

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo

**ANALIZA INŠPEKTORATA RS ZA NOTRANJE ZADEVE
KOT INŠPEKCIJSKEGA IN PREKRŠKOVNEGA ORGANA**

Tina Stojaković

Ljubljana, maj 2019

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo

**ANALIZA INŠPEKTORATA RS ZA NOTRANJE ZADEVE KOT
INŠPEKCIJSKEGA IN PREKRŠKOVNEGA ORGANA**

Kandidatka: Tina Stojaković
Vpisna številka: 04044583
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Uprava 1. stopnja
Mentorica: doc. dr. Tina Sever

Ljubljana, maj 2019

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana, Tina Stojaković, študentka 1. stopnje visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava, z vpisno številko 04044583, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Analiza Inšpektorata RS za notranje zadeve kot inšpekcijskega in prekrškovnega organa.

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 literature in virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala prof. slov. Mateja Kržišnik.

Ljubljana, 16. 5. 2019

Podpis avtorice:

POVZETEK

V diplomskem delu je obravnavano delovanje Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve kot inšpekcijskega in prekrškovnega organa. Predstavljene so pravne podlage za izvajanje inšpekcijskega nadzora. Področje inšpekcijskega nadzora je pomembno, saj se z rednimi nadzori zagotovita kakovostno delovanje in varnost na posameznem področju. Diplomsko delo obravnava težave, s katerimi se srečujejo inšpektorji pri izvajanju nadzorov, področja, na katerih se zgodi največ prekrškov, vprašanja, ali inšpektorji pri svojem delu sodelujejo z drugimi organi in če se v okviru svojega dela udeležujejo usposabljanj in izobraževanj.

V teoretičnem delu je bila uporabljena metoda študije različne slovenske in tuje literature in virov. Za analizo zakonov z inšpekcijskega in prekrškovnega področja sta bili uporabljeni normativna analiza in deskriptivna metoda. Raziskava je bila izvedena z analizo letnih poročil IRSNZ in metodo intervjuja, osredotočena pa je bila na področje zasebnega varovanja.

V okviru raziskave je bilo ugotovljeno, da se inšpektorji pri izvajanju nadzora na področju zasebnega varovanja največkrat soočajo z delom na črno, zaradi česar se je v zadnjem času povečalo število izdanih prekrškovnih odločb. Inšpektorji IRSNZ se v sklopu dela redno udeležujejo usposabljanj in izobraževanj, pri svojem delu pa sodelujejo tudi s Policijo in drugimi inšpektorati.

Prispevek diplomskega dela se kaže v tem, da bo javnost seznanjena z načinom izvajanja inšpekcijskega nadzora s strani IRSNZ. V ospredju je izvajanje nadzora v praksi, pri čemer so izpostavljene ovire, s katerimi se pri svojem delu soočajo inšpektorji.

Ključne besede: inšpekcijski nadzor, posebni upravni postopek, hitri postopek o prekršku, prekrškovni organ, inšpektorat, zasebno varovanje.

ABSTRACT

ANALYSIS OF INTERNAL AFFAIRS INSPECTORATE AS INSPECTION AND MINOR OFFENSE AUTHORITY

The content of diploma paper deals with the work of the Inspectorate of the Republic of Slovenia for Internal Affairs (IRSNZ) as an inspection and minor offence authority. Legal bases for conducting inspection are presented. The field of inspection is important since regular inspections ensure quality operation and safety in a particular field. The diploma paper deals with problems encountered by inspectors when carrying out supervision, since in this area most of the offenses occur, with the question whether inspectors cooperate with other authorities in their work and further on if they participate in training and education in field of their work.

In the theoretical part the method of studying various Slovene and foreign literature and sources has been used. For the analysis of law on inspection and minor offences normative analysis and descriptive method have been used. The survey has been carried out by analyzing the annual reports of the IRSNZ and method of interviewing, with focus on the scope of private security.

The survey concluded that inspectors mostly face undeclared work when performing supervision in the area of private security, which results in increased number of minor offense decisions issued. In the course of their work the IRSNZ inspectors regularly take part in training and education, and they cooperate with the police force and other inspectorates in their work as well.

The contribution of diploma paper is to increase the public awareness on the manner of conducting inspection by the IRSNZ. The focus is on exercising supervision in practice, as well as the obstacles that inspectors face in their work.

Keywords: inspection, special administrative procedure, fast minor offence procedure, minor offence authority, inspectorate, private security.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK	v
ABSTRACT	vi
KAZALO	vii
KAZALO PONAZORITEV	ix
KAZALO GRAFIKONOV	ix
KAZALO SLIK	ix
KAZALO TABEL	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	x
1 UVOD	1
2 INŠPEKCIJSKI NADZOR	3
2.1 DEFINICIJA IN OBLIKE NADZORA	4
2.2 ORGANIZIRANOST INŠPEKCIJSKIH SLUŽB	7
2.3 SPLOŠNA NAČELA INŠPEKCIJSKEGA POSTOPKA PO ZIN	7
2.3.1 NAČELO SAMOSTOJNOSTI	9
2.3.2 NAČELO VARSTVA JAVNEGA IN ZASEBNIH INTERESOV	9
2.3.3 NAČELO JAVNOSTI	10
2.3.4 NAČELO SORAZMERNOSTI	10
2.4 POTEK INŠPEKCIJSKEGA POSTOPKA	10
2.5 POOBLASTILA IN UKREPI INŠPEKTORJEV	11
3 SPLOŠNO O PREKRŠKOVNEM POSTOPKU	13
3.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ PREKRŠKOVNEGA PRAVA V SLOVENIJI	14
3.2 OPREDELITEV PREKRŠKA	15
3.3 PRAVNE PODLAGE	16
3.4 UDELEŽENCI POSTOPKA	17
3.5 HITRI POSTOPEK O PREKRŠKU	18
4 INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA NOTRANJE ZADEVE	21
4.1 ORGANIZIRANOST IN DELOVANJE	21
4.2 PODROČJA DELOVANJA	22
5 IZVAJANJE NADZORA INŠPEKTORATA NA PODROČJU ZASEBNEGA VAROVANJA	24

5.1 SPLOŠNO O PODROČJU ZASEBNEGA VAROVANJA	24
5.2 ANALIZA LETNIH POROČIL INŠPEKTORATA IN GRAFIČNI PRIKAZ PO LETIH	28
5.3 INTERPRETACIJA REZULTATOV INTERVJUJA IN UGOTOVITEV	36
5.4 PREVERJANJE HIPOTEZ IN PREDLOGI IZBOLJŠAV	39
6 ZAKLJUČEK	42
LITERATURA IN VIRI	43
PRILOGE	46
PRILOGA 1: INTERVJU	46

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Število izvedenih inšpekcijskih nadzorov v obdobju 2016–2018	28
Grafikon 2: Število inšpekcijskih nadzorov po posameznih področjih v obdobju 2016–2018	29
Grafikon 3: Delež inšpekcijskih nadzorov na področju zasebnega varovanja v letu 2016..	32
Grafikon 4: Delež inšpekcijskih nadzorov na področju zasebnega varovanja v letu 2017 ..	33
Grafikon 5: Delež inšpekcijskih nadzorov na področju zasebnega varovanja v letu 2018..	34

KAZALO SLIK

Slika 1: Razmerje subsidiarnosti pri zakonski ureditvi inšpekcijskega nadzora	4
Slika 2: Oblike nadzora	6
Slika 3: Pooblastila in ukrepi inšpektorjev	12
Slika 4: Organizacijska struktura MNZ	21

KAZALO TABEL

Tabela 1: Število upravnih ukrepov za vsa področja v obdobju 2016–2018.....	30
Tabela 2: Število prekrškovnih ukrepov za vsa področja v obdobju 2016–2018	31
Tabela 3: Število upravnih zadev na prvi stopnji v obdobju 2016–2018.....	31
Tabela 4: Število sankcij glede na pravno podlago na področju zasebnega varovanja v obdobju 2016–2018	35

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

EU	Evropska unija
IRSNZ	Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve
KZ-1	Kazenski zakonik
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
RS	Republika Slovenija
URS	Ustava Republike Slovenije
ZDD-1	Zakon o detektivski dejavnosti
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZEPI	Zakon o eksplozivih in pirotehničnih izdelkih
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZJZ	Zakon o javnih zbiranjih
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZOro-1	Zakon o orožju
ZP-1	Zakon o prekrških
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZVSmuč-1	Zakon o varnosti na smučiščih
ZZasV-1	Zakon o zasebnem varovanju

1 UVOD

Bistvo pravne države in pravne varnosti je nadzor nad spoštovanjem predpisov, zaradi česar je izredno pomembno, da so mehanizmi nadzora učinkoviti. Najbolj neposredno obliko nadzora nad spoštovanjem predpisov s strani zavezancev predstavlja inšpekcijski nadzor. Pri izvrševanju slednjega je pomembno, da se izvaja transparentno in učinkovito. Inšpekcijske službe morajo strmeti k hitremu odzivu, saj se s tem zagotavlja ustrezno stanje reda in sožitja v družbi (Mrak, Habič & Peterka, 2015, str. 8).

Inšpekcijski nadzor predstavlja pomemben element delovanja državne uprave ter zagotavlja nadzor nad izvrševanjem pravnega reda in način izvrševanja določenega zakona. Pri izvajanju inšpekcijskega nadzora je temeljni namen zagotavljanje spoštovanja predpisov, zaradi česar so upravni inšpekcijski postopki in ukrepi običajno preventivni. Za zagotovitev učinkovitega nadzora so nekatera dejanja opredeljena kot prekrški, zato imajo inšpekcijski organi poleg upravne funkcije tudi funkcijo prekrškovnega organa, saj vodijo poleg upravnih še prekrškovne postopke.

V Sloveniji so za izvajanje inšpekcijskega nadzora zadolžene inšpekcije kot upravni organi. Svoje delo inšpektorji opravljajo samostojno na podlagi posebnih pooblastil ter skladno z zakoni. Proti odločitvam inšpekcijskih organov je zagotovljeno sodno varstvo, kar je bistveno za varovanje javnega interesa in pravnih koristi posameznikov.

Razmere v sodobnem času zahtevajo prilagajanje oziroma določanje novih načinov zagotavljanja varnosti. Varnost je temeljna človekova pravica, ki je zapisana v 34. členu Ustave Republike Slovenije (URS, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 75/16). Področje zasebnega varovanja je pomembno z vidika varovanja ljudi in premoženja, poleg tega predstavlja eno prioritetenih področij dela Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve (IRSNZ).

Namen diplomskega dela je predstaviti inšpekcijski in prekrškovni organ na primeru IRSNZ, njegovo pravno podlago za delovanje in strukturo ter prikazati rezultate njegovega dela. Področje inšpekcijskega nadzora je pomembno, saj redni nadzori zagotavljajo kakovostno delovanje in varnost na posameznem področju.

Cilji diplomskega dela so:

- na podlagi domače in tuje literature ter virov preučiti in predstaviti vlogo Inšpektorata RS za notranje zadeve kot inšpekcijskega in prekrškovnega organa ter podrobneje analizirati področje zasebnega varovanja;
- raziskati, s katerimi težavami se srečujejo inšpektorji pri izvajanju nadzorov, koliko in na katerem področju se zgodi največ prekrškov, ali pri svojem delu sodelujejo z drugimi organi ter ali se v okviru dela udeležujejo usposabljanj in izobraževanj;

- podati predloge za izboljšanje dela inšpektorjev.

V diplomskem delu so se preverjale naslednje hipoteze:

Hipoteza 1: Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve kot upravni in prekrškovni organ izvede na podlagi svojega delovanja več prekrškovnih ukrepov kot upravnih.

Hipoteza 2: Manjše število zaposlenih inšpektorjev v Inšpektoratu Republike Slovenije za notranje zadeve predstavlja problem v smislu, da se inšpekcijskih postopkov ne vodi celovito, ampak bolj ciljno usmerjeno.

Hipoteza 3: Na vseh področjih delovanja Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve se največ kršitev zgodi na področju zasebnega varovanja.

Diplomsko delo sestavljata teoretični in raziskovalni sklop. V teoretičnem je bila uporabljena metoda študije različne slovenske in tuje literature in virov, s pomočjo katerih so predstavljeni področje inšpekcijskega nadzora, prekrškov ter organiziranost in delovanje Inšpektorata RS za notranje zadeve. Opisana so tudi dejstva in pojmi s področja nadzora in prekrškov. Za analizo zakonov z inšpekcijskega in prekrškovnega področja sta bili uporabljeni normativna analiza in deskriptivna metoda. V raziskovalnem delu pa je podrobneje predstavljeno področje zasebnega varovanja, kjer je bila uporabljena metoda analize letnih poročil Inšpektorata RS za notranje zadeve za zadnja tri leta. Izvedena je bila tudi metoda intervjuja, in sicer z glavnim inšpektorjem Inšpektorata RS za notranje zadeve. Na koncu so podani rezultati raziskave in ključne ugotovitve.

2 INŠPEKCIJSKI NADZOR

Uprava mora delovati v skladu z načelom zakonitosti in pravne države, kjer ima nadzor pomembno vlogo pri izvajanju sprejetega pravnega reda. Med oblike temeljne upravne kontrole uvrščamo inšpekcijski nadzor. Ta ima pomembno družbeno funkcijo, saj se preko njega kaže razmerje med oblastjo in družbo, poleg tega predstavlja sistemsko funkcijo pri oblikovanju in izvajanju oblasti. Nadzor je ključen za zagotavljanje spoštovanja temeljnih načel in pravil, še posebej pri izvajanju oblasti v demokratičnih državah (Kovač idr., 2016, str. 19–23). Perpar (2009, str. 121) pojasnjuje, da se lahko nadzorni postopek začne v okviru rednega nadzora po rednem programu dela ali kot izredni nadzor na podlagi suma ravnanja v nasprotju s predpisi.

Sistemeski zakon na področju inšpekcijskega nadzora je Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, Uradni list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07, 40/14), ki podrobneje ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, njegov potek, položaj, dolžnosti, pravice in pooblastila inšpektorjev, njihovo organizacijo ter inšpekcijske ukrepe (Pečarič, 2018, str. 274).

Inšpekcijski nadzor je v okviru EU v primerjavi z ZIN širše opredeljen. Inšpektorji so zadolženi za zagotovitev skladnosti delovanja izvajalcev dejavnosti oziroma zavezancev s standardi za predpisana področja. Primarna odgovornost za zakonito delovanje izvajalcev je na njih samih, inšpekcijski nadzor pa ima pri tem sekundarno odgovornost (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 163).

Pravna ureditev inšpekcijskega nadzora v Sloveniji je kompleksna. URS ne vsebuje določb, ki bi se neposredno nanašale na inšpekcijski nadzor, vseeno pa predstavlja okvir in temelj zakonski ureditvi ter delovanju inšpekcij. V 10. členu Zakona o državni upravi (ZDU-1, Uradni list RS, št. 113/05, 89/07, 126/07, 48/09, 8/10, 8/12, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16) je določeno, da inšpekcijski nadzor nad izvrševanjem predpisov izvaja uprava, ureja pa ga poseben zakon. Tega na področju inšpekcijskega nadzora predstavlja ZIN, ki vsebuje postopkovne, organizacijske in materialne določbe. Postopkovna vprašanja poleg posebnega zakona urejajo tudi področni zakoni za posamezne področne inšpekcije in Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05, 119/05, 24/06, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13). Med omenjenimi zakoni obstaja razmerje »večnivojske« subsidiarnosti, kar prikazuje Slika 1 (Rakar, Doljak & Tičar, 2016, str. 254).

Slika 1: Razmerje subsidiarnosti pri zakonski ureditvi inšpekcijskega nadzora



Vir: Rakar, Doljak, Tičar (2016, str. 254)

Inšpekcijski postopek je poseben upravni postopek, saj se z njim vzpostavlja upravnopravno razmerje med oblastjo, le-ta pa varuje javni interes oziroma zavezano stranko (Kovač idr., 2016, str. 23).

Posebni upravni postopek se predpiše z zakonom, kadar so pravila splošnega upravnega postopka neustrezna. Zaradi tega ima zakonodajalec možnost uzakoniti posebna specialna pravila, ki veljajo za določene postopke. Posebni upravni postopek ureja vprašanja postopka drugače kot ZUP, izjema so le temeljna načela ZUP, ki predstavljajo skupna načela vsem posebnim upravnim postopkom. Pri posebnem upravnem postopku uporabi organ določbe zakona, ki urejajo posebni upravni postopek, kar pa se tiče vprašanj, ki z njim niso urejena, se dopolnilno ali subsidiarno uporabi predpise splošnega upravnega postopka (Jerovšek, 2007, str. 14–15).

Kovač idr. (2016, str. 23–24) menijo, da morajo inšpekcijske službe delovati tako operativno kot sistemsko. Pri operativnem delovanju preventivno opozarjajo in represivno skrbijo za uveljavljanje dosedanjega pravnega reda, pri sistemskem delovanju pa skrbijo za izboljšanje pravnega reda v prihodnosti. Učinkovit in sorazmeren inšpekcijski nadzor uveljavlja pravno varnost in s tem druge elemente pravne države. Inšpekcije uporabljajo pri svojem delovanju poleg preventivnih in represivnih ukrepov za zagotavljanje prostovoljnega delovanja v skladu s predpisi tudi edukativne pristope, kar po mnenju Pečariča (2012, str. 71) pomeni, da »govorijo mehko, a z dolgo palico v roki«.

Pečarič (2017, str. 140) trdi, da k boljšemu razumevanju inšpekcijskega dela pripomore natančno razumevanje pojmov, kot so nadzor, kontrola in inšpekcije. Med najboljše represivne institucije se uvrščajo tiste, ki za dosego svojih ciljev nikoli ali pa redko uporabijo moč z namenom prisile državljanov.

2.1 DEFINICIJA IN OBLIKE NADZORA

Anžič (1996, str. 54–55) opisuje nadzor kot proces med dvema subjektoma, pri katerem ena stran izvršuje nadzor, druga pa je nadzorovana. Povezavo med njima predstavlja

nadzorni proces, ki ustvarja medsebojne relacije. Pri nadzoru gre za presojo odstopanja opravil in aktivnosti glede na postavljene zahteve.

Nadzor po mnenju Pečariča (2017, str. 51–55) predstavlja enega najpomembnejših načinov, s katerim se zagotovi skladnost delovanja naslovnikov pravnih norm s predpisi. Poleg tega predstavlja nadzor sinonim za represijo in je eden temeljev dobrega upravljanja. V kolikor ne obstaja sistematična dejavnost pregleda izbrane dejavnosti po točno določeni metodi, ne moremo govoriti o nadzoru. Pri sistemskem nadzoru gre za izpolnjevanje temeljnih elementov, in sicer pristojnosti organa, vložka, izložka in povratne zveze oziroma regulatorne zanke.

Tudi Slovar slovenskega knjižnega jezika opredeljuje nadzor kot »sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti, ali pa prizadevanje ter skrb za pravilno ravnanje«.

Kovač idr. (2016, str. 264) trdijo, da je nadzor pomemben z vidika nadziranja pri izvajanju in ugotavljanju učinkov veljavne zakonodaje v praksi, in če je potrebno, pri izvajanju represivnih ukrepov za njihovo uresničenje. Prek izvajanja nadzorne funkcije pridobi zakonodajalec tudi pomembne informacije o učinkih zakona, na podlagi katerih se predlagajo novi ukrepi za doseg ciljev.

