pooblaščenca stranka sama. Če pa stranka pooblaščenca ni določila meja, mora organ pri tem upoštevati meje določene v 59. členu ZUP. Če si je stranka v upravnem postopku postavila pooblaščenca, ji to ne preprečuje, da sama sodeluje v tem postopku. Poleg pooblaščenca lahko stranka sama daje izjave na obravnavi ali izven nje, lahko pa tudi spremeni ali prekliče izjavo pooblaščenca, če sta pri obravnavi navzoča oba (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 215).

Institut skrbnika za posebni primer je v pravnem redu predviden za primere celovitega varovanja pravic strank, ki bo stranko oziroma njene pravice zastopal v celotnem postopku, ne le pri posameznem procesnem dejanju. Postavitev skrbnika je vezana na predvideni postopek in formalno odločitev z upravnim aktom, ne zgolj s procesnim sklepom, kot v primeru postavitve začasnega zastopnika, ko se sklep zaradi nujnosti zadeve praviloma zapiše le na zapisnik in le izjemoma še javno naznani.

Upravna enota X je po uradni dolžnosti na podlagi 8. člena Zakona o prijavi prebivališča uvedla postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča za osebo A, zaradi suma, da imenovani ne prebiva na naslovu, na, kjer ima prijavljeno stalno prebivališče. V postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča upravnemu organu ni uspelo ugotoviti, kje oseba A dejansko prebiva, stranka pa z organom tudi ni sodelovala v smislu posredovanja podatkov o njenem dejanskem prebivališču. Upravni organ je s strani Centra za socialno delo pridobil informacijo, da oseba A nima zakonitega zastopnika, prav tako pa stranka v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča nima postavljenega pooblaščenca. Na podlagi 180. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih je upravni organ od osebe B dne 01.03.2010 pridobil privolitev, da v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča stranke osebe A, sprejema vlogo skrbnika za posebni primer.

V skladu z 211. in 212. členom ZZZDR sme organ, pred katerim teče postopek, osebi katere prebivališče ni znano, pa tudi nima zastopnika, postaviti skrbnika za posebni primer, kadar je to potrebno za varstvo pravic in koristi posameznika. Organ je skrbnika za posebni primer postavil samo za postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča stranke. Po zaključku tega postopka skrbništvo preneha. S tem je utemeljena odločitev iz 1. in 2. točke izreka te odločbe. Na podlagi 215. člena ZZZDR je določen obseg skrbnikovih dolžnosti in pravic. Dolžnost skrbnika za posebni primer je varovanje pravic in pravnih koristi stranke in ima v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča stranke pravico opravljati vsa procesna dejanja, kot bi jih imela stranka sama. S tem je utemeljena odločitev iz 3. točke izreka te odločbe. Četrta točka izreka temelji na določbi 1. odstavka 118. člena ZUP.

Skupni predstavnik nastopi, kadar je v upravnem postopku udeleženi več strank z istim interesom in so po medsebojnem predhodnem dogovoru določile, katera od njih jih bo zastopala v tem postopku (ZUP, 52. člen). Lahko pa tudi določijo skupnega pooblaščenca.

V postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča stranskih udeležencev dejansko ni, niti ni skupnih predstavnikov. Stranka v postopku dejanskega stalnega prebivališča je edino posameznik zoper katerega pristojni organ vodi postopek.

Organ mora med postopkom ves čas po uradni dolžnosti paziti, ali je stranka procesno sposobna oziroma ali procesno nesposobno stranko zastopa njen zakoniti zastopnik. Organ ima pravico, da zahteva dokazila o tem, ali procesno nesposobno stranko zastopa njen dejanski zakoniti zastopnik.

4.3 DRUGI UDELEŽENCI V POSTOPKU UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA

Poleg nujnih udeležencev v postopku, med katere štejemo organ, ki odloča o zadevi, in osebo, o katere pravicah, obveznostih ali pravnih koristih se odloča, poznamo še druge udeležence. Pri odločanju v upravnem postopku se pojavijo različni subjekti, katerim pravni red iz takega ali drugačnega razloga priznava pravico sodelovati pri sprejemanju odločitev v upravnem in drugih javnopravnih stvareh (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 176).

Drugi udeleženci se lahko pojavijo v postopku, vendar ni nujno potrebno, da bi morali biti udeleženi v vsakem upravnem postopku, zato so to le morebitni udeleženci.

V upravnem postopku torej sodeluje več oseb oziroma udeležencev, ki jih lahko razvrstimo na:

- nujne udeležence, to sta organ in stranka, ter
- druge udeležence, kot so stranski udeleženci, zakoniti zastopniki, pooblaščenici, priče, državni tožilec, državni pravobranilec, izvedenci, tolmači in drugi (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 180).

Iz navedene določbe ZPPreb je jasno razvidno, da je lastnik stanovanja tisti, ki daje soglasje za prijavo stalnega prebivališča posameznika. Če pa lastnik stanovanja soglasja ne da, pa posamezniku ni mogoče prijaviti stalnega prebivališča pod pogoji, ki jih določa 7. člen ZPPreb, ampak se prijava zavrne, posameznika pa se prijavi začasno, vendar največ za 60 dni, v tem času pa je potrebno ugotoviti, ali posameznik dejansko prebiva na naslovu, ki ga je ob želeni prijavi navedel (ZPPreb, 7. člen).

Postavlja se vprašanje, kakšen pravni položaj ima lastnik stanovanja pri postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznika?

Enako velja pri določitvi zakonskega stalnega prebivališča, ki se posamezniku določi, kadar le-ta nima prijavljenega stalnega prebivališča, po določbah ZPPreb pa ga tudi ni mogoče prijaviti. Če posameznik, od organizacije pridobiva pomoč v materialni obliki se za njegovo stalno prebivališče šteje naslov organa ali organizacije, kjer dobiva pomoč, če posameznik na območju pristojnega organa tudi dejansko živi. Pristojna upravna enota, mora pred izdajo odločbe pridobiti pisno soglasje organa ali organizacije. Izdana odločba nadomesti prijavo obveznost posameznika (ZPPreb, četrti odstavek, 6. člen).

Tudi tukaj se postavi vprašanje, kakšen pravni položaj ima v postopku določanja zakonskega prebivališča organ ali organizacija, ki posamezniku nudi pomoč?

Pristojni organ je dolžan uvesti postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča na zahtevo lokalne skupnosti, na območju katere je posameznik prijavil stalno prebivališče, ali na območju katere dejansko živi (ZPPreb, drugi odstavek, 8. člen).

Ali lokalna skupnost kot pobudnik postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča s tem vstopi v postopek?

Lokalna skupnost zahteva uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznika zato, ker v svojih postopkih priznavanja pravic do različnih subvencij (najemnin za stanovanje, otroškega varstva in varstva šolskih otrok, šolske prehrane idr.) ugotavlja, da je dejansko stanje stalnega prebivališča vlagateljev za subvencije in njihovih

družinskih članov drugačno, kot to izkazujejo uradne evidence. Ali lokalna skupnost s tem ne izkazuje zadostnega pravnega interesa (racionalna poraba proračunskih sredstev) na podlagi katerega bi ji bil priznan status stranskega udeleženca v tem postopku?

Analiza sodb Vrhovnega sodišča SRS št. U 476/88-6 z dne 26.10.1988 in U 568/88-8 z dne 15.02.1988 je pokazala, da so bile vse tožbe glede vpliva prijave stalnega prebivališča na lastninske pravice zavrnjene, sodišče pa je v vsaki od teh zadev zavzelo stališče, da prijava prebivališča ne more vplivati na druga premoženjsko-pravna razmerja (Poličnik, PP, 1995, št. 318, str. 7).

Ker pa se sodna praksa spreminja, kar je razvidno iz sodbe Vrhovnega sodišča RS, ko je le-to spremenilo dosedanjo sodno prakso v zvezi z registracijo društva in priznalo lastnikom objekta, v katerem ima društvo svoj sedež, kljub temu da niso člani društva, lastnost stranskega udeleženca v postopku registracije društva. Vrhovno sodišče je zavzelo stališče, da se pravni interes vstopa v postopek ne more presojeti zgolj po Zakonu o društvih, ampak je potrebno vzeti v presojo tudi druge zakone, zlasti lastninsko pravno zakonodajo (Sodba VS RS, št. I Up 567/2001-2 z dne 23.10.2003).

Menim, da bi bilo mogoče potrebno tudi v postopkih ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznika analogno presoditi, kakšen je položaj lastnika stanovanja v tem postopku. Mislim, da se pravni interes za vstop v postopek ne more presojeti zgolj po ZPPreb. Na primer, da se nekdo nasilno vseli v prazno lastninsko stanovanje ali stanovanjsko hišo in se želi tam prijaviti, vendar ne predloži dokazila (najemne pogodbe), upravni organ ne sme zavrniti prijave, temveč ga mora prijaviti začasno največ za 60 dni, v tem času pa izvesti postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča. (ZPPreb, 7. člen). V tem postopku pa upravni organ ugotovi, da posameznik dejansko prebiva na naveden naslovu in ga z odločbo tudi prijavi, brez vednosti in soglasja lastnika stanovanja oziroma stanovanjske hiše. Lastnik stanovanja je lahko samo začasno odsoten, vendar pa po vrnitvi ne more v lastno stanovanje. Uradni postopki, da lastnik zopet lahko zasede svoje stanovanje, pa so neprijetni in dolgotrajni.

Stranski udeleženec ne nastopa v upravnem postopku, ki ga je začel sam, pač pa v postopku, ki se je začel na zahtevo druge stranke ali po uradni dolžnosti in v katerem varuje svoje pravne koristi, ki bi lahko bile prizadete z odločitvijo o upravni zadevi. Stranski udeleženec nima položaja stranke, ima pa, po izrecni določbi zakona, v postopku enake procesne pravice in dolžnosti kot stranka, razen če zakon ne določa drugače. Stranski udeleženec ima v postopku enake pravice (procesne) in dolžnosti, če zakon ne določa drugače. Vsaka oseba, ki zahteva udeležbo v postopku, mora temeljito navesti, v čem je njen pravni interes (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 164).

Pri pravnem interesu oziroma pravni koristi stranskega udeleženca gre za osebno korist, ki je neposredna in pravna, kar pomeni da se nanaša neposredno na osebo, ki jo uveljavlja. Neposredna korist je sedanja korist v upravnem postopku, ki obstaja v trenutku odločanja. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 185).

5 ZAČETEK POSTOPKA UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA

Upravni postopek sestavljajo posamezna dejanja, ki jih opravljajo posamezni udeleženci postopka, to so stranke, organ in drugi udeleženci. Njihov namen je realizacija abstraktnega materialnega predpisa v konkretnem primeru ter s tem zadovoljitev javne koristi in zakonite koristi posameznika. Da je ta namen izpolnjen, je potrebno najprej uvesti postopek oziroma začeti postopek, izvesti ugotovitveni postopek ter po končanem ugotovitvenem postopku izdati odločbo o konkretni upravni zadevi. Pred izdajo odločbe je potrebno ugotoviti vsa pravno pomembna dejstva in okoliščine.

Upravni postopek na prvi stopnji sestavlja vrsta procesnih dejanj, ki si sledijo v tem zaporedju:

- začetek postopka in zahtevki strank,
- ugotovitveni postopek in dokazovanje,
- izdaja in vročitev odločbe v konkretni upravni zadevi.

5.1 ZAČETEK POSTOPKA

Za vodenje postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je pristojna upravna enota, na območju katere ima posameznik stalno prebivališča ali ga prijavlja (ZPPreb, 5. člen).

Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča se vodi po uradni dolžnosti.

Edina izjema pri kateri se uvedba postopka začne na pobudo stranke je preverjanje resničnosti prijave, kjer posameznik ob prijavi stalnega prebivališča ne predloži dokazila o pravici do prebivanja na naslovu. V tem primeru pristojni organ posameznika na tem naslovu prijavi začasno, vendar največ 60 dni oziroma dokler ne ugotovi ali posameznik dejansko stalno prebiva na navedenem naslovu.

5.1.1 Začetek postopka po uradni dolžnosti

"Upravni postopek po uradni dolžnosti se začne, ko opravi pristojni organ v ta namen kakršno koli dejanje" (ZUP, prvi odstavek 127. člena).

Upravni organ mora začeti postopek po uradni dolžnosti vselej, ko je treba posamezniku naložiti določeno obveznost, pa s posebnim zakonom ni izrecno predpisano, da mora tudi v takem primeru stranka vložiti vlogo. Organ lahko začne upravni postopek po uradni dolžnosti, če je po podatkih, s katerim upravni organ razpolaga, zaradi varstva javnega interesa potrebno začeti tak postopek, ali če obstaja pravna podlaga v zakonu ali drugem javnopravnem predpisu za naložitev določene obveznosti. Podatke, ki kažejo na to, da bi moral upravni organ začeti upravni postopek, lahko predložijo tudi pravne osebe ali posamezniki, vendar s tem ne pridobijo položaja stranke v postopku. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 391-392).

Kako je opredeljen položaj prijavitelja v takšnem postopku?

Po uradni dolžnosti se začnejo in vodijo upravni postopki, v katerih se skladno z zakonom odloča o naložitvi obveznosti posamezniku s strani države. Vloge občanov in organizacij ter opozorila organov niso zahteve za uvedbo postopka, ki se vodi po uradni dolžnosti, ampak le podlaga za morebitno pobudo organu, da uvede tak postopek. Upravni postopki se praviloma začnejo na zahtevo strank, pri prijavi in pobudah pa govorimo o postopkih, ki se sicer uvedejo po uradni dolžnosti. Upravni organ na prijavo ali pobudo prijaviteljev ni vezan, kar pomeni, da slednji s prijavo ne more izsiliti uvedbe postopka po uradni dolžnosti, zato se s samo prijavo tak postopek sploh še ne začne. Ali bo postopek po uradni dolžnosti uveden, je stvar presoje v vsakokratnem konkretnem primeru. Velja, da upravni organ po uradni dolžnosti varuje javno korist, zato prejete prijave ali pobude ne sme ignorirati, torej jih mora obravnavati, in če prijava ali pobuda vsebuje indice na dejanske okoliščine, ki terjajo uvedbo postopka po uradni dolžnosti, mora organ to storiti.

Za postopek začeti po uradni dolžnosti je odločilno prvo dejanje, ki ga opravi pristojni organ v zvezi z samim postopkom. Samo evidentiranje zadeve še ne pomeni začetek postopka, vendar samo upravno dejanje. Tak primer bi pri ugotavljanju stalnega prebivališča pomenila izjava posameznika na zapisnik, ki seznanja upravni organ, da se je oseba odselila iz naslova, ni pa prijavila novega prebivališča na katerem dejansko prebiva (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 393).

5.1.2 Začetek postopka na zahtevo stranke

Postopek začeti na zahtevo stranke se začne šteti z dnem, ko stranka vloži zahtevo pri pristojnem organu. V primeru nepopolne vloge, teče rok za izdajo odločbe šele od trenutka vložitve popolne vloge. Stranka lahko zahteva začetek upravnega postopka v zadevah v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za postopke potrebna njena zahteva. V zadevah, v katerih je po zakonu za začetek postopka potrebna zahteva stranke, ni težko ugotoviti, ker že zakon določa, katere so takšne stvari (izdaja gradbenega dovoljenja, izdaja orožnega lista, izdaja potnega lista, odpust iz državljanstva, obrtno dovoljenje...). Primeri, v katerih je potrebna zahteva stranke, niso naštetih v zakonih, vendar iz narave izhaja, da je mogoče o njih odločati le, če stranka to zahteva (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 394).

