

**UNIVERZA V LJUBLJANI**

**FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**ANALIZA UČINKOVITOSTI INŠPEKCIJSKEGA  
NADZORA NAD IZBRANIMI IZVAJALCI GOSTINSKIH  
DEJAVNOSTI**

**Marjanca Verhovec**

**Ljubljana, avgust 2019**



**UNIVERZA V LJUBLJANI**

**FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**ANALIZA UČINKOVITOSTI INŠPEKCIJSKEGA NADZORA NAD  
IZBRANIMI IZVAJALCI GOSTINSKH DEJAVNOSTI**

Kandidatka: Marjanca Verhovec  
Vpisna številka: 04160409  
Študijski program: Visokošolski strokovni program Uprava I. stopnja  
Mentorica: Prof. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, avgust 2019



## IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Marjanca Verhovec, študentka Visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava I. stopnja, smer Javna uprava, z vpisno številko 04160409, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Analiza učinkovitosti inšpekcijskega nadzora nad izbranimi izvajalci gostinskih dejavnosti.

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 dobesečnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim 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 Ana Žagar.

Ljubljana, 8.8.2019

Podpis avtorja/-ice:



## POVZETEK

Diplomsko delo zajema upravno-pravno področje s poudarkom na dveh elementih, učinkovitosti inšpekcij in zakonitem delovanju gostinskih dejavnosti. Tema se dotika primarno pravnih, pa tudi ekonomskih in organizacijskih vidikov delovanja javne uprave. Z diplomskim delom želim prispevati k večji preglednosti nadzorov nad gostinskimi lokali, saj celotno področje gostinstva nadzoruje več različnih inšpektoratov.

Za diplomsko delo je bilo potrebno sekundarno raziskovanje, s proučevanjem različne literature in virov. Teoretični del je nastal s pomočjo metode klasifikacije in deskriptivne metode. V empiričnem delu so predstavljene statistična analiza relevantnih sodnih primerov iz upravnega spora in študija relevantnih primerov iz sodne prakse ter preveritev hipoteze. Slednja se nanaša na učinkovito pravno urejen inšpekcijski nadzor nad gostinskimi lokali v Sloveniji. Hipotezo sem preverila s primerjanjem podatkov iz letnih poročil pristojnih inšpektoratov. Z analizo pridobljenih podatkov od leta 2016 do 2018, ki zajemajo obseg in vrste ukrepov, zmanjševanje števila kršitev, sodelovanje inšpektoratov in morebitno razširjanje področij nadzora, sem zastavljeno hipotezo potrdila.

**Ključne besede:** učinkovitost, inšpektorat, inšpektor, inšpekcijski nadzor, upravni postopek, gostinstvo, gostinski obrati.

## **ABSTRACT**

### **ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF INSPECTIONS OF PARTICULAR CATERING ESTABLISHMENTS**

The diploma thesis covers the field of administrative law with emphasis on two elements: the effectiveness of inspections and the legal operation of catering establishments. The topic mainly touches upon the legal aspects, but also upon the economic and organizational aspects of the functioning of public administration. With the diploma thesis I want to contribute to a greater transparency of inspections of catering establishments, as the entire catering industry is supervised by several inspectorates.

The diploma thesis required secondary research, namely the study of various literature and sources. The theoretical section was written using the classification method and the descriptive method. The empirical section presents a statistical analysis of relevant court cases relating to the administrative dispute, a study of relevant cases from case law, and a verification of the hypothesis. The hypothesis refers to the effective legal inspection of catering establishments in Slovenia. The hypothesis was verified by comparing the data from the annual reports of the competent inspectorates. By analyzing the data from 2016 to 2018, which include the number and types of actions, a reduction in the number of violations, cooperation among inspectorates and a potential expansion of the jurisdiction of inspectorates, the hypothesis was confirmed.

**Keywords:** effectiveness, inspectorate, inspector, inspection, administrative procedure, catering, catering establishments.



# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA .....	iii
POVZETEK .....	v
ABSTRACT .....	vi
KAZALO .....	vii
KAZALO PONAZORITEV .....	viii
KAZALO GRAFIKONOV .....	viii
KAZALO TABEL .....	viii
KAZALO SLIK.....	viii
1 UVOD .....	1
2 GOSTINSTVO.....	3
2.1 UVODNO.....	3
2.2 GOSTINSKA DEJAVNOST IN POGOJI ZA NJENO IZVAJANJE.....	4
2.3 ZAKONODAJA O GOSTINSTVU .....	5
3 INŠPEKCIJSKI NADZOR KOT SISTEMSKI OKVIR.....	6
3.1 NAMEN IN CILJ TER PREDPISI O INŠPEKCIJSKEM NADZORU .....	6
3.2 TEMELJNA NAČELA INŠPEKCIJSKEGA NADZORA .....	7
3.3 TEK INŠPEKCIJSKEGA POSTOPKA.....	8
3.4 GLAVNI INŠPEKCIJSKI UKREPI .....	10
4 VRSTE IN OBLIKE INŠPEKCIJ NAD GOSTINSKIMI DEJAVNOSTMI .....	13
4.1 ORGANIZIRANOST INŠPEKCIJSKIH SLUŽB NA GOSTINSKEM PODROČJU.....	14
4.2 PRISTOJNOST IN UKREPI TIRS .....	14
4.3 PRISTOJNOST IN UKREPI IRSD .....	17
4.4 PRISTOJNOST IN UKREPI ZIRS .....	19
4.5 PRISTOJNOST IN UKREPI IRSOP .....	21
4.6 PRISTOJNOST IN UKREPI FURS .....	22
5 ŠTUDIJA SODNE PRAKSE GLEDE INŠPEKCIJ V GOSTINSTVU .....	24
5.1 STATISTIČNA ANALIZA RELEVANTNIH SODNIH PRIMEROV IZ UPRAVNEGA SPORA.....	24
5.2 ŠTUDIJA IZBRANIH PRIMEROV .....	27
5.3 PREVERITEV HIPOTEZE IN PREDLOGI IZBOLJŠAV .....	30
6 ZAKLJUČEK .....	35
LITERATURA IN VIRI .....	36

## **KAZALO PONAZORITEV**

### **KAZALO GRAFIKONOV**

Grafikon 1: Področja nadzora relevantnih sodnih primerov .....	25
Grafikon 2: Leto izdane odločbe relevantnih sodnih primerov .....	25
Grafikon 3: Zavrnitev oziroma ugoditev tožbam v relevantnih sodnih primerih.....	26

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Seznam ministrstev in pripadajočih inšpekcijskih služb .....	13
Tabela 2: Obseg in vrste upravnih in prekrškovnih ukrepov v letu 2016.....	32
Tabela 3: Obseg in vrste upravnih in prekrškovnih ukrepov v letu 2017.....	32
Tabela 4: Obseg in vrste upravnih in prekrškovnih ukrepov v letu 2018.....	33
Tabela 5: Zmanjšanje števila kršitev.....	34

### **KAZALO SLIK**

Slika 1: Primer sodbe prehrambnega gostinskega obrata .....	27
Slika 2: Primer sodbe namestitvenega gostinskega obrata .....	29

# 1 UVOD

Zakonitost dela zavezancev, ki upravljajo z gostinskimi lokali po Zakonu o gostinstvu (ZGos, Uradni list RS, št. 93/07, 26/14 in 52/16), nadzirajo različne državne službe. Diplomsko delo obravnava samo določene vrste in oblike državnih služb, ki nadzorujejo skladnost s predpisi v gostinskih lokalih.