Nadzor predstavlja kritičen vidik regulativne politike. Pri razvoju politike sta ključna analiza in zunanja kontrola, s katerima se zagotovi izpolnitev strateških ciljev ob upoštevanju najnižjih stroškov za državljane. V Sloveniji opravlja nadzor več ministrstev in institucij, vendar nobena od slednjih nima pooblastil oziroma virov za preverjanje kakovosti uporabe orodij regulativne politike (OECD, 2018, str. 42).

Po trditvah Goloba (1997, str. 328–329) je nadzorovanje »po eni strani odzivna dejavnost, ki se sproži ob konkretni informaciji o napakah, nepravilnostih in kaznivih ravnanjih, po drugi pa preprečevalna dejavnost, ki na podlagi preteklih izkušenj in načrtnega pristopa vnaprej odvrča od nevarnosti, ogroženosti in tveganj«. Za učinkovit nadzor je treba zadostiti naslednjim pogojem:

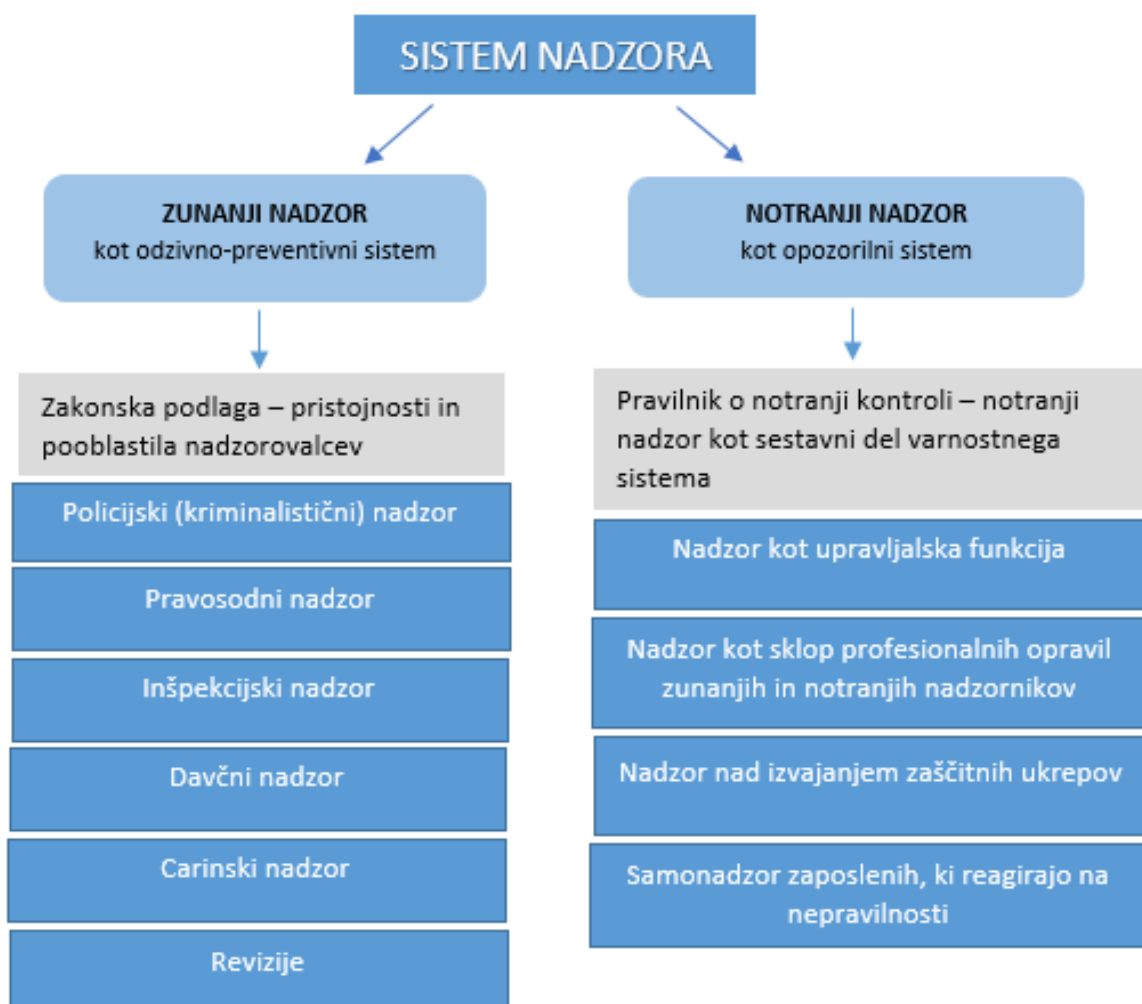
- ustrezna izobrazba in usposobljenost nadzorovalcev,
- ustrezni pogoji za delo s strani države in upravljavcev,
- odgovorno, samostojno, vestno in nepristransko delo nadzorovalcev,
- motiviranost za delo in dobro plačilo,
- upoštevanje drugih izkušenj s področja nadzorovanja.

Nadzor oziroma njegova dejavnost predstavlja sestavino načela odgovornosti, brez katere se ne da razviti in okrepiti nikakršne oblike učinkovitosti (Anžič, 1996, str. 57). Po mnenju Kovača idr. (2016, str. 33) lahko o učinkovitem inšpekcijskem nadzoru govorimo, kadar se

kršitve ne ponavljajo in jih je glede na preteklo ukrepanje na določenem področju manj. Pri doseganju učinkovitosti inšpekcijskih nadzorov ima pomembno vlogo tudi uprava – v kolikor ta nadzoruje zavezance glede upoštevanja veljavne zakonodaje in rezultate dela inšpekcij, lahko dosega želeno učinkovitost.

Pečarič (2012, str. 73) trdi, da funkcija nadzora nikoli ne predstavlja le tega, temveč se preko njega tudi upravlja. Poleg zunanjega nadzora mora vedno delovati tudi notranji nadzor. Golob (1997, str. 329) deli nadzor na zunanjega in notranjega. Za izvajanje zunanjega so zadolžene državne institucije in drugi organi, ki opravljajo nadzor na osnovi pristojnosti in pooblastil, določenih z zakonom, ter na podlagi izkušenj in strokovnih znanj. Notranji nadzor oziroma notranji kontrolni sistem pa predstavlja orodje pri varovanju premoženja in uveljavitvi razvojne in poslovne strategije podjetja.

Slika 2: Oblike nadzora



Vir: Golob (1997, str. 329)

2.2 ORGANIZIRANOST INŠPEKCIJSKIH SLUŽB

Inšpekcija je oblika nadzora, ki jo opravlja državna uprava. Njeno delovanje se zagotavlja iz javnih sredstev, zaradi česar se pričakuje, da se sredstva uporabljajo smotno, racionalno in učinkovito. Inšpekcija mora pri svojem delovanju poleg preverjanja skladnosti izvajanja dejavnosti s predpisi upoštevati tudi mnenje javnosti za posamezno dejavnost ter odnos med inšpicirano osebo in inšpektorjem, na podlagi česar lahko analizira situacijo za področje posamezne dejavnosti (Pečarič, 2012, str. 66–70).

Z organizacijskega vidika se inšpekcijske službe uvrščajo v del javne uprave oziroma javnega sektorja. Spadajo med organe državne uprave in so del izvršilne veje oblasti. Značilnost javnega sektorja je neprofitno delovanje, predvsem pa varovanje javnega interesa, ki predstavlja širšo družbeno korist. Po naravi so inšpekcijske službe oblastno naravnane (Bizjak, 2010, str. 8).

Inšpekcije so organizirane kot organ v sestavi ministrstva, kar jim omogoča samostojnost pri delu in doslednost pri upravljanju s finančnimi in kadrovskimi viri. Inšpektorji so uradne osebe, ki opravljajo inšpekcijski nadzor na podlagi posebnih pooblastil (Pečarič, 2018, str. 274). Jerovšek in Kovač (2008, str. 164) menita, da je organiziranost inšpekcij kot organov v sestavi ministrstev pomembna z vidika specifične narave dela in zahteve po samostojnosti.

Podatki Urada vlade Republike Slovenije za komuniciranje (2016) prikazujejo, da je v Sloveniji 35 organov v sestavi ministrstev, od katerih jih 12 deluje v okviru inšpektoratov. Inšpekcija lahko deluje tudi znotraj organa v sestavi, ki ni inšpektorat, v primeru, da to določa zakon ali uredba (Bizjak, 2010, str. 12).

2.3 SPLOŠNA NAČELA INŠPEKCIJSKEGA POSTOPKA PO ZIN

Jerovšek (2007, str. 16) opredeljuje temeljna načela kot minimalne procesne standarde, ki predstavljajo razlagalna in interpretativna pravila. Organ je pri svojem vodenju in odločanju v upravnem postopku dolžan upoštevati temeljna načela. Kot izhaja iz Kovač idr. (2016, str. 175), splošna načela ZIN dopolnjujejo temeljna načela ZUP. Poleg omenjenih pa je treba pri izvajanju inšpekcijskega nadzora upoštevati tudi načela dobre uprave, ki so vezana na ustavna načela EU. To so načelo zakonitosti in samostojnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti, strokovnosti, spoštovanja osebnosti in dostojanstva strank, obveščanja javnosti o načinih poslovanja in o uresničevanju pravic in odgovarjanju na pripombe in kritike.

Na mednarodni ravni pridobivajo vse večji pomen načela OECD, ki izhajajo iz najboljših praks. Ta naj bi pri svojem delovanju upoštevala vse inšpekcije v posameznih državah. Gre za 11 temeljnih načel:

- *izvrševanje na podlagi dokazov*: izvajanje predpisov in inšpekcijski pregledi morajo izhajati iz dokazov in meritev. Odločanje o pregledih (kaj pregledovati, kako itd.) naj temelji na dokazih in podatkih, pridobljeni rezultati pa naj se redno vrednotijo;
- *selektivnost*: spodbujanje uveljavljanja in skladnosti pravil je treba predati tržnim silam zasebnega sektorja in, kadar je možno, ukrepom civilne družbe. Inšpekcijski pregledi ne morejo obravnavati vsega in biti vedno povsod prisotni. Obstajajo namreč tudi druge metode za doseg relativnih ciljev;
- *osredotočenost na tveganja in sorazmernost*: izvajanje nadzora mora biti sorazmerno in izhajati iz ocene tveganja. Število inšpekcijskih pregledov in izkoriščenih sredstev mora biti sorazmerno z ravno tveganja. Izvršilni ukrepi morajo biti usmerjeni k zmanjšanju tveganja, ki so lahko posledica kršitve;
- *odzivno reguliranje*: izvajanje nadzora mora izhajati iz načel odzivne regulacije. Nadzorne ukrepe inšpekcijskih ukrepov je treba pripraviti skladno z vedenjem in profilom zavezancev;
- *dolgoročna vizija*: vlada naj sprejme politike za uveljavitev predpisov in inšpekcijske ukrepe. Poleg tega naj vzpostavi institucionalne mehanizme izvajanja predpisov z jasnimi cilji in dolgoročnimi načrti;
- *usklajevanje in združevanje*: naloge inšpekcijskih služb je treba usklajevati in po potrebi združevati. Manj podvojitvev in prekrivanj pripomore k boljši uporabi javnih sredstev, zmanjšanju bremen za regulativne subjekte in večji učinkovitosti;
- *transparentno upravljanje*: strukture upravljanja in politika človeških virov pri uveljavljanju zakonodaje bi morale spodbujati strokovnost, transparentnost in k rezultatom osredotočeno upravljanje. Uveljavljanje zakonodaje mora biti neodvisno od političnega vpliva, pri čemer bi bil trud za promocijo skladnosti izvajanja s predpisi nagrajen;
- *informacijsko združevanje*: informacijska in komunikacijska tehnologija naj se uporabljata za maksimiranje usmerjenosti v tveganja, koordinacijo in izmenjavo informacij, poleg tega pa tudi v optimalno porabo javnih sredstev;
- *jasen in pošten postopek*: vlada naj zagotovi jasnost pravil in postopkov za izvrševanje ter inšpekcijske preglede. Javno mora biti sprejeta skladna zakonodaja z organiziranostjo inšpekcij in potreb za izvajanje pravil, kjer morajo biti jasno določene pravice in obveznosti zavezancev in uradnih oseb;
- *spodbujanje skladnosti*: transparentnost in skladnost je treba spodbujati z rabo primernih sredstev, kot so usmeritve, kontrolni sezname in ukrepi;

- *strokovnost*: z namenom zagotavljanja strokovnosti, preglednosti in doslednosti se morajo inšpektorji usposablјati. Usposablјanja vsebujejo tako tehnična kot splošna znanja, s katerimi se zagotovi poštenost in doslednost (OECD, 2014, str. 14).

2.3.1 NAČELO SAMOSTOJNOSTI

V 4. členu ZIN je določeno, da so inšpektorji pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni. Kovač idr. (2016, str. 97) poudarjajo, da ta samostojnost ni absolutna, kajti kot javni uslužbenci morajo spoštovati druga navodila in odredbe delodajalca ter predpise, ki veljajo za vse državne organe. Jerovšek in Kovač (2008, str. 169) trdita, da se samostojnost inšpektorjev na organizacijski ravni kaže v tem, da ima inšpektorat kot prvostopenjski organ zagotovljeno samostojno odločanje v razmerju do ministrstva, znotraj katerega deluje. Samostojnost državnih inšpektoratov se kaže še na več načinov. Strokovna samostojnost se kaže v tem, da vsak organ v sestavi ministrstva deluje po svojem programu dela. V inšpekcijskem postopku pri izdaji odločb na prvi stopnji delujejo brez vmešavanja ministrstva v postopke, razen v primeru pritožbe proti odločbi inšpektorata. Kadrovska samostojnost je videti v tem, da glavnega inšpektorja, ki je predstojnik inšpektorata, imenuje minister, vendar po izboru na predhodnem postopku javnega natečaja. Finančno samostojnost predstavlja samostojni proračun inšpektorata ali drugega organa, ki skrbi za materialne vire, potrebne pri izvajanju inšpekcijskega nadzora. Po mnenju Kovač idr. (2016, str. 97) je samostojnost inšpektorjev določena predvsem zaradi varovanja človekovih pravic, zaradi česar se od njih zahteva strokovna usposobljenost za vodenje in odločanje v inšpekcijskih in prekrškovnih postopkih.

2.3.2 NAČELO VARSTVA JAVNEGA IN ZASEBNIH INTERESOV

Po 5. členu ZIN je glavni namen inšpektorjev pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora varovanje javnega interesa ter interesov fizičnih in pravnih oseb. To načelo predstavlja nadgradnjo 7. načela ZUP – varstva pravic strank in javne koristi. Gre za poudarek dolžnosti inšpektorja, da posega v položaj pravne ali fizične osebe, le kolikor je nujno potrebno za zavarovanje javnega interesa. ZIN opredeljuje inšpektorjevo delovanje v javnem interesu kot zaščito življenja in zdravja ljudi, živali, naravnega okolja ter premoženja (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 170). To načelo je treba upoštevati v vseh fazah inšpekcijskega nadzora. Najbolj zaželeno je, v kolikor je mogoče, v celoti zadovoljiti obema interesoma. V nasprotnem primeru je treba med javnim in zasebnim interesom najti primerno ravnotežje, kjer mora biti prevlada javnega jasno utemeljena (Kovač idr., 2016, str. 98–99).

2.3.3 NAČELO JAVNOSTI

Navedeno načelo nalaga inšpektorju dolžnost, da z namenom zavarovanja pravic pravnih in fizičnih oseb oziroma zagotovitvijo spoštovanja pravnega reda obvešča javnost o svojih ukrepih in ugotovitvah v okviru pooblastil predstojnika (6. člen ZIN). Po mnenju Jerovška in Kovač (2008, str. 171) se pri tem izrazi predvsem preventivno in ne le represivno delovanje inšpekcij z vidika partnerske uprave. To načelo je v povezavi z ukrepi za varovanje pravic drugih oseb, ki so navedeni v 36. členu ZIN: »Zavarovanje pravic oseb se lahko izvede tudi tako, da inšpektor objavi oziroma s sklepom odredi objavo svoje odločbe ali njenega povzetka za določen čas na vidnem mestu v poslovnih prostorih zavezanca, na vhodu v te poslovne prostore, v javnih glasilih ali na drug primeren način.« Načelo se po vsebini ne uvršča toliko znotraj postopkovnih določb kot materialnih. Zajema elemente odzivnosti, transparentnosti in neprestanega izboljševanja, zato sodi v okvir dobrega delovanja državnih organov.

2.3.4 NAČELO SORAZMERNOSTI

Po mnenju Bizjaka (2010, str. 7) je načelo sorazmernosti pomembno zaradi ukrepov inšpekcijskih služb, ki so represivne narave. V 7. členu ZIN je določeno, da mora inšpektor pri odredbi ukrepov upoštevati težo kršitve in zavezancu izreči ukrep, ki je zanj ugodnejši. Presoditi mora, v kolikšnem času se lahko odpravijo nepravilnosti z vidika zavezanca – odrediti mora primeren rok, pri katerem mora upoštevati težo kršitve in posledice za javni interes. Jerovšek in Kovač (2008, str. 171) menita, da zakon skladno s tem načelom navaja stopnjevanje ukrepov od milejših proti strožjim. ZIN je glede ukrepov strukturiran tako, da vključuje stopnjo ogroženosti pravno zavarovanih dobrin, ki jih je treba varovati v javnem interesu. Načelo sorazmernosti namreč zahteva, da ukrep ni pretiran, da je smiseln in da ne presega ciljev, katerim sledi zakon. Poleg tega Kovač idr. (2016, str. 107) poudarjajo, da je načelo treba upoštevati v materialnem in procesnem pogledu, saj »terja prvenstveno uporabo preventivnih ukrepov, če se že z njimi lahko doseže cilj, nato uporabo klasičnih ter posebnih ukrepov«.

2.4 POTEK INŠPEKCIJSKEGA POSTOPKA

Inšpekcijski postopek se vedno začne po uradni dolžnosti. Inšpektor ga lahko prične na osnovi lastnih opažanj za področje, ki ga nadzoruje, ali na podlagi progama dela v okviru načrtov rednih nadzorov. Inšpekcijski postopek se po uradni dolžnosti prične tudi na podlagi prijav, pobud in pritožb. V kolikor se uvede na tak način, mora inšpektor prijavitelja na podlagi njegove pisne zahteve obvestiti o ukrepih. Inšpektor mora obravnavati tudi vse anonimne prijave, izjema so le tiste, za katere sumi, da so lažne in neresne. Za začetek postopka se upošteva dan, ko stori inšpektor prvo procesno dejanje, npr. sklic obravnave, zaslišanje ali ogled. Skrajšani ugotovitveni postopek se vodi v

primeru nujnih ukrepov v javnem interesu. Posebni ugotovitveni postopek predstavlja splošen postopek po ZIN in se ga vodi v ne nujnih ukrepih v javnem interesu. Pri tem imajo inšpektorji na voljo vsa dokazna sredstva po ZUP, torej listine, izvedence, priče, ogled in izjavo stranke. V okviru ugotovitvenega postopka lahko posamezna dejanja še prej izdajo odločbe opravljajo tudi druge uradne osebe na podlagi pooblastila glavnega inšpektorja. To so zaposleni na inšpektoratu, ki nimajo inšpekcijskih pooblastil, zaradi česar ne morejo izdajati odločb in sklepov, lahko pa izvajajo zaslišanja in ogleda (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 177–178).

Uradna oseba lahko tekom ugotovitvenega in dokaznega postopka z zbiranjem dokazov in ugotavljanjem dejstev potrdi, ali je bilo storjeno kaznivo dejanje ali prekršek. V primeru kaznivega dejanja mora podati kazensko ovadbo na policijo ali pristojno državno tožilstvo, v primeru prekrška pa bo kot prekrškovni organ zbrala dodatna obvestila in dokaze, nato pa odločila o zadevi v hitrem postopku ali vložila obdolžilni predlog pristojnemu sodišču (Perpar, 2009, str. 121).