5.2 ZAČETEK POSTOPKA UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA

Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča začne pristojni organ po uradni dolžnosti. To pravico in dolžnost daje pristojnemu organu ZPPreb v 8. členu, ki v 1. odstavku določa, "če pristojni organ podvomi, da posameznik stalno prebiva v naselju oziroma na naslovu, kjer je prijavil stalno prebivališče, oziroma je obveščen, da tam ne prebiva stalno, uvede postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča. Ta postopek uvede tudi v primeru, da se je posameznik za stalno odselil z območja Republike Slovenije".

Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je upravna enota dolžna voditi po posebnem ugotovitvenem postopku.

Poseben ugotovitveni postopek se izvede za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev stvari, dejstev ali zato, da se da strankam možnost, da

uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Potek postopka določa glede na okoliščine uradna oseba, ki vodi postopek (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 441).

Organi, organizacije ali posamezniki, ki seznanijo oziroma opozorijo pristojni organ, da po njihovem obstaja dejansko stanje, ki ogroža javno korist, ne pridobijo položaja stranke v postopku. Njihova opozorila oziroma vloge tudi niso zahteve za začetek upravnega postopka, ampak le podlaga za morebitno pobudo pristojnega organa, da začne upravni postopek po uradni dolžnosti.

Upravne enote se srečujejo s problemom, kdaj postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča uvesti. Pojavljajo se namreč različna stališča upravnih enot pri začetku postopka. Nekatere upravne enote začetek postopka uvedejo takoj, ko prejmejo pobudo organizacije, organa ali posameznika in je ta evidentirana. Nekateri najprej z vljudnostnim opozorilo oziroma obvestilom stranko zoper katere naj bi uvedli postopek obvestijo o prejeti pobudi in jo obvestijo o zakonski prijavi prebivališča. V takem primeru organ to obvestilo stranki vroči osebno. Če se pisemska pošiljka vrne z oznako »preseljen« ali »neznan« organ v takem primeru uvede postopek ugotavljanja. Če pa stranka pisemsko pošiljko pravilno prevzame na naslovu, kjer po navedbah pobudnika ne živi, se pri pristojnemu organu pojavi dvom o uvedbi postopka.

Treba pa je poudariti, da se vsaka pobuda za uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča razlikuje od primera do primera.

Oseba A se zgleda pri upravnem organu skupaj s kupoprodajno pogodbo o nakupu stanovanja na naslovu X, ter želi iz navedenega naslova oziroma stanovanja odjaviti osebo B. Ker je oseba A z dne xxxx postala lastnik stanovanja, zahteva takojšnjo odjavo. Pristojni organ pobudo evidentira, v registru stalnega prebivališča preveri prebivališče osebe B. Iz registra je razvidno, da si je oseba B prijavila začasno prebivališče na naslovu Y. Pristojni organ z vljudnostnim pismom oz. obvestilom opozori osebo B na določbe ZPPreb. V primeru, da si oseba B prijavi dejansko stalno prebivališče, pristojni organ postopka po uradni dolžnosti ne uvede, če pa stranka obvestilo prejme in se ne odzove vabilu oz. se pisemska pošiljka vrne z oznako »NEZNAN«, pristojni organ uvede postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča za osebo B.

Oseba A, se zgleda pri upravnem organu skupaj z obvestilom rubežnika in pobudo za odjavo prebivališča na naslovu X za sina B, ki že 10 let ne živi na danem naslovu. Oseba A skupaj s pobudo priloži tudi zapisnik rubežnika, v kateri je izjava o nebivanju osebe B, na naslovu X. V takšnih primerih pristojni organ takoj uvede postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča.

Zakonec A v ločitvenem postopku poda pobudo za odjavo prebivališča za zakonca B oba do 1/2 lastnika stanovanjske hiše. Ker se je zaradi sporov in nasilja zakonec B odselil, ker ni imel druge možnosti, sedaj zakonec A zahteva odjavo prebivališča. Pristojni organ ne uvede postopka, ampak počaka na predhodno rešitev. Postopek, ki je bil prekinjen, da bi se rešilo predhodno vprašanje se nadaljuje, ko postane odločba pravnomočna, kar pomeni, če bi glede delitve premoženja stanovanjsko hišo dobila oseba A, pristojni organ lahko za osebo B uvede postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča.

Upravne enote v večini primerov uvedejo postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ko preverijo resničnost prijave oziroma ali stranka zoper katere je podana pobuda za ugotavljanje dejanskega na naslovu, kjer ima prijavljeno stalno prebivališče prebiva ali ne. To preveri na podlagi obvestila oziroma opozorila, ter osebno vročitvijo.

Če se pisemska pošiljka vrne z oznako » preseljen « ali » neznan «, pristojni organ uvede postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ter v Registru stalnega prebivalstva vnese postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča.

Če stranka pisemsko pošiljko pravilno prevzame na naslovu, kjer po navedbah pobudnika ne živi in se zgledi pri pristojnem organu ter poda izjavo na zapisnik, v kateri navede, da na naslovu prebiva, organ postopka ne uvede, ampak povabi na zaslišanje prič, ki dejstvo lahko potrdi. S tem je pobuda neutemeljena in jo pristojni organ s sklepom zavrne.

Uradna oseba, ki vodi postopke ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča odloča o:

- postopkih, ki naj se opravijo,
- o dokazih, ki jih je potrebno izvesti,
- o zaslišanju strank in morebitnih prič in
- o vseh predlogih in izjavah udeležencev postopka.

Prav tako ZPPreb določa uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča in prijave posameznika na naslov, kjer dejansko stalno prebiva, tudi takrat, kadar iz različnih razlogov ne more predložiti dokazil o pravici do prebivanja na določenem naslovu (ZPPreb, sedmi odstavek, 7. člen). Npr. nekdo vzame na stanovanje posameznika, s katerim pa ne želi skleniti pisne najemne pogodbe, prav tako pa tudi ne želi podpisati izjave, da temu posamezniku dovoli prijavo prebivališča. Omenjena dokazila pa mora posameznik ob prijavi predložiti kot dokazila, da ima pravico prebivati na določenem naslovu (ZPPreb, četrti odstavek, 7. člen). Običajno v teh primerih posamezniki sploh ne prijavljajo stalnega prebivališča, ker jim najemodajalci to prepovejo ter jim na ta način onemogočijo izvajanje določil ZPPreb. Tisti posameznik, kateri pa kljub vsemu želi opraviti obveznost prijave prebivališča, pa pristojnemu organu pove vzrok, zakaj ne more predložiti dokazila, mu organ stalno prijavo prebivališča odkloni, mu prijavi začasno prebivališče za čas, dokler ne preveri resničnost podatkov, vendar za največ 60 dni, oziroma dokler ne ugotovi ali posameznik dejansko stalno prebiva na navedem naslovu (ZPPreb, sedmi odstavek, 7. člen).

Uvedba postopka je vse pogostejša tudi za tako imenovane mladostnike, ki so v rejništvu. Pojavljajo se primeri, ko je otrok z odločbo centra za socialno delo dodeljen v rejništvo. Zakon o rejništvu (Ur. l. RS št. 110/02, 56/06, 114/06 v nadaljevanju ZIRD), naj bi določal da se otrok, ki je dodeljen v rejništvo na navedeni naslov prijavi začasno. Problem se pojavi, ko je zoper mater, očeta in otroka uveden postopek dejanskega stalnega prebivališča. Podatke o materi in očetu glede novega stalnega prebivališča nimamo, s CSD pa starša nočeta sodelovati. Ostanejo nam samo rejniki, ki pa se strogo držijo pravil zakona o rejništvu, čeprav otrok 10 let dejansko prebiva na naslovu rejniške družine in tam obiskuje šolo, vrtec in itd.

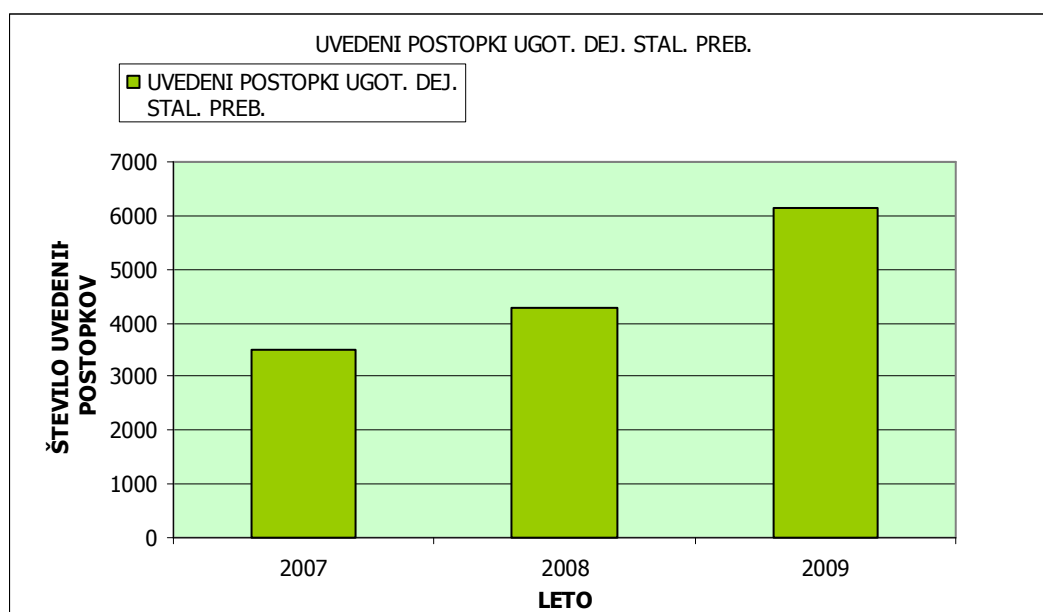
Prav tako se na upravnih enotah pojavljajo primeri, ko posameznik (mama), poda pobudo za uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča zoper osebe A (sin). Upravna enota preveri pobudo in na podlagi pisemske pošiljke ugotovi, da je oseba A, na naslovu NEZNANA oziroma PRESELJENA. Čez dobra dva meseca, pa se na upravni enoti zgledi pobudnik, skupaj z osebo A, in umakne pobudo v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, saj naj bi se oseba A, vrnila na naslov prijavljenega stalnega prebivališča. Upravni organ na podlagi zapisnika pobudnika in osebe A, s sklepom ustavi postopek.

Tabela 4: Statistični podatki uvedenih postopkov ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča Upravnih enot v letih 2007-2009

LETO	ŠTEVILO UVEDENIH POSTOPKOV
2007	3497
2008	4269
2009	6161

Vir: po Statističnem poročilu MNZ 2007-2009

Slika 4: Grafični prikaz uvedenih postopkov ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča Upravnih enot v letih 2007-2009



Vir: po Statističnem poročilu MNZ 2007-2009

6 UGOTOVITVENI IN DOKAZNI POSTOPEK UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA

Po začetku upravnega postopka nastopi za upravni organ ugotovitveni in dokazni postopek, ki si sledita v zaporedje. V resničnem življenju, se ti dve fazi tesno prepletata, razlika med njima pa je, da se ugotovitveni postopek opira na dejstva, dokazni postopek pa na izvedbo dokazil o zatrjevanih oz. nakazanih dejstvih (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 413).

6.1 UGOTOVITVENI POSTOPEK

Uradna oseba organa mora pred odločitvijo o pravici, pravni koristi ali obveznosti opraviti ugotovitveni postopek, v katerem ugotavlja, ali v zadevi obstajajo pogoji, ki jih določa ustrezni materialni predpis. V ta namen mora uradna oseba ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so za odločitev pomembne, in strankam omogočiti, da uveljavljajo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi (ZUP, 138. člen).

Najpomembnejša faza upravnega postopka je ugotovitveni postopek do izdaje odločbe. Zakon glede na odločitev potrebnih dejstev loči med skrajšanim ugotovitvenim postopkom, ki se vodi le izjemoma in posebnim ugotovitvenim postopkom.

Skrajšani ugotovitveni postopek je izjema, pravilo pa je posebni ugotovitveni postopek.

Pri skrajšanem ugotovitvenem postopku ni potrebno opraviti nobenih posebnih procesnih dejanj: ni potrebno zaslišati prič, izvedencev, ni ogleda stvari, ni potrebno razpisati naroka za ustno obravnavo, pa tudi stranke v tem postopku ni potrebno zaslišati. Dejansko stanje se ugotovi brez teh dejanj in uradna osebna lahko odloči neposredno. Odločbo lahko pristojni organ izda takoj, najkasneje v 1 mesecu od dneva vloge.

Organ lahko po skrajšanem postopku takoj odloči o stvari:

- če stranka v svoji vlogi navede stanje stvari tako popolno, da ga ni potrebno posebej ugotavljati,
- če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerim ni mogoče odlagati, dejstva pa so dokazana ali verjetno izkazana,
- če se zahtevek opira na podatke iz uradnih evidenc, ki jih vodi organ,
- če gre za stvar manjšega pomena, dejstva pa so dokazana ali vsaj verjetno izkazana.

Poseben ugotovitveni postopek se izvede v vseh primerih, razen kadar se lahko odloča po skrajšanem ugotovitvenem postopku. Poseben ugotovitveni postopek se vedno vodi, kadar je potrebno opraviti kako procesno dejanje (zaslišanje prič, ustna obravnavo, izvedenci itd.). Poseben ugotovitveni postopek se izvede za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev stvari ali zato da se da strankam možnost, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi.

Sam potek ugotovitvenega postopka določa glede na okoliščine posameznega primera uradna oseba, ko vodi postopek. Uradna oseba je torej tista, ki odloča o načinu vodenja postopka.

Uradna oseba, ki je pooblaščenca za vodenje postopka:

- določa, katera dejanja v postopku naj se opravijo;
- določa, po katerem vrstnem redu naj se opravijo posamezna dejanja in v kakšnem roku;
- odloča o razpisu ustne obravnave in zaslišanja;
- odloča, katere dokaze je treba izvesti in s katerimi dokazili, ter odloča o vseh predlogih in izjavah udeležencev postopka.

Uradna oseba, lahko med postopkom ves čas ugotavlja dejansko stanje in izvaja dokaze o vseh dejstvih, pomembnih za izdajo odločbe. Uradna oseba si mora po uradni dolžnosti priskrbeti podatke iz uradnih evidenc drugih organov (ZUP, 139. člen).

V postopku morajo biti udeleženi vsi, na katere pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba. Uradna oseba mora pred začetkom ugotovitvenega postopka povabiti k udeležbi vse osebe, za katere ugotovi, da imajo pravni interes za udeležbo.

Stranka mora imeti možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo odločbe. Stranka ima pravico udeležiti se ugotovitvenega postopka in za doseg namena, dajati potrebne podatke ter braniti svoje pravice. Stranka lahko navaja dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev stvari ali izpodbija pravilnost navedb, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami. V primeru, da stranki ta možnost ni omogočena, gre za bistveno kršitev pravil postopka, ki je samostojen pritožbeni razlog in na katerega pazi v primeru pritožbe iz drugih razlogov drugostopenjski organ po uradni dolžnosti (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 446).

V ugotovitvenem postopku je stranki potrebno omogočiti, da uveljavi in zavaruje svoje pravice, zato ima stranka v postopku naslednje pravice:

- udeležiti se ugotovitvenega postopka,
- prisostvovati posameznim dejanjem ugotovitvenega postopka,
- navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na odločitev,
- dopolnjevati svoje navedbe,
- izpodbijati navedbe drugih,
- sodelovati pri izvedbi dokazov,
- seznaniti se z uspehom dokazovanja in se o tem izjaviti.

Uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka, ugotavlja dejansko stanje in izvaja dokaze o vseh dejstvih pomembnih v postopku in nato na podlagi ugotovljenega izda odločbo. Uradna oseba, mora pred izdajo odločbe upoštevati vsa načela upravnega postopka, saj je s tem izpolnjen osnovni namen upravnega postopka in nekatera dodatna načela ugotovitvenega postopka.