Inšpekcije štejemo med represivne organe, njihov cilj je delovati v smeri, da bi se odpravile vse morebitne neskladnosti in da uveljavijo veljavni pravni red, za to je pomembna tudi preventivna funkcija inšpekcij, saj lahko že samo z opozarjanjem in svetovanjem odvrnejo kršitve predpisov. Pri opravljanju svojih nalog delujejo na podlagi področnih predpisov, Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, Uradni list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07, 40/14) in Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 24/06, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).

Uprava s spremljanjem uspešnih in neuspešnih rezultatov dela posameznih inšpekcij z izvajanjem veljavne zakonodaje pri zavezancih dosegla določeno učinkovitost. O učinkoviti inšpekciji govorimo, ko se kršitve glede na prejšnja ukrepanja ne ponavljajo oziroma jih je v vseh pogledih manj kot prej.

V zvezi z delovanjem inšpekcijskega nadzora se pojavlja vprašanje učinkovitosti inšpekcijskih nadzorov. Na podlagi tega sem si postavila hipotezo »inšpekcijski nadzor nad gostinskimi lokali je v Sloveniji učinkovito urejen«, ki se nanaša na vprašanje učinkovitosti inšpekcijskih nadzorov v gostinskih lokalih. Za merilo učinkovitosti sem pri vsaki inšpekciji raziskala obseg in vrste ukrepov. Hipoteza bo potrjena, kolikor bom lahko ugotovila, da so predpisi pregledni in je jasno, kateri inšpektorat je pristojen, za kateri del poslovanja gostinskih lokalov in da le-ti med seboj dobro sodelujejo; če je potrebnih ukrepov oziroma kazni s časom v istovrstnih kršitvah čedalje manj in če hkrati pristojni inšpektorati razširjajo polja nadzora in se zato večja obseg ugotovljenih neskladnosti ter posledičnih upravnih in prekrškovnih ukrepov.

V diplomskem delu so opisane značilnosti in delovanje inšpekcijskega nadzora na splošno kot tudi določene vrste in oblike inšpekcij v gostinskih lokalih ter njihove značilnosti in delovanje. S tem želimo prispevati k večji preglednosti nadzorov nad gostinskimi lokali, ker jih nadzoruje toliko različnih inšpekcij. Raziskala sem, za kaj je posamezna inšpekcija pristojna, kateri so njeni ukrepi in katera zakonodaja ureja njeno delovanje. Sklepno sem oblikovala predloge za izboljšave na tem področju, tako z vidika učinkovitega nadzora kot tudi preglednosti s strani zavezanih lokalov.

Za večino dela sem uporabila sekundarno raziskovanje, preučevala sem domače in tuje strokovne vire, spletne vsebine in zakonske podlage, ki se navezujejo na obravnavano tematiko. V teoretičnem delu sem uporabila metodo klasifikacije in deskriptivno metodo. Teoretičnemu delu sledi empirični, kjer sem uporabila statistične podatke iz letnih poročil Inšpekcijskega sveta o delovanju pristojnih inšpektoratov na področju gostinstva. Dalje sem uporabila metodo študije primerov iz prakse. Določeno število relevantnih sodnih primerov iz upravnega spora sem najprej predstavila s statistično analizo. Nekaj izbranih primerov sodb s področja inšpekcijskega nadzorstva sem podrobneje analizirala, tako da sem opisala primer sodbe, argumente stranke oziroma zavezanca, argumente inšpektorja, argumente 1. stopenjskega in 2. stopenjskega organa ter sodišča.

V sledečem poglavju je v grobem opredeljen pojem gostinstva in kako se deli na različna področja. Predstavljeni so pogoji za izvajanje gostinske dejavnosti in zakonodaja, ki ureja to področje. Tretje poglavje opredeljuje pojem inšpekcijskega nadzora in vse osnove, ki jih zajema pojem. Naslednje poglavje opisuje vrste in oblike inšpekcij, ki izvajajo nadzor nad gostinskimi lokali, opisuje tudi, za katera področja je posamezna inšpekcija pristojna in kakšne ukrepe uporablja. Nato sledi empirični del, v katerem je najprej z uporabo statistične analize podatkov predstavljenih dvajset relevantnih sodnih primerov iz upravnega spora. V drugem delu so z uporabo metode študije primerov iz prakse podrobneje analizirana izbrana primera sodb s področja inšpekcijskega nadzorstva.

## 2 GOSTINSTVO

Gostinstvo je pomembna dejavnost v gospodarstvu in eden temeljnih delov turizma, definiramo ga lahko kot obsežna in kompleksna dejavnost, ki obsega vse postopke, povezane z nudenjem prenočišč, hrane, brezalkoholnih in alkoholnih pijač ter drugih stvari, npr. tobačnih izdelkov, igralnih avtomatov ipd. Pomeni tudi opravljanje storitev, ki vzbudijo pri gostu občutek dobrodošlice – prijazno okolje, kakovost, toplina, prispevek k udobju. Glavni cilji ekonomskih aktivnosti, ki jih gostinstvo vključuje, so zadovoljiti potrebe po nastanitvi, hrani in pijači stran od doma (Davis, Lockwood, Alcott & Pantelidis, 2012).

### 2.1 UVODNO

Številni pisni viri in nekaj slikovnih upodobitev, dokazuje, da se je gostinstvo v Sloveniji izvajalo že v času Rimljanov. Ugled gostilničarjev je rasel stoletja, gostinstvo je bila zelo donosna obrt, ki so jo pogosto dopolnjevali s trgovino, prevozništvom, mesarijo, žago ali mlinom. V prvi polovici 19. stoletja se je ob prvi slovenski železniški progi (od Dunaja proti Trstu) začel razvoj turistične dejavnosti z odprtjem železniških gostiln, nekatere izmed njih so pridobile vlogo izletniških gostiln in s tem se je začela povezava gostinstva in turizma. Devetnajsto stoletje je čas, ko Slovenija postane del razvoja evropskega turizma. Takrat smo dobili prva turistična središča (Bled, Rogaška Slatina, Dobrna) in z njihovimi hoteli in restavracijami pomemben vpliv na razvoj gostinstva (Obrtno podjetniška zbornica, 2019).

Osnovni predpis, ki ureja področje gostinstva je ZGos. Pravna ali fizična oseba, ki želi opravljati gostinsko dejavnost, mora predhodno pridobiti odločbo o izpolnjevanju pogojev, določenih z ZGos. Interese gostinstva in turizma zastopata Združenje za turizem in gostinstvo pri Gospodarski zbornici Slovenije in Sekcija za gostinstvo in turizem pri Obrtni zbornici Slovenije. Zbornici se razlikujeta le po tem, da Združenje za turizem in gostinstvo pri Gospodarski zbornici Slovenije v obliki odborov združuje interese vseh članic v odborih za turistične agencije, žičnice, igralnice, s pododborom za igralne salone, marine, kampe, kongresno dejavnost in kopališča, v sekcijah združuje obmejne prodajalne, sobodajalce, hotelske gospodinje, direktorje za hrano in pijačo, kuharje in slaščičarje in sommelier-je. Sekcija za gostinstvo in turizem zastopa interese manjših gospodarskih subjektov, torej obrtnikov in samostojnih podjetnikov, predvsem s področja gostinstva in zasebnih penzionov, ki so člani Obrtne zbornice Slovenije. Skupna skrb obeh zbornic in njunih članov so: ustrezni pogoji dela, izobraževanje in skrb za kakovost, uresničevanje poslovnih interesov, uveljavljanje ugleda dejavnosti in poklica, povezovanje in uveljavljanje v evropskem in na svetovnem strokovnem področju. Glavne dejavnosti obeh zbornic so: spremljanje pogojev za delo in poslovanje svojih članov ter opravljanje aktivnosti za njegovo izboljšanje, predlaganje sprememb zakonodaje, zastopanje interesov članov pri

sklepanju kolektivnih panožnih pogodb, skrb za uveljavljanje skupnih interesov članov in skrb za redno in dopolnilno strokovno izobraževanje članov (Uran & Ovsenik, 2006).