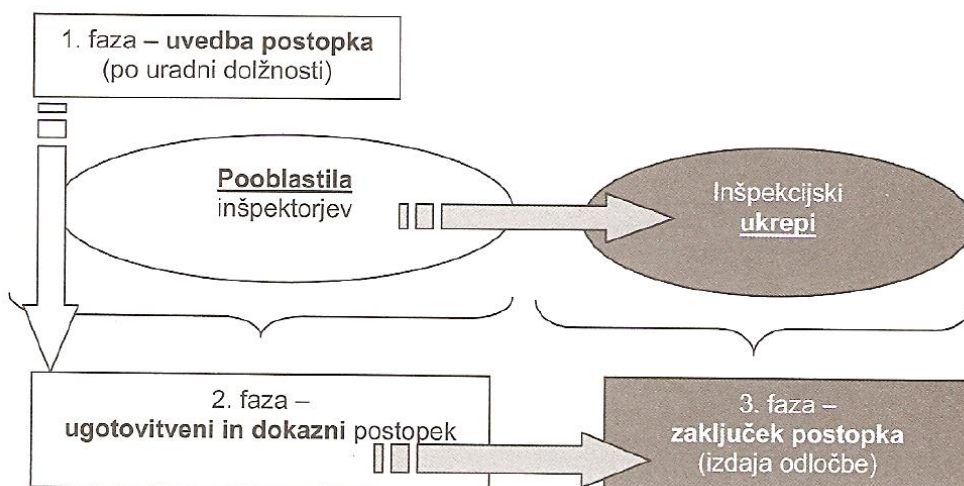
Jerovšek in Kovač (2008, str. 184) navajata, da se inšpekcijski postopek lahko zaključi na več načinov:

- z odločbo (ob ugotovitvi nepravilnosti),
- s sklepom o ustavitvi postopka (ob takojšni odpravi nepravilnosti),
- z zapisnikom o nadzoru (ob opravljenem nadzoru, katerega rezultat je ugoden za zavezanca).

2.5 POOBLASTILA IN UKREPI INŠPEKTORJEV

Jerovšek in Kovač (2008, str. 184) poudarjata razliko med pooblastili in ukrepi inšpektorjev. Pooblastila inšpektorjev se uporabljajo v ugotovitvenem in dokaznem postopku, medtem ko se ukrepi inšpektorjev uporabljajo za zagotovitev spoštovanja predpisov s strani zavezancev ob koncu postopka, v kolikor ugotovitve nadzora zahtevajo takšno ukrepanje.

Slika 3: Pooblastila in ukrepi inšpektorjev



Vir: Jerovšek & Kovač (2008, str. 184)

Inšpektor je pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora samostojen. Njegova naloga je vodenje upravnih postopkov ter izdajanje odločb in sklepov. Svoje delo opravlja na podlagi pooblastila, katerega predstavlja službena izkaznica oziroma značka. Pooblastilo izda minister, ki je pristojen za področje delovanja inšpekcije, v soglasju z ministrom za javno upravo. V ZIN so določena pooblastila, na podlagi katerih ima inšpektor pri izvajanju inšpekcijskega nadzora pravico do:

- pregledovanja prostorov, objektov, naprav, predmetov, delovnih sredstev, poslovnih knjig, pogodb, listin, poslovanja in dokumentacije državnih organov, zavodov, gospodarskih družb, zasebnikov ter drugih organizacij,
- zasliševanja strank in prič v upravnem postopku,
- pridobitve brezplačnih podatkov iz uradnih evidenc in zbirk podatkov, ki so v povezavi z zavezancem,
- brezplačnega jemanja vzorcev materiala in oprem za potrebe raziskave,
- brezplačnega jemanja vzorcev blaga in opravljanja analiz,
- reproduciranja listin, avdio zapisov in drugih dokumentov,
- zasego predmetov, dokumentov in vzorcev za namen zavarovanja dokazov,
- drugih dejanj, ki so vezana na inšpekcijski nadzor (Pečarič, 2018, str. 275–276).

V kolikor inšpektor pri opravljanju nadzora ugotovi kršitev zakona ali predpisa za področje, ki ga nadzoruje druga inšpekcija, ugotovi dejansko stanje in o ugotovitvah napiše zapisnik, ki ga preda pristojni inšpekciji. Kadar gre za nujen ukrep v javnem interesu, lahko izda odločbo zunaj svoje pristojnosti, vendar ta učinkuje le do ukrepanja pristojnega organa. Pri opravljanju nadzora lahko inšpektor v primeru, da se pojavi fizični odpor zavezanca, za pomoč zaprosi policijo (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 184–185).

Inšpektor ima pri svojem delu na voljo ukrepe, ki mu pomagajo in hkrati omogočajo avtoriteto. V kolikor inšpektor pri nadzorovanju odkrije kršitev zakona ali drugega predpisa, ima pravico in dolžnost do:

- odredbe ukrepov za odpravo nepravilnosti ali pomanjkljivosti v določenem roku,
- izvedbe postopkov skladno z zakonom o prekrških,
- podaje predloga sprejema ukrepov pristojnemu organu,
- podaje kazenske ovadbe za kaznivo dejanje, ki se ga vodi po uradni dolžnosti,
- odredbe drugih ukrepov in dejanj za katere ga pooblašča zakon ali drug predpis (Pečarič, 2018, str. 276).

Inšpektor lahko vstopa v poslovne prostore, pregleduje dokumentacijo, objekte, naprave in delovna sredstva brez predhodnega oznanila in dopustitve zavezanca. Vstop v stanovanje mu je zaradi ustavne nedotakljivosti omogočen na podlagi odločbe sodišča ali pisnega soglasja imetnika stanovanjske pravice, izjema so le zavezanci, ki svojo dejavnost izvajajo v stanovanju (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 179).

V sklopu preventivnih ukrepov podajajo inšpektorji odgovore na vprašanja posameznikov, institucij in podjetij. Poleg tega javnost s pomočjo medijev obveščajo o odkritih nepravilnostih in posledicah v primeru kršitev zakona ali predpisov. V kolikor inšpektor pri svojem delu zazna nepravilnosti in oceni, da opozorilo predstavlja zadosten ukrep, poda le ustno opozorilo glede nepravilnosti in posledic ter določi rok za njihovo odpravo. V zapisnik mora poleg svojih ugotovitev zapisati še izrečeno opozorilo in rok, ki ga je določil za odpravo. Če se nepravilnosti v dogovorjenem roku ne odpravijo, pa je dolžnost inšpektorja, da poda druge ukrepe skladno z zakonom (33. člen ZIN).

V 34. členu ZIN se med posebne ukrepe inšpektorja zaradi neodprave ugotovljenih nepravilnosti uvrščajo začasna prepoved opravljanja dejavnosti, zaseg predmetov ali dokumentacije, zapečatenje naprav, sredstev in druge opreme. Inšpektor lahko z izdajo odločbe prepove izvajanje dejavnosti brez določitve roka za odpravo nepravilnosti, v kolikor obstaja neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi oziroma možnost nastanka škode v naravnem okolju in na premoženju.

3 SPLOŠNO O PREKRŠKOVNEM POSTOPKU

Inšpekcijski organ ima poleg nadzorne funkcije tudi funkcijo prekrškovnega organa. V prekrškovnem postopku je naloga inšpekcijskega organa odkrivanje prekrškov in kaznovanje za kršitve v okviru svojih pristojnosti. Organ lahko na podlagi stvarne pristojnosti odloča le o kršitvah predpisov, za katere ga pooblašča zakon (Kovač idr., 2016, str. 265).

Kovač (2011, str. 6) navaja dva temeljna razloga, zaradi česar so inšpektorji pridobili prekrškovna pooblastila. Prvi razlog je v prekrškovni reformi iz leta 2005, katere glavni cilj je bila učinkovitost. Upravni organi so na podlagi slednje dobili primarno pristojnost za vodenje hitrega postopka o prekršku, ki naj bi ob zaznambi prekrška hitreje in učinkoviteje odkrili pomembna dejstva ter izrekli sankcijo. Drugi razlog pa je bilo predvidevanje, da bodo zavezanci bolj dosledno upoštevali inšpektorje, saj naj bi jim nova prekrškovna pooblastila dala dodatno »moč«.

Prekrškovni postopek ureja Zakon o prekrških (ZP-1, Uradni list RS, št. 7/03, 86/04, 23/05, 44/05, 55/05, 44/06, 51/06, 70/06, 115/06, 139/06, 3/07, 17/08, 21/08, 76/08, 108/09, 109/09, 45/10, 9/11, 29/11, 21/13, 111/13, 74/14, 92/14, 32/16, 15/17), ki je v Sloveniji uveljavljen od leta 2005. Kovač idr. (2016, str. 257) menijo, da je ZP-1 popolnoma spremenil obravnavanje prekrškov in utrdil zavedanje, da sodijo prekrški v področje kaznovalnega prava, v katerem se uporablja in izreka represivne ukrepe. Z umestitvijo v omenjeno področje se pri obravnavi prekrškov nalaga zakonodajalcu in uporabniku prava obveznost upoštevanja minimalnih ustavnopravnih jamstev, prav tako kot pri kaznivih dejanjih.

ZP-1 v 50. členu določa, da se postopek o prekršku lahko začne na dva načina. Prvi je po uradni dolžnosti, in sicer, ko prekrškovni organ v ta namen v okviru svojih pristojnosti stori katerokoli dejanje. Drugi način pa je, da se postopek začne z vloženim pisnim predlogom oškodovanca. Predlagatelj postopka o prekršku je lahko tudi državni tožilec ali državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ter nosilec javnih pooblastil.

3.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ PREKRŠKOVNEGA PRAVA V SLOVENIJI

Razvoj prekrškovnega prava v Sloveniji se po mnenju Gril in Viltušnik (2011, str. 19) deli na tri ključna obdobja. Kot *prvo obdobje* navajata čas od osvoboditve leta 1945 do leta 1971. Ker je Slovenija v tistem času spadala pod federacijo, je bilo področje prekrškovnega prava v celoti urejeno na ravni federacije. Leta 1948 se je uveljavil Temeljni zakon o prekrških, ki je predstavljal sistemski zakon za celotno območje Federativne ljudske republike Jugoslavije. Temeljni zakon o prekrških je definiral prekršek kot »kršitev pravnega reda, ki je določen s predpisi državnih organov, za katero je zaradi njene nezatne nevarnosti za družbo predpisana upravna kazen«. Prekrškovni postopek bi lahko opisali kot upravno-kazenski postopek. V omenjenem obdobju so imeli pomembnejšo vlogo v prekrškovnem postopku organi za notranje zadeve, komisije za prekrške in javni tožilci. Leta 1948 je bil sprejet še Zakon o spremembah in dopolnitvah temeljnega zakona o prekrških. Ko se je leta 1951 spremenil Kazenski zakonik, je bilo treba temu prilagoditi področje prekrškov. Uveljavili so se novi Temeljni zakon o prekrških ter drugi predpisi s tega področja. Uvedena je bila nova definicija prekrška, gre za »kršitev pravnih predpisov, ki pomeni kršitev določene družbene discipline ali kršitev normalnega vsakodnevnega

obnašanja ljudi na določenih področjih, urejenih s predpisi državnih organov, za njo sta z zakonom ali drugim predpisom predpisana upravna kazen in varstveni ukrep«. Na podlagi tega zakona je na prvi stopnji odločal sodnik za prekrške, na pritožbeni stopnji pa senat za prekrške. Velik pomen za razvoj prekrškovnega prava so imele še spremembe Kazenskega zakonika iz leta 1959, sprejem Zakona o gospodarskih prestopkih iz leta 1969 in Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij iz leta 1961.

V drugo obdobje razvoja spada leto 1971, natančneje uveljavitev tridesetega ustavnega amandmaja, kar je predstavljalo prelomnico na področju prekrškov. Med pristojnosti federacije se je uvrščalo le določanje odgovornosti in sankcij za prekrške, s katerimi so bili kršeni zvezni predpisi, in urejanje postopka za prekrške, ki je bil v rokah zveznih organov. Zveznih predpisov tako niso več celotno izvrševali zvezni organi, ampak organi iz posameznih republik in avtonomnih pokrajin. Nov republiški Zakon o prekrških je bil veljaven od 1. januarja 1984 do leta 2003, sprejela pa ga je skupščina Socialistične republike Slovenije junija leta 1983. Poleg uveljavljenja vseh bistvenih sistemskih rešitev je poudaril predvsem načelo zakonitosti in pravno varstvo človeka (Gril & Viltušnik, 2011, str. 20).

Tretje obdobje prinaša sprejetje novega systemskega Zakona o prekrških (ZP-1) konec leta 2003. S tem se je zaključilo obdobje neučinkovitosti in neobvladovanja zadev. Po osamosvojitvi Slovenije leta 1991 so bile spremembe nujne, saj je bilo treba sprejeti bolj sodobno in učinkovitejšo zakonodajo, ki bi sledila novim spoznanjem na področju kazenskega in prekrškovnega prava. Poleg tega je bilo treba področje prekrškov uskladiti tudi z ustavno ureditvijo, drugo zakonodajo in mednarodnimi akti (Gril & Viltušnik, 2011, str. 21).

Od leta 1991 pa do reforme prekrškov leta 2005 so na prvi stopnji o prekrških večinoma odločali sodniki za prekrške na podlagi Zakona o prekrških (ZP). Do reforme je posebnost odločanja o prekrških predstavljalo to, da so sodniki za prekrške predstavljali samostojen podsistem (podobno kot specializirana sodišča) rednega sodstva (Maček Guštin v: Kovač idr., 2016, str. 258). Čas idr. (2018, str. 55) menijo, da je zgodovinsko in aktualno gledano na področju urejanja prekrškovnega prava pestro, saj družbena realnost neprestano zahteva spremembo obstoječih možnosti za odzivanje na prepovedana ravnanja oziroma odkrivanje novih, preprostejših in učinkovitejših modelov tega odzivanja.

3.2 OPREDELITEV PREKRŠKA

Novi ZP-1 je povzročil spremembo pojma prekrška in približanje materialnega prekrškovnega prava kazenskemu pravu. Po 6. členu ZP-1 je prekršek »dejanje, ki pomeni kršitev zakona, uredbe vlade, odloka samoupravne lokalne skupnosti, ki je kot tako določeno kot prekršek in je zanj predpisana sankcija za prekršek«. Čas idr. (2018, str. 56)

poudarjajo, da je prekršek dejanje, kar pomeni, da mora biti časovno in krajevno določena aktivnost posameznika, ki uresničuje svojo odločitev in voljo.

Zakonodajalec je z namenom zagotavljanja učinkovitosti in uspešnosti pri izvajanju nadzorne funkcije nadzora nekatera dejanja označil kot prepovedana in jih definiral kot prekrške (Fišer v: Kovač idr., 2016, str. 264).

Gril in Viltušnik (2011, str. 26–27) opredeljujeta prekršek kot človekovo samostojno in zavestno odločanje o ravnanju. Prekršek mora vsebovati naslednje elemente:

- formalno protipravnost (protipravno dejanje, ki predstavlja nevarnost in ima negativni vpliv na varovane vrednote ali dobrine),
- določenost v zakonu, uredbi vlade ali odloku,
- sankcijo (določena mora biti v aktu, ki določa prekršek. Če ni sankcije, potem tudi prekrška ni).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških iz leta 2006 je doprinesel 6.a člen, ki je podal definicijo prekrška neznatnega pomena. Kot prekršek neznatnega pomena se smatra prekršek, storjen v okoliščinah, ki ga predstavljajo kot posebno lahkega, pri tem pa ni prišlo oziroma ne bo prišlo do škodljive posledice ali pa je ta neznatna. Oba pogoja morata biti kumulativno izpolnjena, da organ, ki vodi prekršek, odstopi od pregona oziroma storilcu izreče le opozorilo (Koman, 2019, 11–12).

3.3 PRAVNE PODLAGE

ZP-1 je bil od leta 2003, ko je bil sprejet, do sedaj že desetkrat dopolnjen in spremenjen (novele A-J). K vzpostavitvi prekrškovnega prava kot samostojne pravne panoge z organi, ki imajo pristojnosti na vseh področjih družbenega dogajanja, sta pripomogli različnost in dinamika normativnih sprememb (Čas idr., 2018, str. 5).

V prekrškovnem postopku se poleg temeljnega ZP-1 subsidiarno uporablja tudi nekatere določbe drugih zakonov. Gril in Viltušnik (2011, str. 47–48) navajata, da se po Kazenskem zakoniku (KZ-1, Uradni list RS, št. 55/08, 66/08, 39/09, 91/11, 50/12, 54/15, 6/16, 38/16, 27/17) po vsebinski ustreznosti opredeljujejo temeljni instituti, kot so silobran, skrajna sila, prištevnost, prisiljenost, oblike zmot, oblike krivde, udeležbe, čas in kraj storitve. Poleg tega ZP-1 ne določa vsebine pojmov naklep in malomarnost, zato je treba za opredelitev vsebine teh pojmov koristiti določbe KZ-1.

Določbe ZUP smiselno uporabljajo prekrškovni organi v hitrem postopku o prekršku na podlagi prvega odstavka 58. člena ZP-1. Določbe ZUP se uporablja v primerih zastopanja, izločitve uradnih oseb, jezika v postopku, rokov, vlog, odločb, vabil, zapisnikov, vročanja ter pregledovanja in prepisovanja spisov. Prav tako se določbe 49. člena ZUP neposredno

koristi glede določanja pristojnosti prekrškovnih organov, pri vročanju plačilnega naloga in v sporih o pristojnosti med prekrškovnimi organi. Smiselna raba ZUP je značilna tudi pri odločanju o prepovedi prevzema in prenosa pristojnosti, steku pristojnosti, ustalitvi pristojnosti, prostorski omejitvi pristojnosti ter pravni pomoči (Gril & Viltušnik, 2011, str. 69).

Organi se morajo v rednem postopku o prekršku držati tudi določb iz Zakona o kazenskem postopku (ZKP, Uradni list RS, št. 32/12, 47/13, 87/14, 8/16, 64/16, 65/16, 66/17), in sicer glede jezika v postopku, rokov, vlog in zapisnikov, zaslišanja obdolženca, zasliševanja prič, izvedenstva, prenosa krajevne pristojnosti, hišnih in osebnih preiskav, zasega in odvzema predmetov, zasega elektronskih ter z njimi povezanih naprav in nosilcev elektronskih podatkov (Gril & Viltušnik, 2011, str. 106–110).

3.4 UDELEŽENCI POSTOPKA

Udeleženci postopka o prekršku so opredeljeni v 48. členu ZP-1. Kršitelj je oseba, proti kateri je pred prekrškovnim organom začel prekrškovni postopek. Osebo, proti kateri je vložen obdolžilni predlog pred sodiščem, zakon označuje kot obdolženca. Oškodovanec je opredeljen kot oseba, ki ji je bila s prekrškom ogrožena oziroma prekršena osebna ali premoženjska pravica. Splošen izraz, ki predstavlja kršitelja, obdolženca ali osebo, ki je prejela sankcijo za prekršek, je storilec.

Ločimo neposrednega in posrednega storilca. Prvi je posameznik, ki osebno stori prekršek, za posrednega storilca pa je značilno, da prekršek stori z izrabo ravnanja drugega človeka (Orel & Čas, 2019, str. 22).