Razpravno načelo daje stranki možnost, da s pisnimi ali ustnimi dokazi ves čas postopka navaja nova dejstva, predlaga organu, da ugotovi dejanske okoliščine, izpodbija ugotovitve organa in drugih udeležencev v postopku ter predlaga umik ali spremembo zahtevka ali poravnavo.

Načelo kontradiktornosti se izvaja v okviru načela neposrednosti, ko se dejstva in okoliščine ugotavljajo v neposrednem stiku uradne osebe s stranko ali v soočenju strank med seboj.

To načelo se praviloma uporablja, kadar v postopku nastopajo stranke z nasprotnimi si interesi, ki lahko izpodbijajo navedbe drugih strank. Organ, ki vodi postopek, jim mora takšno soočenje omogočiti (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 416–417).

Izmed temeljnih načel prideta v ugotovitvenem postopku v ospredje načelo materialne resnice, saj je potrebno preko ugotavljanja dejstev poiskati resnico (ZUP, 8. člen), in načelo zaslišanja stranke (ZUP, 9. člen), ki je poudarjeno v prvem odstavku 138. člena ZUP, ko nalaga uradni osebi, da mora pred izdajo odločbe stranki omogočiti, da zavaruje in uveljavi svoje pravice in pravne koristi. Kršitev načela zaslišanja stranke je bistvena kršitev pravil postopka ne glede na to ali je postopek začel na zahtevo stranke ali pa po uradni dolžnosti. Načelo zaslišanja stranke je tudi mednarodni standard, ker ščiti interes posameznika proti aktom upravnih oblasti.

Potek ugotovitvenega postopka in dokazovanja določa uradna oseba, ki je pooblaščen za vodenje postopka. Uradna oseba določi katera dejanja se bodo opravila, v kakšnem vrstnem redu in kdaj.

V ugotovitvenem postopku ima stranka tudi obveznosti. Obveznost stranke je da mora stanje, na katero opira svoj zahtevek, navesti natančno, po resnici in določno. V primeru, da ne gre za dejstva, ki so znana, je dokazovanje na strani stranke. V kolikor stranka sama tega ne stori, ji uradna oseba, ki vodi postopek, to lahko naloži. Upravni organ, pa od stranke ne sme zahtevati predložitve dokazov, ki si jih lahko hitreje in ceneje pridobi sam. Prav tako si mora uradna oseba, ki vodi postopek, sama pridobiti podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ, ki je pristojen za odločanje. Enako ravna uradna oseba v primeru, da evidenco o dejstvih vodi kateri drugi državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila (ZUP, 139. člen). To velja v vseh upravnih postopkih, ne glede na to ali so začeti na zahtevo stranke ali pa po uradni dolžnosti (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 423–425).

6.2 DOKAZNI POSTOPEK

V ugotovitvenem postopku se ugotovijo dejstva in okoliščine, ki so pomembne za izdajo odločbe. Če so dejstva in okoliščine sporne se uradna oseba o tem prepriča z dokazi. Kot dokaz se uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja zadeve, zlasti pa listine, priče, izjave strank, izvedence in ogleda. Dejansko stanje se lahko ugotavlja tudi na podlagi podatkov v informatiziranih evidencah (ZUP, 165. člen).

Dokazovanje pomeni zbiranje, izpeljavo in presojo dokazov, v ožjem pomenu pa dokazovanje pomeni uporabo dokaza zaradi ugotovitve določenega dejstva. V upravnem postopku so predmet dokazovanja tista dejstva in okoliščine, na podlagi katerih se izda odločba v upravni zadevi. Namen in cilj dokazovanja je resničnost dejstev in okoliščin (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 334).

Če je postopek, uveden po uradni dolžnosti je dokazno breme na strani organa, ki vodi postopek. Organ dokaznega bremena ne more prevaliti na stranko in od nje zahtevati, naj dokaže, da so podana pravno pomembna dejstva, ki narekujejo naložitev določene obveznosti oziroma odvzem ali zmanjšanje določene pravice.

ZUP kot dokazila navaja listine, potrdila, priče, izjave strank in ogleda. V sistemu dokazovanja v splošnem upravnem postopku je vrednost posameznega dokazila povsem enaka.

Uradna oseba lahko za ugotovitev dejanskega stanja in razjasnitev v zadevi odredi izvedbo katerega koli dokazila, če spozna, da je to potrebno za razjasnitev zadeve (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 337).

6.2.1 Listine

Listine so lahko javne ali zasebne. Javna listina je listina, ki jo v predpisani obliki izda državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil v mejah svoje pristojnosti. Za takšno listino velja zakonita domneva resničnosti, to je, da takšna listina dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa (ZUP, 169. člen).

Javno listino kot tako določa ZUP. Javne listine so za dokazni postopek zelo pomembne, ker velja domneva resničnosti njihove vsebine in imajo po zakonu večjo dokazno moč kot druga dokazila. Resničnost vsebine javnih listin je dokazana le, če se je po 171. členu ZUP posebej dokazovala in dokazala, sicer gre za domnevo resničnosti, ne pa njihove verodostojnosti. Kot javne listine se štejejo tudi drugi dokumenti, ki jih kot take določi področni zakon. Poseben zakon lahko določi enako dokazno moč kot jo imajo javne listine, drugim listinam (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 490–492).

Listine, ki so dokaz, predložijo stranke ali pa jih priskrbi organ, ki vodi postopek.

6.2.2 Priče

Priča je lahko vsaka fizična oseba, ki je bila v preteklosti sposobna zaznati dejstvo, o katerem naj bi pričala, in ki je sposobna to zaznavo tudi posredovati organu (ZUP, 181. člen).

Kdo lahko v zadevi pričča, odloča uradna oseba ne glede na pripravljenost oseb, da bi pričale. Priča, izpričuje dejstva, kot jih je sama zaznala. Tisti, ki je povabljen kot priča, se mora povabilu odzvati ter tudi pričati, in odgovarjati na postavljena vprašanja. Uradna oseba je dolžna pričo opozoriti, na katera vprašanja lahko odkloni odgovor (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 519-521).

Priče se zaslišujejo vsaka zase, brez prisotnosti prič, ki bodo zaslišane pozneje. Izjemoma se priče lahko zasliši sočasno, če gre za soočenje, kar se izvede v obliki drugega zaslišanja, če je bilo prvo pri več pričah kontradiktorno. Soočenje se izvede med pričami brez prisotnosti stranke. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 525).

Uradna oseba mora pred pričanjem ugotoviti osebno identiteto osebe, ki pričča, jo opozoriti, da je dolžna govoriti resnico, da ne sme ničesar zamolčati, da je v primeru krive izpovedbe materialno in kazensko odgovorna. Priča mora pričati, kar pomeni, da mora odgovarjati na vsa zastavljena vprašanja in ne sme oditi, preden uradna oseba ne zaključi postopka pričanja. Priča odgovarja na vprašanja ustno, uradna oseba, pa le-te izjave čim bolj natančno zapisuje v zapisnik o zaslišanju priče, po potrebi tudi dobesedno v prvi osebi ednine. Na zapisnik se priča podpiše na koncu zapisnika in neposredno pod zapisano izjavo, s čimer izrecno potrdi resničnost izpovedanega. Zapisnik je javna listina, ki ima v upravnem postopku subjektivno dokazno moč (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 526-529).

Stranka in drugi udeleženci, ki ne znajo jezika, v katerem teče postopek ali ga ne morejo uporabljati zaradi invalidnosti (gluhi, nemi, slepi ipd.), imajo pravico spremljati potek postopka po tolmaču.

Uporaba svojega jezika in pisave v postopku je eno od poroštev za pravilno ugotovitev dejstev, ki so pomembna za izdajo zakonite in pravilne odločbe. Ta pravica po ustavi pripada tudi tujcu, kjer je določeno, da ima vsakdo pravico, da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopku pred državnimi in drugimi organi, ki opravljajo javno službo, uporablja svoj jezik in pisavo na način, ki ga določa zakon (URS, 62. člen).

6.2.3 Izvedenci

Dokaz z izvedencem se opravi, če je za ugotovitev in presojo dejstev, potrebno strokovno znanje. Izvedenec, posreduje splošno ali specializirano strokovno znanje uradni osebi in ji pomaga pri presoji pomembnih dejstev za izdajo odločbe. Na podlagi izvedenskega mnenja uradna oseba lažje ugotoviti in dokaže sporna dejstva (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 538).

Dokaz, ki ga s svojim izvidom in izvedeniškim mnenjem poda izvedenec, presoja uradna oseba, tako kot vse druge dokaze v skladu z načelom proste presoje dokazov. Uradna oseba lahko zahteva dopolnitev izvedeniškega mnenja ali pa določi drugega izvedenca. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 542)

Po Pravilniku o stroških v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 86/05) imajo priče, izvedenci ali tolmači pravico do povrnitve potnih stroškov in izdatkov v zvezi z bivanjem v kraju, če pa so to zaposlene osebe in so ta čas ob zaslužek, pa so upravičeni tudi do povrnitve izgubljenega zaslužka. Izvedenci in tolmači pa imajo pravico tudi do plačila za opravljeno storitev.

6.2.4 Potrdila

Potrdila in izpiski iz evidenc so posebna vrsta potrdil, ki jih izdajajo državni organi. Potrdila se podobno kot listine uporabljajo kot dokazno sredstvo v upravnem postopku. Potrebno je razlikovati potrdila, ki jih organi izdajo na podlagi uradnih evidenc in potrdila, ki jih izdajo organi o dejstvih, o katerih ne vodijo uradne evidence. Za potrdila ne velja domneva resničnosti njihove vsebine, ampak njihovo vrednost presoja uradna oseba na podlagi načela proste presoje dokazov.

6.2.5 Ogled

Ogled je edini neposredni dokaz, s pomočjo katerega se uradna oseba sama prepriča o resničnosti spornega dejstva. Ogled se kot vsa druga dokazila opravi le, če je to za uspeh ugotovitvenega in dokaznega postopka bistveno, drugače ne. Dokaz z ogledom postopek podaljša in podraži, lahko ga predlaga stranka ali ga odredi uradna oseba po uradni dolžnosti. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 557)

6.2.6 Izjava stranke

Izjava stranke se lahko v določenih primerih, če ni dovolj drugih dokazov, vzame kot dokaz za presojo resničnosti nekega dejstva. V takšnem primeru nastopa stranka kot priča v lastni zadevi zato jo mora uradna oseba opozoriti na njeno kazensko in materialno odgovornost, če bi dala krivo izjavo. (ZUP, 188. člen)

6.3 UGOTAVLJANJE IN DOKAZOVANJE DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA

ZPPreb določa postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ki se nanaša na definicijo stalnega prebivališča, ki opredeljuje navezne okoliščine (poklicne, ekonomske, socialne in druge vezi), na podlagi katerih lahko upravna enota v postopku ugotovi posameznikovo stalno prebivališče kot središče njegovih življenjskih interesov (po Debeljak in Rakočević, 2008, str. 95).

Pristojni organ je postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča dolžan voditi v skladu z načeli ZUP, pri čemer mora ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za zakonito in pravilno odločbo. Upravna enota v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča vodi posebni ugotovitveni postopek.

Upravna enota je pri svojem delu, v primeru ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, dolžna upoštevati le temeljni namen ZPPreb, to je ažurnost registra stalnega prebivalstva ter spremljanje stanja in gibanja prebivalstva na območju RS.

ZPPreb ne omejuje posameznika pri izvajanju ustavne pravice svobode gibanja (URS, 32. člen) in svobodne izbire prebivališča, pač pa glede na svobodno izbran kraj bivanja, posamezniku nalaga prijavno-odjavno obveznost izbranega prebivališča. Sama registracija prebivališča po ZPPreb ni upravni postopek, temveč je le materialno dejanje evidentiranja izbranega prebivališča posameznika. Kadar pa posameznik ne izpolni svoje prijavno-odjavne obveznosti, pa ZPPreb omogoča pristojnemu organu, da zaradi vzpostavitve dejanskega stanja registra prebivalstva, takega posameznika prijavi na naslov prebivališča, na katerem dejansko prebiva. Ker pa tega ni mogoče opraviti na način, ki je v ZPPreb predpisan za posameznika, je upravni organ dolžan uvesti postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ki ga zaključi z odločbo.

Že sama definicija stalnega prebivališča po ZPPreb, določa, da je stalno prebivališče naselje, kjer se posameznik naseli z namenom, da v njem stalno prebiva, ker je to naselje središče njegovih življenjskih interesov, to pa se presoja na podlagi njegovih poklicnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naseljem, kjer živi, dejansko obstajajo tesne in trajne povezave. ZPPreb nalaga organu, ki vodi postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ugotovitev vseh naveznih okoliščin, ki kažejo na to, da med krajem in posameznikom obstajajo tesne povezave (po Debeljak in Rakočević, 2008, str. 95).

Če je posameznik oskrbovanec doma za ostarele, ki se nahaja na območju druge UE ali pa na območju iste UE, ni več lastnik stanovanjske hiše ali stanovanja, kjer je stalno prijavljen ali če je najemno stanovanje predal nazaj lastniku, prav tako pa nima sorodnikov, ki bi mu dovolili prijavo na njihovem naslovu, se v takem primeru ugotavljajo navezne okoliščine s krajem, kjer dejansko prebiva (bivanje, zdravstvena oskrba, drugi primeri osebne oskrbe). Vse navezne okoliščine, ki jih mora organ v tem postopku ugotoviti, pa lahko ugotovi samo po posebnem ugotovitvenem postopku, na koncu katerega ob upoštevanju načel ZUP izda odločbo, ki po dokončnosti nadomesti potrdilo o prijavi oziroma odjavi stalnega prebivališča posameznika (ZPPreb, šesti odstavek, 8. člen).

V ugotovitvenem in dokaznem postopku organ ugotavlja vsa dejstva in okoliščine, ki so potrebne za izdajo odločbe.

Ko organ na podlagi prejetih obvestil organizacij, posameznikov, zavodov, lokalnih skupnosti in policije ugotovi, da obstaja dvom, da posameznik dejansko prebiva na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča, uvede postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča. Postopek se uvede šele, ko posamezniku pristojni organ pošlje priporočeno obvestilo o zakonski prijavi prebivališča, z osebnim dvigom. Postopek ugotavljanja se uvede, če se pisemska pošiljka vrne z oznako "preseljen" ali "neznan".

V nadaljevanju postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča si pristojni organ pridobi podatke iz uradnih evidenc drugih organov, in sicer od Urada za delo, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Centra za socialno delo, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, lokalnih skupnosti, različnih javnih zavodov (bolnišnice, šole, VVZ, domovi za ostarele, zavodi za osebe s posebnimi potrebami idr.). Te listine imajo dokazno moč javnih listin.

Dejansko stanje se ugotavlja tudi na podlagi izjav prič, ki jih je v postopku dovoljeno oziroma po presoji uradne osebe, ki vodi postopek, potrebno zaslišati (oče, mati, sestra, izvenzakonski partner in idr.).

Organ, ki vodi postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ima pravico povabiti tistega, čigar navzočnost je v postopku potrebna, če prebiva na njegovem območju. Povabiti ga je treba s pisnim vabilom, če ni s posebnimi predpisi določen drugačen način. V pisnem vabilu je potrebno navesti ime in sedež organa, ki vabi, priimek in ime ter naslov tistega, ki je povabljen, kraj in dan ter v kateri zadevi naj se oglasi. Navedeno mora biti tudi, ali mora povabljeni priti osebno ali lahko pošlje pooblaščenca. Opozoriti ga je potrebno tudi na posledice, če se vabilu ne odzove. Povabljeni se vabilu mora odzvati, če pa se iz opravičenih razlogov vabilu ne more odzvati, mora to takoj sporočiti organu, ki mu je vabilo poslal. Če tisti, ki mu je bilo vabilo v redu vročeno, ne pride in izostanka ne opraviči, se ga lahko privede, poleg tega pa tudi kaznuje z denarno kaznijo (po Jerovšek in Trpin, str. 259-268).