## **2.2 GOSTINSKA DEJAVNOST IN POGOJI ZA NJENO IZVAJANJE**

Gostinstvo ali opravljanje gostinske dejavnosti, kot navaja ZGos, obsega pripravo in strežbo jedi in pijač ter nastanitev gostov (1. člen ZGos). Gostinsko dejavnost opravljajo pravne osebe in samostojni podjetniki, posamezniki, ki so registrirani za opravljanje gostinske dejavnosti, ter društva, ki imajo gostinsko dejavnost določeno v svojem temeljnem aktu, če izpolnjujejo pogoje, določene z navedenim zakonom (2. člen ZGos). Slednji navedeni subjekti so imenovani oziroma se zanje uporablja izraz gostinci. V določenih pogojih lahko gostinsko dejavnost opravljajo tudi sobodajalci in turistične kmetije (več v Zavrl, 2015).

Gostinska dejavnost se opravlja v gostinskih obratih ali zunaj njih. Gostinski obrati so ustrezno urejeni prostori, povezani glede na funkcionalnost, ki omogočajo opravljanje gostinske dejavnosti. Delijo se v nastanitvene in prehrabne gostinske obrate, prvi so hoteli, moteli, penzioni, prenočišča, gostišča, hotelska in apartmajska naselja, planinski in drugi domovi ter kampi. Med prehrabne štejemo restavracije, gostilne, kavarne, slašičarne, okrepčevalnice, bari in obrati za pripravo in dostavo jedi (več v Mihelčič, 2009).

Gostinska dejavnost se lahko opravlja zunaj gostinskega obrata v premičnih objektih oziroma v objektih, s sredstvi ali napravami, ki so prirejene v ta namen, lahko tudi v poslovnem prostoru, stanovanjskih prostorih ali kmetijah, na javnih prireditvah, sejnih in podobno, med turistično sezono v mestnih jedrih, na kopališčih, smučiščih in podobno (6. člen ZGos).

Za opravljanje gostinske dejavnosti, zunaj ali v prostorih gostinskega obrata, morajo biti izpolnjeni pogoji, ki jih določa ZGos in nekaj drugih predpisov. Za objekt, v katerem se namerava opravljati gostinska dejavnost, mora biti pridobljeno uporabno dovoljenje v skladu z zakonom, ki ureja graditev objektov, to je Zakon o graditvi objektov (ZGO-1, Uradni list RS, št. 102/04, 14/05, 92/05, 93/05, 111/05, 126/07, 108/09, 61/10, 20/11, 57/12, 101/13, 110/13, 22/14, 19/15, 61/17 in 66/17). Ostali minimalni pogoji za izvajanje gostinske dejavnosti so določeni v ZGos in z različnimi pravilniki. Bistveni pogoji za opravljanje gostinske dejavnosti, ki jih mora obvezno izpolniti vsak gostinec, ne glede na to, kje opravlja gostinsko dejavnost, so (Zavrl, 2015):

1. minimalni tehnični pogoji v zvezi s prostori za opravljanje dejavnosti (poslovni prostori, zunanje površine in zunaj obrata),
2. pogoji glede minimalnih storitev v posameznih vrstah gostinskih obratov, pri sobodajalcih in na turističnih kmetijah,
3. pogoji, ki se nanašajo na merila in način kategorizacije nastanitvenih gostinskih obratov,

4. pogoji glede zagotavljanja varnosti živil in varnosti ter zdravja pri delu,
5. pogoji o pridobitvi odločbe o obratovalnem času in
6. zadostitev sanitarno – zdravstvenih zahtev.

Gostinski obrati se glede na svojo ponudbo razvrščajo v vrste, nastanitveni obrati se po vrsti in kakovosti ponudbe razvrščajo tudi v kategorije. Vsaka oseba, ki želi opravljati gostinsko dejavnost, mora predhodno izpolniti pogoje za ustrezno vrsto in kategorijo gostinskega obrata in potem poslovati le s to vrsto oziroma oznako kategorije, za katero izpolnjujejo vse predpisane pogoje (11. člen ZGos).

## **2.3 ZAKONODAJA O GOSTINSTVU**

Med raziskovanjem gostinskega področja sem zasledila veliko predpisov, najpomembnejši za gostinstvo so sledeči:

- ZGos,
- Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih in o obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti (Uradni list RS, št. 35/17) in
- Pravilnik o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost (Uradni list RS, št. 78/99, 107/00, 30/06 in 93/07).

ZGos ureja opravljanje gostinske dejavnosti v Republiki Sloveniji. Zakon opredeljuje pojem gostinske dejavnosti, določa, kje se lahko le-ta opravlja, določa vrste gostinskih obratov in predpisuje temeljne pogoje za opravljanje gostinske dejavnosti. Določa tudi inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem zakona in upravne ukrepe, ter predpisuje globe za kršilce zakona (ZGos, 2019).

Na podlagi ZGos sta bila sprejeta naslednja podzakonska akta, ki podrobneje urejata posamezna področja iz zakona. Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih in o obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti določa minimalne tehnične pogoje, ki se nanašajo na poslovne prostore, opremo in naprave v posameznih vrstah gostinskih obratov. Določa tudi pogoje glede zunanjih površin gostinskih obratov in pogoje za opravljanje gostinske dejavnosti zunaj gostinskih obratov ter pogoje glede obsega storitev za opravljanje gostinske dejavnosti v posameznih vrstah gostinskih obratov, pri sobodajalcih in na turističnih kmetijah (1. člen Pravilnika).

Pravilnik o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost določa merila za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost (1. člen Pravilnika).

### 3 INŠPEKCIJSKI NADZOR KOT SISTEMSKI OKVIR

Inšpekcijski nadzor je temeljna naloga državne uprave, je nadzor nad izvajanjem in spoštovanjem zakonov in podzakonskih predpisov, ki sodi med oblike temeljne upravne kontrole. Sprejetje zakonov ni dovolj za vzpostavitev reda v državi, potrebna je tudi kontrola in skrb za izvajanje ter spoštovanje sprejetih zakonov, zato je nujno potreben učinkovit inšpekcijski nadzor (Boyne, Day & Walker, 2002).

#### 3.1 NAMEN IN CILJ TER PREDPISI O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

Temeljni namen inšpekcijskega nadzora je zagotavljanje enakosti pred zakonom. Prav je, da imajo zavezanci enake pogoje in možnosti za svoje delovanje, država mora zagotoviti, da bodo v enakih položajih enako ravnali. To zagotavlja s pomočjo inšpekcijskih služb, upravnih organov, ki na različnih področjih opravljajo inšpekcijski nadzor. V tem primeru inšpekcijski nadzor ni le nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, temveč je tudi zagotavljanje zakonitosti delovanja tako zavezancev kot inšpekcij (Kovač idr., 2016).

Inšpekcijski nadzor kot oblika upravne kontrole ima glavni cilj, zagotoviti spoštovanje veljavnih predpisov. Za doseg tega cilja je potrebno delovanje v smeri, da se odpravijo vse morebitne neskladnosti in uveljavi veljavni pravni red. Zato morajo inšpekcijske službe delovati področno in kot celota na obeh ravneh: operativno, s preventivnim opozarjanjem in represivno za uveljavitev aktualnega pravnega reda, ter sistemsko za izboljšanje prihodnjega pravnega reda (Kovač idr., 2016).