Stranka ima v nadzornem in prekrškovnem postopku drugačen procesni položaj. V nadzornem postopku je dolžnost stranke, da sodeluje in pojasnjuje, medtem ko ima stranka v prekrškovnem postopku možnost aktivno sodelovati v postopku, ni pa pogoj. Stranka ima v prekrškovnem postopku pravico do privilegija zoper samoobtožbo (Gorkič v: Kovač & Orel, 2017, str. 77). Čas idr. (2018, str. 276) pojasnjujejo to kot pravico kršitelja, da ne prizna krivde, oziroma da ne priča zoper sebe ali svojih bližnjih. Dolžnost prekrškovnega organa je, da kršitelja pred izjavo na to pravico opozori.

Osebo brez poslovne sposobnosti zastopa zakoniti zastopnik. 47. člen ZUP navaja, da se zakoniti zastopnik določi z zakonom ali aktom pristojnega organa na osnovi zakona. Njegova naloga je opravljanje vseh procesnih dejanj v imenu stranke, razen ko predpis določa, da za nekatera procesna dejanja potrebuje posebno dovoljenje. V primeru, da organ, ki vodi postopek, spozna, da zakoniti zastopnik ne opravlja svojega dela skrbno, to sporoči skrbstvenemu organu. ZUP navaja še druge vrste zastopstva stranke, ki se

smiselno uporabljajo tudi v hitrem postopku o prekršku. To so začasni zastopnik, skupni predstavnik in pooblaščenec.

Storilec prekrška mora biti enakopravno zagotovljeno, da se v postopku branijo sami ali z zagovornikom. To je namreč temeljna človekova pravica vsakogar in je zapisana v drugi alineji 29. člena URS. Storilec prekrška ima pravico do zagovora, izjavljanja o dejstvih in dokazih ter navajanja le-teh. Na voljo ima tudi branitev s strokovno pomočjo odvetnika. Tu gre za formalno obrambo, kar pomeni, da mora zagovornik storiti vse, kar predstavlja korist storilcu. Čeprav prekrškovni postopek ne pozna obvezne formalne obrambe, ima storilec prekrška pravico najeti zagovornika (Orel & Čas, 2019, str. 21).

Lastnik odvzetih predmetov je prav tako udeleženec prekrškovnega postopka. Lahko je sam kršitelj ali pa lastnik predmeta, s katerim je bil prekršek storjen. Pripada mu pravica do sodnega varstva. Organ, ki vodi prekrškovni postopek, je lastnika odvzetih predmetov dolžan obveščati o poteku in izidu postopka (Orel & Čas, 2019, str. 21).

Za prekršek odgovarja storilec, ki je povzročil prekršek zaradi malomarnosti ali z naklepom. Po navedbah Orel in Čas (2019, str. 21) je storilec prekrška poleg fizične osebe lahko tudi drug subjekt. Omenjena avtorja štejeta med aktivne subjekte prekrška:

- fizično osebo (posameznika),
- pravno osebo,
- sotorilce,
- posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost (zasebnika),
- samostojnega podjetnika,
- odgovorno osebo pravne osebe, podjetnika in zasebnika, organa samoupravne lokalne skupnosti in državnega organa.

3.5 HITRI POSTOPEK O PREKRŠKU

Gril in Viltušnik (2011, str. 181) navajata, da so za vodenje hitrega postopka zadolženi upravni in drugi državni organi, pooblaščen občinski organi in nosilci javnih pooblastil. Navedeni organi na podlagi pooblastila vodijo hitri postopek kot organi, ki izvajajo nadzor nad izvrševanjem zakonov in uredb. Hitri postopek predstavlja poenostavljen postopek odločanja o prekršku, hkrati pa omogoča in zagotavlja možnost naknadnega preverjanja dejanske in pravne pravilnosti. Koman (2019, str. 10) trdi, da se proti mladoletnim osebam ne sme voditi hitrega postopka, temveč morajo biti obravnavani po pravilih rednega sodnega postopka. Čas idr. (2018, str. 277) navajajo, da hitri postopek o prekršku prav tako ni primeren, »kadar je potrebna večja stopnja vrednotenja z vidika osebnosti storilca, če so določene širše meje dispozitivnosti pri izrekanju sankcij ali če sankcije posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine«.

Posebnost hitrega postopka o prekršku je v tem, da so za vodenje zadolžene pooblaščené uradne osebe prekrškovnih organov, ki hkrati opravljajo funkcijo odkrivanja, pregona in odločanja o stvari. Ista oseba tako nosi odgovornost za zbiranje dokazov kakor tudi za njihovo ocenjevanje, zaradi česar se pojavi vprašanje obstoja (ne)objektivnosti pri odločanju prekrškovnih organov Šorli (2009, str. 55).

Pooblaščená uradna oseba mora imeti najmanj V. stopnjo izobrazbe, da lahko vodi postopek o prekršku in izda plačilni nalog. Najmanj VII. stopnja izobrazbe pa je pogoj za izdajo odločbe o prekršku. Za področje, katerega nadzoruje, mora imeti uradna oseba opravljen tudi ustrezen preizkus znanja (Koman, 2019, str. 70).

V kolikor »ima inšpektor pooblastilo ukrepati upravno in ob istih okoliščinah prekrškovno, mora najprej uvesti postopek po ZUP, kolikor pa med ugotavljanjem in dokazovanjem dejstev ugotovi tudi dejanski stan prekrška, uvede vzporedno upravnemu še hitri postopek o prekršku. V obeh postopkih nastopajo sicer isti udeleženci, a se izdaja različne akte, predpisano je različno pravno varstvo in različna (procesna) pooblastila oziroma upravičenja inšpektorjev in zavezancev oziroma kršiteljev« (Kovač, 2011, str. 7).

Prekrškovni organ lahko v hitrem postopku o prekršku ob zbranih obvestilih in dokazih:

- na podlagi diskrecijske pravice ob določenimi pogoji odloči, da postopka o prekršku ne bo začel,
- izreče opozorilo,
- poda predlog za začetek postopka o prekršku drugemu pristojnemu organu,
- začne postopek o prekršku in izstavi navadni ali posebni plačilni nalog,
- začne postopek o prekršku in izda odločbo o prekršku,
- vloži obdolžilni predlog na pristojno okrajno sodišče (Gril & Viltušnik, 2016, str. 186).

55. člen ZP-1 določa, da mora »prekrškovni organ po uradni dolžnosti brez odlašanja, hitro in enostavno ugotoviti dejstva in zbrati dokaze, ki so potrebni za odločitev o prekršku«. Poleg tega je po mnenju Komana (2019, str. 76) prekrškovnemu organu pri odločanju v pomoč možnost uporabe ugotovitev, pridobljenih v nadzornem postopku, ki ga je vodil po posebnem ali splošnem upravnem postopku ter z izbiro proste presoje dokazov.

V hitrem postopku o prekršku se storilcu prekrška kot glavna sankcija predpiše globa (Koman, 2019, str. 9). Osnovno pravilo pri izrekanju globe je, da mora biti izrečena v določenem znesku, v katerem je predpisana. V kolikor je globa predpisana v razponu, se izreče najnižja predpisana, če zakon ne določa drugače (Čas idr., 2018, str. 313). Namesto globe se storilcu prekrška lahko izreče opomin ali stranska sankcija, pod pogoji, ki jih določa ZP-1. Na podlagi 53. člena ZP-1 prekrškovni organ namesto sankcije storilcu

prekrška izreče le opozorilo. Opozorilo, ki ga izda prekrškovni organ, ne predstavlja pravne posledice za kršitelja, zato zoper njega ni določenega pravnega sredstva (Gril & Viltužnik, 2011, str. 188). Opozorilo se lahko izreče v primeru vseh sankcij za storjen prekršek, za razliko od opomina, ki se ga lahko izreče le namesto globe. Opomin lahko izreče prekrškovni organ za prekrške, opozorilo pa tudi sodišče v rednem sodnem postopku. Pri odločitvi o izreku opozorila ima večjo težo neznatnost pomena prekrška, medtem ko imajo pri izreku opomina večjo težo okoliščine storjenega prekrška in ravnanje storilca po storjenem prekršku (Orel & Čas, 2019, str. 102).

Redni pravni sredstvi hitrega postopka o prekršku sta ugovor in zahteva za sodno varstvo. Ugovor je možen zoper plačilni nalog ali plačilo sodne takse. Zahteva za sodno varstvo pa je »institut, ki združuje elemente pravnega sredstva in sodnega varstva zoper dokončne posamične akte državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil« (Gril in Viltužnik, 2011, str. 207–212). Za odločitev, ki jo sprejme prekrškovni organ kot prvostopenjski organ v hitrem postopku o prekršku, ni mogoča pritožba. Zoper tako odločitev je možna zahteva za sodno varstvo. Vendar pa Šorli (2009, str. 56) poudarja, da naj ne bo zahteva za sodno varstvo pravilo, ampak le možnost, ki jo kršitelj izkoristi popolnoma utemeljeno.

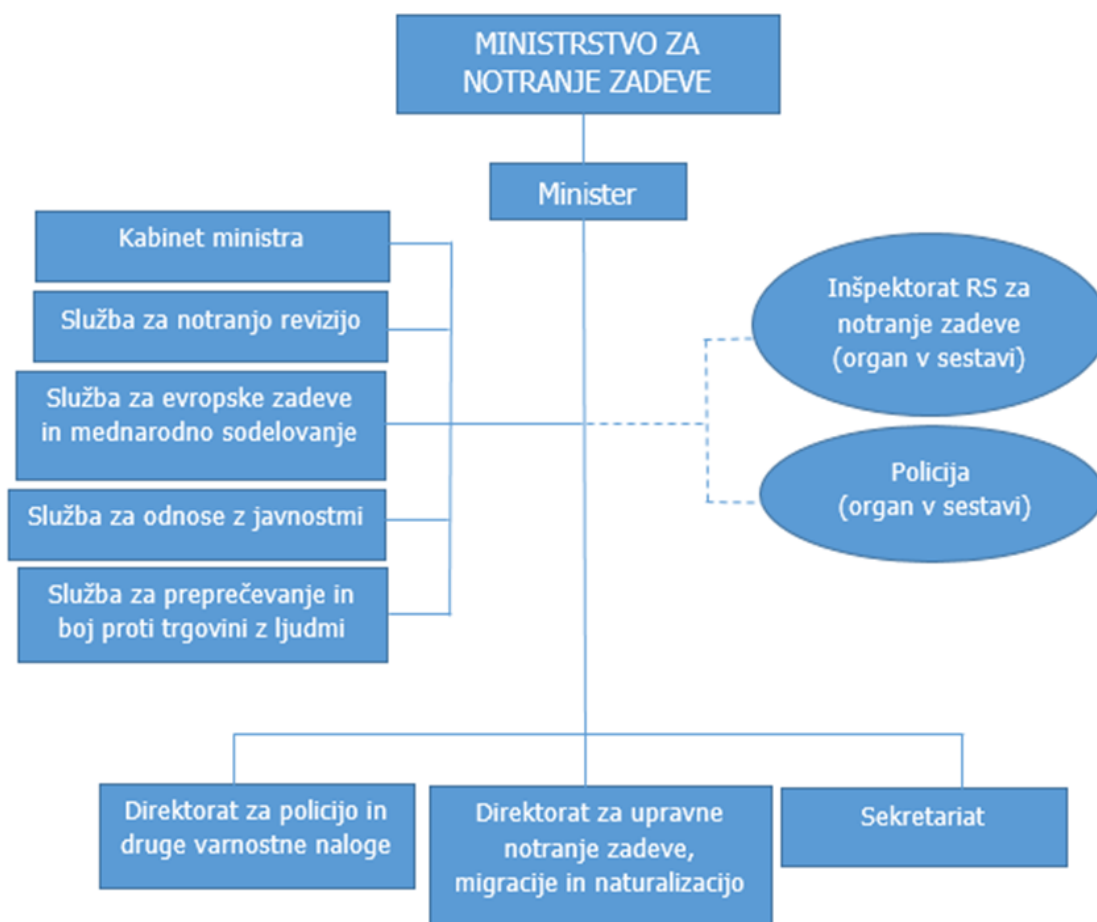
4 INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA NOTRANJE ZADEVE

V raziskovalnem delu diplomskega dela sta predstavljena organiziranost in delovanje IRSNZ. Podrobneje je predstavljeno področje zasebnega varovanja. Na podlagi študije obstoječih virov, letnih poročil in metode intervjuja je analizirano izvajanje inšpekcijskega nadzora s strani inšpektorjev IRSNZ.

4.1 ORGANIZIRANOST IN DELOVANJE

IRSNZ deluje kot sedežni organ na državni ravni, kar pomeni, da nima regijskih izpostav, inšpektorji pa svoje naloge na podlagi pooblastil izvajajo po celi državi. IRSNZ predstavlja organ v sestavi MNZ in je eden tistih organov, ki je hkrati upravni in prekrškovni. Primarna naloga inšpektorata je opravljanje inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih aktov na področjih, na katerih deluje. Poleg tega vodi prekrškovni postopek, in sicer pri kršitvah s področij, na katerih opravlja inšpekcijski nadzor, drugih področij upravnih notranjih zadev ali ko je za opravljanje nalog določeno MNZ, vendar to ni v pristojnosti policije. Pri svojem delovanju je IRSNZ samostojen in neodvisen (MNZ, 2019a).

Slika 4: Organizacijska struktura MNZ



Vir: MNZ (2019)

Inšpektorji izvajajo inšpekcijski nadzor na področju notranjih zadev, kjer preverjajo spoštovanje materialnih predpisov. V kolikor pri svojem delu odkrijejo nepravilnosti, pomanjkljivosti ali druga sistemska odstopanja, poda organ pobude in predloge, da se predpisi ustrezno dopolnijo oziroma spremenijo. Inšpektorat sodeluje tudi z drugimi državnimi organi – pri opravljanju inšpekcijskega nadzora neposredno predvsem s policijo in drugimi inšpekcijskimi organi. Dolžnost inšpektorja je, da obravnava vse prijave, sporočila, pritožbe in druge vloge v okviru svoje pristojnosti. Na zahtevo vlagatelj mora le-te obveščati o ukrepih vse do ustavitve postopka. Kadar inšpektor ugotovi, da gre za lažno prijavo, postopek ustavi. IRSNZ izvaja redne nadzore, izredne nadzore (na podlagi pobud) in ponovne nadzore (po preteku določenega roka za odpravo nepravilnosti).

V primeru, da se pri inšpekcijskem nadzoru ugotovi prekršek ali če inšpektorat dobi prijavo za kršitev predpisov s področja upravnih notranjih zadev, vodi pooblaščen uradna oseba hitri postopek o prekršku na prvi stopnji. Pristojno sodišče je odgovorno za odločanje o zahtevi za sodno varstvo zoper plačilne naloge in odločbe o prekršku.

Poslanstvo IRSNZ je nenehna skrb zaposlenih za zagotavljanje zakonitega, kakovostnega in učinkovitega izvajanja inšpekcijskega nadzora ter nalog prekrškovnega organa, z namenom varstva javnega interesa. Vizija pa je, da zaposleni skrbno vzdržujejo in nenehno izboljšujejo poslovne procese znotraj organa ter s preventivnim delovanjem zagotovijo prepoznavnost in učinkovitost organa z zaupanjem javnosti v njihovo delo (MNZ, 2019a).

4.2 PODROČJA DELOVANJA

IRSNZ opravlja inšpekcijski nadzor na področju:

- zasebnega varovanja,
- orožja, eksploziva in pirotehničnih izdelkov,
- detektivske dejavnosti,
- varnosti in reda na smučiščih,
- fizičnega varovanja jedrskih objektov, jedrskih in radioaktivnih snovi,
- tajnih podatkov.

Zasebno varovanje opravlja gospodarska družba ali samostojni podjetnik na podlagi pogodbenega odnosa. Za opravljanje zasebnega varovanja morajo biti izpolnjene naslednje zahteve: registrirana dejavnost subjekta, veljavna licenca in izpolnjeni pogoji za opravljanje zasebnega varovanja v skladu z Zakonom o zasebnem varovanju (ZZasV-1, Uradni list RS, št. 17/11). Inšpekcijski nadzori se na področju zasebnega varovanja izvajajo nad varovanjem kritične infrastrukture, nočnimi lokali in diskotekami, večjimi javnimi prireditvami, varnostnimi službami, varovanjem prevoza denarja in vrednostnih pošilk, denarnih ustanov, objektov državnih organov ter nakupovalnimi središči.

Na področju orožja, eksploziva in pirotehničnih izdelkov izvaja IRSNZ skladno z določbami Zakona o orožju (ZOro-1, Uradni list RS, št. 61/00, 73/04, 23/05, 85/09) in Zakona o eksplozivih in pirotehničnih izdelkih (ZEPI, Uradni list RS, št. 35/08, 19/15) nadzor nad upoštevanjem določb pri osebah, ki posedujejo orožje, se z njim ukvarjajo ali opravljajo dejavnost strelišča. Tu gre predvsem za preverjanje pogojev glede posesti orožja in prometa z njim ter primernosti poslovnih prostorov in skladišč, kjer se hrani orožje. Poleg tega opravlja IRSNZ nadzor nad podjetji, ki se ukvarjajo s prodajo in distribucijo pirotehničnih izdelkov.

Detektivsko dejavnost regulira Zakon o detektivski dejavnosti (ZDD-1, Uradni list RS, št. 17/11). Inšpektorji izvajajo nadzor na tem področju kot preverjanje izpolnjevanja zahtev za opravljanje detektivske dejavnosti, vodenja evidenc pri lastnikih licenc, pridobivanja informacij na nezakonit način ter varovanja podatkov, zbranih na podlagi detektivske dejavnosti.

Od 1. septembra 2016, ko je v veljavi nov Zakon o varnosti na smučiščih (ZVSmuč-1, Uradni list RS, št. 44/16), je IRSNZ zadolžen tudi za izvajanje nadzora glede varnosti in reda na smučiščih ter dela nadzornikov. ZVSmuč-1 določa temeljna pravila uporabe smučišč, zagotavljanja varnosti in reda, samoodgovornosti smučarjev glede ravnanj, pooblastila nadzornika ter pristojnosti organov za zagotavljanje varnosti na smučiščih. IRSNZ vodi evidenco nesreč, ki so se zgodile na smučiščih, ter evidenco izrečenih ukrepov in razlogov za odvzem smučarskih kart.

Glede tajnih podatkov opravlja IRSNZ nadzor predvsem nad državnimi organi in organizacijami, ki imajo varnostno dovoljenje. Tu gre za kontrolo izvajanja in vodenja evidenc dovoljenj, ki omogočajo dostop do tajnih podatkov, preveritev izpolnjevanja pogojev za prejetje varnostnega dovoljenja, delovanja notranjega nadzora, preveritev sistema določanja, označevanja in varovanja tajnih podatkov ter sistema dostopa (MNZ, 2019a).

5 IZVAJANJE NADZORA INŠPEKTORATA NA PODROČJU ZASEBNEGA VAROVANJA

Področje zasebnega varovanja predstavlja področje, na katerem izvede IRSNZ največje število inšpekcijskih nadzorov. Pri zasebnem varovanju gre za varovanje ljudi ali premoženja. Na omenjenem področju se varuje življenje ljudi, zaradi česar je še toliko bolj pomembno, da se pogosto izvajajo nadzori nad izvajanjem dejavnosti zasebnega varovanja.