Priče, ki jih upravna enota povabi na zaslišanje v zadevi povedo tisto kar vejo oziroma jim uradna oseba postavlja vprašanja na katere priča odgovarja. Uradna oseba vse podatke zapisuje v zapisnik, ki ga na koncu izroči prič v pregled. Če priča na navedeno nima pripomb, se priča in uradna oseba podpišeta na mesto za podpis in pod samo besedilo.

Za posamezna dejanja v postopku, ki jih je treba opraviti izven območja pristojnega organa, zaprosi ta organ tisti državni organ, na katerega območju je treba dejanje opraviti. Pravna pomoč se nanaša na opravljanje posameznih dejanj izven območja krajevne pristojnosti (po Jerovšek in Trpin, str. 161).

V primeru, da priča prebiva na območju druge upravne enote, pristojni organ zaprosi za pravno pomoč tisti organ, na območju katerega priča prebiva, da ga povabi kot pričo na zaslišanje v zadevi ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča za osebo X. V dopisu so zajeta tudi vprašanja, na katera mora priča odgovoriti.

Med samim postopkom lahko pristojni organ pridobi na podlagi izjav prič ali uradnih evidenc podatke o naslovu novega dejanskega stalnega prebivališča posameznika zoper katerega je uveden postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča. Pristojni organ posameznika povabi na zaslišanje v tej zadevi, da se izjasni o vseh dejstvih in okoliščinah. V razgovoru s posameznikom skuša upravni organ ugotoviti, kakšen je namen bivanja na novem naslovu.

Stranko se povpraša ali ima namen na navedenem naslovu ostati, ali je lastnik navedenega stanovanja ali hiše, ali ima sklenjeno najemno pogodbo, ter ali se namerava na navedeni naslov stalno prijaviti.

Posameznik zoper katerega je uveden postopek ugotavljanja dejanskega prebivališča, lahko prebiva pri posamezniku, ki ga vzame na stanovanje, ne želi pa s posameznikom skleniti pisne najemne pogodbe, prav tako pa tudi ne želi podpisati izjave, da temu posamezniku dovoli prijavo prebivališča. Omenjena dokazila pa mora posameznik ob prijavi predložiti, če želi prijaviti novo stalno prebivališče. Običajno v teh primerih posamezniki sploh ne prijavljajo stalnega prebivališča, ker jim najemodajalci to prepovejo ter jim na ta način onemogočijo izvajanje določil ZPPreb. Tisti posameznik, ki kljub vsemu želi opraviti obveznost prijave prebivališča, pa pristojnemu organu pove vzrok, zakaj ne more predložiti dokazila, mu organ stalno prijavo prebivališča odkloni, ter ga na novi naslov prijavi začasno, dokler ne preveri resničnost podatkov, vendar za največ 60 dni, oziroma dokler ne ugotovi ali posameznik dejansko stalno prebiva na navedem naslovu (ZPPreb, sedmi odstavek, 7. člen).

Če se v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ugotovi, da se posameznik izogiba prijavi stalnega prebivališča oziroma namenoma krši določbe ZPPreb, se poda predlog za uvedbo postopka o prekršku (ZPPreb, 24. člen).

Predlog za uvedbo postopka o prekršku pripravi upravni organ, pristojen za prijavo prebivališča oziroma ugotavljanje dejanskega stalnega prebivališča, in sicer v skladu z 22. členom ZUP in 50. členom Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 7/03, 45/04, 86/04, 7/05, 34/05, 44/05, 40/06 51/06 v nadaljevanju ZP-1) in ga pošlje Inšpektoratu za notranje zadeve pri Ministrstvu za notranje zadeve, ki je nadzorstveni organ pri izvajanju ZPPreb (ZPPreb, 22. člen).

Med samim postopkom, si upravna enota pridobi podatke iz uradnih evidenc drugih organov. Med temi listinami je tudi potrdilo Centra za socialno delo, Karitasa in Rdečega Križa, v katerem je navedeno ali je posameznik prejemnik denarne in materialne pomoči. V ugotovitvenem in dokaznem postopku upravna enota za skupine posameznikov, ki sicer prebivajo na območju RS, ni pa jih mogoče prijaviti, ker ne izpolnjujejo pogojev za prijavo stalnega prebivališča, le-te prijavi na naslov organizacije, ki posamezniku nudijo pomoč.

Organi in organizacije, ki posamezniku nudijo pomoč, morajo pri takšni prijavi prebivališča sodelovati s pristojnim organom, prav tako morajo organu, ki vodi postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posredovati vse relevantne informacije, ki se nanašajo na dejansko prebivanje posameznika. Pristojni organ pa mora pred določitvijo zakonskega prebivališča od organa ali organizacije pridobiti soglasje.

Pristojni organ, ki vodi postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, lahko posameznika z odločbo prijavi na naslov organa ali organizacije, kljub temu da le-ta ni dala soglasja, vendar pa mora v postopku nesporno ugotoviti, da organ ali organizacija posamezniku dejansko daje pomoč ali mu je zadnja dala pomoč.

V zvezi z določitvijo zakonskega prebivališča mora biti glede na določbe 8. člena ZPPreb kumulativno izpolnjenih več pogojev:

- da posameznik nima prijavljenega stalnega prebivališča;
- da po določbah ZPPreb posamezniku stalnega prebivališča ni mogoče prijaviti;
- da ugotovljene navezne okoliščine kažejo, da posameznik dejansko prebiva na območju pristojnega organa.

Skupnost centrov za socialno delo je že večkrat predlagala spremembo zakonodaje. Želijo, da bi lahko osebe, ki nimajo prijavljenega stalnega prebivališča, prijavili na naslov upravnih enot, te pa bi o njih vodile ločeno evidenco, iz katere bi bilo razvidno, da gre zgolj za fiktivno prijavo. Ministrstvo za notranje zadeve z odgovorom poudarja večji stik posameznika z organizacijo oz. centrom za socialno delo, kot pa z upravno enoto. V Centru za socialno delo Ljubljana – Šiška je stalno prijavljenih okoli 300 ljudi. Organizacija pomaga vsakemu, ki prosi za pomoč, saj jo k temu zavezuje kodeks. Pred samo prijavo zakonskega prebivališča je potrebno natančno ugotoviti ali ti ljudje ne živijo na nobenem drugem naslovu, kajti pošte, ki jo prejemajo centri za socialno delo za posameznika je ogromno, problemi pa se pojavljajo pri vročilnicah. Ministrstvo za notranje zadeve opozarja, da organizacija ni dolžna poskrbeti za vročanje raznih spisov posameznikom, zato lahko taka obvestila objavi na oglasni deski. (www.Dnevnik.si, 24.04.2010, Petra Mlakar)

ZPPreb določa odstop celotne upravne zadeve v primeru, ko se ugotovi, da posameznik prebiva na območju druge upravne enote. Dejstva in okoliščine, ki kažejo na to, da posameznik prebiva na območju druge upravne enote, morajo biti nesporno ugotovljeni, upravni spis pa se odstopi krajevno pristojni upravni enoti na podlagi tretjega odstavka 8. člena ZPPreb in 15. člena ZUP. Postopka zaradi odstopa drugi upravni enoti ni treba prekiniti, pač pa se za ravnanje s takim spisom uporabijo določbe o ravnanju z vlogo, za katero upravni organ ni pristojen. Odločbo, s katero se ugotovi dejansko stalno prebivališče, izda upravna enota, na področju katere posameznik prebiva, na podlagi dokončne odločbe pa v RSP vpiše novo stalno prebivališče oziroma odjavi stalno prebivališče v primeru, da se je posameznik odselil iz območja RS.

Če pristojni organ v postopku ne more ugotoviti, kje posameznik dejansko prebiva in mu ne more določiti zakonskega prebivališča, na podlagi dokončne odločbe posameznika izbriše iz registra stalnega prebivalstva (ZPPreb, sedmi odstavek, 8. člen).

ZPPreb v izjemnih možnostih torej dopušča izbris iz RSP, in sicer takrat, ko v postopku zaradi objektivnih okoliščin ni mogoče ugotoviti, kje posameznik prebiva ali pa niso izpolnjeni pogoji za prijavo zakonskega prebivališča. Izbris iz RSP je dopusten, kadar so izčrpane vse druge možnosti, ki jih predvideva ZPPreb.

7 ODLOČBA

7.1 ODLOČBA KOT FORMALNI PRAVNI AKT

"Odločba je oblastni, enostranski, avtoritativni, konkretni upravni akt z določenimi pravnimi posledicami, ki pomeni odločitev o predmetu upravne zadeve, torej meritorno odločitev o pravici ali obveznosti stranke, zato mora biti označena kot taka "(Jerovšek in Trpin, 2004, str. 583).

Odločba je konkretni upravni akt. Odločbo izda pristojni organ v upravnem postopku s katero odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku. Odločba izda upravni ali drug državni organ ali nosilec javnega pooblastila, v okviru oblastne funkcije brez pogajanja s stranko kot nadrejeni subjekt. Organ pri tem primerja ugotovljeno dejansko stanje z ustreznimi določbami v materialnem predpisu, ki ga je potrebno uporabiti v upravni zadevi.(po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 571–572)

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku, se na podlagi zbranega gradiva in ugotovljenih dejstev pristopi k odločanju. Odločanje pomeni da se uporabi materialni predpis ki je vezan na ugotovljeno dejansko stanje konkretnega in posamičnega primera. Izid odločanja v upravnem postopku je odločba.

Z izdaja odločbe, se odloči o predmetu postopka in pomeni uresničitev cilja postopka, zato je izdaja odločbe najpomembnejša faza upravnega postopka. Organ mora o zadevi odločiti čim prej, najkasneje pa v enem mesecu, če gre za skrajšani postopek oziroma v dveh mesecih če gre za poseben ugotovitveni postopek, od prejema popolne vloge.

Odločbo izda stvarno in krajevno pristojen organ. Pristojnost se določi glede na vsebino zadeve. S predpisom je lahko določeno, da sta za odločanje pristojna tudi dva ali več organov. V tem primeru mora vsak od njih odločiti o zadevi, dogovoriti pa se morajo, kdo bo odločbo izdal. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 574–575)

Odločba je dejanje, ki ima neposredni pravni učinek v pravicah in obveznostih stranke. Učinek je lahko konstitutiven (pravno razmerje se ustanovi, spremeni ali ukine) ali deklarativen (pravno razmerje se ugotovi), usmerjen v prvi vrsti neposredno na stranko, posredno pa tudi na izdajatelja odločbe in na organ, ki ima pravico nadzora nad organom, ki je odločbo izdal (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 571–574).

V upravnem postopku se izdajata dve vrsti konkretnih upravnih aktov. To sta odločba in sklep. Po 3. členu Zakona o upravnem sporu (Ur. l. RS, št. 105/06, 26/07, 122/07, 65/08, 119/08, 54/09, 107/09, 14/10, 62/10 v nadaljevanju ZUS-1) je posamični upravni akt tisti, s katerim pristojen organ, odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku. Kdaj se izda odločba in kdaj sklep, ni prepuščeno prosti presoji uradne osebe, temveč se je potrebno držati zakona. Odločba se izda, ko gre za meritorno, vsebinsko odločanje o predmetu postopka in vseh zahtevkih strank, ki so lahko predstavljeni v vlogi ali kasneje v postopku. Sklep pa je drugi konkretni upravni akt, s katerim organ odloča o postopkovnih vprašanjih (npr. sklep, s katerim se zavrže zahteva stranke, ker niso izpolnjeni procesni pogoji) in o vsebinskih vprašanjih, ki so glede na predmet postopka postranska (sklep o izločitvi uradne osebe). (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 571–574).

Z izdajo upravne odločbe se konča upravni postopek na prvi stopnji. Odločba, izdana v konkretni upravni zadevi pravno učinkuje, ko je stranka z njeno vsebino ustno ali pisno seznanjena.

Odločba je strogo formalni upravni akt. Formalnost se kaže v tem, da mora biti v pisni obliki, v ustni obliki pa samo, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu. Tudi kadar se v primeru odloči z ustno odločbo, jo je potrebno izdati v pisni obliki. Stroga formalnost odločbe se kaže v tem, da mora odločba imeti vse predpisane sestavne dele. Ti sestavni deli pa morajo imeti predpisane sestavine. Pisna odločba je sestavljena iz uvoda, naziva, izreka ali dispozitiva, obrazložitve, pouka o pravnem sredstvu, če se izda v fizični obliki, iz podpisa uradne osebe in žiga organa, če se izda v elektronski obliki, pa iz varnega elektronskega podpisa uradne osebe in organa, overjenega s kvalificiranim digitalnim potrdilom (po Jerovšek in Trpin, str. 583-587).

V upravnem postopku se lahko izdajajo različne vrste upravnih odločb. Kakšna upravna odločba bo v postopku izdana je odvisno od tega, v kakšni obliki bo izdana odločba, ali nastopa v postopku več strank, ali bo v postopku odločeno o celotni zahtevi ali samo o delu zahtevka, ali bo zahtevku ugodeno ali ne, ali bo odločba vsebovala popolno, delno ali bo sploh brez obrazložitve, ali bo samostojna ali bo vezana na kako drugo odločbo, itn.

Odločba o ugotovitvi dejanskega stalnega prebivališča je pisna, ker je izdana v pisni obliki, individualna, ker je izdana samo za eno stranko, in deklarativna odločba, ker samo ugotavlja dejansko stanje. Glede na določbe 8. člena ZPPreb so odločbe izdane pri ugotavljanju dejanskega stalnega prebivališča pozitivne, ker nadomestijo obveznost prijave oziroma odjave prebivališča posameznika.

7.2 VRSTE ODLOČB O UGOTOVITVI DEJANSKEGA STALNEGA PREBIVALIŠČA

Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča se zaključi z odločbo. ZPPreb tudi ne predvideva nobenega drugega poimenovanja, ki bi naziv odločba nadomestil, kar je razvidno iz ZPPreb, ki določa, da se na podlagi dokončne odločbe, s katero pristojni organ ugotovi dejansko stalno prebivališče posameznika, vpiše v register stalnega prebivalstva novo stalno prebivališče oziroma odjavi stalno prebivališče v primeru stalne odselitve z območja Republike Slovenije. Dokončna odločba velja kot potrdilo o prijavi oziroma odjavi prebivališča.

Odločba o ugotovljenem dejanskem stalnem prebivališču se izda v pisni obliki in vsebuje vse sestavne dele kot jih določa ZUP.

V primeru, ko upravni organ v ugotovitvenem postopku na podlagi dokazil iz evidence drugih državnih organov in iz zapisnikov prič ter stranke same nesporno ugotovi novo dejansko prebivališča posameznika, izda odločbo o prijavi prebivališča na novi naslov.

V postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ko posamezniku dejansko določimo novo stalno prebivališče v RS ali v tujini, torej v primeru, ko je novo stalno prebivališče določljivo, se izda posamezniku odločba o ugotovljenem stalnem prebivališču.

Upravni postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča se zaključi z dokončno odločbo. Dokončna odločba velja kot potrdilo o prijavi novega stalnega prebivališča

posameznika, zato se le-tega z datumom dokončnosti odločbe vnese v RSP (ZPPreb, šesti odstavek, 8. člena).

Po dokončnosti odločbe o ugotovljenem stalnem prebivališču posameznika ima posameznik enake obveznosti kot če bi sam prijavil novo stalno prebivališče ali prijavil spremembo naslova stalnega prebivališča znotraj iste upravne enote ali odjavil stalno prebivališče na naslovu v tujini.