ZIN je krovni zakon pri urejanju inšpekcijskega nadzora, ki vsebuje tri vrste določb: *materialne določbe*, ki jih je bolj malo, ker pravice in obveznosti zavezancev večinoma določajo področni materialni zakoni. *Organizacijsko – tehnične določbe*, ki predstavljajo organizacijo inšpekcij in *postopkovne določbe*, ki navajajo postopek izvajanja inšpekcijskega nadzorstva. ZIN ureja specialne določbe o inšpekciji, zato se glede upravnih postopkov in oblastnih pristojnosti javne uprave uporablja subsidiarno oziroma le glede vprašanja, ki niso urejena s področnim zakonom. Inšpekcijski postopek praviloma urejajo področni zakoni, to so specialni predpisi, pretežno materialni zakoni, ki urejajo določeno upravno področje. Glede vseh postopkovnih vprašanj, ki niso urejena v ZIN oziroma posebnem, materialnem zakonu, se uporablja ZUP, ki ureja pravila postopka (3. člen ZIN). ZUP se uporablja podrejeno glede na ZIN in področne zakone (Jerovšek & Kovač, 2008).



### 3.2 TEMELJNA NAČELA INŠPEKCIJSKEGA NADZORA

V inšpekcijskih postopkih primarno velja vseh devet temeljnih načel po ZUP (6. – 14. člen ZUP), to so:

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

Temeljna načela ZUP so pretežno zaveze za organe in hkrati upravičenja za stranke, saj se večina načel nanaša na dolžnosti organov ali pravice strank (Jerovšek in Kovač, 2017). Poleg načel po Zakonu o splošnem upravnem postopku, ZIN navaja še štiri načela (4. – 7. člen ZIN), ki veljajo posebej za inšpekcije:

- načelo samostojnosti,
- načelo javnosti,
- načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov in
- načelo sorazmernosti.

Načelo samostojnosti in načelo varstva javnega in zasebnih interesov sta samo dopolnjeni in nadgrajeni načeli iz ZUP, prav tako lahko določene elemente načela javnosti in načela sorazmernosti zasledimo v ZUP, ZIN ju opredeljuje še posebej (Jerovšek & Kovač, 2008).

Inšpektorji se pri opravljanju inšpekcijskega nadzora odločajo po lastni presoji, brez spodbud in vpliva drugih, samostojni so pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil (4. člen ZIN), to jim določa zakon in za to ne potrebujejo posebnega pooblastila. Samostojnost ni absolutna, inšpektor je samostojen pri vodenju in odločanju v postopku glede na pooblastila po 18. in 19. členu ZIN, kot javni uslužbenec mora spoštovati druga navodila in odredbe delodajalca (Jerovše & Kladošek, 2004). Kar pomeni, da pri nadzorih v gostinskih obratih inšpektor sam začne postopek, ko ugotovi neskladje in ga tudi sam zaključi, določi ukrepe in rok itd.

Pri vseh nalogah, ki jih opravlja inšpektor, mora gledati na varovanje javnega interesa in hkrati varovanje interesa pravnih in fizičnih oseb (5. člen ZIN). To načelo ne velja samo v okviru posamičnega postopka, ampak ga je treba spoštovati v vseh fazah inšpekcijskega nadzora. Inšpektorji morajo omogočiti čim lažje uveljavljanje pravic pravnim in fizičnim osebam, ob tem morajo nadzirati, da z uveljavljanjem pravic ne povzročajo škode drugim

oziroma da s tem ni prizadeta javna korist (več v Kovač idr., 2016). V gostinstvu se to načelo krši npr. če zaposleni postreženo zaračuna po višji ceni, kot je na ceniku, če se streže pokvarjena hrana ali pijača, če delavec ni obveščen o varstvu in zdravju pri delu ipd.

Načelo javnosti določa, da bi inšpekcije lahko v smislu partnerske uprave delovale bolj preventivno in ne le represivno, namenjeno je tudi preventivnemu ravnanju zavezancev. Inšpektorji oziroma inšpekcijski organi obveščajo javnost o svojih ugotovitvah in ukrepih, za zavarovanje pravic pravnih ali fizičnih oseb, ter za zagotovitev spoštovanja pravnega reda oziroma odločb inšpektorjev (6. člen ZIN). Inšpekcije, s ciljem preventivnega ukrepanja, na več načinov delujejo v smislu obveščanja in osveščanja javnosti (Jerovšek & Kladošek, 2004). Gostinci imajo dostop do informacij o delovanju inšpekcij, ki nadzorujejo njihov obrat in se lahko z njimi preventivno seznanijo, ter tako poskrbijo, da njihov obrat deluje v skladu s predpisi.

Načelo sorazmernosti določa, da inšpektorji pri izvrševanju svojih pooblastil, izbiri ukrepov in določitvi roka za odpravo nepravilnosti posegajo v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora (7. člen ZIN). Pri odločanju mora inšpektor pretehtati med ukrepom in ciljem, pri izbiri ukrepov mora upoštevati težo kršitve in izreči ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. Rok za odpravo nepravilnosti pa določi glede na težo kršitve, njene posledice za javni interes in okolščine zavezanca, od katerih je odvisno v kolikšnem času lahko le-ta odpravi nepravilnosti (več v Kovač idr., 2016). Gostinec mora za storjeno kršitev prejeti primerno sankcijo, da kršitev odpravi in je v prihodnje ne ponovi.

»Poleg teh štirih načel ZIN navaja še tri načela delovanja v sklopu odgovornosti glavnega inšpektorja kot predstojnika inšpektorata. Glavni inšpektor mora zagotavljati, da inšpektorat upošteva: zakonitost, kakovost in učinkovitost (med drugimi se ta razsežnost nanaša na skrb za izvršitev izrečenih ukrepov in sodelovanja med različnimi inšpekcijami)« (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 15).

### **3.3 TEK INŠPEKCIJSKEGA POSTOPKA**

Inšpektorji izvajajo več postopkov. Inšpekcijski upravni postopek je označen kot poseben upravni postopek, predmet odločanja je upravna zadeva. »Inšpekcijski postopek praviloma urejajo področni, pretežno materialni zakoni, ki urejajo določeno upravno področje, pri določenih inšpekcijah poznamo v pravnem redu Slovenije tudi zakone o področnih inšpekcijah, ki le-te vzpostavljajo, ter pravila ZIN, ki ureja specialne določbe o inšpekciji za razliko od siceršnjih upravnih postopkov in oblastnih pristojnosti javne uprave in ZUP. Med temi predpisi je vzpostavljeno razmerje subsidiarnosti« (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 9). Postopkovni sistem v grobem določata področni zakon in podrejeno oziroma dopolnilno ZUP, torej glede vseh postopkovnih vprašanj, ki niso urejena v Zakonu o inšpekcijskem

nadzoru oziroma posebnem, materialnem zakonu, se uporablja ZUP. ZUP ureja splošna pravila upravnega postopka na vseh upravnih področjih v vseh upravnih stvareh (Jerovšek & Kovač, 2017).

Inšpekcijski upravni postopek se vedno začne po uradni dolžnosti, in sicer, če inšpektor sam ugotovi kršitev predpisov, ali če prejme prijavo, ki je lahko anonimna, od posameznikov oziroma prizadetih oseb. Pred začetkom postopka je potrebno preveriti, ali je upravni organ pristojen za izvedbo, če ima potrebna pooblastila, s katerimi lahko nato poda primerne ukrepe. Uvedba inšpekcijskega postopka začne teči od trenutka, ko inšpektor opravi prvo kakršnokoli dejanje v postopku. Vlagateljeve prijave, vloge ali pritožbe niso enakovredne zahtevi za uvedbo postopka, ki se vodi po uradni dolžnosti, ampak so le podlaga za morebitno pobudo organu, da uvede tak postopek. Upravni organ ni vezan na prijavo ali pobudo prijaviteljev, kar pomeni, da slednji s prijavo ne doseže uvedbe postopka po uradni dolžnosti, po prejetju prijave se inšpektor glede na verjetnost nespoštovanja zakona sam odloči ali bo preučil zadevo ali ne oziroma ali bo začel postopek po uradni dolžnosti ali ne. Zaradi varovanja javne koristi mora organ vse prejete prijave obravnavati in stranki podati razloge, če se odloči, da ne bo uvedel postopka (Vlaj, 1999).