5.1 SPLOŠNO O PODROČJU ZASEBNEGA VAROVANJA

Privatizacijo je na področju javne varnosti povzročila sprememba lastninskih odnosov v družbi, katero so pogojevale privatizacija državnega premoženja ter ostale oblike lastninjenja. Pomembnost je s tem pridobila natančna opredelitev lastnine, zlasti zasebne. Na podlagi tega se je razvilo zasebno varovanje ljudi in premoženja, ki dopolnjuje državno varovanje in predstavlja neke vrste nadstandard varovanja. Leta 1989 se je v Sloveniji pojavilo prvo registrirano podjetje zasebnega varovanja (Gostič & Kečanović, 2004, str. 17). Hakala (2008, str. 18) meni, da je privatizacija pomemben dejavnik rasti komercialne zasebne varnostne industrije. V kolikor želi oblast zagotoviti določeno raven in kakovost zaščite v zasebni lasti, mora varnostne ukrepe posebej urediti.

Zasebno varovanje predstavlja varovanje ljudi ali premoženja na določenem objektu, prostoru ali območju, ki je varovano. Gre za zaščito ljudi ali premoženja pred nezakonitimi dejanji, uničenjem ali poškodovanjem. Storm idr. (2010, str. 9) trdijo, da zasebno varovanje ni odgovorno zgolj za zaščito številnih državnih institucij in kritičnih infrastrukturnih objektov, temveč tudi za zaščito intelektualne lastnine in občutljivih poslovnih informacij. Izvaja ga varnostno osebje skladno z zakonom po sistemu tehničnega varovanja. Zasebno varovanje predstavlja regulirano gospodarsko dejavnost v javnem interesu, katere namen je varovanje javnega reda in varnosti (2. člen ZZasV-1). Dejavniki, ki vplivajo na dejavnost zasebnega varovanja, so lokalna zgodovina, politični sistem ter poslovna in upravna kultura (Hakala, 2008, str. 44).

Inšpekcijski nadzor se na področju zasebnega varovanja opravlja za zagotavljanje zakonitega izvajanja omenjene dejavnosti ter preprečevanja nelojalnega izvajanja zasebnega varovanja. Izvajanje inšpekcijskega nadzora na tem področju je pomembno iz pravnih in dejanskih razlogov. Inšpekcije delujejo na področju zasebnega varovanja z namenom odkrivanja in preprečevanja morebitnih zlorab, nedovoljenih posegov v človekove pravice ter posegov v pristojnosti policije in organov pravosodja (Gostič & Kečanović, 2004, str. 26). Za izvajanje inšpekcijskega nadzora na omenjenem področju so zadolženi inšpektorji IRSNZ, ki naloge opravljajo na podlagi posebnih pooblastil in

odgovornosti. Pri svojem delu imajo pravico do vpogleda v podatke, označene kot tajne ali poslovne skrivnosti (73. člen ZZasV-1).

3. člen ZZasV-1 navaja, da lahko zasebno varovanje na osnovi pogodbe opravlja samostojni podjetnik ali gospodarska družba, mora pa imeti registrirano dejavnost, veljavno licenco in izpolnjene pogoje, ki jih zahteva zakon za izvajanje zasebnega varovanja. Naloge zasebnega varovanja neposredno izvaja varnostno osebje, ki je v delovnem razmerju z lastnikom licence oziroma izvajalcem internega varovanja. Fizični osebi predstavlja licenco za opravljanje dejavnosti službena izkaznica, ki mu jo podeli pristojni organ. Na podlagi te izkazuje pravico do neposrednega opravljanja nalog zasebnega varovanja in izpolnjevanja zahtev za izvajanje zasebnega varovanja. Pravna oseba pridobi dovoljenje za opravljanje dejavnosti na podlagi certifikata o licenci (Savski, Grilc, Jarc & Mele, 2012, str. 137).

Varnostno osebje mora po 32. členu ZZasV-1 izpolnjevati naslednje splošne pogoje, da lahko pridobi službeno izkaznico: državljanstvo EU, starost nad 18 let, strokovna, zdravstvena in psihična usposobljenost za delo, varnostna preverjenost brez obstoja varnostnih zadržkov ter aktivno znanje slovenskega jezika. Poleg tega mora še pred pričetkom dela opraviti strokovno usposabljanje. Enkrat letno mora sodelovati tudi na ustreznem internem strokovnem izpopolnjevanju, na katerem se preverita njegova praktična in teoretična usposobljenost. Za strokovno usposobljeno varnostno osebo se šteje posameznik, ki izpolnjuje vsaj enega od naštetih pogojev: dokončan javni izobraževalni program zasebnega varovanja, opravljeno strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje po ZZasV-1 ter s tem pridobljena nacionalna poklicna kvalifikacija ali na drugačen način pridobljena nacionalna poklicna kvalifikacija na področju zasebnega varovanja skladno s predpisi (Dvojmoč & Sotlar, 2018, str. 365–366).

Poznamo več vrst varovanja, ki se izvajajo na podlagi različnih licenc. Savski, Grilc, Jarc in Mele (2012, str. 138–139) navajajo naslednje oblike varovanja:

- varovanje ljudi in premoženja,
- varovanje oseb,
- varovanje javnih zbiranj,
- prevoz in varovanje gotovine ter ostalih vrednostnih pošiljk,
- varovanje prireditev v gostinskih lokalih,
- načrtovanje sistemov tehničnega varovanja,
- upravljanje z varnostno-nadzornim centrom,
- izvajanje sistemov tehničnega varovanja.

Zasebno varovanje predstavlja način zagotavljanja ustavne pravice do varnosti po 34. členu URS. Zaradi tega je potrebna omejitev pravice do svobodne gospodarske pobude,

kajti lastnik licence ni zmožen odgovorno in objektivno zagotavljati varnosti brez primerne števila varnostno preverjenega ter strokovno usposobljenega osebja, upoštevanja standardov in primerne tehnične opreme. Način izvajanja zasebno varnostnih storitev ni odvisen zgolj od mnenja posamičnega imetnika licence, ampak tudi od javnega interesa. Zaradi varstva pravic drugih oseb je zakonodajalec določil posebne pogoje za izvajanje te oblike dejavnosti (Savski, Grilc, Jarc & Mele, 2012, str. 183–184). Gostič in Kečanović (2004, str. 40) opredeljujeta varnost kot »pomembno družbeno-ekonomsko kategorijo, ki je vse bolj odvisna od posameznega interesa, ter pripravljenosti in zmožnosti neposrednega financiranja s strani zainteresiranih subjektov«.

Pred začetkom opravljanja zasebnega varovanja mora lastnik licence z naročnikom storitve pisno skleniti pogodbo o varovanju, ki natančno določa obliko in obseg varovanja. V kolikor pogodba ni sklenjena pisno, se šteje kot nična. Varnostno osebje lahko z opravljanjem nalog prične ob vročitvi službene izkaznice, v primeru, da ima sklenjeno delovno razmerje z lastnikom licence oziroma izvajalcem internega varovanja. Vsebinsko, obliko in ceno službene izkaznice določi minister (11. člen ZZasV-1). Licenca za opravljanje zasebnega varovanja velja tako za fizične kot za pravne osebe nedoločen čas, pri podelitvi in odvzemu pa se upošteva ZUP. Licenco predstavlja upravna odločba, podeljena v upravnem postopku, kjer MNZ odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih stranke. Licenca služi kot dokaz, da subjekt pri preverjanju izpolnjevanja pogojev oziroma izdaji odločbe ustreza organizacijskim, materialnim in kadrovskim pogojem za pridobitev licence (Savski, Grilc, Jarc & Mele, 2012, str. 159).

Licenci poteče veljavnost, v kolikor njen imetnik pisno izjavi, da ne želi več opravljati varovanja; da je prenehal delovati imetnik licence skladno z zakonom, ki regulira gospodarske družbe, ali v primeru, da nastopi stečaj oziroma prisilno prenehanje imetnika licence (26. člen ZZasV-1). Pristojni organ lahko z namenom varovanja javne koristi na podlagi 27. člena ZZasV-1 imetniku licence le-to odvzame. Pri tem gre za začasni, pogojni ali trajni odvzem.

Na podlagi 6. in 7. člena ZZasV-1 je MNZ pristojno za opravljanje upravnih nalog s področja zasebnega varovanja. MNZ je zadolženo za podeljevanje in odvzem licenc, službenih izkaznic ter javnih pooblastil, izvajanje varnostnega preverjanja, podeljevanje soglasij tujim fizičnim in pravnim osebam za izvajanje zasebnega varovanja na območju Republike Slovenije, opravljanje nalog s področja strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja, vodenje evidenc, določanje standardov in izvajanje nadzora nad izvrševanjem določb zakona in predpisov, ki urejajo zasebno varovanje.

Savski, Grilc, Jarc in Mele (2012, str. 147) poudarjajo, da ima MNZ stvarno pristojnost za izvajanje upravnih in sistemskih nalog s področja zasebnega varovanja. Pri tem gre za »klasično upravno funkcijo, saj država to področje regulira tako, da določa kadrovske in

materialne pogoje za opravljanje zasebnega varovanja, razmejuje javno od zasebnega, vpliva na strokovno usposobljenost varnostnega osebja in zagotavlja upravni ter inšpekcijski nadzor nad izvajanjem dejavnosti zasebnega varovanja».

ZZasV-1 določa, da se mora dejavnost zasebnega varovanja obvezno izvajati skladno z veljavnimi in objavljenimi slovenskimi nacionalnimi standardi. Kot izhaja iz Savski, Grilc, Jarc in Mele (2012, str. 166–167), gre predvsem za standarde s področja sistemov tehničnega varovanja in upravljanja varnostno-nadzornih sistemov, ki jih v Sloveniji določa pristojni odbor Slovenskega inštituta za standardizacijo. Obvezne standarde na področju zasebnega varovanja določi minister, pristojen za notranje zadeve.

Osebe, ki izvajajo zasebno varovanje, so dolžne varovati poslovne skrivnosti ter tajne in osebne podatke, ki jih pridobijo tekom opravljanja dejavnosti. Narava dela namreč varnostnemu osebju nalaga obveznost razpolaganja s poslovnimi skrivnostmi naročnika, med katere spadajo tudi podatki o sistemih tehničnega varovanja. Omenjena dolžnost za izvajalce zasebnega varovanja velja tudi v primeru prenehanja delovnega razmerja, saj bi razkritje omenjenih podatkov lahko naročniku povzročilo škodo (14. člen ZZasV-1).

Veliko tveganje pri zasebnem varovanju obstaja na področju vzdrževanja reda na športnih prireditvah in dogodkih, ki se odvijajo v gostinskih lokalih. Slednje ureja Zakon o javnih zbiranjih (ZJZ, Uradni list RS, št. 59/02, 60/05, 95/05, 90/05, 113/05, 85/09, 59/10, 39/11, 64/11), ki določa kriterije, po katerih morajo take vrste prireditev oziroma dogodkov obvezno varovati varnostniki. Poleg njih mora biti tudi varnostni menedžer, ki je dodatno usposobljen za varovanje takih prireditev po programih ministra. Po ZJZ za reditelje, ki so zadolženi za red na javnih shodih in prireditvah, ne obstajajo določeni posebni pogoji glede strokovne usposobljenosti. Organizator prireditve mora skrbno načrtovati obseg in način zagotavljanja reda (Savski, Grilc, Jarc & Mele, 2012, str. 193).

Zasebno varovanje se neprestano razvija – dobiva namreč vedno večji ekonomski pomen, opravlja določena opravila in dela, ki so bila do nedavno izključno v pristojnosti policije, ter med drugim oblikuje določena pravila obnašanja (Gostič & Kečanović, 2004, str. 41). Dvojmoč in Sotlar (2018, str. 375) menita, da je področje zasebnega varovanja v Sloveniji dobro razvito in ustreza mednarodnim standardom.

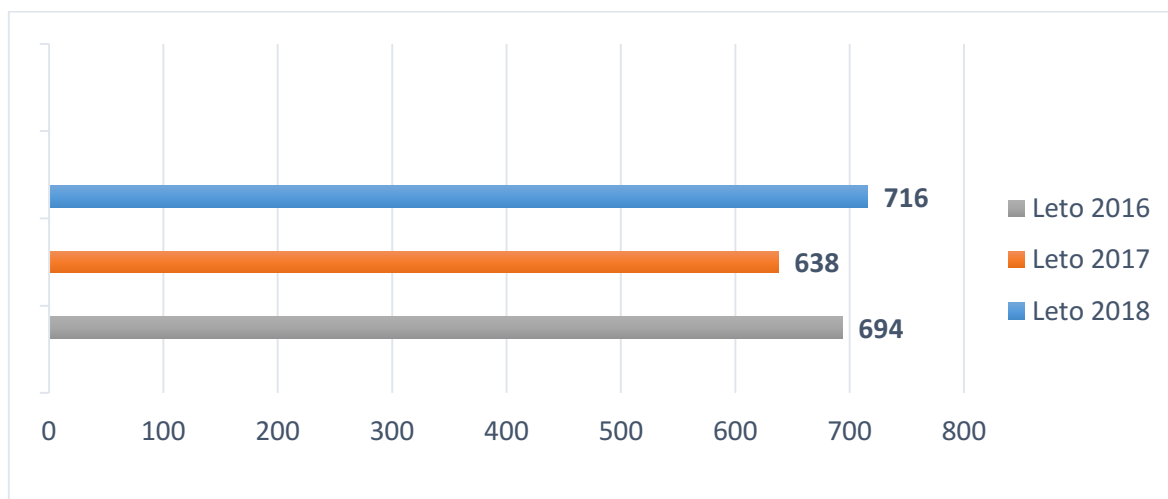
Zasebni varnostni sektor je v zadnjih treh desetletjih doživel velik porast v vseh državah članicah EU, tako v smislu števila podjetij kot števila varnostnega osebja. Aktivni socialni dialog na nacionalni ravni neposredno vpliva na organizacijo zasebno varnostnega sektorja (Morre, 2004, str. 53).

5.2 ANALIZA LETNIH POROČIL INŠPEKTORATA IN GRAFIČNI PRIKAZ PO LETIH

Inšpektorat mora za zagotovitev učinkovitosti pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora sprejeti letni program dela, ki določa obseg in vsebino izvajanja nadzora. Drugi odstavek 11.a člena ZIN navaja, da mora minister, pristojen za javno upravo, najkasneje do 1. marca tekočega leta obvestiti vlado o prioritetah in usmeritvah, ki izvirajo iz sprejetih letnih programov dela.

Prioritetno delo IRSNZ v obdobju 2016–2018 so bili inšpekcijski nadzori na področju zasebno varnostnih subjektov, kritične infrastrukture in objektov državnega pomena, javnih prireditev (v nočnih lokalih in na prostem), varovanja prevoza denarnih in drugih vrednostnih pošilk, delovanja strelišč, pirotehnik, zagotavljanja varnosti na smučiščih, orožja in eksploziva, tajnih podatkov in detektivske dejavnosti.

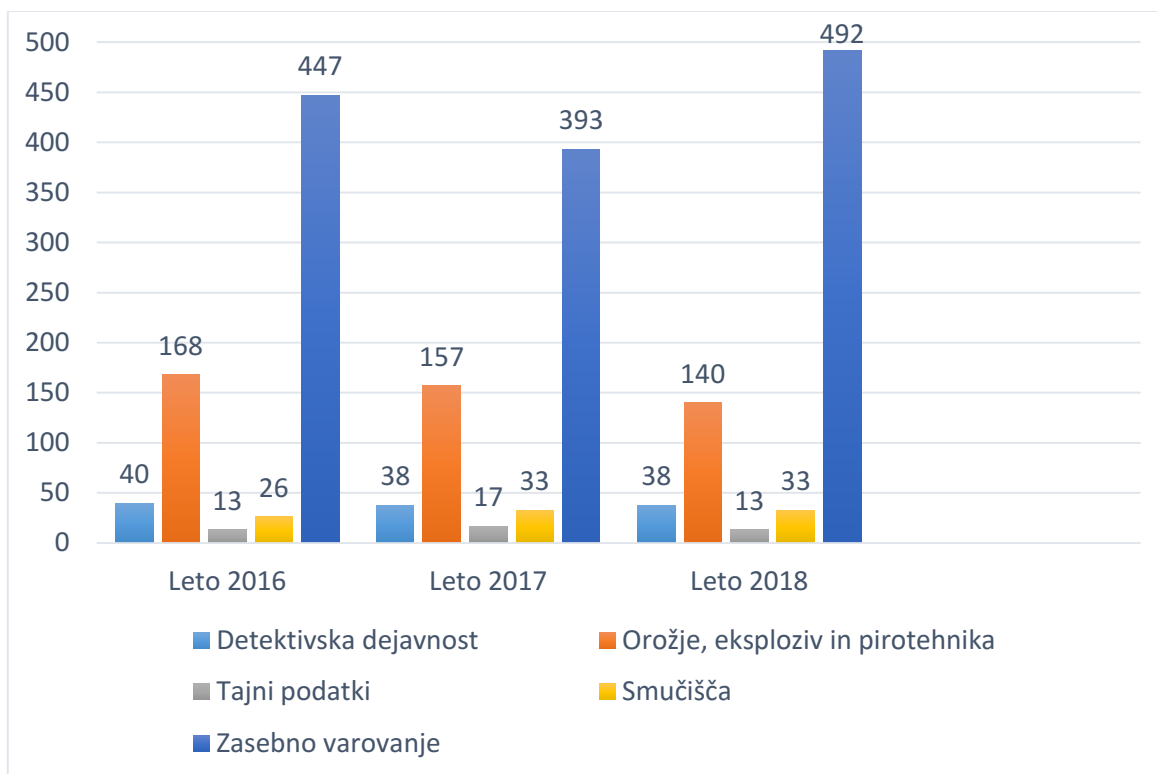
Grafikon 1: Število izvedenih inšpekcijskih nadzorov v obdobju 2016–2018



Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za notranje zadeve za leto 2018 (2018)

Grafikon 1 prikazuje število izvedenih inšpekcijskih nadzorov na vseh področjih delovanja IRSNZ v zadnjih treh letih. Kot vidimo, je bilo v letu 2016 izvedenih 694 nadzorov, leto pozneje 56 manj. Glavni razlog za zmanjšanje števila nadzorov je bilo zmanjšanje števila zaposlenih, in sicer dveh inšpektorjev. V zadnjem letu se je število nadzorov povečalo za 12 %, kar skupaj predstavlja 716 nadzorov. Vzrok povečanja so bili dodatni izredni inšpekcijski nadzori in optimizacija določenih delovnih procesov, kar je privedlo tudi do večje operativnosti in odzivnosti inšpektorjev.

Grafikon 2: Število inšpekcijskih nadzorov po posameznih področjih v obdobju 2016–2018



Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za notranje zadeve za leto 2018 (2018)

Iz zgornjega grafikona je razvidno število inšpekcijskih nadzorov po posameznih področjih za obdobje 2016–2018. Leta 2016 je bilo najmanj nadzorov opravljenih na področju tajnih podatkov (13), sledijo smučišča (26) in detektivska dejavnost (40). Na področju orožja, eksploziva in pirotehnike je bilo izvedenih 168 nadzorov. V sklopu zasebnega varovanja je bilo opravljenih 447 nadzorov. Leto pozneje je bilo tako kot leta 2016 najmanj nadzorov na področju tajnih podatkov. Po številu izstopa področje zasebnega varovanja, kjer je bilo skupno opravljenih 393 nadzorov. V letu 2018 je IRSNZ prav tako največ inšpekcijskih nadzorov izvedel na področju zasebnega varovanja, in sicer 492. Na področju orožja, eksploziva in pirotehnike je bilo izvedenih 140 nadzorov, manjše število je bilo izvedeno na področju detektivske dejavnosti (38), smučišč (33) in tajnih podatkov (13). Na področju zasebnega varovanja in tajnih podatkov so bili po izjavi glavnega inšpektorja IRSNZ nekateri nadzori zelo kompleksni, zaradi česar so trajali tudi po več dni oziroma mesecev.