Sprememba stalnega prebivališča vpliva na veljavnost osebnih dokumentov (osebne izkaznice, potne listine, vozniškega dovoljenja, maloobmejne prepustnice, orožne listine in maloobmejne izkaznice). Ker je naslov stalnega prebivališča podatek, ki je pomemben in je tudi sestavni del osebnih podatkov, navedenih na osebnih dokumentih, ki služijo za osebno identifikacijo posameznika, osebni dokument neha veljati, kadar se kateri od podatkov navedenih na njem spremeni. To pa pomeni, da sprememba stalnega prebivališča povzroči neveljavnost osebnih dokumentov.

Kadar je posamezniku v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča le-to določeno z odločbo, gre zgolj in samo za ugotavljanje in registracijo dejanskega stanja. Pri tem je upoštevan tako javni interes, ki je v tem, da se na področju registracije prebivalstva zagotovi dejansko stanje, kot tudi osebni interes posameznika, ki na podlagi dejanskega prebivališča uresničuje materialne in druge pravice.

Dosedanja sodna praksa izkazuje, da prijava prebivališča ne vpliva na druga pravna razmerja, zlasti ne na lastninsko pravna razmerja. Pa je vendar na podlagi konkretnega primera pri našem upravnem organu moč sklepati, da temu ni tako. Po Zakonu o izvršbi in zavarovanju na podlagi sklepa sodišča je mogoče rubež premičnin razširiti tudi na družinske člane oziroma člane gospodinjstva. Kot član gospodinjstva pa v konkretnem primeru nastopa tudi posameznik, katerega smo v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, na podlagi dokončne odločbe prijavili na konkretni naslov. Sklep o izvršbi sicer glasi na tega posameznika, vendar je izvršitelj drugim družinskim članom omenil možnost razširitve rubeža na premično premoženje družinskih članov. (po Trnovšek et al., 2001, str. 35)

Oseba zoper katero je upravni organ uvedel postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, je na podlagi evidence centra za socialno delo prejemnik socialne in materialne pomoči. Iz zapisnikov prič in stranke same, ni možnosti, da bi si stranka prijavila novo stalno prebivališče, saj trenutno živi v osebnem vozilu. Na podlagi soglasja organizacije, kjer posameznik prejema pomoč, upravni organ izda odločbo o prijavi zakonskega prebivališča. S to prijavo omogočimo državi, da vzdržuje komunikacijo s posameznikom, ki v državi prebiva, obenem pa istemu posamezniku omogočimo uresničevanje določenih pravic in izvrševanje določenih dolžnosti (pridobitev osebnih dokumentov, izvrševanje volilne pravice ipd.) (po Trnovšek et al., 2001, str. 35).

Kadar v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznik nima stalnega prebivališča, pa mu ga po določbah ZPPreb tudi ni mogoče prijaviti (brezdomci), se mu določi kot stalno prebivališče naslov organa ali organizacije, ki mu nudi pomoč. (ZPPreb, četrti odstavek, 8. člen).

Takšna rešitev je za posameznika (brezdomca) pozitivna, ker lahko uresničuje vse pravice, ki so vezane na stalno prebivališče. Ker pa so to običajno posamezniki, ki so brez osnovnih sredstev za življenje in uveljavljajo pravico do socialno-varstvenih pomoči pri centru za socialno delo po Zakonu o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 42/94, 1/99, 41/99,

60/99, 36/00, 54/00, 26/01, 110/02, 2/04, 36/04-UPB1, 21/06, 105/06, 114/06, 3/07-UPB2, 122/07, 61/10, 62/10 v nadaljevanju ZSV) kakor tudi pri občini, kjer pa je pogoj stalno prebivališče (ZSV, 81. člen), prihaja do nestrinjanja z določitvijo zakonskega prebivališča od strani organov, ki te pomoči podeljujejo. Prav tako so to osebe, ki so brez osnovnega zdravstvenega zavarovanja, ki jim ga po uveljavitvi te pravice plačuje občina po stalnem prebivališču posameznika, v skladu z 48. členom Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 77/98, 6/99, 56/99, 99/01, 42/02, 60/02, 11/03, 126/03, 62/06, 76/05, 100/05, 21/06, 38/06, 72/06-UPB3, 114/06, 91/07, 71/08, 76/08, 118/08, 47/10, 62/10 v nadaljevanju ZZVZZ). Če se zgodi, da tak posameznik umre in ni mogoče najti njegovih svojcev ali pa jih sploh nima, stroški pokopa prav tako bremenijo občinski proračun po stalnem prebivališču umrlega, in sicer v skladu z Zakonom o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč (Uradni list SRS, št. 34/84, Uradni list RS, št. 26/90, 60/00, 61/02, 110/02, 2/04 v nadaljevanju ZPPDUP).

Posameznik mora po vnosu zakonskega prebivališča v RSP enako kot pri spremembi stalnega prebivališča ali ugotovitvi dejanskega stalnega prebivališča po Zakonu o potnih listinah državljanov Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 65/00, 98/05, 3/06, 44/08, 41/09, 62/099 v nadaljevanju ZPLD-1) in Zakonu o osebni izkaznici (Ur. l. RS, št. 75/97, 60/05, 100/05, 44/08, 71/08, 11/09 v nadaljevanju ZOIzk) v roku 30 dni od dokončnosti odločbe urediti osebni dokument za identifikacijo (osebno izkaznico), ker običajno ti posamezniki drugih dokumentov in obveznosti nimajo.

Na podlagi uvedenega postopka je upravni organ iz uradnih evidenc pridobil podatke o posamezniku zoper katerega je uveden postopek. Iz evidenc ni razvidnega novega dejanskega naslova oziroma stranka ni zaposlena, zdravstveno zavarovana in ni prejemnik denarne pomoči. Priče, ki so bile v tem postopku zaslišane, te osebe ne poznajo. Upravni organ v ugotovitvenem in dokaznem postopku ni prišel v stik z sorodniki oz. jih ni bilo mogoče najti. Vabilo posamezniku je bilo neuspešno, saj se je pisemska pošiljka vrnila z oznako neznan. Na podlagi ugotovljenega je bila oseba na naslovu prijavljenega stalnega prebivališča neznan, organ pa posamezniku ni mogel določiti novega dejanskega prebivališča zato je izdal odločba o izbrisu iz RSP.

Če v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ni mogoče ugotoviti dejanskega stalnega prebivališča posameznika, ugotovljeno pa je, da na naslovu, kjer je prijavljen, dejansko ne prebiva, se posameznika izbriše iz RSP. Takšno odločbo pa poimenujemo kot odločba o izbrisu iz RSP. (ZPPreb, sedmi odstavek, 8. člena)

Izbris posameznika iz registra stalnega prebivalstva na podlagi dokončne odločbe se izvede izjemoma in samo takrat, kadar v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča le-tega ni mogoče ugotoviti in so bile izčrpane vse možnosti, ki jih določa ZPPreb.

Na podlagi dokončne odločbe se posamezniku v RSP vnese neznan naslov stalnega prebivališča. V kolikor ima tak posameznik osebne dokumente (osebno izkaznico, potno listino), bi jih v skladu z ZOIzk in ZPLD po poteku 30-dnevnega roka od izbrisa, moral izročiti pristojnemu organu. Ker pa je takemu posamezniku v postopku določen zakoniti zastopnik, kateremu je odločba o izbrisu iz RSP vročena, tak posameznik še naprej uporablja svoje osebne dokumente, ker o njihovi neveljavnosti ni seznanjen.

Posameznika, ki se mu po dokončni odločbi v RSP evidentira neznan stalno prebivališče, tudi ni več vpisanega v splošni volilni imenik.

Če posameznik med postopkom ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča prijavi oziroma odjavi stalno prebivališče ali prijavi spremembo naslova stanovanja, pristojni organ postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča s sklepom ustavi. (ZPPreb, osmi odstavek, 8. člena)

7.3 VROČANJE

7.3.1 Način vročanja odločbe

"Odločbe in sklepi ter drugi dokumenti, od katerih vročitve začne teči rok, se morajo vročiti osebno tistemu, kateremu so namenjeni" (ZUP, 87. člen).

Odločba ali sklep sta akta, s katerima organ naloži stranki ali dovoli stranki, da v določenem časovnem roku nekaj stori, tako da je osebna vročitev obvezna, četudi sam dokument ni poimenovan kot odločba ali sklep. Na vročitev odločbe ali sklepa je vezan nastanek pravnih posledic, ki pa so lahko bodisi procesne ali materialne. Če odločba ni vročena, potem praviloma nima pravnih posledic ne za stranko in ne za organ, ki jo je izdal. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 307).

Odločbo je torej potrebno vročiti osebno stranki v postopku oziroma tistemu, na katerega pravice, obveznosti ali pravne koristi ima pravni učinek. Do vročitve organ lahko svojo odločitev spreminja, in sicer vse do trenutka, ko je takšna odločitev vročena. S trenutkom vročitve odločbe stranki nastanejo pravne posledice, ki se kažejo v začetku teka rokov za možnost uporabe pravnega sredstva oziroma uveljavljanje pravic do sodnega varstva. S trenutkom vročitve so tako stranke postopka kot organ vezani na odločitev organa, ki se lahko spremeni le v okviru rednih in izrednih pravnih sredstev oziroma upravnega spora.

Osebno vročanje je, predvideno zaradi varstva pravic udeleženih v postopku. Obveznost vročanja je pomembna, saj s prejemom dokumenta začne teči rok za pravno sredstvo oziroma za naslovnik; takrat nastane obveznost nekaj storiti ali dopustiti. Obvezno je tudi takrat, ko s prejemom dokumenta naslovnik pridobi določeno pravico in za njeno izvrševanje začne teči določen rok s prejemom dokumenta (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 306).

Sprememba naslova posameznika je za upravni organ pomembna. Posameznik mora vsako spremembo svojega naslova sporočiti organu. Če posameznik novega naslova ne sporoči organu, ki vodi postopek in vročevalec kljub poizvedovanju ne more ugotoviti, kam se je posameznik odselil, organ odredi, da se vse nadaljnje vročitve v postopku objavijo na oglasni deski tega organa ali v informacijskem sistemu. Odločba se šteje za vročeno po izteku 15-ih dni od dneva, ko je bila odločba objavljena na oglasni deski oziroma v informacijskem sistemu (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 326-327).

Če ima stranka v postopku zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, se odločbo osebno vroči zakonitemu zastopniku ali pooblaščenču pod enakimi pogoji kot veljajo za stranko ali ostale naslovnike. Pooblaščenec zastopa interese stranke v postopku zato, se odločba vroča le njemu. Organ lahko odločbo vroči tudi stranki, vendar jo mora tudi pooblaščenču. Vsi roki za pravna dejanja začno teči z dnem vročitve odločbe pooblaščenču. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 310–312).

Pri vročanju zakonitemu zastopniku ali pooblaščenču je potrebno upoštevati tudi status (odvetnik, notar, itd.) ter vročanje opraviti na način, ki je določen za posamezno vrsto

pooblaščenca. Če je pooblaščenec fizična oseba, se mu odločba vroča enako kot stranki, če pa je pooblaščenec pravna oseba, pa se vroča uradni osebi ali osebi, ki je določena za sprejemanje dokumentov. Šteje se, da je odločba stranki vročena, kadar je vročena njenemu zakonitemu zastopniku, začasnemu zastopniku ali pooblaščenču (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 310–312).

Stranka lahko pooblasti določeno osebo, kateri se naj vročajo vsi dokumenti. Ta oseba se imenuje pooblaščenec za vročitve in nima enakega pooblastila kot pooblaščenec, ki nastopa v imenu in za račun stranke. Pooblaščenec za vročitve ima dolžnost sprejeti od organa dokument oziroma odločbo in jo nemudoma poslati stranki. Pooblaščenca za vročitve lahko stranki določi tudi organ, ki vodi postopek, in sicer v primeru, da je stranka ali njen zastopnik v tujini, v državi pa nima pooblaščenca, možnost, da si ga določi, pa ji je bila s prvim pisanjem naložena, vendar tega ni storila. Šteje se, da je vročitev odločbe stranki opravljena, kadar je le-ta vročena pooblaščenču za vročitve (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 313).

Fizičnim in pravnim osebam v tujini se odločba lahko vroči po diplomatski poti ali pa neposredno, razen če mednarodna pogodba določa drugače.

7.3.2 Vročanje odločb v postopkih ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča

Kadar se v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ugotovi, da posameznik dejansko prebiva na naslovu, na katerem pa nima izvršene prijave stalnega prebivališča, se ga na ta naslov prijavi z odločbo. Odločbo o ugotovljenem dejanskem prebivališču se takemu posamezniku vroči osebno na naslovu, za katerega je bilo v postopku ugotovljeno, da posameznik na njem dejansko prebiva. Vročitev se opravi v skladu z ZUP (ZUP, 83. in 87. člen), torej stranki osebno na naslovu dejanskega stalnega prebivališča, ugotovljenega v postopku. Če vročevalec posameznika ne najde na navedenem naslovu, mu le-ta pusti obvestilo, kje se odločba nahaja, le-ta pa jo mora v roku 15-ih dni prevzeti. Prav tako ga z omenjenim obvestilom pouči o posledicah, ki bodo nastale, če posameznik odločbe v navedem roku ne bo prevzel. Vročitev se šteje za opravljeno, ko posameznik prevzame odločbo. Če posameznik le-te iz kakršnih koli razlogov ne prevzame, se odločba šteje za vročeno po izteku 15-dnevnega roka.

Kadar se v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ugotovi dejansko stalno prebivališče posameznika, se drugih načinov vročanja odločbe v navedem postopku ne poslužuje, ker če posameznik odločbe o ugotovljenem prebivališču ne prevzame, je mogoče sklepati, da se vročitvi namenoma izmika. V postopku je namreč bilo ugotovljeno, da posameznik dejansko prebiva na naslovu, kamor se mu odločbo vroča.

Kadar se v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posameznika ugotovi, da za posameznika ni mogoče ugotoviti, kje dejansko prebiva in ga po ZPPreb tudi ni mogoče prijaviti, se mu določi zakonsko prebivališče, če se ugotovi, da posameznik prebiva na območju organa, ki ugotavlja dejansko prebivališče. Zakonsko prebivališče je naslov organizacije, ki posamezniku nudi pomoč v materialni ali kakšni drugi obliki. Takšni posamezniki so v večini primerov brezdomci, ki se občasno oglasijo pri različnih organizacijah (Karitas, Rdeči križ idr.) zato, da prejmejo pomoč, dejanskega stalnega prebivališča pa jim ni mogoče določiti, ker so vedno v gibanju.

Odločbo o tako določenem zakonskem prebivališču se vroči v skladu s členu od 83. do 87. člena ZUP, in sicer začasnemu zastopniku, ki ga organ, ki vodi postopke, določi po uradni

dolžnosti, ker je prebivališče posameznika, ki je stranka v postopku, neznano in ga tudi ni mogoče določiti. Odločba je stranki vročena, ko je opravljena vročitev začasnemu zastopniku. Lahko pa se vročitev takšne odločbe opravi tudi v skladu z 2. točko 85. člena ZUP, in sicer izven prostorov kot so stanovanje, zaposlitev, v nekem drugem prostoru, če je naslovnik pripravljen odločbo sprejeti. Če pa takih prostorov ni, pa se lahko vročitev taki osebi opravi kjer koli se jo najde. V tem primeru je organ dolžan zasledovati načelo ekonomičnosti postopka in izbrati tisti način vročitve, ki je najbolj ekonomičen.

Obstaja pa tudi možnost, da se odločba vroči pooblaščenca za vročitev, če je posameznik, za katerega se določa zakonsko prebivališče, seznanjen s postopkom in je organu sporočil, komu se naj odločbo in druga uradna pisanja vroča. To je lahko tudi uslužbenec organizacije, ki temu posamezniku nudi pomoč, ali katera koli druga oseba. Organizacija pa mora z organom, ki vodi postopek ugotavljanja zakonskega prebivališča posameznika, sodelovati. Odločba se šteje za vročeno, ko je le-ta vročena pooblaščenca za vročitev.