Po začetku upravnega postopka sledi druga faza, v kateri inšpektor vodi ugotovitveni in dokazni postopek. »Oba postopka se nanašata na zbiranje in preverjanje resničnosti dejstev, na podlagi katerih bo nadalje sprejeta odločitev o zadevi. Katera dejstva in okoliščine so potrebni za odločitev, določa posebni materialni zakon s postavitvijo meril in pogojev za ugoditev ali zavrnitev zahtevka« (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 21). Postopka se po zakonu obravnavata zaporedno, ampak se v resničnem življenju tesno prepletata. Razlikujta se po tem, da se ugotovitveni postopek navezuje na dejstva, dokazni postopek pa na izvedbo dokazil o nakazanih dejstvih (Jerovšek & Kovač, 2017).

Ugotovitveni postopek se lahko izvede v skrajšani ali posebni obliki. Skrajšani ugotovitveni postopek se vodi v primerih, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu (ogrožanje življenja in zdravja ljudi, večje premoženjske škode, ogrožanje javne varnosti, kršitve javnega reda in miru). Organ lahko takoj odloči o zadevi, lahko se opre na splošno znana dejstva in okoliščine ter na uradne podatke, ki so organu že znani (Vlaj, 1999).

V primerih, ko je za odločitev potrebna ugotovitev dejstev in okoliščin, se izvede poseben ugotovitveni postopek. S posebnim ugotovitvenim postopkom se stranki ponudi možnost, da zavaruje in uveljavi svoje pravice in pravne koristi. Inšpektor v teh primerih odloči na podlagi lastnih ugotovitev pri ogledu in na podlagi dokazov, med katere sodijo zlasti listine, izjave prič in strank ter izvedencev (Vlaj, 1999).

Inšpekcijski postopek se v primeru ugotovljenih kršitev in nepravilnosti zaključi tako, da pristojni inšpektor izda odločbo, s katero zavezancu naloži določene ukrepe. V primeru, da

je bilo v postopku inšpekcijskega nadzora ugotovljeno, da zavezanec ni storil kršitve zakona ali drugega predpisa, se inšpekcijski postopek ustavi s sklepom ali v obliki zapisa o ustavitvi postopka na koncu zapisnika o inšpekcijskem nadzoru (Jerovšek & Kovač, 2017).

### **3.4 GLAVNI INŠPEKCIJSKI UKREPI**

Inšpektor lahko po zaključenem ugotovitvenem in dokaznem postopku odredi določene ukrepe, upoštevati mora načelo sorazmernosti in ukrepe določati tako, da zavezancu prvo izreče najmilejši ukrep, če ga zavezanec ne upošteva, mu izreče strožjega.

Če inšpektor pri izvrševanju nalog inšpekcijskega nadzora presodi, da je kršen zakon ali drug predpis oziroma drug akt, katerega izvajanje nadzoruje, je dolžan ukrepati skladno s svojimi pristojnostmi (ZIN, člen 32). »Pri tem je lahko njegov ukrep upravni ali prekrškovni. Po ZIN ima inšpektor na razpolago dve vrsti upravnih ukrepov: kršitelja lahko na ugotovljene nepravilnosti samo ustno opozori (mu izreče upravno opozorilo), ali mu izda ustrezno upravno odločbo« (Inšpekcijski svet, 2017, str. 17).

»Prekršek je dejanje, ki pomeni kršitev zakona, uredbe vlade ali odloka samoupravne lokalne skupnosti, ki je kot tako določeno kot prekršek in je zanj predpisana sankcija za prekršek. Zakon o prekrških (ZP-1, Uradni list RS, št. 29/11, 21/13, 111/13, 74/14, 92/14, 32/16 in 15/17) ureja pristojnosti odločanja o prekrških. O prekrških na I. stopnji v t. i. hitrem postopku odločajo prekrškovni organi (upravni organi in drugi državni organi in nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški) in sodniki okrajnih sodišč v rednem sodnem postopku. Zoper odločbe prekrškovnih organov ni dovoljena pritožba, vendar je možno vložiti zahtevo za sodno varstvo. V tem primeru o prekršku odloči sodišče na I. stopnji, ki začne postopek na novo. V postopku o prekršku je za odločanje na II. stopnji pristojno višje sodišče« (Inšpekcijski svet, 2017, str. 17). Tovrstni ukrepi se v gostinstvu največkrat uporabljajo v primerih, ko gostinec nima urejene namembnosti, uporabnega ali gradbenega dovoljenja.

Obliko preventivnega ukrepanja inšpekcij, podrobno opredeljuje ZIN v 33. členu. Inšpektor zavezanca samo ustno opozori, če meni, da je to zadosten ukrep za storjene nepravilnosti in če domneva, da bo zavezanec pomanjkljivost v določenem roku odpravil. Opozorilo se skupaj z ugotovitvami inšpektorja in rokom za odpravo pomanjkljivosti zapiše v zapisnik. Inšpektor lahko zavezancu naloži, da v določenem roku predloži dokazila o odpravljeni kršitvi ali po preteku roka opravi kontrolni pregled. Če inšpektor ugotovi, da je zavezanec upošteval njegova opozorila, s sklepom ustavi postopek. Če zavezanec ne odpravi pomanjkljivosti, inšpektor poseže po strožjih ukrepih. Inšpektorji oziroma inšpekcijski organi odgovarjajo na pisna vprašanja posameznikov, podjetij in institucij, ki se nanašajo na delovanje inšpekcije, preko medijev obveščajo javnost o ugotovljenih nepravilnostih ter o posledicah kršitev zakonov in drugih predpisov ter na druge načine delujejo v smislu

osveščanja javnosti (Jerovšek & Kovač, 2008). V gostinstvu gre v tem primeru za manjše kršitve, kot je npr. premajhna pisava na ceniku.

Ko preventivni ukrep inšpektorja ne zadostuje in zavezanec ne odpravi nepravilnosti, torej se dejavnost še vedno izvaja nezakonito, lahko inšpektor po 32. členu ZIN izvede enega ali več združenih rednih ukrepov. Ukrepe lahko odredi v obliki upravne odločbe (ureditvena odločba), zapisani ukrepi omogočijo zakonito stanje, z odpravo pomanjkljivosti in napak kršitev predpisov v določenem roku. Inšpektor lahko izvede hitri prekrškovni postopek, s tem, da izda plačilni nalog ali odločbo o prekršku, glede na storjen prekršek, dejansko stanje prekrška in prekrškovno odgovornost. V primeru domnevne storitve kaznivega dejanja inšpektor poda ovadbo na podlagi določil Kazenskega zakonika. Pristojnemu organu (sodišču) predlaga druge ustrezne ukrepe (npr. trajna prepoved opravljanja dela, odvzem premoženjske koristi ...), če sam zanje ni pristojen (Jerovšek & Kovač, 2008). Torej če gostinec ne odpravi pomanjkljivosti v določenem roku, za katero je bil že opozorjen, je inšpektor prisiljen ukrepati s strožjo kaznijo.