Grafikon 2 prikazuje, da je bilo največ nadzorov v obdobju zadnjih treh let izvedenih na področju zasebnega varovanja. Opravljanje inšpekcijskih nadzorov na omenjenem področju je pomembno zaradi varovanja javne varnosti in javnega reda. Po letu 2016 je IRSNZ zaradi terorističnih napadov v Evropi povečal število izvedenih nadzorov nad t. i. »kritično infrastrukturo države«, katerih glavni namen je bil preveriti, kako je zasnovan sistem varnosti in varovanja objektov kritične infrastrukture države. Prav tako se je v tem

obdobju povečalo število izvedenih nadzorov v gostinskih lokalih in na javnih prireditvah. Vse to je razlog za večje število inšpekcijskih nadzorov na področju zasebnega varovanja.

Tabela 1: Število upravnih ukrepov za vsa področja v obdobju 2016–2018

	2016	2017	2018
Odločbe o prepovedi opravljanja dejavnosti	1	3	8
Odločbe o odpravi nepravilnosti (ureditvene odločbe)	22	44	41
Upravna opozorila po ZIN	118	171	182
SKUPAJ	141	218	231

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za notranje zadeve za leto 2018 (2018)

Tabela 1 prikazuje število upravnih ukrepov v zadnjih treh letih. V zadnjem letu je bilo število upravnih ukrepov večje kot v primerjavi z letoma 2017 in 2016. Vzrok povečanja izrečenih opozoril so bile odprave nepravilnosti in pomanjkljivosti že med samim nadzorom. Leta 2018 je bilo skupno izdanih 231 upravnih ukrepov, kar je za 6 % več kot v letu 2017. Število upravnih ukrepov v letu 2017, se je v primerjavi z letom 2016 povečalo za 55 %. Razlog za to povečanje je, da je bilo leta 2017 izrečenih več opozoril na samem kraju oziroma takoj ob izvajanju inšpekcijskega nadzora. Pogoji za izrek opozorila je bil, da so bile ugotovljene pomanjkljivosti manjše in so jih zavezanci v večini primerov odpravili že tekom inšpekcijskega nadzora (npr. dopolnitev evidenc, ureditev prodajnega mesta pirotehničnih izdelkov po predpisih glede višine nakladanja izdelkov itd.). Prav tako je bilo zaradi neodpravljenih pomanjkljivosti v postavljenem roku izdanih več upravnih odločb. Na primer zavezancu je bilo v postopku inšpekcijskega nadzora odrejeno, da v roku 10 dni odpravi določeno pomanjkljivost (uredi evidence) in da o odpravi poroča in obvešča IRSNZ. Ker tega v roku ni storil, mu je bila izdana upravna odločba, s katero mu je bilo odrejeno, da v določenem roku ugotovljeno pomanjkljivost odpravi, v nasprotnem primeru pa bo inšpektor pričel s postopkom izvršbe.

Tabela 2: Število prekrškovnih ukrepov za vsa področja v obdobju 2016–2018

	2016	2017	2018
Opozorilo po ZP-1	130	156	141
Odločba o prekršku (opomin)	159	333	398
Odločba o prekršku (globa)	174	171	196
Plačilni nalog	30	15	9
SKUPAJ	493	675	744

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za notranje zadeve za leto 2018 (2018)

Iz zgornje tabele je razvidno število prekrškovnih ukrepov za obdobje zadnjih treh let. Po številu prekrškovnih ukrepov izstopa leto 2018, v katerem je bilo izdanih za 10 % več ukrepov glede na leto poprej. Opaziti je predvsem povečanja števila opominov, kar pa je posledica večjega števila opravljenih prekrškovnih postopkov po uradni dolžnosti.

Tabela 3: Število upravnih zadev na prvi stopnji v obdobju 2016–2018

	2016	2017	2018
Število nerešenih upravnih zadev, prenesenih iz preteklega obdobja	179	183	208
Število začelih upravnih zadev	669	608	655
Število ustavljenih upravnih postopkov	327	299	353
Število upravnih zadev, rešenih v zakonitem roku	661	580	695
Skupno število nerešenih upravnih zadev ob koncu leta	187	211	168
Število prejetih pritožb	7	3	10
Število zavrženih pritožb na I. stopnji	1	0	1
Število nadomeščenih odločb z odločbo organa I. stopnje	3	0	2

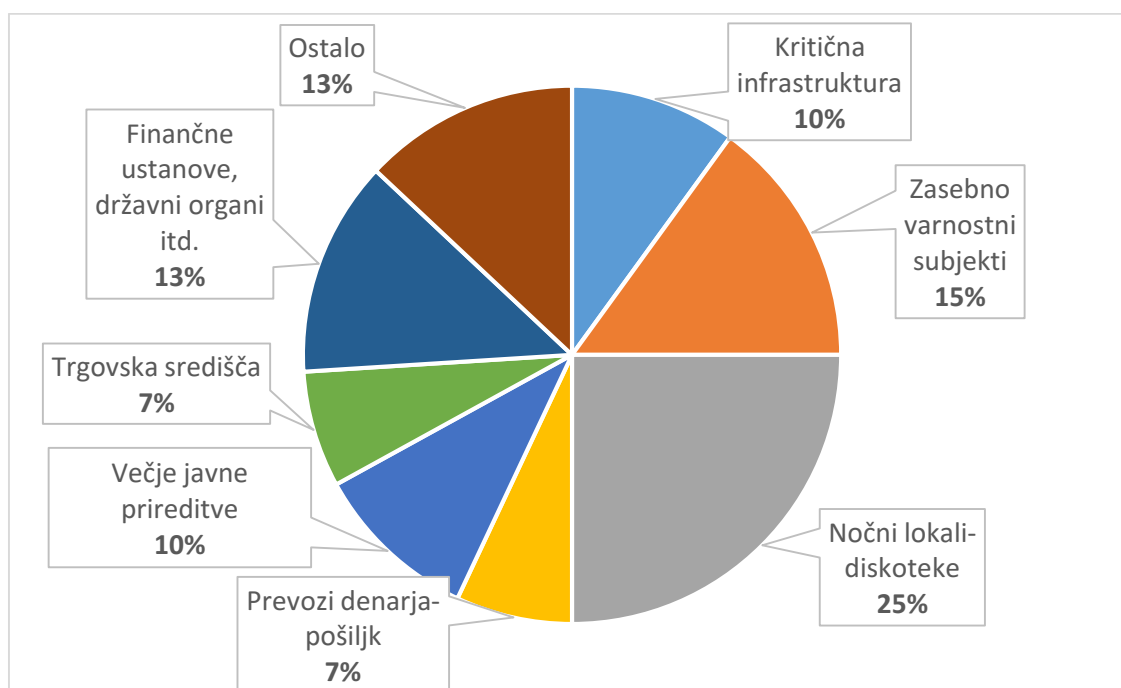
Število rešenih pritožb na I. stopnji	4	1	6
Število pritožb, odstopljenih v reševanje organu II. stopnje	3	1	0

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za notranje zadeve za leto 2018 (2018)

V tabeli 3 je prikazano število upravnih zadev na prvi stopnji v obdobju 2016–2018. Največje število predstavljajo upravne zadeve, rešene v zakonitem roku. V letu 2018 jih je bilo 695, kar je 20 % več kot leto prej. V kolikor leto 2017 primerjamo z letom 2016, ugotovimo, da je bilo število upravnih zadev, rešenih v zakonitem roku, za 12 % nižje. Skupno jih je bilo v vseh treh letih 1.936. Začetih upravnih zadev je bilo v treh letih skupno 1.932. Najnižje število predstavljajo zavržene pritožbe na prvi stopnji (2), sledijo pritožbe, ki so bile odstopljene v reševanju organu druge stopnje (4), in nadomeščene odločbe z odločbo organa prve stopnje (5).

Iz zgornje tabele opazimo, da je bila dinamika odločanja v letu 2018 na najvišji ravni, saj je bilo število začetih upravnih zadev in število upravnih zadev, rešenih v zakonitem roku, gledano za vsa tri leta, najvišje. V zadnjem letu je bilo v primerjavi z letom 2017 manj nerešenih upravnih zadev ob koncu leta, in to kljub povečanju števila začetih upravnih zadev. Iz tega lahko sklepamo, da je delovanje IRSNZ zakonito in hitro. Poleg tega je v zadnjih treh letih opaziti majhno število prejetih pritožb, glede na število začetih upravnih zadev. Povzamemo lahko, da IRSNZ svoje delo dobro opravlja.

Grafikon 3: Delež inšpekcijskih nadzorov na področju zasebnega varovanja v letu 2016

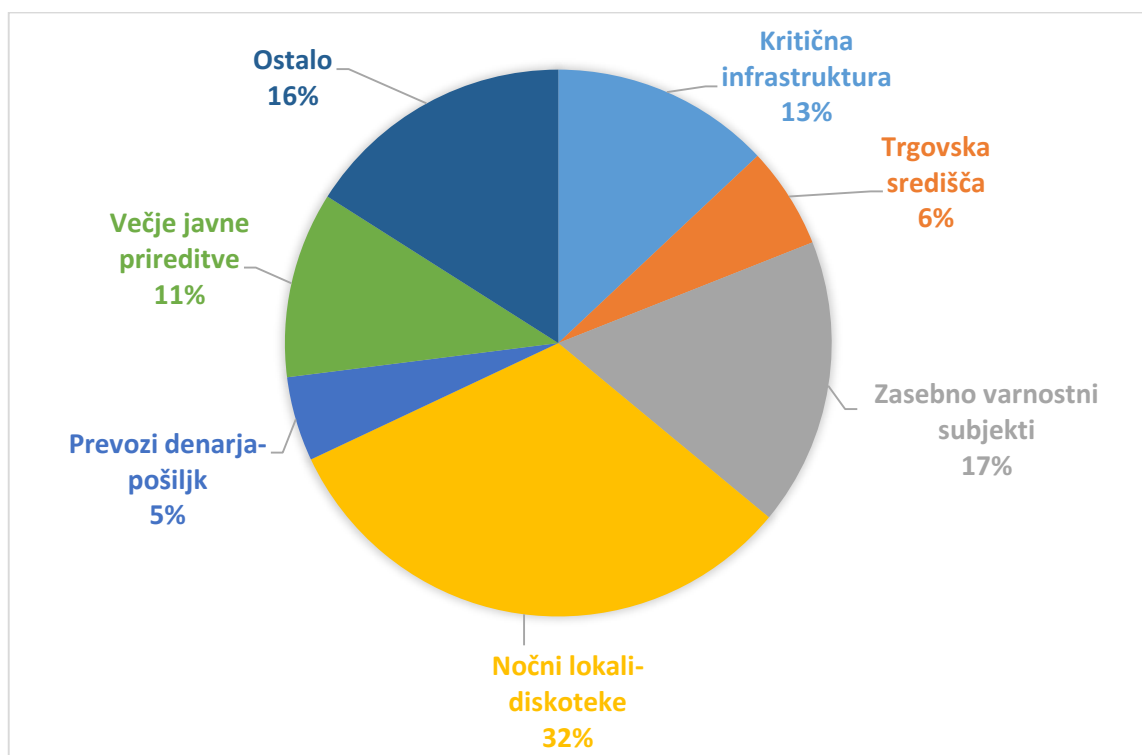


Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za notranje zadeve za leto 2016 (2016)

Grafikon 3 ponazarja delež inšpekcijskih nadzorov na posameznih področjih v okviru zasebnega varovanja v letu 2016. Največji delež predstavljajo nočni lokali in diskoteke, in sicer 25 %. Drugo mesto po deležu pripada zasebno varnostnim subjektom (15 %), najmanjši delež opravljenih inšpekcijskih nadzorov imajo trgovska središča in prevozi denarja oziroma pošiljk (7 %).

V okviru nočnih lokalov – diskotek je bilo po Uredbi o obveznem organiziranju službe varovanja na javnih prireditvah (Uradni list RS, št. 22/10, 17/11, 52/16) ugotovljenih največ kršitev, in sicer, da zavezanec ni zagotavljal oziroma vzpostavil službe varovanja, ni imel narejene ocene stopnje tveganja varovanega območja in načrta varovanja, ni priskrbel minimalnega varnostnega števila oseb itd. Pri zasebno varnostnih subjektih pa so bile najpogostejše kršitve po ZZasV-1 predvsem v tem, da imetniki licence niso imeli zaposlenega varnostnega menedžerja za nedoločen čas s polnim delovnim časom, pred opravljanjem zasebnega varovanja niso imeli sklenjene pogodbe z varnostnim osebjem, varnostniki pri opravljanju svojih nalog niso nosili ustrezne delovne obleke in niso vodili evidenc varnostnega osebja, pogodb o opravljenih storitvah ter pritožb.

Grafikon 4: Delež inšpekcijskih nadzorov na področju zasebnega varovanja v letu 2017



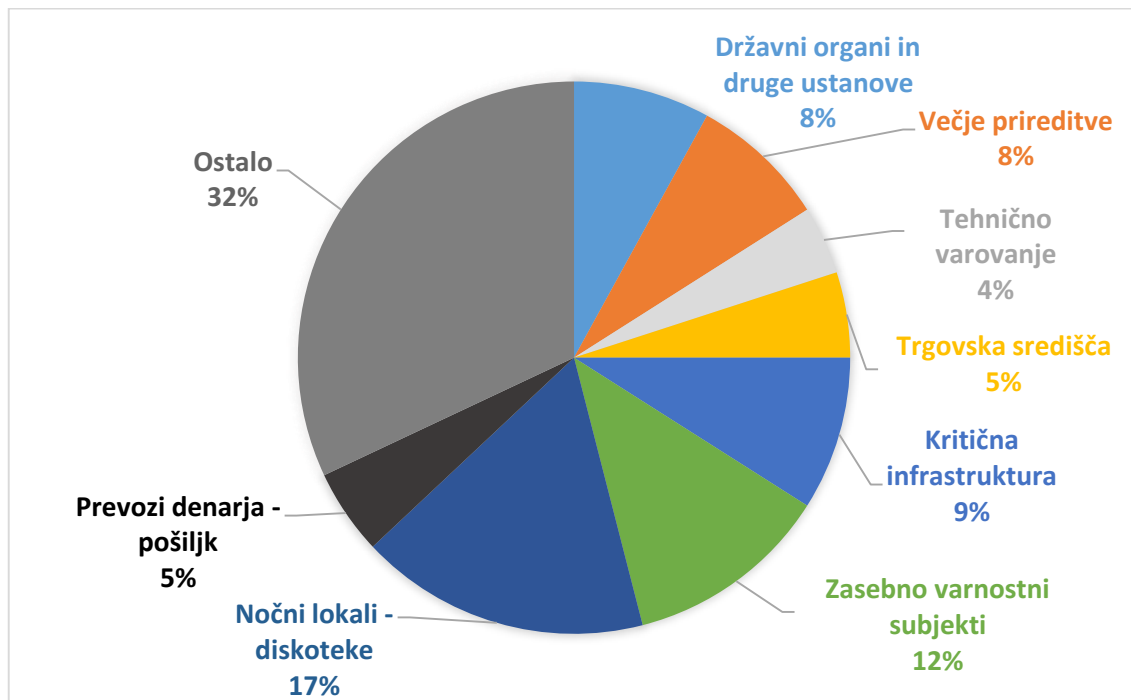
Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za notranje zadeve za leto 2017 (2017)

Grafikon 4 predstavlja delež inšpekcijskih nadzorov posameznih podkategorij področja zasebnega varovanja za leto 2017. Kot je opaziti, izstopajo nočni lokali in diskoteke, ki zajemajo 32 %. V primerjavi z letom prej je bilo v omenjeni podkategoriji leta 2017

opravljenih 7 % več nadzorov. Sledi področje zasebno varnostnih subjektov s 17 %, kar predstavlja 8 % manj nadzorov kot leta 2016. Najmanjši delež, 5 %, imajo prevozi denarja – pošiljk.

Iz grafikona 2 lahko razberemo, da je skupno število opravljenih inšpekcijskih nadzorov na področju zasebnega varovanja leta 2016 znašalo 447, v letu 2017 jih je bilo 54 manj, in sicer 393.

Grafikon 5: Delež inšpekcijskih nadzorov na področju zasebnega varovanja v letu 2018



Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za notranje zadeve za leto 2018 (2018)

Grafikon 5 prikazuje delež inšpekcijskih nadzorov na področju zasebnega varovanja v letu 2018. Najmanjši delež obsega tehnično varovanje (4 %), sledijo trgovska središča in prevozi denarja – pošiljk (5 %), večje prireditve in državni organi ter druge ustanove (8 %). Največji delež predstavlja ostalo (32 %), kamor sodijo različni nadzori, ki se izvajajo nad izvajalci zasebnega varovanja Gre za inšpekcijske nadzore, ki so posledica t. i. »glavnih inšpekcijskih nadzorov«. Npr. inšpektor ob prihodu v gostinski lokal z lastnikom izvede inšpekcijski nadzor po uredbi o obveznem organiziranju varovanja v gostinskih lokalih (glavni nadzor). Poleg navedenega inšpekcijskega nadzora pa izvede še nadzor nad varnostno službo, ki izvaja varovanje v lokalih. Pri tem preverja, ali so varnostniki predpisano opremljeni in usposobljeni za varovanje gostinskih lokalov, ali so zaposleni pri imetniku licence itd. Inšpektorji naredijo v takem primeru dva zapisnika, ker lahko pri vsakem izreka ukrepe zaradi ugotovljenih nepravilnosti.

Na podlagi vseh grafikonov lahko povzamemo, da je IRSNZ v obdobju 2016–2018 največ inšpekcijskih nadzor v okviru zasebnega varovanja opravil v nočnih lokalih in diskotekah. Večje število inšpekcijskih nadzorov se je izvedlo tudi pri zasebno varnostnih subjektih. V zadnjem letu je opaziti, da je delež ostalih nadzorov v primerjavi z letoma 2016 in 2017 v velikem porastu. Zadnja leta se povečuje tudi število prekrškovnih ukrepov.

Tabela 4: Število sankcij glede na pravno podlago na področju zasebnega varovanja v obdobju 2016–2018

	2016			2017			2018		
	globa	opomin	skupaj	globa	opomin	skupaj	globa	opomin	skupaj
ZZasV-1	65	72	137	60	161	221	130	217	347
Uredba¹	29	8	37	7	45	52	21	75	96
SKUPAJ	94	80	174	67	212	279	151	292	443

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za notranje zadeve za leto 2018 (2018)

Zgornja tabela prikazuje število izrečenih sankcij glede na pravno podlago za zadnja tri leta. Sankcije ne vsebujejo opozoril, ki so jih inšpektorji izrekli pri milejših kršitvah. Inšpektorji so največ sankcij izrekli v letu 2018, to je 443, od tega 292 opominov in 151 glob. Leta 2017 je bilo v primerjavi z letom 2018 za 59 % manj izrečenih sankcij. Število izdanih glob je bilo v letu 2017 dvakrat manjše kot leto pozneje. V letu 2016 je bilo skupno izrečenih sankcij 174, od tega je bilo več glob kot opominov. V vseh treh letih izstopa število sankcij po ZZasV-1, ki jih je bilo največ v zadnjem letu. Vzrok za to so nedeponirane službene izkaznice. ZZasV-1 v 35. členu namreč določa, da v kolikor imetnik službene izkaznice v roku 30 dni od vročitve ne sklene delovnega razmerja ali za več kot 30 dni prekine delovno razmerje z imetnikom licence, jo je dolžan v roku osmih dni predati nazaj pristojnemu organu. Prav tako po številu sankcij po Uredbi o obveznem organiziranju službe varovanja na javnih prireditvah izstopa zadnje leto. Največ sankcij se je izreklo zaradi nezagotavljanja minimalnega obsega varovanja na varovanih območjih, kjer se sprejme do 300 obiskovalcev. Kot lahko opazimo, število sankcij v zadnjih treh letih narašča, iz česar lahko sklepamo, da se inšpekcijske nadzore v zadnjih letih vodi bolj celovito, kar posledično vpliva tudi na povečanje števila izrečenih sankcij.