Kadar v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ni mogoče ugotoviti, kje posameznik dejansko prebiva, ali se je izselil iz RS, pa se ni odjavil, se takega posameznika z odločbo izbriše iz RSP. Ker je zaradi upoštevanja načela varstva pravic stranke in varstva javne koristi že v samem postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča posamezniku po uradni dolžnosti postavljen začasni zastopnik, se odločbo vroči začasnemu zastopniku.

Če pa se ugotovi, da je dejansko stalno prebivališče posameznika v tujini, se mu z odločbo določi naslov v tujini, odločba pa se posamezniku lahko vroči po diplomatski poti, lahko pa se posameznika pozove, da si v RS določi pooblaščenca za vročitev in se odločba vroči temu pooblaščenca.

Organ, ki vodi postopek, lahko, če si posameznik ne določi pooblaščenca za vročitev, le-tega določi po uradni dolžnosti, vendar mora posameznika o takšni možnosti obvestiti. Odločba je stranki vročena, ko je vročena pooblaščenca za vročitev. Pooblaščenec za vročitev pa je dolžan odločbo nemudoma poslati stranki. Če pooblaščenec za vročitev iz kakršnih koli razlogov odločbe ne more takoj vročiti stranki in bi zaradi tega stranka zamudila rok za pritožbo, ZUP omogoča vložitev pritožbe tudi pooblaščenca za vročitev (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 314).

7.4 DOKONČNOST IN PRAVNOMOČNOST ODLOČBE

7.4.1 Opredelitev dokončnosti

Odločba, ki se ne more več izpodbijati s pritožbo, je dokončna. Odločba, izdana v enostopenjskem postopku, postane dokončna z njeno vročitvijo stranki. Odločba organa prve stopnje, izdana v dvostopenjskem upravnem postopku, postane dokončna, ko poteče rok za pritožbo, če pritožba ni vložena ali če je vložena prepozno oziroma če jo je vložila nelegitimna oseba. Če je v dvostopenjskem upravnem postopku zoper odločbo organa prve stopnje pravočasno vložena pritožba po legitimni osebi, postane odločba dokončna z vročitvijo odločbe organa druge stopnje, s katero je bila pritožba zavržena. Odločba organa prve stopnje postane dokončna, ko poteče rok za pritožbo, določen za stranko, če stranski udeleženec v tem roku ni zahteval vročitve odločbe oziroma če je bila zahteva za vročitev odločbe s sklepom zavržena.

Če pa je bilo zahtevi za vročitev odločbe stranskemu udeležencu ugodeno, pa postane odločba dokončna s potekom roka za pritožbo, ki teče od dneva vročitve odločbe stranskemu udeležencu, če le-ta v tem roku ni vložil pritožbe.

Glede dokončnosti odločbe organa prve stopnje, zoper katero je bila pravočasno vložena pritožba stranskega udeleženca, velja enako kot če je zoper odločbo prve stopnje pravočasno vložena pritožba stranke. Na dokončnost odločbe je vezana tudi njena izvršljivost, razen če je z zakonom določeno drugače (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 624-627).

Odločba postane dokončna:

- ko se vroči stranki in zoper njo ni dovoljena pritožba;
- ko poteče rok za pritožbo, stranka pa le-te ni vložila oziroma je rok za vložitev pritožbe zamudila;
- ko se vroči stranki odločba organa druge stopnje, s katero se pritožba zavrne, ali sklep, s katerim se pritožba zavrže.

7.4.2 Opredelitev pravnomočnosti

Izdana pravnomočna odloča se v upravnem sporu ne more več izpodbijati, stranka pa z odločbo pridobi določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti. (ZUP, 1. točka, 225. člen)

Pravnomočnost nastopi takrat, ko zoper odločbo ni mogoče vložiti tožbe v upravnem sporu po zakonu o upravnih sporih ali v drugem sodnem postopku, to je pred delovnim in socialnim sodiščem. Ločimo formalno in materialno pravnomočnost. Formalno pravnomočnost dosežejo vse odločbe. Materialno pravnomočne pa postanejo le tiste odločbe, s katerimi stranke pridobijo določeno pravico ali jim je naložena obveznost. To so konstitutivne odločbe, ki ustanavljajo pravna razmerja ali pa obstoječa pravna razmerja spreminjajo. Razlika med formalno in materialno pravnomočnostjo je pomembna, ker lahko stranka zahtevke za priznanje pravice, ki je bil predmet le formalno pravnomočne odločbe, ponovno uveljavi. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 630)

Po pravnomočnost sledi dokončnost, ki nastopi:

1. s potekom roka za vložitev tožbe, če stranka sodnega postopka ne sproži ali je prepozna ali je tožbo vložila neupravičena oseba;
2. z vročitvijo sodbe o zavrnitvi tožbe, zoper katero pritožba ni dovoljena;
3. s potekom pritožbenega roka v zvezi s sodbo, če se nihče ne pritoži ali je pritožba prepozna ali je pritožnik nelegitimen;
4. z vročitvijo drugostopenjske sodbe o izvršbi ali rešitvi pritožbe. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 630)

Če je odločba pravnomočna, ni mogoče zanikati njenega pravnega učinka, tudi če je bila nezakonita, in velja vse dotlej, dokler ni na zakonit način razveljavljena, odpravljena ali spremenjena (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 632).

7.4.3 Dokončnost in pravnomočnost odločb ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča

V postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča postane dvostopenjska odločba dokončna, ko poteče 15-dnevni rok za vložitev pritožbe, od dneva, ko je bila odločba stranki vročena, stranka pa pritožbe ni vložila ali je rok zamudila ali pa je pritožbo zoper odločbo vložila nelegitimna oseba. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 630)

Če pa je bila pritožba zoper odločbo v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča vložena pravočasno in jo je vložila legitimna oseba, pa postane odločba dokončna, kadar je stranki vročena odločba drugostopnega organa, ki pa lahko pritožbi ugodi in sam odloči o zadevi, ali pa pritožbo kot neutemeljeno zavrne. Drugostopni organ pa lahko pritožbi ugodi in odločbo vrne prvostopnemu organu v ponovni postopek, kar pa celotni postopek zavleče. Ker je upravni postopek ugotovitve dejanskega stalnega prebivališča dvostopenjski, postane odločba dokončna, kadar je stranki v postopku vročena odločba, s katero je drugostopni organ odločil o pritožbi.

Ker pa je iz sodb Vrhovnega sodišča RS št. U 439/92-5 z dne 28.01.1993, U 400/95 z dne 27.05.1999 in I Up 992/99 z dne 18.04.2002 ter iz dosedanje pravne prakse na tem področju mogoče povzeti, da ima v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča lastnost stranke v postopku samo in izključno posameznik, za katerega se to prebivališče ugotavlja oziroma njegov zastopnik, je edina legitimna oseba za vložitev pritožbe stranka sama ali njen zastopnik, izjemoma pa tudi pooblaščenec za vročitve, če ga je stranka določila.

Odločba o ugotovitvi dejanskega stalnega prebivališča ali o določitvi zakonskega prebivališča ali o izbrisu stalnega prebivališča posameznika iz RSP postane torej dokončna po poteku pritožbenega roka od dneva vročitve odločbe, s tem pa tudi izvršljiva, če stranka ali njen zastopnik v navedenem roku nista vložila pritožbe, ali z vročitvijo odločbe drugostopnega organa, ki je o odločil o pravilno vloženi pritožbi (pritožbi ugodi in sam odločil o zadevi ter odločbo delno ali popolnoma nadomesti, pritožbo kot neutemeljeno zavrne ali jo zavrgel, če to ni že storil prvostopni organ, ali izrekel odločbo za nično).

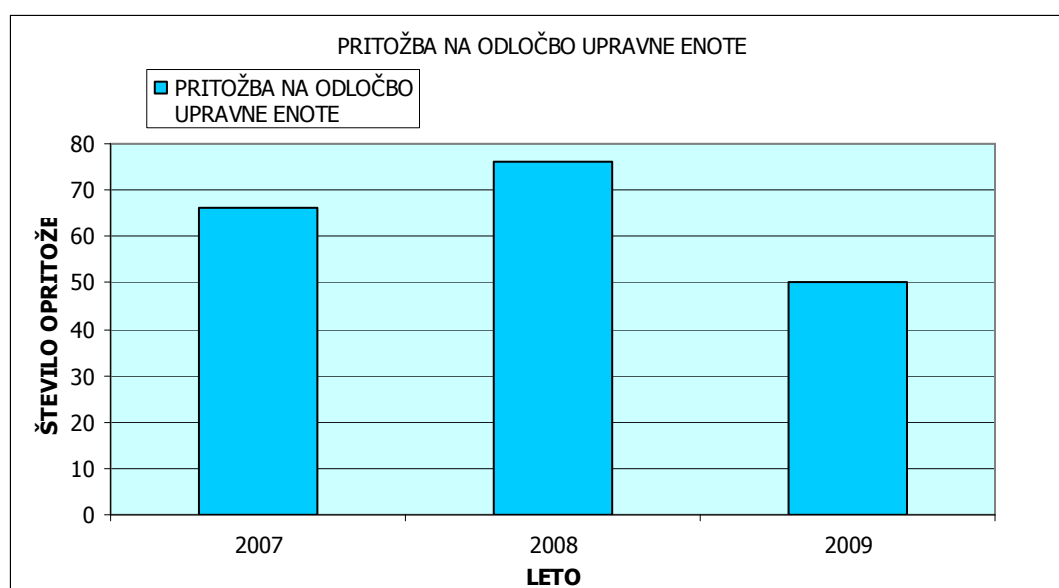
Z datumom dokončnosti odločbe se posameznika v registru stalnega prebivalstva preseli na novi naslov stalnega prebivališča, določen v odločbi (tudi zakonsko prebivališče), oziroma če naslova ni mogoče ugotoviti, se posamezniku v register stalnega prebivalstva vpiše stalno prebivališče kot »neznano«. (po Trnovšek et al., 2001, str. 35).

Tabela 5: Statistični podatki o vloženih pritožbah na odločbe upravnih enot v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča Upravnih enot v letih 2007-2009

LETO	ŠTEVILO PRITOŽB
2007	66
2008	76
2009	50

Vir: po Statističnem poročilu MNZ 2007-2009

Slika 5: Grafični prikaz o vloženih pritožbah na odločbe upravnih enot v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča Upravnih enot v letih 2007-2009



Vir: po Statističnem poročilu MNZ 2007-2009

8 IZPODBIJANJE POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA

8.1 PRITOŽBA

8.1.1 Splošno o pritožbi

Posamezniku, ki mu je izdana odločba sodišča, drugega državnega organa, organa lokalne skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva (URS, 25. člen).

To je temeljna pravica, ki izhaja iz načela zakonitosti (URS, 2. člen) in načela enakega varstva pravic (URS, 22. člen). Vsak ima možnost, da izpodbija izdane posamične akte vseh organov državne in lokalne oblasti ter nosilcev javnih pooblastil. Pravica do pritožbe je dovoljena ne glede na to, ali je izpodbijani posamični akt zakonit ali ne, mora pa ta posamični akt odločati o pravici, dolžnosti ali pravnem interesu posameznika ali pravne osebe (po Arhar v Šturm, 2002, str. 274).

Pravica do pritožbe je ustavna pravica, njena uresničitev pa opredeljena s posameznimi zakoni (v tem primeru ZUP). Oseba, ki ji je ta pravica dana, se samostojno odloči, ali jo bo uveljavila, njena morebitna odpoved tej pravici pa v upravnem postopku ne more imeti nobenega pravnega učinka.

Pritožba je po ZUP edino redno pravno sredstvo in torej pripada vsaki stranki po vročitvi prvostopenjske odločbe.

ZUP daje pravico do pritožbe zoper odločbo, izdano na prvi stopnji tudi drugim osebam, ki niso imele položaja stranke v postopku, če ta odločba posega v njene pravice in pravne koristi, in sicer v roku, ki je določen za stranko. Če osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka v postopku, odločba ni bila vročena, lahko ta v pritožbenem roku zahteva vročitev odločbe in nato vloži pritožbo v enakem roku, kot je določen za stranko, če iz vseh okoliščin izhaja, da za izdajo odločbe ni vedela oziroma iz okoliščin ni mogla sklepati, da je bila odločba izdana. V pritožbi lahko pritožnik navaja nova dejstva in nove dokaze, ti pa se lahko upoštevajo le v primeru, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji in jih stranka takrat iz upravičenega razloga ni mogla predložiti v obravnavi (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 643).

ZUP določa splošni pritožbeni rok 15 dni od vročitve odločbe, s posebnim zakonom pa je ta rok lahko daljši ali krajši. Pritožbeni rok izdane odločbe se šteje za vsako stranko od dneva vročitve odločbe, kar pomeni, da ima vsaka stranka ali stranski udeleženec samostojni rok za pritožbo, ki je neodvisna od drugih, ki imajo pravico do pritožbe (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 652-653).

Izdana odločba se lahko izpodbija zaradi naslednjih pritožbenih razlogov:

- zaradi kršitve materialnega prava, v naslednjih primerih: če je bil materialni predpis napačno uporabljen; če materialni predpis sploh ni bil uporabljen;
- zaradi nepopolne ali napačne ugotovitve dejanskega stanja;
- zaradi kršitve pravil postopka: delijo se na nebitvene kršitve pravil postopka in bistvene kršitve pravil postopka ali abstraktne kršitve pravil postopka (če je odločal stvarno nepristojen organ; če osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali

stranski udeleženec v postopku, ta možnost ni bila dana, pa ne gre za primer iz drugega odstavka 229. člena ZUP, ali je nastopal nekdo, ki ne bi mogel biti stranka; če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe; če je v postopku nastopala stranka brez zakonitega zastopnika oziroma pooblaščenca, pa bi ga morala imeti; če pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila; če so bile kršene določbe ZUP o uporabi jezika v postopku; če je pri odločanju ali vodenju postopka sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena; če se odločba ne da preizkusiti).

8.1.2 Pritožba zoper odločbo o ugotovitvi dejanskega stalnega prebivališča

Zoper odločbo o ugotovitvi dejanskega stalnega prebivališča ali o določitvi zakonskega prebivališča ali o izbrisu iz registra stalnega prebivalstva je dovoljena pritožba na Ministrstvo za notranje zadeve v Ljubljani, Štefanova ulica 2. Pritožbo je potrebno vložiti v roku 15 dni od prejema odločbe in sicer pisno ali ustno na zapisnik pri organu, ki je odločbo izdal, ter jo ustrezno taksirati.

Pritožbo lahko vloži le posameznik, za katerega se ugotavlja dejansko stalno prebivališče, ali njegov zastopnik oziroma izjemoma tudi pooblaščenec za vročitve, če ga je stranka v postopku imenovala, kot je do sedaj pokazala pravna praksa na tem področju. Drugih legitimnih vložnikov pritožbe v teh postopkih po dosedanji praksi ni.

Pritožbo je potrebno vložiti pisno ali podati ustno na zapisnik pri organu, ki je izpodbijano odločbo izdal. Navesti je potrebno odločbo, ki se izpodbija, označiti organ, ki jo je izdal, njeno številko in datum izdaje ter razlog za izpodbijanje odločbe.

Pritožba se vloži pri organu prve stopnje. Če je pritožba vložena pri drugostopenjskem organu, jo mora ta nemudoma poslati organu prve stopnje, pravočasnost vložene pritožbe pa se presoja po času, ko je bila pritožba vložena pri organu druge stopnje (ZUP, 239. člen).