Če zavezanec v roku, ki ga določi inšpektor, ne odpravi nepravilnosti in pomanjkljivosti, lahko inšpektor po 34. in 35. členu ZIN izda upravno odločbo, s katero začasno prepove opravljanje dejavnosti do odločitve pristojnega organa, ali zaseže dokumentacijo oziroma predmete, ki so bili uporabljeni za kršitve ali so s kršitvami nastali. Če je ogroženo življenje ali zdravje ljudi in živali, naravno in življenjsko okolje oziroma premoženje, lahko inšpektor začasno prepove opravljanje dejavnosti oziroma lahko odvzame predmete in dokumentacijo, ne da bi predhodno določil rok za odpravo kršitev. Inšpektor lahko odvzame predmete ali dokumentacijo, tudi v primeru, če ugotovi, da je kljub izdani odločbi zavezanec ponovil kršitev z uporabo teh predmetov in dokumentacijo. V okviru prepovedi opravljanja dejavnosti, če ukrep ni uspešen, ima inšpektor po zakonu pravico zapečatiti prostore (poslovne, proizvodne, objekte in druge, kjer se opravlja dejavnost) ali tehnologije; prekiniti dobave in zveze do delovnih sredstev, naprav in opreme, ki je potrebna za opravljanje dejavnosti; prepovedati opravljanje del podizvajalcem za zavezanca in s tem prekinitev nadaljnjega nezakonitega delovanja (Jerovšek & Kovač, 2008).

Če ugotovljene kršitve zakonov in drugih predpisov posegajo v pravice in pravne koristi drugih oseb, morajo biti te osebe, v skladu z načelom javnosti, o ogroženosti in ukrepih obveščene. Inšpektor je dolžan te osebe na njihovo zahtevo seznaniti s svojimi ugotovitvami, izrečenimi ukrepi in drugimi podatki, potrebnimi za preventivno delovanje prizadetih. Inšpektor lahko odredi, ali sam objavi svoje odločitve oziroma odločbo o svojih ukrepih na vidnem mestu v poslovnih prostorih zavezanca, v sredstvih javnega obveščanja ali na drug primeren način (Jerovšek & Kovač, 2008). V gostinstvu to pomeni, da je

zavezanec posegal v pravice in pravne koristi postrežene stranke ali pravice in koristi ljudi, ki živijo v bližini gostinskega obrata.

## 4 VRSTE IN OBLIKE INŠPEKCIJ NAD GOSTINSKIMI DEJAVNOSTMI

Poznamo več vrst inšpektoratov in inšpekcijskih služb, njihovo delo ureja in usklajuje inšpekcijski svet kot stalno medresorsko delovno telo, ki ga vodi minister pristojen za upravo. Inšpekcijski nadzor v okviru državne uprave se praviloma organizira v inšpektoratih kot organih v sestavi ministrstev, pod vodstvom glavnih inšpektorjev. Obstajajo tudi primeri, ko se organizira kot notranja organizacijska enota druge vrste organa v sestavi (npr. Veterinarska uprava RS – VURS, sektor proračunske inšpekcije, javna agencija za pošto in elektronske komunikacije RS – APEK) (Rakar, Doljak & Tičar, 2016).

Gostinske dejavnosti nadzirajo inšpektorati v sestavi ministrstev in inšpekcija, ki deluje znotraj organa v sestavi, ki ni inšpektorat. Inšpekcijske službe, ki delujejo na gostinskih področjih in so tudi podrobneje opredeljene v naslednjih podpoglavjih, so organi, ki delujejo na državni ravni, prikazani so v Tabeli 1.

**Tabela 1: Seznam ministrstev in pripadajočih inšpekcijskih služb**

<b>Ministrstvo</b>	<b>Organ v sestavi</b>
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	Tržni inšpektorat Republike Slovenije
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	Inšpektorat Republike Slovenije za delo
Ministrstvo za zdravje	Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije
Ministrstvo za okolje in prostor	Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor
Ministrstvo za finance	Finančna uprava Republike Slovenije

Vir: Rakar, Doljak & Tičar (2016, str. 255)

## **4.1 ORGANIZIRANOST INŠPEKCIJSKIH SLUŽB NA GOSTINSKEM PODROČJU**

V inšpektoratu lahko deluje več inšpekcij, zato so se oblikovale ustrezne notranje organizacijske enote glede na upravno področje. Na gostinskem področju so naslednji inšpektorati, ki jih navajamo skupaj z inšpekcijami kot notranje organizacijske enote inšpektoratov in teritorialno organizacijo na območnih enotah in uradih:

- 1 Tržni inšpektorat RS – TIRS (območne enote),
- 2 Inšpektorat RS za delo – IRSD (območne enote):
  - inšpekcija nadzora delovnih razmerij,
  - inšpekcija nadzora varnosti in zdravja pri delu,
  - socialna inšpekcija,
- 3 Zdravstveni inšpektorat RS – ZIRS (območne enote),
- 4 Inšpektorat za okolje in prostor – IRSOP (območne enote):
  - inšpekcija za prostor,
  - inšpekcija za okolje in naravo,
  - stanovanjska inšpekcija.

Če je določeno s posebnim zakonom ali uredbo, lahko inšpekcija deluje tudi znotraj organa v sestavi, ki ni inšpektorat. Na gostinskem področju je takšen primer Finančna uprava RS – FURS (uradi) (Inšpekcijski svet, 2019).

Ustanovljenih je 8 regijskih koordinacij inšpektorjev, s strani predsednika Inšpekcijskega sveta. Regijske koordinacije inšpekcij urejajo in usklajujejo delo inšpekcijskih služb na regionalnem nivoju (Inšpekcijski svet, 2019).

»Člani regijskih koordinacij inšpekcij so vodje območnih enot tistih inšpekcij, ki imajo teritorialno razpršeno organizacijo dela v obliki izpostav, območnih enot, uradov ali uprav. Od koordinacije na regijskem nivoju se pričakuje večja odzivnost v primerih, ko doslej določena zadeva ni bila reševana učinkovito, ker se nobena inšpekcija ni štela za pristojno, hkrati pa nobena ni sprožila spora o pristojnosti. Vodja regijske koordinacije mora takšne primere zaznati oziroma mu jih morajo ostali inšpektorji sporočiti, nato je treba doseči dogovor ali zadevo predati na Inšpekcijski svet« (Bizjak, 2010, str. 18).

## **4.2 PRISTOJNOST IN UKREPI TIRS**

Tržni inšpektorat Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Glavne aktivnosti TIRS, so zagotavljati zakonitost delovanja vseh akterjev na trgu, z namenom doseči urejen trg, pri tem uporabljajo zakone in podzakonske predpise s področja varstva potrošnikov, nepoštenih poslovnih praks v odnosu do potrošnikov, dajanja potrošniških kreditov, obrtne dejavnosti, trgovine, gostinstva in turizma, nepremičninskega posredovanja, avtorskih pravic, uporabe slovenskega jezika itd. Njihovo delovanje zajema tudi nadzor na tehničnem področju z vidika splošne varnosti proizvodov,



električnih naprav, gradbenih proizvodov, strojev, električne opreme, osebne varovalne opreme in na drugih tehničnih področjih (TIRS, 2019).

Pristojnosti TIRS navajata ZIN in področni zakon, to je Zakon o tržni inšpekciji. TIRS je pristojen za opravljanje nadzora nad izvrševanjem 39 zakonov, določenih v celoti, nekaterih samo delno, nadzira tudi izvrševanje več kot 80 podzakonskih predpisov, vsi se nanašajo na odnos na trgu (TIRS, 2019).

Glavnina inšpekcijskih nadzorov TIRS se izvaja nad spoštovanjem naslednjih zakonov in na njihovi podlagi sprejetih predpisov, ki so sprejeti z namenom zaščititi pravice potrošnikov (ZRSZ, 2019):

- Zakona o varstvu potrošnikov s podzakonskimi predpisi,
- Zakona o gostinstvu s podzakonskimi predpisi,
- Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno,
- Zakona o dvojnem označevanju v tolarjih in evrih,
- Zakona o trgovini s podzakonskimi predpisi,
- Zakona o tehničnih zahtevah za proizvode in o ugotavljanju skladnosti s podzakonskimi predpisi,
- Zakona o gradbenih proizvodih,
- Zakona o splošni varnosti proizvodov,
- Zakona o avtorski in sorodnih pravicah,
- Obrtnega zakona in Zakona o potrošniških kreditih.