¹ Uredba o obveznem organiziranju službe varovanja na javnih prireditvah.

Na podlagi ugotovljenih kršitev so inšpektorji leta 2018 izrekli skupno za 193.400 € glob, stroški postopkov pa so znašali 25.840 €. Leto poprej je bilo izrečenih za 143.500 € manj glob, kar znaša 49.900 €. Stroškov postopkov je bilo za 14.130 € manj, kar predstavlja 11.710 €. V letu 2016 je bilo izrečenih glob v višini 123.600 € (MNZ, 2019).

5.3 INTERPRETACIJA REZULTATOV INTERVJUJA IN UGOTOVITEV

V poglavju je interpretacija intervjuja z odgovorno osebo IRSNZ, predstavljene so tudi vse ugotovitve. Intervju je bil opravljen na IRSNZ v marcu 2019. Intervjuvala sem glavnega inšpektorja mag. Mitjo Perka.

Prvo zastavljeno vprašanje je bilo, ali način delovanja inšpektorata kot sedežnega organa brez regijskih izpostav predstavlja ovire pri izvajanju inšpekcijskega nadzora. Odgovor je bil, da naloge in pooblastila inšpektorji brez težav izvajajo po celotnem območju Slovenije, kar pomeni, da tak način delovanja ne predstavlja ovir. Kot manjša ovira je bila izpostavljena vožnja inšpektorjev do kraja opravljanja nadzora, saj ta poteka po celi državi, kar je časovno neracionalno. Omenjeni način delovanja pa predstavlja prednost v tem, saj izključuje možnost poznanstva z lokalnim okoljem (znanci, sorodniki itd.) in tako inšpektorji brez težav izvajajo postopke. S tem se posledično izključuje tudi možnost pristranskega odločanja.

Inšpektorat deluje kot inšpekcijski in prekrškovni organ. Že v teoretičnem delu je bilo izpostavljeno, da naj bi bilo delovanje inšpekcijskih organov praviloma preventivno, vendar je v zadnjih letih delovanja opaziti povečanje števila izdanih prekrškovnih odločb. To pomeni, da so inšpektorji po uradni dolžnosti izvedli več prekrškovnih postopkov, v okviru katerih so bili ugotovljeni prekrški. Glavni vzrok povečanja predstavlja predvsem delo na črno na področju zasebnega varovanja. Zaradi pomanjkanja kadra na trgu dela namreč varnostne službe pri izvedbi varovanja uporabljajo t. i. črne varnostnike, ki ne izpolnjujejo določenih pogojev za delo, ali pa varnostnike brez sklenjenega delovnega razmerja. Obstajajo tudi primeri, ko se iz enega inšpekcijskega postopka nato izpelje več prekrškovnih postopkov. Po mnenju Mraka, Habiča in Peterke (2015, str. 11) so predpogoj za učinkovito izvajanje preventivne inšpekcijske funkcije pregledni in enostavno dostopni javni podatki o prejetih prijavih in odločitvah o (ne)uvedenih inšpekcijskih postopkih. S tem je omogočen nadzor javnosti nad delom inšpekcijskih služb, s čimer sta zagotovljena transparentnost in prispevanje k preprečevanju korupcije. Interes javnosti je, da so podatki o prijavih in (ne)uvedenih inšpekcijskih postopkih javno dostopni. Ravno zaradi tega pa se lahko zadosti načelu preventivnega delovanja inšpekcijskih služb, pri katerem je pomembno omeniti izvrševanje javnega interesa in javnosti delovanja, ki mu je inšpekcijsko nadzorstvo tudi namenjeno.

Trenutno je na IRSNZ zaposlenih 12 inšpektorjev, ki dnevno izvajajo inšpekcijske nadzore. V intervjuju se je želelo ugotoviti, ali število zaposlenih vpliva na kakovost in učinkovitost opravljenih inšpekcijskih nadzorov. Iz odgovora izhaja, da število zaposlenih nima nobenega vpliva na kakovost in učinkovitost inšpekcijskih nadzorov. Število zaposlenih je glede na problematiko in področja dela, ki jih pokriva inšpektorat po mnenju glavnega inšpektorja ustrezno. Med drugim meni, da je inšpekcijski nadzor učinkovit, kadar inšpektorji ob nadzorih ne ugotovijo nobenih pomanjkljivosti, zavezanci pa svoje delo izvajajo skladno z veljavno zakonodajo. Merila učinkovitosti nikakor ne predstavljata število izdanih odločb in znesek pobranih glob, ampak težnja k zakonitemu in pravilnemu delovanju večine zavezancev s pomočjo inšpekcije. S takim načinom delovanja bo inšpekcija ukrepala represivno le pri majhnemu delu zavezancev, pri preostalem delu pa bo delovala preventivno, kjer se bo kazala učinkovitost inšpekcije. Mednarodna praksa izpostavlja, da je delovanje inšpekcijskih služb treba analizirati z različnimi metodami, kot so raziskave, uradne statistike, strokovne ocene, posvetovanja itd. Redno spremljanje ključnih kazalnikov npr. zadovoljstva in zaupanja (med nadzornimi subjekti in državljani), učinkovitosti (stroški za proračun, obremenitev za regulirane subjekte) in uspešnosti pripomorejo k dobremu delovanju sistema, poleg tega pa predstavljajo podlago za izboljšanje in potrebo po spremembi zakonodaje (OECD, 2018a, str. 50).

Inšpektorji se v okviru svojega dela redno udeležujejo usposabljanj in izobraževanj, ki jih organizirajo Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za javno upravo in zunanji izvajalci. Poleg tega IRSNZ za inšpektorje in zaposlene vsakoletno organizira najmanj dvodnevno izobraževanje, ki zajema upravno in prekrškovno področje. Izobraževanja so neposredno usmerjena na področja dela IRSNZ in vsebujejo primere, s katerimi se inšpektorji srečujejo v postopkih. Prav tako se inšpektorji udeležujejo izobraževanj glede obvladovanja stresnih situacij in ustrezne komunikacije. Iz tega ugotovimo, da je usposabljanje inšpektorjev pomembno, saj vpliva na opravljanje njihovega dela. Tudi mednarodna praksa pravi, da se usposabljanje za inšpektorje prične že ob začetku njihove zaposlitve in traja skozi celotno kariero. Z njimi pridobivajo sodobno znanje za področje, na katerem delujejo, in ustrezne metode dela. Začetno usposabljanje lahko poteka v univerzitetnem kontekstu (s posebnimi tečaji) ali zunaj njega. Zagotavljanje ustreznega tehničnega usposabljanja inšpektorjev je bistvenega pomena, pomembno pa je tudi usposabljanje o njihovi funkciji in najboljšem načinu izvedbe dela (OECD, 2018a, str. 48).

IRSNZ izvede največ inšpekcijskih nadzorov na področju zasebnega varovanja. Predvsem posveča največ pozornosti področjem, kot so javne prireditve, nočni lokali in diskoteke ter kritične infrastrukture, zaradi večjega števila ljudi oziroma obiskovalcev. Nadzori na omenjenih področjih se izvajajo predvsem ponoči in čez vikende, zato se IRSNZ ločuje od drugih inšpektoratov, ki svoje delo izvajajo praviloma podnevi in ob delovnih dnevih. Pomanjkljivosti, ki jih inšpektorji ugotavljajo, se kažejo v zagotavljanju ustreznega števila

varnostnikov na določeni prireditvi, prav tako pa tudi njihova usposobljenost ter preobremenjenost. Ugotovljeno je, da v Sloveniji trenutno primanjkuje varnostnikov, kar ne zadostuje trenutnim potrebam po varovanju, predvsem na področjih javnih prireditev ter gostinskih lokalov. Navedeno dejstvo potrjujejo tudi varnostne službe, ker ne uspejo zagotoviti ustreznega kadra za varovanje.

IRSNZ pri opravljanju dejavnosti dobro sodeluje tudi z drugimi organi. Sodelovanje inšpektorjev s Policijo in drugimi inšpektorati, kot so Tržni inšpektorat RS, Finančna uprava RS in Inšpektorat RS za delo, se kaže v skupnih nadzorih in medsebojni izmenjavi informacij. Prav tako IRSNZ sodeluje z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge ter Direktoratom za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo, ki delujeta v okviru MNZ. Medsebojno sodelovanje je vsekakor pomembno, saj pripomore k boljšemu in hitrejšemu opravljanju dela.

Glede pridobivanja podatkov na podlagi informacij javnega značaja je IRSNZ v zadnjih dveh letih obravnaval 530 zahtev. V letu 2017 je bilo podanih 369 zahtev, v letu 2018 pa 161. Omenjeni zahtevki se posredujejo v elektronski obliki (gl. 16. člen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ZDIJZ, Uradni list RS, št. 51/06, 117/06, 23/14, 50/14, 19/15, 102/15, 7/18; in 101. člen Uredbe o upravnem poslovanju, Uradni list RS, št. 9/2018). Po 5. členu ZDIJZ mora organ zagotoviti informacije javnega značaja v e-obliki v čim širšem obsegu. ZIN določa, da so le stranke v postopku lahko seznanjene z odločbami in sklepi, izdanimi v inšpekcijskem nadzoru. Po ZDIJZ so pravnomočne odločbe inšpektorata javne (razen izjem), predstavlja pa pridobivanje podatkov na podlagi informacij javnega značaja časovno in administrativno oviro. To pomeni, da lahko do podatkov dostopa vsakdo, vendar le na podlagi posebnega zahtevka. Glede zakonske ureditve tega področja vidi IRSNZ težavo v primeru, da bi se povečalo število zahtevkov po ZDIJZ. Na področju posredovanja informacij po ZDIJZ so na IRSNZ pristojne tri osebe, ki glede na dosedanjo število zahtevkov na letni ravni obvladujejo situacijo.

Mrak, Habič in Peterka (2015, str. 11–20) menijo, da bi se z javno dostopnimi podatki vzpostavil dodatni nadzorni mehanizem za zagotavljanje nepristranskosti pri obravnavi prijav, preprečevanje konfliktov interesov ter prepoznavanje aktualnih področij delovanja inšpekcij z namenom potencialnih sprememb zakonodaje. Poleg tega bi se omogočil nadzor nad konsistentnostjo sprejemanja odločitev o začetku inšpekcijskih postopkov. Osebe, ki nimajo položaja stranke v postopku, morajo za dostop do tovrstnih informacij postopati po ZDIJZ. Transparentnost delovanja inšpekcij ne more biti osredotočena le na javnost informacij po ZDIJZ in obveščanje zainteresiranih na njihovo zahtevo, temveč mora biti tudi proaktivno, sistematično in dovolj natančno. Takrat bosta državljanom in širši javnosti omogočena zadosten nadzor nad delom inšpekcij v praksi in dostop do relevantnih informacij, ter ugotovitev in ukrepov sprejetih v njih. Ob tem bodo

vzpostavljeni tudi ustrezni zunanji mehanizmi integritete, nadzora in odgovornosti inšpekcij.

Tekom intervjuja smo izvedeli tudi, da ne obstaja normativ, ki bi določal število letnih inšpekcijskih nadzorov. To je določeno v letnem planu dela, ki ga pripravi glavni inšpektor. Inšpektorji IRSNZ opravijo 60–65 nadzorov na leto. Polovico zajemajo posamezni zavezanci (npr. trgovine, podjetja), pri katerih je treba izvesti nadzor, drugo polovico pa predstavljajo prijave in samoiniciativnost inšpektorja. Slednje pomeni, da mora inšpektor sam najti zavezance in nato pri njih izvesti inšpekcijski nadzor. Prav tako ne obstaja akt, ki bi predpisoval pogostost inšpekcijskega nadzora pri posameznemu zavezancu. V IRSNZ je pogostost izvedenih inšpekcijskih nadzorov pri posameznih zavezancih odvisna od števila prijav (anonimnih, posredovanih po pošti, e-pošti ali preko portala E-storitve) in velikosti zavezanca. Pri večjem podjetju izvedejo na letni ravni okoli 20 inšpekcijskih nadzorov, kar je posledica velikosti podjetja in delovanja na območju celotne Slovenije. Pri drugih zavezancih pa običajno izvedejo nadzor enkrat na dve leti. Posebnost predstavljajo državni objekti kritične infrastrukture (npr. letališča, Luka Koper, Nuklearna Elektrarna Krško itd.), kjer se nadzori praviloma izvajajo vsako leto.

Glede priprav inšpektorja na inšpekciji nadzor ni predpisanih posebnih določil. Inšpektorji praviloma pred izvedbo nadzora v informacijskem sistemu IRSNZ preverijo, ali je bil zoper določenega zavezanca že izveden kakšen nadzor in kašni so bili izvedeni ukrepi. Prav tako praviloma že na sedežu organa pripravijo okvirni zapisnik in preučijo zakonodajo za vsak primer posebej. Glavni inšpektor skupaj z letnim planom dela vsakemu inšpektorju poda pojasnila in obvezne usmeritve za izvajanje inšpekcijskih nadzorov, kjer je podrobno opisano, kako in kdaj se morajo izvajati določeni inšpekcijski nadzori.

5.4 PREVERJANJE HIPOTEZ IN PREDLOGI IZBOLJŠAV

Skozi diplomsko nalogo so se preverjale tri hipoteze.

Hipoteza 1: Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve kot upravni in prekrškovni organ izvede na podlagi svojega delovanja več prekrškovnih ukrepov kot upravnih.

V teoretičnem delu sta bila opisana inšpekcijski upravni in prekrškovni postopek. Izpostavljeno je bilo, da je kljub prioritetenemu preventivnemu delovanju inšpekcij vedno več prekrškovnega ukrepanja. Prva hipoteza se je najprej preverjala z analizo letnih poročil IRSNZ za obdobje zadnjih treh let delovanja. Na podlagi tega je bilo ugotovljeno, da so inšpektorji IRSNZ vsako leto izdali večje število prekrškovnih ukrepov: v letu 2016 je bilo izdanih 493 ukrepov, leta 2017 675 in leta 2018 744. Nato se je hipotezo na podlagi rezultatov preverjalo še z vprašanjem v intervjuju, s katerim smo želeli ugotoviti glavne razloge povečanja števila izdanih prekrškovnih odločb. V zadnjem času je na področju

zasebnega varovanja glavni razlog za to povečanje predvsem delo na črno. Obstajajo pa tudi primeri, ko se iz enega inšpekcijskega postopka nato izpelje več prekrškovnih postopkov. Na podlagi pridobljenih rezultatov lahko postavljeno hipotezo potrdimo.

Hipoteza 2: Manjše število zaposlenih inšpektorjev v Inšpektoratu Republike Slovenije za notranje zadeve predstavlja problem v smislu, da se inšpekcijskih postopkov ne vodi celovito, ampak bolj ciljno usmerjeno.

Na podlagi letnih poročil inšpektorata je bilo ugotovljeno, da je bilo leta 2018 v IRSNZ zaposlenih 13 inšpektorjev, leto poprej 12 inšpektorjev, v letu 2016 pa je bilo zaposlenih 14 inšpektorjev. Sklepali smo, da manjše število zaposlenih vpliva na to, da se inšpekcijskih postopkov ne vodi celovito, temveč bolj ciljno usmerjeno. To pa ima seveda vpliv na kakovost in učinkovitost opravljenih inšpekcijskih nadzorov. Za preverjanje te hipoteze je bilo postavljeno četrto vprašanje v intervjuju: ali število zaposlenih vpliva na kakovost in učinkovitost opravljenih inšpekcijskih nadzorov ter ali se zaradi tega inšpekcijskih nadzorov ne vodi celovito, temveč bolj ciljno usmerjene. Odgovor je bil, da število zaposlenih nikakor ne vpliva na kakovost in učinkovitost inšpekcijskih nadzorov. Trenutno število inšpektorjev je ustrezno glede na problematiko in področja dela inšpektorata. Število zaposlenih tudi nikakor ne vpliva na to, da bi se vodili inšpekcijski nadzori ne celovito. IRSNZ je v zadnjem obdobju pristopil k izvajanju celovitih inšpekcijskih nadzorov, posledica pa so večje število ugotovljenih kršitev (izpeljanih prekrškovnih postopkov). Ciljno usmerjeni nadzori se v IRSNZ izvajajo v manjšem obsegu, in sicer na področjih, kjer so potrebna posebna znanja in usposobljenosti. Taki nadzori se izvajajo predvsem na področju tajnih podatkov, orožja in eksploziva. Samo število zaposlenih pa na to ne vpliva, ker je delo organizirano tako, da so omenjena področja na IRSNZ pokrita z inšpektorji, ki imajo ustrezna znanja in so za to tudi ustrezno usposobljeni. Na podlagi omenjenih dejstev je hipoteza ovržena.

Hipoteza 3: Na vseh področjih delovanja Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve se največ kršitev zgodi na področju zasebnega varovanja.

Področje zasebnega varovanja zajema varovanje javnih prireditev, nočnih lokalov in diskotek, objektov državnega pomena in kritične infrastrukture, javnih prireditev na prostem (npr. nogometne tekme, večji koncerti) itd. Na podlagi letnega poročila spada omenjeno področje med prioriteto področje izvajanja inšpekcijskega nadzora, zaradi česa je pričakovati, da se na tem področju pojavlja tudi največ kršitev. Zastavljeno hipotezo smo preverjali tudi s sedmim vprašanjem v intervjuju. Na podlagi zastavljenega vprašanja smo dobili pozitiven odgovor, da največ inšpekcijskih nadzorov izvedejo ravno na področju zasebnega varovanja. Največ pozornosti posvečajo področjem, na katerih je prisotno večje število obiskovalcev. To so predvsem javne prireditve, nočni lokali in diskoteke ter kritična infrastruktura. S tem je zadnja hipoteza potrjena.