Ko organ prve stopnje prejme pritožbo, jo najprej preizkusi, ali je pritožba dovoljena in pravočasna, ali jo je vložila upravičena oseba. Če ti pogoji niso izpolnjeni, jo organ prve stopnje s sklepom zavrže. Organ prve stopnje ne opravlja zgolj splošnega nadzora izpolnjevanja procesnih predpostavk za obravnavanje pritožbe, temveč lahko izda novo (nadomestno) odločbo, dopolni ugotovitveni postopek ipd. Šele po preučitvi vseh možnosti postopanja organ prve stopnje pritožbo posreduje organu druge stopnje. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 670)

Dosedanja pravna praksa in analiza sodb Vrhovnega sodišča RS oziroma Upravnega sodišča RS je pokazala, da so bile vse tožbe, ki so jih vložile osebe, katere v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča niso sodelovale kot stranke, zavržene, iz razloga, da jih niso vložile legitimne osebe. Vrhovno sodišče SRS je v konkretni zadevi (sodba št. U 476/88-6 z dne 26.10.1988) odločilo, da lastnik stanovanjske hiše ne more biti stranka v postopku, ker v postopku ne uveljavlja in ne varuje nobenih svojih pravic in pravnih koristi.

Podobno je Vrhovno sodišče SRS odločilo tudi v konkretni zadevi (sodba št. U 568/88-8 z dne 15.02.1988) ko je ugotovilo, da razvezana žena ni stranka v postopku, v katerem se ugotavlja dejansko stalno prebivališče njenega bivšega moža. V obrazložitvi sodbe je navedeno, da se upravne postopke vodi po uradni dolžnosti in se v njem ugotavljajo samo dejstva, ki se nanašajo na osebo, ki ima prijavljeno stalno prebivališče na določenem

naslovu. Dejanski interes razvezane žene ni podlaga, da se ji prizna lastnost stranke v konkretnem upravnem postopku.

8.2 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA

Izredna pravna sredstva se lahko uporabljajo izjemoma. Izredna pravna sredstva se uporabljajo zoper dokončne in pravnomočne odločbe. Izredna pravna sredstva so: obnova postopka, sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe in ničnost odločbe (ZUP, člen 260–280).

Obnova upravnega postopka je izredno pravno sredstvo, ki ga je mogoče uporabiti samo v primerih iz 260. člena v ZUP naštetih kršitev postopka. Hude procesne kršitve se s tem pravnim sredstvom odpravijo tudi po dokončnosti upravne odločbe in se tako v relativno dolgem časovnem obdobju vzpostavi zakonito stanje. To pravno sredstvo mora biti omejeno na najtežje kršitve postopka, prav tako pa tudi roki za njegovo uporabo ne smejo biti nerazumljivo dolgi. Obnovo postopka se uporablja samo zoper dokončno upravno odločbo. Dokončna upravna odločba je vsaka odločba, izdana na drugi stopnji, ter odločba prve stopnje, zoper katero ni možna pritožba. Prav tako pa je dokončna upravna odločba tudi vsaka odločba prve stopnje, zoper katero ni bila vložena pritožba. To pomeni, da lahko stranka to pravno sredstvo uporabi, kljub temu da ni vložila pritožbe zoper odločbo prve stopnje (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 700–701).

Obnova postopka je možna, če je bil upravni postopek končan z dokončno odločbo in če obstajajo razlogi za obnovo postopka, to je obnovitveni razlogi, ki so lahko različni. Eden od razlogov je tudi, če se pojavi novo dejstvo ali nov dokaz, ki bi lahko pripeljal do drugačne odločitve. Obnovo upravnega postopka lahko predlaga stranka, organ, ki je izdal odločbo, na katero se obnovitveni razlog nanaša, pa lahko začne obnovo postopka po uradni dolžnosti. Stranka lahko predlaga obnovo upravnega postopka v roku enega meseca. Na enak rok je vezan tudi upravni organ, če začne obnovo postopka po uradni dolžnosti. Po preteku treh let od vročitve odločbe stranki se obnova ne more več predlagati in tudi ne začeti po uradni dolžnosti. Izjemoma se lahko obnova predlaga po preteku treh let (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 721-726).

Stranka mora v predlogu za obnovo upravnega postopka verjetno izkazati okoliščine, na podlagi katerih navaja, da je prišlo do kršitve določb v postopku. Predlog za obnovo postopka se lahko vloži pri organu prve stopnje ali pri organu, ki je odločbo izdal in s katero je bil postopek končan. V primeru, ko se je postopek vodil preko dveh stopenj, lahko stranka vloži predlog pri organu prve stopnje ali pri pritožbenem organu. O predlogu za obnovo postopka odloči tisti organ, ki je odločbo izdal, in na katero se predlog za obnovo nanaša. (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 727-729).

Če pristojni organ ne zavrže ali ne zavrne predloga za obnovo, izda sklep, da se obnova dovoljuje, in določi v kakšnem obsegu naj se postopek obnovi (ZUP. 268. člen).

Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom je izredno pravno sredstvo, katerega namen je pospešiti postopek in s tem zagotoviti njegovo ekonomičnost.

Če organ, zoper katerega odločbo je pravočasno sprožen upravni spor, ugotovi vsem tožbenim zahtevkom, ne da bi s tem kršil pravice nekoga drugega, lahko dotlej, dokler ni končan spor, odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče (ZUP, 273. člen).

Organ lahko uporabi to izredno pravno sredstvo samo do konca upravnega spora. Na podlagi tega izrednega pravnega sredstva lahko organ spremeni ali odpravi svojo odločbo, vendar samo iz razlogov zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče. Stranka pri tem izrednem pravnem sredstvu ni v položaju predlagatelja, ampak samo pobudnika. Zoper odločbo, ki je bila izdana pri uporabi tega izrednega pravnega sredstva, je možen ponovni upravni spor. Organ v primeru vložitve ponovnega upravnega spora v isti upravni zadevi ne more še enkrat uporabiti tega izrednega pravnega sredstva, ampak mora odločitev prepustiti sodišču (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 739–740).

Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici je izredno pravno sredstvo, ki predstavlja hierarhični nadzor višjega organa nad zakonitostjo odločanja v upravnem postopku nižjega organa. Pristojni organ po nadzorstveni pravici odpravi odločbo po njeni izdaji in vročitvi: če jo je izdal stvarno nepristojen organ, pa ne gre za primer iz 1. točke 279. člena ZUP; če je bila v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena; če je izdal odločbo kakšen organ brez soglasja, potrditve, dovoljenja ali mnenja drugega organa, kadar je po zakonu to potrebno in če je odločbo izdal krajevno nepristojen organ, ali če je z odločbo očitno prekršen materialni predpis (ZUP, 274. člen). To izredno pravno sredstvo je izrecno samo v dispoziciji organa, ki izvaja nadzor nad organom, ki je izdal izpodbijano odločbo. Na podlagi tega pravnega sredstva lahko nadzorni organ odločbo samo odpravi ali razveljavi, ne more pa je spremeniti.

Pri tem sredstvu gre v bistvu za hierarhičen nadzor višjega organa nad zakonitostjo odločanja v upravnem postopku nižjega organa. Pri razveljavitvi odločbe po nadzorstveni pravici organ sam ne ugotavlja dejanskega stanja, ampak samo na podlagi že ugotovljenega dejanskega stanja presoja, ali je prišlo do očitne kršitve materialnega prava (sodba VS I Up 523/2001) (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 241–243).

Izredna razveljavitev je izredno pravno sredstvo, za uporabo katerega ni potrebno, da je odločba dokončna, mora pa biti izvršljiva. To pravno sredstvo je namenjeno razveljavitvi tistih upravnih odločb, katerih kršitev bi lahko pripeljala do škodljivih posledic v javnem interesu. To izredno pravno sredstvo ni naperjeno zoper nezakonnost posamezne odločbe, ampak zoper njene škodljive posledice.

Izvršljiva odločba se lahko razveljavi, če to narekujejo ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, ter nevarnosti ni bilo mogoče uspešno odvrniti z drugimi sredstvi. Odločba se lahko razveljavi le deloma, in sicer toliko, kolikor je potrebno, da se odvrne nevarnost (ZUP, 278. člen).

Ničnost odločbe je izredno pravno sredstvo, katerega namen je odstraniti iz pravnega sveta odločbe, ki vsebujejo najtežje nezakonnosti in nepravilnosti. .

Za nično se izreče odločba:

- če jo je izdal organ o stvari, ki ni upravna stvar ali o zadevi iz sodne pristojnosti,
- če bi z izvršitvijo odločbe bilo storjeno kaznivo dejanje po kazenskem zakoniku,
- če odločbe dejansko ali pravno ni mogoče izvršiti,
- če je o stvari bila izdana odločba brez zahteve stranke, stranka pa po izdaji vanjo izrecno ali molče ni privolila,
- če je izdana odločba kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, pritiska ali drugega nedovoljenega dejanja in
- če je v odločbi taka nepravilnost, ki je razlog za ničnost po posebnem zakonu.

To izredno pravno sredstvo je časovno neomejeno, kar pomeni, da odločba, ki vsebuje ničnostni razlog, samo navidezno postane dokončna in pravnomočna, saj jo je mogoče v katerem koli trenutku izreči za nično (po Jerovšek in Trpin, 2004, str. 750).

8.3 UPRAVNI SPOR

V splošnem upravnem postopku pomeni dvostopenjska ureditev tega postopka posebno obliko nadzora. Nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave opravlja upravnih organ (nadzor nad odločbami in sklepi), to je notranji nadzor nad delovanjem uprave, ki pa ne zadovoljuje in ne zagotavlja uresničevanja načela zakonitosti. Nadzore opravljajo organi javne uprave, med katerimi obstaja določena solidarnost in enakost. Da se zagotavlja načelo zakonitosti in s tem tudi načelo enakosti pred zakonom, mora obstajati poseben zunanji nadzor, ločen od organov javne uprave. (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 635)

Ta nadzor je v našem pravnem sistemu zaupan neodvisnim sodnikom, ki so vezani na ustavo in zakon. Sodni nadzor nad zakonitostjo dokončnih upravnih aktov se opravlja prek institucije upravnega spora. Upravni spor je posebna oblika sodnega nadzora nad delovanjem uprave in posebna oblika sodnega varstva. Sodišče v upravnem sporu presoja zakonitost dokončnih upravnih aktov, s katerim se posega v pravice, pravne koristi ali obveznosti stranke. (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 636)

Posamični upravni akt, izdan s strani državnih organov so v večini primerov razlog upravnega spora. To so akti s katerim državni organi odločijo o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku. Upravni spor lahko predmet nepravnega posamičnega akta kot so akti izdani v volilnih postopkih oziroma v postopkih in v postopkih imenovanj ali razrešitev. Predmet upravnega spora je lahko tudi spor med državo in občinami.

Stranke v upravnem sporu so: tožnik, toženec, zastopnik javnega interesa in prizadeta stranka. Tožnik je oseba, ki je stranka ali stranski udeleženec, lahko pa je tudi zastopnik javnega interesa. Toženec je država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt. V večini primerov je to drugostopenjski organ. Akt ki je izdan v obliki predpisa in je predmet upravnega spora ima kot toženca na svoji strani postavljen organ, ki je akt izdal. Tožbo v škodo javnega interesa vložijo zastopnik javnega interesa na podlagi pooblastila vlade, če se ugotovi da je bil kršen zakon. Položaj stranke ima tudi oseba, ki bi ji bila odprava oziroma sprememba izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo. Sodišče, dokler v upravnem sporu ni končan postopek na prvi stopnji, po uradni dolžnosti ali na predlog strank obvesti tretje osebe. Če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njihove pravice ali na zakon oprte neposredne koristi ali če je tretja oseba udeležena na tak način, da se odločitev lahko sprejme samo enotno tudi zanjo.

Za odločanje v upravnih sporih na prvi stopnji je praviloma pristojno upravno sodišče Republike Slovenije. Sodišče sodi na sedežu ali na treh zunanjih oddelkih. Vrhovno sodišče Republike Slovenije odloča v upravnem sporu na prvi stopnji le v primerih, ko gre za zakonitost aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države. Ustavno sodišče Republike Slovenije odloča v sporu, ki se nanaša na izvolitev, imenovanje oziroma razrešitve osebe, ki jo izvoli, imenuje ali razreši predsednik države, državni zbor, državni svet ali vlada (za višje upravne delavce ne). O aktih, ki so izdanih v obliki predpisov, ki urejajo posamična razmerja in so predmet upravnega spora

odloča na prvi stopnji Ustavno sodišče Republike Slovenije. Na drugi stopnji, to je o pritožbah, v upravnih sporih pa vedno odloča Vrhovno sodišče Republike Slovenije (po Andronja in Kerševan, 2006, str. 687-688).

Postopek na prvi stopnji se začne z vložitvijo tožbe, ki mora biti vložena v 30 dneh po vročitvi izpodbijanega akta. Novost pri vložitvi tožbe je, da tožnik lahko predlaga, da se izda začasna odredba ki zadrži. Z vložitvijo tožbe se najprej opravi formalni in materialni preizkus tožbe. Preizkusi se ali je tožba sestavljena v skladu z zahtevami, ki jih določa zakon. Po preizkusu tožbe, se tožba pošlje v odgovor toženi stranki, zastopniku javnega interesa in morebitni prizadeti stranki ter odgovor na pritožbo in predložitev spisov. Naslednja faza postopka je pripravljalni postopek v katerem sodišče opravi več procesnih dejanj. Sodišče sodi po opravljeni glavni obravnavi oziroma na seji senata. Sodišče v sporu odloči s sodbo ali sklepom. Če sodišče ugotovi nezakonitost izpodbijanega upravnega akta, ga s sodbo odpravi. Le v izjemnih primerih se zgodi, da sodišče o stvari odloči sam, kar pomeni, da sam odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika. Če sodišče ugotovi, da je bil postopek izpodbijanega upravnega akta pravilen in da je odločba pravilna in na zakonu utemeljena, sodišče s sodbo tožbo kot neutemeljeno zavrne.

Tožbo v upravnem sporu je mogoče vložiti tudi zaradi molka organa če organ druge stopnje v dveh mesecih ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper odločbo prve stopnje. Enako sme ravnati tožnik tudi, če organ prve stopnje ne izda odločbe, zoper katero ni pritožbe.

Sodna praksa višjega sodišča v primeru, ko tožencu tožba ni bila pravilno vročena, saj ni bila vročena tožencu, pač pa je pod potrjen prejem datuma, podpisana mati, ki je pred navedenim datumom podala na upravno enoto pobudo za uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, saj toženec na navedenem naslovu ni živel.

Višje sodišče je pritožbi ugodilo, zamudna sodba se razveljavi in zadevo vrne prvemu sodišču v ponovno sojenje. Upravna enota je na podlagi pobude mame uvedla postopek in v ugotovitvenem in dokaznem postopku ugotovila da oseba na naslovu ne prebiva. Toženec je bil po opravljenem dokaznem postopku izbrisan iz registra stalnega prebivalstva. Iz navedenega sledi da je bila vročitev opravljena napačno, saj je bilo dejansko prebivališča toženca na drugem naslovu. Tožencu tožba ni bila pravilno vročena, z nevročitvijo pa mu ni bila dana možnost obravnavanja pred sodiščem, s čimer so bile kršene pravice pravnega postopka. (Višje sodišče v Ljubljani, 10.06.2009, VSL0056965)

Upravnih sporov v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča ni zaslediti veliko, saj je za posameznike, zoper katere se vodi postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča odločba skoraj vedno pozitivna, razen v postopku izbrisa.

9 ZAKLJUČEK

Republika Slovenija spada med registrske države, saj ima poleg skandinavskih držav najbolj urejen sistem evidentiranja prebivalstva. Ne glede na vse tehnične možnosti, ki jih je mogoče doseči z računalniško tehnologijo, pa dosedanje izkušnje kažejo, da države, in med njimi tudi Slovenija, še vedno ne dosegajo zelene primerljivosti podatkov o prebivalcih po načelu »de iure« in »de facto«.