Naloga TIRS je, da zagotovi spoštovanje pravic potrošnikov, to izvaja z nadzorom nad poslovanjem podjetij in podjetnikov ter z reševanjem potrošniških sporov. Za dosego te naloge ima TIRS oziroma pristojni tržni inšpektor na voljo izdajo upravne odločbe ali podjetju naloži, da ugotovi potrošnikovemu zahtevku. Kot prekrškovni organ ima TIRS od 1.1.2005 (začetek uporabe ZP-1) tudi možnost, da zoper podjetje ukrepa z izrekom kazenske sankcije – globe (TIRS, 2019).

Tržni inšpektor je oseba, ki opravlja inšpekcijski nadzor. Delo inšpektorja je razdeljeno na tri vsebinske dele, in sicer tekoče delo, ki ga opravlja glede na plan dela tržnega inšpektorata in ki je določen v obliki vodil za nadzor oziroma določenih akcij nadzora v posameznem časovnem obdobju, delo, ki ga opravlja na podlagi prijav potrošnikov in vodenje različnih evidenc ter pisanje poročil o svojem delu (ZRSZ, 2019).

Delo je večinoma terensko, ki se kasneje udejanji z različnimi pravnimi akti v pisarni. Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi, da je kršen zakon ali drug predpis oziroma akt, katerega izvajanje nadzoruje, ima pravico in dolžnost, da odredi ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v roku, ki ga sam določi; izvede postopke v skladu z zakonom o prekrških; naznani kaznivo dejanje ali poda kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, predlaga pristojnemu organu sprejem

ukrepov; odredi druge ukrepe in opravi dejanja, za katere je pooblaščen z zakonom ali drugim predpisom (ZRSZ, 2019).

Delovna področja tržnega inšpektorata, na katerih inšpektor opravlja nadzor, so področje predpisov, ki se nanašajo na nadzor nad skladnostjo in varnostjo proizvodov na trgu, področje varstva potrošnikov in opravljanje dejavnosti, za nadzor katerih je pristojen Tržni inšpektorat RS (ZRSZ, 2019).

Tržni inšpektorat RS je imel v letu 2018 zaposlenih 121 delavcev. Neposredno inšpekcijsko nadzorstvo je opravljalo 98 tržnih inšpektorjev, druge upravne naloge so opravljali 4 uradniki, spremljajoče naloge je opravljalo 19 strokovno tehničnih delavcev. Povprečna starost javnih uslužbencev je 50,1 let (TIRS, 2019).

Leta 2018 je bilo skupaj opravljenih 17.560 pregledov, v upravnem postopku je bilo izrečenih 4.769 upravnih ukrepov (4.118 opozoril po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru in 651 upravnih odločb), v prekrškovnem postopku 6.447 prekrškovnih ukrepov (4.679 opozoril po Zakonu o prekrških, 1.128 opominov, 281 glob s plačilnim nalogom, 350 glob z odločbo o prekršku in 9 obdolženih predlogov) (TIRS, 2019). Na podlagi pregleda podatkov menim, da je tržni inšpektorat preobremenjen, saj je zaposlenih premalo glede na število pregledov in izrečenih ukrepov kot tudi število zaveznikov, ki jih nadzirajo.

Na področju gostinstva Tržni inšpektorat RS opravlja nadzor nad spoštovanjem določil na podlagi naslednjih predpisov:

- ZGos,
- Pravilnik o kategorizaciji nastanitvenih obratov,
- Pravilnik o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost,
- Pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih in o obsegu storitev za opravljanje gostinske dejavnosti,
- Pravilnik o načinu vpisa sobodajalcev v Poslovni register Slovenije,
- Pravilnik o registru nastanitvenih obratov.

V letu 2018 so tržni inšpektorji pregledali 2.356 gostinskih obratov. Ob ugotovljenih kršitvah gostinske zakonodaje so tržni inšpektorji zoper kršitelje upravno in prekrškovno ukrepali in izdali 65 upravnih odločb, s katerimi so gostincem odredili odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti, v primeru manjših kršitev pa izrekli 630 opozoril v skladu z ZIN. Zoper gostince so tržni inšpektorji tudi prekrškovno ukrepali z izdajo 109 prekrškovnih odločb z izrekom globe, 14 plačilnih nalogov, 233 opominov in jim izrekli 714 opozoril ZP-1 zaradi manjših kršitev (TIRS, 2019). Kot že prej ugotovljeno, je zaposlenih premalo in posledično ne morejo izvesti nadzora nad vsemi oziroma večjim številom zavezancev. Veliko zavezancev zato ne posluje po predpisih in so inšpektorji primorani izreči ukrepe v več kot polovici primerov.

### 4.3 PRISTOJNOST IN UKREPI IRSD

Inšpektorat Republike Slovenije za delo je upravni organ v sestavi Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. IRSD opravlja inšpekcijski nadzor na treh področjih, na področju delovnih razmerij, varnosti in zdravja pri delu ter na področju socialnega varstva. Pri tem opravlja nadzorstvo nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov, ki urejajo delovna razmerja, plače in druge prejemke iz delovnega razmerja, zaposlovanje delavcev doma in v tujini, sodelovanje delavcev pri upravljanju, stavkah ter varnost delavcev pri delu. IRSD opravlja nadzorstvo tudi nad izvajanjem tistih predpisov, ki to izrecno določajo (IRSD, 2019).

Delovno področje organa je določeno s področnim Zakonom o inšpekciji dela, ki ga dopolnjuje ZIN. Zakona urejata splošna načela inšpekcijskega nadzora in organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom (IRSD, 2019).

Področje dela organa določa tudi nekaj mednarodnih pravnih virov, med njimi izpostavljajo:

- Konvencijo št. 81 o inšpekciji dela v industriji in trgovini,
- Konvencijo št. 129 o inšpekciji dela v kmetijstvu,
- Konvencijo št. 155 o varstvu pri delu, zdravstvenem varstvu in delovnem okolju,
- Konvencijo št. 161 o službah medicine dela,
- Evropsko socialno listino (spremenjeno) – 3. člen in
- Direktivo št. 89/391/EGS - „Okvirna direktiva“ o varnosti in zdravju pri delu.

Delo inšpektorjev vodi, organizira in koordinira glavni inšpektor. Inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki so organizirane za posamezno upravno področje:

- inšpekcija nadzora delovnih razmerij,
- inšpekcija nadzora varnosti in zdravja pri delu,
- socialna inšpekcija (IRSD, 2019).

Vsako upravno področje uporablja svoj področni zakon, na področju nadzora delovnih razmerij se uporablja Zakon o delovnih razmerjih, področje nadzora varovanja delovnih razmerij je opredeljeno z Zakonom o varnosti in zdravju pri delu, nadzor na področju socialne varnosti je urejen v skladu z Zakonom o socialnem varstvu (IRSD, 2019).

Področja dela IRSD se razlikujejo tudi po načinu opravljanja nadzora. Pri delovnih razmerjih gre največkrat za preglede internih aktov in dokumentov (pogodb o zaposlitvi, listin o izplačilih plač, nadomestilih, dodatkih itd.), s pomočjo katerih se ugotavljajo kršitve pravic in obveznosti delodajalca in delavca. Inšpekcijski nadzori s področja varnosti in zdravja pri delu obsegajo kontrolo objektov in delovnih prostorov, delovnih mest, ugotavljanje

pogojev za delo v prostorih, ustreznost sredstev za delo (strojev, orodij, opreme), osebne varovalne opreme, izvajanje zdravstvenih pregledov itd. Na področju socialnega varstva IRSD opravlja inšpekcijski nadzor nad delom javnih socialnovarstvenih zavodov, koncesionarjev in pravnih ter fizičnih oseb, ki opravljajo socialnovarstvene storitve in so vpisani v register zasebnikov in pravnih oseb (IRSD, 2019).