Med raziskavo je bilo ugotovljeno, da ni zakonsko določenega števila inšpekcijskih nadzorov na letni ravni in pogostosti nadzora pri posameznemu zavezancu. Menim, da bi bilo treba določiti nek normativ, ki bi veljal za vse inšpekcije. S tem bi se zagotovila enotno delovanje in sistematičen pristop nadzorovanja. Problem se lahko pojavi v primeru povečanja števila inšpekcijskih nadzorov (zaradi povečanja števila zavezancev), saj je na IRSNZ trenutno zaposlenih 12 inšpektorjev. Čeprav trenutno obvladujejo situacijo, bi povečanje števila zavezancev lahko povzročilo preobremenjenost inšpektorjev, zaradi česar bi se pojavila potreba po zaposlitvi dodatnih ljudi. V zadnjih letih je opaziti povečanje števila prekrškovnih ukrepov. Menim, da bi bilo treba glede tega ukrepati, kajti s tem ni izpostavljena preventivna funkcija delovanja inšpekcij, ki je njihov osnovni namen. Potrebne bi bile spremembe tudi v zakonodaji, ki je pomanjkljiva oziroma v nekaterih primerih nedorečena. Pri spremembi predpisov ali pripravi nove zakonodaje bi vsekakor morali sodelovati tudi izvajalci inšpekcijskega nadzora, ki poznajo dejansko stanje v praksi. Na tak način bi se odpravile nedorečenosti oziroma težave, s katerimi se inšpektorji srečujejo pri svojem delu. IRSNZ opravlja inšpekcijski nadzor na več področjih, zaradi česar bi inšpektorji lahko imeli več usposabljanj in izobraževanj z različnih področij. To bi vsekakor vplivalo na večjo učinkovitost in kakovost opravljanja dela. Z raziskavo je bilo med drugim ugotovljeno, da IRSNZ pri svojem delu sodeluje s policijo in drugimi inšpektorati, s katerimi si izmenjujejo informacije. Smiselno bi bilo bolje izkoristiti informacijsko in komunikacijsko tehnologijo. Vzpostavitev enotnega informacijskega sistema bi omogočila hitrejše pridobivanje podatkov, ki jih inšpektorji potrebujejo pri svojem delu, poleg tega pa bi se okrepila povezanost in sodelovanje vseh izvajalcev nadzora. V zadnjem času se pojavljajo težave pri varovanju prireditvev, kjer v veliki meri varovanje prevzamejo rediteljske službe (različni s. p.), za kar pa niso usposobljene. Rediteljstvo je namreč urejeno v ZJZ, sama njihova dejavnost pa že sega v sfero zasebnega varovanja, za kar je treba pridobiti ustrezno licenco. Problem predstavljajo primeri, ko se iz enega inšpekcijskega nadzora izpelje več prekrškovnih ukrepov, kar posledično poveča število teh.

6 ZAKLJUČEK

Izvajanje inšpekcijskega nadzora je bistveno pri varovanju javnega reda in javne varnosti. Za to je zadolžen med drugimi tudi IRSNZ, ki svoje naloge opravlja kot inšpekcijski in prekrškovni organ na različnih področjih. Temeljna sistemska zakona, ki urejata področje inšpekcijskega nadzora, sta ZIN in ZUP.

Diplomsko delo na začetku poda splošne značilnosti o inšpekcijskem nadzoru. Podrobneje so predstavljeni nadzor, organizacija inšpekcijskih služb ter načela inšpekcijskega nadzora. Prekrškovni postopek je opisan preko zgodovinskega razvoja prekrškovnega prava v Sloveniji. Opisan je hitri postopek o prekršku, ki ga vodijo inšpektorji v vlogi prekrškovnih organov. V nadaljevanju je predstavljena organiziranost in področja delovanja IRSNZ. Na koncu je ponazorjena analiza letnih poročil IRSNZ za obdobje 2016–2018, podani so rezultati intervjuja. Analiza je bila osredotočena na področje zasebnega varovanja.

Raziskava je pokazala, da po številu inšpekcijskih nadzorov izstopa zasebno varovanje. Razlog za to je, da inšpektorji večjo pozornost posvečajo področjem, na katerih je prisotno večje število ljudi oziroma obiskovalcev. Na omenjenem področju se je povečalo število prekrškovnih odločb, kar je posledica povečanega števila izvedenih prekrškovnih postopkov po uradni dolžnosti. Glavni razlog za kršitve s tega področja je bilo delo na črno. Inšpektorji svoje delo opravljajo v sodelovanju s Policijo, Tržnim inšpektoratom RS, Finančno upravo RS in Inšpektoratom RS za delo. To je videti v skupnih nadzorih in medsebojni izmenjavi informacij. Prav tako IRSNZ sodeluje z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge ter Direktoratom za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo. Inšpektorji svoje znanje izpopolnjujejo v okviru usposabljanj in izobraževanj, ki zajemajo upravno in prekrškovno področje.

V smislu izvajanja inšpekcijskega nadzora se pojavi vprašanje, kako zavezanci oziroma konkretno na izvedeno analizo področja zasebnega varovanja zasebno varnostni subjekti ocenjujejo izvajanje nadzora s strani IRSNZ.

Izhodišče za nadaljnje delo bi bila lahko izvedena anketa med zasebno varnostnimi subjekti ali zaposlenimi inšpektorji IRSNZ, katerih je trenutno 12. S tem bi dobili vpogled v izvajanje nadzora še iz drugega zornega kota. Rezultati ankete bi pokazali širše informacije v povezavi z izvajanjem nadzora, na podlagi katerih bi se lahko odpravile pomanjkljivosti oziroma uvedle izboljšave za delo v prihodnje.

Uporabnost rezultatov, pridobljenih na podlagi analize letnih poročil IRSNZ za zadnja tri leta, in intervjuja se kaže v tem, da je na enem mestu prikazan sistem delovanja in izvajanja inšpekcijskega nadzora s strani IRSNZ.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

- Anžič, A. (1996). *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana: Enotnost.
- Bizjak, D. (2010). *Zakon o inšpekcijskem nadzoru*. Ljubljana: Upravna akademija.
- Dvojmoč, M. & Sotlar, A. (2018). Profesionalizacija zasebnega varstva v Sloveniji. *Varstvoslovje*, 20(3), str. 358–376.
- Čas, P., Filipčič, K., Fišer, Z., Gril, S., Jenull, H., Kovač, P. ... Selinšek, L. (2018). *Zakon o prekrških (ZP-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Golob, R. (1997). *Sistemi zaščite in varovanja oseb in premoženja*. Ljubljana: Samozaložba.
- Gostič, Š. & Kečanović, B. (2004). *Zakon o zasebnem varovanju (ZZasV): s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Gril, S. & Viltušnik, R. (2011). *Osnove prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Jerovšek, T. (2007). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T. & Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (2011). Inšpekcije med upravnim ukrepanjem in prekrškovnimi sankcijami. *Pravna praksa*, 30/1008(36), str. 6–9.
- Kovač, P., Kerševan, E., Pečarič, M., Remic, M., Orel, N., & Čas, P. (2016). *Inšpekcijski nadzor: razprave, sodna praksa in komentar zakona*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Kovač, P. & Orel, N. (2017). Problematika inšpekcijskih prekrškovnih pooblastil za dobro upravo. V A. Aristovnik & P. Kovač (ur.), *Izzivi demokratične in učinkovite oblasti: izbrani vidiki delovanja avtoritativnih organov slovenske javne uprave* (str. 69–83). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Pečarič, M. (2012). Odprt pomen in vloga slovenskih inšpekcij v 21. stoletju. *Javna uprava*, 48(1–2), str. 65–91.
- Pečarič, M. (2018). *Osnove splošnega upravnega prava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Pečarič, M. (2017). Vloga nadzora nad izvajanjem dejavnosti v javnem interesu. V A. Aristovnik & P. Kovač (ur.), *Izzivi demokratične in učinkovite oblasti: izbrani vidiki delovanja avtoritativnih organov slovenske javne uprave* (str. 51–67). Ljubljana: Fakulteta za upravo.

- Perpar, M. (2009). Razmerje med nadzornimi in prekrškovnimi postopki. *Zbornik 4. dnevi prekrškovnega prava* (str. 121–128). Ljubljana: GV Založba.
- Rakar, I., Doljak, E., & Tičar, B. (2016). Inšpekcijski nadzor na državni in lokalni ravni ter njegov prispevek k varnosti v občinah. *Varstvoslovje*, 18(3), str. 251–264.
- Savski, S., Grilc, B., Jarc, S., & Mele, Z. (2012). *Zakon o detektivski dejavnosti s komentarjem; Zakon o zasebnem varovanju s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Šorli, M. (2009). Hitri postopek v praksi Vrhovnega sodišča RS. *Zbornik 4. dnevi prekrškovnega prava* (str. 49–56). Ljubljana: GV Založba.

VIRI

- Hakala, J. (2008). Why regulate manned private security? Pridobljeno s <http://smooz.4your.net/asisonline/files/WhyRegulatereport2008.pdf>
- Kazenski zakonik (KZ-1). Uradni list RS, št. 55/08, 66/08, 39/09, 91/11, 50/12, 54/15, 6/16, 38/16, 27/17.
- Koman, A. (9. 1. 2019). Materialnopravna ureditev prava prekrškov in postopek o prekršku. Pridobljeno s http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Upravna_akademija/IZPITI_IN_SEMINARJI/igor/Materialno__pravna__ureditev__prava_o__prekrskih.pdf
- Ministrstvo za notranje zadeve. (2019). Poročilo o delu Inšpektorata RS za notranje zadeve za leto 2016, 2017 in 2018. Pridobljeno s http://www.mnz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/
- Ministrstvo za notranje zadeve. (2019a). Inšpektorat RS za notranje zadeve. Pridobljeno s http://www.mnz.gov.si/si/varnost_in_nadzor/inspektorat_rs_za_notranje_zadeve/
- Morre, L. (2004). Panoramic Overview of Private Security Industry in the 25 Member States of the European Union. Bruselj: CoESS/Uni-Europa. Pridobljeno s http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/global_data_and_statistics/coess_facts-figures_2004.pdf
- Mrak, A., Habič, S., & Peterka, S. (2015). Ali so inšpekcijski postopki res transparentni in učinkoviti? Ljubljana: Transparency International Slovenia – Društvo Intergriteta. Pridobljeno s http://www.transparency.si/images/publikacije/PP_inspekcije.pdf
- OECD. (2014). Regulatory Enforcement and Inspection, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD Publishing. Pridobljeno s <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>

- OECD. (2018). Regulatory Policy in Slovenia: Oversight Matters, OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD Publishing. Pridobljeno s <https://doi.org/10.1787/9789264291690-en>
- OECD. (2018a). OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit. Paris: OECD Publishing. Pridobljeno s <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>
- Orel, N. & Čas, P. (9. 1. 2019). Materialnopravna ureditev prava prekrškov, postopek o prekršku, praktična uporaba materialnopravnih določb in postopka iz ZP-1. Pridobljeno s http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Upravna_akademija/IZPITI_IN_SEMINARJI/igor/Ucno_gradivo_za_PUO_avgust_2014.pdf
- Pečarič, M. (2017). The Effect of Law Through Actions of Inspections. V P. Kovač (ur.), *International Public Administration Review* (str. 129–143). Ljubljana: Fakulteta za upravo. Pridobljeno s <http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-A6JGJA3T/3c972456-54e5-4766-8364-a55c1b0475c9/PDF>
- Strom K., Berzofsky M., Shook-Sa B., Barrick K., Daye C., Horstmann N., & Kinsey S. (2010). The Private Security Industry: A Review of the Definitions, Available Data Sources and Paths Moving Forward. Pridobljeno s <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bjs/grants/232781.pdf>
- Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje. (2016). Država na spletu. Pridobljeno s <http://www.gov.si/drzava-na-spletu/>
- Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 75/16.
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Ur. list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07, 40/14.
- Zakon o prekrških (ZP-1). Ur. list RS, št. 7/03, 86/04, 23/05, 44/05, 55/05, 44/06, 51/06, 70/06, 115/06, 139/06, 3/07, 17/08, 21/08, 76/08, 108/09, 109/09, 45/10, 9/11, 29/11, 21/13, 111/13, 74/14, 92/14, 32/16, 15/17.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05, 119/05, 24/06, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13.
- Zakon o zasebnem varovanju (ZZasV-1). Ur. list RS, št. 17/11.

PRILOGE

PRILOGA 1: INTERVJU

1. IRSNZ je po organizacijski obliki sedežni organ na državni ravni, ki nima regijskih izpostav. Ali po vašem mnenju tak način delovanja predstavlja ovire pri izvajanju inšpekcijskega nadzora?

Ne. Tak način ne predstavlja nobene ovire pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora. Kljub temu da je IRSNZ sedežni organ, izvajamo naloge in pooblastila na območju celotne Slovenije brez težav. Mogoče predstavlja manjšo ovira le to, da se morajo inšpektorji v nadzore voziti po celi Sloveniji, kar jim vzame kar nekaj časa. Takšna oblika delovanja pa predstavlja tudi prednost, saj inšpektorji niso povezani z lokalnim okoljem (poznanstva z zavezanci ...) in brez težav izvajajo inšpekcijske postopke.

2. IRSNZ deluje kot upravni in prekrškovni organ. Čeprav naj bi bilo delovanje inšpekcijskih organov praviloma preventivno, je v zadnjih letih opaziti povečanje števila izdanih prekrškovnih odločb. Kaj bi izpostavili kot glavne vzroke za to povečanje?

Glavni vzrok za povečanje števila izdanih prekrškovnih odločb je v tem, da se je povečalo število izvedenih prekrškovnih postopkov, ki so jih inšpektorji izpeljali po uradni dolžnosti. Omenjeni prekrški so bili ugotovljeni v sklopu izvedenih inšpekcijskih postopkov. V zadnjem obdobju se je povečalo število ugotovljenih kršitev na področju zasebnega varovanja, predvsem z vidika dela na črno. Dogaja se namreč, da varnostne službe zaradi pomanjkanja kadra na trgu dela izvajajo varovanje z osebami, ki ne izpolnjujejo pogojev za izvajanje varovanja (t. i. črnimi varnostniki), oziroma varovanje izvajajo z varnostniki, s katerimi nimajo sklenjenega delovnega razmerja. V določenih primerih se iz enega inšpekcijskega postopka lahko izpelje več prekrškovnih postopkov (pravna, odgovorna oseba, varnostnik ...).

3. Kako bi opredelili učinkovitost inšpekcijskega nadzora oziroma kdaj je po vašem mnenju inšpekcijski nadzor učinkovit?

Inšpekcijski nadzor je učinkovit takrat, ko inšpektorji ob nadzorih ne ugotovijo nobenih pomanjkljivosti in zavezanci izvajajo svoje delo v skladu z veljavno zakonodajo. Merilo za učinkovitost nikakor ni število izdanih odločb in znesek pobranih glob, temveč težnja k temu, da bi večina zavezancev s pomočjo inšpekcije skozi leta delovala bolj zakonito in pravilno. Ob takem delovanju bodo inšpekcije v represivnem smislu potrebne le za majhen delež zavezancev, v preostalem delu pa se bo učinkovitost inšpekcije kazala predvsem skozi preventivno delovanje do zavezancev.

4. Število zaposlenih na IRSNZ je v zadnjih letih manjše kot v začetku delovanja. Ali število zaposlenih vpliva na kakovost in učinkovitost opravljenih inšpekcijskih nadzorov ter ali ima to vpliv, da se inšpekcijske nadzore ne vodi celovito, temveč bolj ciljno usmerjene?

Število zaposlenih nikakor ne vpliva na kakovost in učinkovitost inšpekcijskih nadzorov. Trenutno je na IRSNZ zaposlenih dvanajst inšpektorjev, ki dnevno na terenu izvajajo inšpekcijske nadzore. Ocenjujemo, da je trenutno število inšpektorjev ustrezno glede na problematiko in področja dela, ki jih pokriva inšpektorat.

Število zaposlenih tudi nikakor ne vpliva na to, da bi se inšpekcijski nadzori ne vodili celovito. IRSNZ je v zadnjem obdobju pristopil k izvajanju celovitih inšpekcijskih nadzorov, kar ima za posledico tudi več ugotovljenih kršitev (izpeljanih prekrškovnih postopkov) in ne nazadnje tudi boljše stanje na posameznih področjih nadzora.

Glede ciljno usmerjenih nadzorov pa lahko povemo, da se v IRSNZ-ju izvajajo v manjšem obsegu, in sicer na področjih, kjer so potrebna posebna znanja in usposobljenosti. Tako se ciljno usmerjeni nadzori izvajajo predvsem na področju tajnih podatkov, orožja in eksploziva. Samo število zaposlenih pa na to ne vpliva, ker je delo organizirano tako, da so omenjena področja na IRSNZ pokrita z inšpektorji, ki imajo ustrezna znanja in so za to tudi ustrezno usposobljeni.

5. ZIN določa, da so le stranke v postopku lahko seznanjene z odločbami in sklepi, ki so bili izdani v inšpekcijskem nadzoru. Po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ, Uradni list RS, št. 51/06, 117/06, 23/14, 50/14, 19/15, 102/15, 7/18) pa so pravnomočne odločbe inšpektorata javne (razen izjem), vendar pridobivanje podatkov na podlagi informacij javnega značaja predstavlja časovno, administrativno in finančno oviro. Kakšna se vam zdi dosedanja ureditev glede omenjenega?

Na IRSNZ je bilo v zadnjih dveh letih (leta 2017 – 369 in leta 2018 – 161) podanih 530 zahtev za pridobivanja podatkov na podlagi informacij javnega značaja. Vse zahtevke je IRSNZ posredoval v zakonsko postavljenih rokih. Vsekakor omenjeni zahtevki predstavljajo predvsem časovno in administrativno ovir, manj pa finančno, ker zahtevke posredujemo v elektronski obliki.

Glede zakonske ureditve omenjenega področja IRSNZ nima pripomb, lahko pa tak način ureditve predstavlja težavo, v kolikor bi se povečalo število zahtevkov po ZDIJZ. Trenutno so na IRSNZ za posredovanje informacij po ZDIJZ pristojne tri osebe, ki glede na število zahtevkov na letni ravni obvladujejo trenutno situacijo.

6. Ali se inšpektorji v sklopu dela udeležujejo usposabljanj in izobraževanj? Katerih, koliko na leto, od česa je odvisna upravičenost udeležbe?

Inšpektorji IRSNZ se v sklopu dela redno udeležujejo usposabljanj in izobraževanj, ki jih organizira MNZ, MJU in zunanji izvajalci. V sklopu IRSNZ vsako leto organiziramo najmanj dvodnevno izobraževanje za vse inšpektorje in zaposlene, ki zajema upravno in prekrškovno področje. Omenjena izobraževanja so neposredno usmerjena v področja dela, ki jih pokriva IRSNZ in so podkrepjena s primeri, do katerih pridejo inšpektorji v svojih postopkih.

Prav tako se inšpektorji udeležujejo izobraževanj glede ustrezne komunikacije in obvladovanja stresnih situacij.

7. Prioritetno področje izvajanja inšpekcijskega nadzora predstavlja za IRSNZ zasebno varovanje. Kateri obliki varovanja (npr. javne prireditve, nočni lokali in diskoteke, kritična infrastruktura itd.) posvečate največ pozornosti oziroma kje se največkrat pojavljajo težave in zakaj?

Drži. IRSNZ največ inšpekcijskih nadzorov izvede na področju zasebnega varovanja. Dejansko največ pozornosti posvečamo področjem (javne prireditve, nočni lokali in diskoteke ter kritična infrastruktura), kjer je prisotno večje število ljudi oz. obiskovalcev. Nadzori na omenjenih področjih se praviloma izvajajo in opravljajo ponoči in preko vikendov, kar IRSNZ loči od drugih inšpektoratov, ki svoje delo opravljajo praviloma podnevi in ob delovnih dneh.

Največ pomanjkljivosti inšpektorji ugotavljajo pri zagotavljanju ustreznega števila varnostnikov na posamezni prireditvi, njihovi usposobljenosti in preobremenjenosti le teh. Trenutno število varnostnikov v Sloveniji ne zadostuje trenutnim potrebam po varovanju (predvsem javnih prireditev in gostinskih lokalov), kar potrjujejo tudi same varnostne službe, ki ne morajo več zagotoviti ustreznega kadra za varovanje.

8. Ali pri opravljanju dejavnosti pogosto sodelujete z drugimi organi oziroma institucijami?

IRSNZ zelo dobro sodeluje s Policijo in drugimi inšpektorati (TIRS, FURS, IRSD ...). Sodelovanje se kaže v skupnih nadzorih in v medsebojnem sodelovanju pri izmenjavi informacij. IRSNZ pri svojem delu sodeluje tudi z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge (DPDVN) ter Direktoratom za upravne notranje zadeve, migracije in naturalizacijo (DUNZMN), ki delujeta v okviru MNZ.