V letu 2007 je bil sprejet zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prijavi prebivališča. Eden od ciljev zakona je bila odprava administrativnih ovir na področju prijave stalnega prebivališča, ki odpravlja krajevno pristojnost za prijavo oziroma odjavo stalnega ali začasnega prebivališča oziroma spremembe naslova stanovanja. S tem se je javna uprava še bolj približala državljanom, je pa tudi precej obremenila upravne enote, ki so na obrobjih večjih mest. Večji pomen ima tako za državljane in za upravne enote e-prijava. Z elektronskim načinom poslovanja se skrajšajo postopki tako za državljane kot za upravne enote. Državljanji so razbremenjeni papirnega poslovanja, upravne enote pa prepisovanja podatkov iz obrazcev prijav v RSP saj se bodo podatki prenašali elektronsko.

Za vodenje dveh upravnih postopkov s področja Zakona o prijavi prebivališča, in sicer postopek preverjanja resničnosti prijave in postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, ostaja obstoječa ureditev krajevne pristojnosti, saj ta dva postopka lahko hitreje in bolj učinkovito izvede upravna enota, pristojna po stalnem prebivališču posameznika.

Zakon o prijavi prebivališča določa med drugim tudi način registracije oziroma prijave in odjave stalnega prebivališča, prav tako pa tudi določa, da je registracija prebivališča za posameznika obvezna, njeno neizpolnjevanje pa sankcionira. Za tiste, ki pa ne izpolnjujejo pogojev za registracijo stalnega prebivališča na določenem naslovu, pa na njem dejansko prebivajo, ali so spremenili naslov prebivališča, pa tega niso prijavili ali pa so zapustili državo in se niso odjavili, omenjeni zakon v 8. členu določa uvedbo postopka o ugotavljanju dejanskega stalnega prebivališča.

Za prijavo prebivališča na določenem naslovu je potrebno predložiti dokazilo, iz katerega je razvidno, da ima posameznik pravico bivanja na tem naslovu. Kot dokazila, je lahko šteti dokazila o lastništvu, najemna ali podnajemna pogodba, lahko pa tudi pisno soglasje lastnika oziroma solastnika. Za dokazila o pravici do prebivanja je torej mogoče šteti vse vrste javnih in zasebnih listin, ki posamezniku dajejo pravico do prebivanja. Iz samega raziskovanja oziroma pisanja diplomskega dela, pa se je izkazalo, da bi si večina ljudi novo stalno prebivališče prijavila, pa si ga zaradi spleta okoliščin ne more, ker ne pridobijo dokazila o pravici do prebivanja, saj jim lastniki le-tega ne izročijo. Glede na omenjeno, posameznik spremembe prebivališča ne prijavi, kar pa je sankcionirano z globo. Globo pa mora plačati posameznik, ki pa sam ni kriv, da se ni prijavil. Lastnik stanovanja, ki je takšno situacijo povzročil, pa ostane brez posledic. Za posameznika se sicer uvede postopek o ugotovitvi dejanskega prebivališča in se ga nato z odločbo, glede na kumulativno izpolnjena pogoja naselitve in dejanskosti bivanja, prijavi na ugotovljeni naslov brez soglasja lastnika stanovanja, vendar je prekršek zaradi neprijavljenosti že bil storjen. ZPPreb namreč določa 8-dnevni rok za prijavo od dneva naselitve.

Kdo ima v teh postopkih lahko položaj stranke v postopku, nam je ravno sodna praksa s tega področja bila v veliko pomoč. Kljub temu pa bi bilo potrebno glede na to, da je vse

več pravic posameznika, ki so varovane tako z ustavo kot z evropsko konvencijo o človekovih pravicah (npr. nedotakljivost stanovanja, lastninska pravica idr.), ponovno preučiti, kdo bi v teh postopkih lahko pridobil položaj stranskega udeleženca. Posameznik, lastnik stanovanja v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča osebe, ki je prijavljena v njegovem stanovanju, ni stranka v postopku, pa čeprav ščiti svoje premoženje zaradi neplačanih dolgov osebe, zoper katere je uveden postopek, bi v takih izrednih primerih lahko nastopil kot stranski udeleženec, saj ščiti svoje pravice.

Kadar se postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča konča z odločbo, s katero se posamezniku določi zakonsko prebivališče, je to za posameznika ugodna in pozitivna rešitev, ker je vzpostavljena komunikacija z državo in iz naslova stalnega prebivališča posameznik lahko uresničuje svoje pravice, ki so vezane na stalno prebivališče. Ker pa iz dosedanje pravne prakse izhaja, da je stranka v postopku samo posameznik, za katerega se prebivališče ugotavlja, takšne odločbe ne morejo priti v revizijski postopek, ker ni drugega pritožnika, posameznik sam pa se zoper odločbo, ki je zanj ugodna, ne bo pritožil.

V postopku izbrisa posameznika iz RSP, se posamezniku, v skladu z načelom varstva pravic stranke, določi začasni zastopnik, ki ima vse pravice in obveznosti zakonitega zastopnika. Po končanem postopku se začasnemu zastopniku vroči odločba. Do sedaj noben začasni zastopnik, ki mu je bila vročena odločba o izbrisu posameznika iz RSP, ni vložil pritožbe zoper odločbo, čeprav le-ta za stranko ni ugodna. Zato tudi o teh postopkih sodna in pravna praksa ne govorita veliko.

Določitev zakonskega prebivališča kot tudi izbris posameznika iz RSP pa že sam zakon določa, da se uporabita le izjemoma, kadar so izčrpane vse druge možnosti, ki ji določa ZPPreb.

Postopki ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča niso enostavni, zato jih upravni organi, pristojni za njihovo vodenje, pogosto ne uvajajo. Prav tako to niso postopki, ki bi se jih dalo voditi po enem vzorcu, ampak so specifični in se razlikujejo od primera do primera. Pogostokrat se tudi dogaja, da so postopki dolgotrajni, zato tudi ni mogoče zadovoljivo izvajati načela ekonomičnosti postopka, prav tako pa ni mogoče spoštovati roka za izdajo odločbe, določenega v ZUP.

Iz statističnega poročila Upravne enote Domžale je razvidno, da se pobude za uvedbo postopka ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča drastično povečujejo, saj je Upravna enota Domžale v letu 2009 prejela 278 pobud, od tega je bilo uvedenih 62 postopkov, v letu 2010 pa je do avgusta podanih 216 pobud, od tega je upravna enota uvedla 99 postopkov ugotavljanja. Razlogov, da si posamezniki ne uredijo dejanskega stalnega prebivališča, je najbrž več. Mednje zagotovo sodijo posledice gospodarske krize, saj so ljudje prisiljeni prodati stanovanja in stanovanjske hiše in se nato selijo iz kraja v kraj.

Če bi zasledovali zgolj javni interes ZPPreb, čim bolj približati evidenco registra prebivalstva dejanskemu gibanju prebivalstva, bi moral zakon biti bolj življenjski, sama prijava prebivališča pa enostavnejša. Postopki ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča, kadar se posameznik naseli, pogojev za prijavo pa ne izpolnjuje, bi odpadli. Prav tako bi se zmanjšali postopki določitve zakonskega prebivališča, če bi bilo uveljavljanje pravic (zdravstveno zavarovanje, socialna pomoč idr.) poenostavljeno in njihovo financiranje urejeno iz državnega proračuna in ne iz proračuna lokalnih skupnosti

kot je to sedaj. Bolj bi se morali zgledovati po ureditvi načina financiranja institucionalnega socialnega varstva.

Postopek ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča je torej pomemben upravni postopek, s katerim se nadomesti prijavna dolžnost posameznika, da upravnemu organu za registracijo prebivalstva prijavi vsako spremembo stalnega prebivališča. Glede na javni interes ZPPreb, ki je čim bolj približati registracijo posameznikov dejanskemu gibanju prebivalstva v Republiki Sloveniji, kot registrsko urejeni državi, pa velikokrat pri teh postopkih prihaja do neusklajenosti z načelom prijazne uprave kot trendom, ki se vse bolj uveljavlja v javni upravi. Vsi postopki gredo v smeri prijazne uprave, ki pa je velikokrat omejena z javnim interesom. Mogoče bi bilo potrebno pri kreiranju nove zakonodaje, tudi takrat, ko je ta namenjena varovanju javnega interesa, bolj upoštevati prakso in življenjske situacije, ki bi upravne postopke, preko katerih se varuje javni interes, bolj omilila.

LITERATURA

ANDRONJA, Vilko. KERŠEVAN, Erik. Upravno procesno pravo. Ljubljana, 2006

ARHAR, France. BLAHA, Miran. BUČAR, France. ČEBULJ, Janez. DEISINGER, Mitja. DULAR, Janez. FRIEDL, Jože. GRASELLI, Andrej. JADEK PENZA, Dunja. JAKLIČ, Klemen. JAMBREK, Peter. JEROVŠEK, Anton. KLEMENČIČ, Goran. KONČINA PETERNEL, Mateja. KRESAL, Barbara. MAVČIČ, Arne Marjan. MOZETIČ, Miroslav. NOVAČ, Marko. OREHAR IVANC, Metoda. PERNUŠ-GROŠELJ, Barbara. PIRNAT, Rajko. PLAUSTAJNER, Konrad. RIBARIČ, Miha. RIJAVEC, Vesna. SLADIČ, Jorg. SOVDAT, Jadranka. STEINMAN, Tatjana. ŠORLI, Marko. ŠTURM, Lovro. urednik, TESTEN, Franc. TOPLAK, Ludvik. TRAMPUŽ, Miha. TRPIN, Gorazd. VLAJ, Stane. ZAKRAJŠEK, Franciška. ZALAR, Boštjan. M. ZUPANČIČ, Boštjan. Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002.

BREJC, Miha. Ljudje in organizacija v javni upravi. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004

ČEBULJ, Janez, STRMETCKI Mik. Upravno pravo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005

DEBELAK, Slavko. RAKOČEVIČ, Slobodan. Upravnoppravne notranje zadeve, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008

GRAFENAUER, Božo. Osnove upravnega postopka in upravnega spora. GV Založba, Ljubljana, 2001.

GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez. Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2005.

JEROVŠEK, Tone. TRPIN, Gorazd. BUGARIČ, Bojan. HROVAT, Mitja. KERŠEVAN, Erik. KOVAČ, Polona. MUŽINA, Aleksij. PLIČANIČ, Senko. VESEL, Tomaž. VIRANT, Gregor. Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana, 2001

POLIČNIK, Vinko. TRNOVŠEK, Bojan. Nova ureditev prijave prebivališča. Pravna praksa, 2000, št. 13, 11.maj 2000.

TRNOVŠEK, Bojan, TRŠINAR, Irena, LUMBAR, Metka, VARDJAN, Beti, ZAJC ZUPAN, Tanja. Zbornik gradiv s strokovnih posvetovanj o zakonu o prijavi prebivališča. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, 2001

VIRANT, Grega. Pravna ureditev javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004

PRAVNI VIRI

1. Zakona o prijavi prebivališča (Ur. l. RS, št. 9/01, 39/06–UPB1, 59/06, 111/07- v nadaljevanju ZPPreb)
2. Zakon o evidenci nastanitve občanov in o registru prebivalstva (Ur. l. SRS, št. 6/83 ter RS, št. 26/90 in 11/91 v nadaljevanju ZENO)
3. Pravilnik o obrazcu za prijavo in odjavo stalnega prebivališča (Ur. l. RS, št. 27/1992)
4. Pravilnik o obrazcu za prijavo in odjavo začasnega prebivališča (Ur. l. RS, št. 18/1992)
5. Pravilnik o načinu vodenja in vzdrževanja registra stalnega prebivalstva (Ur. l. RS, št. 50/1992)
6. Evropsko konvencijo o človekovih pravicah (Ur. l. RS, št. 33/94, v nadaljevanju EKČP)
7. Zakonu o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06-UPB1, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 v nadaljevanju ZUP)
8. Ustavo Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 331/91 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06)
9. Zakon o državni upravi (Ur.l.RS št. 52/02, 56/03, 83/03-UPB1, 61/04, 97/04-UPB2, 123/04, 24/05-UPB3, 92/05, 113/05-UPB4, 48/09 v nadaljevanju ZDU-1)
10. Zakonu o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Ur.l. SRS, št. 30/86(20/88 popr.), 1/89, 14/89, RS, št. 13/94, 82/94, 29/95, 26/99, 70/00, 64/01, 110/02, 42/03, 69/04-UPB1, v nadaljevanju ZZZDR)
11. Zakon o izvajanju rejniške dejavnosti (Ur.l.RS št. 110/02, 56/06, 114/06 v nadaljevanju ZIRD),
12. Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 7/03, 45/04, 86/04, 7/05, 34/05, 44/05, 40/06, 51/06, 70/06-UPB3, 115/06, 3/07-UPB4, 17/08 (21/2008 popr.), v nadaljevanju ZP-1)
13. Zakona o upravnem sporu (Ur. l. RS, št. 105/06, 26/07, 122/07, 65/08, 119/08, 54/09, 107/09, 14/10, 62/10 v nadaljevanju ZUS-1)
14. Zakonu o socialnem varstvu (Ur.l. RS, št. 42/94, 1/99, 41/99, 60/99, 36/00, 54/00, 26/01, 110/02, 2/04, 36/04-UPB1, 21/06, 105/06, 114/06, 3/07-UPB2,122/07, 61/10, 62/10 v nadaljevanju ZSV)
15. Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 77/98, 6/99, 56/99, 99/01, 42/02, 60/02, 11/03, 126/03, 62/06, 76/05, 100/05, 21/06, 38/06, 72/06-UPB3, 114/06, 91/07, 71/08, 76/08, 118/08, 47/10, 62/10 v nadaljevanju ZZVZZ).
16. Zakonom o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč (Uradni list SRS, št. 34/84, Uradni list RS, št. 26/90, 60/00, 61/02, 110/02, 2/04 v nadaljevanju ZPPDUP).
17. Zakonu o potnih listinah državljanov Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 65/00, 98/05, 3/06, 44/08, 41/09, 62/099 v nadaljevanju ZPLD-1)
18. Zakonu o osebni izkaznici (Ur. l. RS, št. 75/97, 60/05, 100/05, 44/08, 71/08, 11/09 v nadaljevanju ZOIzk)
19. Zakon o upravnih taksah - ZUT. Uradni RS, št. 8/2000, 44/2000, 81/2000, 33/2001-ZVet-1, 45/2001-ZZVR-1, 42/2002, 18/2004, 91/2005, 114/2005- uradno prečiščeno besedilo, 131/2006-ZPCP-2 (5/2007 - popr.), 14/2007, 42/2007- uradno prečiščeno besedilo in 126/2007.
20. Pravilnik o izvrševanju zakona o prijavi prebivališča, Uradni list RS, št. 105/2001, 78/2002, 57/2007, 67/2008
21. Stanovanjski zakon. Uradni list RS, št. 69/2003

DRUGI VIRI

1. Prijava prebivališča v socialno varstvenih zavodih. Ministrstvi za delo, družino in socialne zadeve. Pojasnilo št. 2110-1/2004 z dne 18.10.2004
2. Posvet Upravnih enot gorenjskih regij (Kamnik, Radovljica, Tržič, Škofja Loka, Kranj, Jesenice in Domžale z dne 08.10.2009)
3. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prijavi prebivališča – obvestilo. Ministrstvo za notranje zadeve 210-50/2007/43 z dne 22.11.2007
4. Evropsko konvencijo o človekovih pravicah (Uradni list RS, št. 33/94)
5. Statistično poročilo Upravne enote Domžale leto 2007-2009
6. Statistično poročilo MNZ leto 2007-2009
7. www.dnevnik.si, 24.04.2010, Petra Malnar, Vse več brezdomcev ima stalno prebivališče na centru za socialno delo