IRSD ima svoje temeljne naloge - izvajanje inšpekcijskega nadzora, na svojem delovnem področju, tudi vlogo prekrškovnega organa. Inšpektorji za delo morajo v primeru ugotovljenih prekrškov, poleg svoje temeljne naloge, voditi tudi postopek o prekršku. Prekrškovni organi v skladu z Zakonom o prekrških odločajo o prekršku v tako imenovanem hitrem postopku. Inšpektor lahko ugotovi, da hitri postopek ni dovoljen, v tem primeru mora vložiti obdolžilni predlog pri pristojnem sodišču. Zadeva se potem rešuje v rednem sodnem postopku. Hitri postopek za prekrške se lahko konča z izdajo odločbe o prekršku ali brez odločbe o prekršku, če prekrškovni organ odloči, da dejanje ni prekršek, lahko tudi zaradi zastaranja pregona in drugih razlogov, ki izključujejo pregon (IRSD, 2019).

Inšpektorat RS za delo je imel konec leta 2018 zaposlenih 110 uslužbencev, od tega 95 uradniških delovnih mest in 15 strokovno-tehničnih delovnih mest. Od navedenega števila zaposlenih je bilo poleg vršilca dolžnosti glavnega inšpektorja na dan 31. 12. 2018 zaposlenih 81 inšpektorjev. V inšpekciji nadzora delovnih razmerij je delo opravljalo 48 inšpektorjev, v inšpekciji nadzora varnosti in zdravja pri delu 28, v socialni inšpekciji 5 inšpektorjev. Povprečna starost zaposlenih je bila 50,52 let (IRSD, 2019).

»Inšpektorji so v letu 2018 opravili 12.928 inšpekcijskih pregledov, od tega na področju nadzora delovnih razmerij 6.879, na področju nadzora varnosti in zdravja pri delu 5.842 ter na področju socialne inšpekcije 207 nadzorov. Raziskali so 89 nezgod pri delu. Z vseh treh področij dela inšpektorata so inšpektorji v letu 2018 ugotovili 24.363 različnih kršitev in na podlagi tega izdali 4.370 upravnih in 6.111 prekrškovnih ukrepov ter dali 35 naznanil sumov storitve kaznivega dejanja in kazenskih ovadb. Izrečenih je bilo za 3.833.344,66 EUR glob. Izdali so tudi 530 dovoljenj za delo otrok in dali 18 soglasij glede izključitve posebnega varstva po 115. členu Zakona o delovnih razmerjih« (IRSD, 2019, str. 20).

IRSD potrebuje mnogo več zaposlenih za večji obseg opravljenih nadzorov na vseh treh področjih. Na teh področjih je, v primeru kršitve delodajalca oz. zavezanca, delavec tisti, ki je v slabšem položaju.

Na področju gostinstva inšpektorji pri svojem delu občasno sodelujejo tudi z drugimi nadzornimi organi, najpogosteje s Finančno upravo RS in Tržnim inšpektoratom RS. Kot že omenjeno, so v letu 2018 inšpektorji s področja varnosti in zdravja pri delu opravili skupaj 5.842 inšpekcijskih nadzorov. Pogosto so bili nadzirani delodajalci v predelovalni dejavnosti, in sicer je bilo pri njih opravljenih 19,0 % vseh nadzorov, od tega 7,1 % v

gostinstvu to je 417 nadzorov. V prekrškovnih postopkih so inšpektorji izdali skupaj 1.634 ukrepov, v dejavnosti gostinstva je bilo izrečenih 6,7 %. Inšpektorji so ugotovili podobno kot v preteklih poročevalskih obdobjih, in sicer da se največ kršitev dogaja pri delodajalcih, katerih glavna dejavnost so gostinstvo, gradbeništvo in trgovina, skupaj je bilo ugotovljenih 14.137 kršitev, od tega v gostinstvu 9,0 % (IRSD, 2019).

Pri nadzorih delovnih razmerij so v letu 2018 inšpektorji ugotovili 674 kršitev s področja delovnega časa in odmorov ter počitkov. Enako kot leto prej je bilo ugotovljenih največ kršitev glede delovnega časa in zagotavljanja odmorov ter počitkov delavcem v dejavnosti gostinstva in turizma, in sicer 110. Nad Zakonom o evidencah na področju dela in socialne varnosti (ZEPDSV, Uradni list RS, št. 40/06) je bilo skupaj izvedenih 935 kršitev. Največ kršitev so ugotovili glede evidenc o izrabi delovnega časa (18. člen) in njihovega vodenja (19. člen), in sicer skupaj 476, ter glede splošne obveznosti vodenja evidenc po 12. členu ZEPDSV, 315 kršitev. Kršitve ZEPDSV so najštevilčnejše v dejavnosti gradbeništva, in sicer beležijo 195 primerov kršitev, ter v dejavnosti gostinstva in turizma - 131 kršitev in dejavnosti trgovine – 140 kršitev (IRSD, 2019).

#### **4.4 PRISTOJNOST IN UKREPI ZIRS**

Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije je inšpekcijski organ v sestavi Ministrstva za zdravje. Nastal je 1.1.1995 v procesu reorganizacije državne uprave, z združitvijo dotedanjih organov sanitarne inšpekcije - Republiškega sanitarnega inšpektorata in občinskih ter medobčinskih sanitarnih inšpektoratov (ZIRS 2019).

Inšpektorat deluje z namenom varovanja zdravja kot javnega interesa. ZIRS izvaja inšpekcijski nadzor, s katerim preverja izvajanje in spoštovanje zakonov in predpisov ter vodi prekrškovni postopek, na področju nalezljivih bolezni; minimalno sanitarno zdravstvenih pogojev v javnih zdravstvenih zavodih, pri pravnih in fizičnih osebah, ki opravljajo zdravstveno dejavnost, v dejavnostih na področjih otroškega varstva, vzgoje, izobraževanja, gostinstva, turizma, higienske nege, sociale; duševnega zdravja; zdravstvene ustreznosti pitne vode in objektov ter naprav za javno preskrbo s pitno vodo; materialov in izdelkov, namenjenih za stik z živili; zdravstvene ustreznosti oziroma varnosti živil in hrane; omejevanja porabe alkohola; omejevanja uporabe tobačnih in povezanih izdelkov; dela in zaposlovanja na črno, pri izvajalcih dejavnosti, ki so pod nadzorom inšpektorata ipd. (ZIRS, 2019).

Naloge, pristojnosti in postopke delovanja Inšpektorata določa področni zakon, to je Zakon o zdravstveni inšpekciji, ki ga dopolnjuje ZIN in ostali predpisi, ZP-1, Zakon o državni upravi, Uredba o organih v sestavi ministrstev itd. (ZIRS, 2019).

Konec leta 2018 je bilo na ZIRS skupno zaposlenih 103 javnih uslužbencev. Od tega je bilo skupno zaposlenih 85 inšpektorjev in 18 ostalih zaposlenih - uradniki in strokovno tehnični delavci.

Zdravstveni inšpektorji opravljajo inšpekcijski nadzor nad gostinskimi obrati najpogosteje na področju omejevanja porabe alkohola v skladu z Zakonom o omejevanju porabe alkohola (ZOPA, Uradni list RS, št. 15/03 in 27/17), ki določa ukrepe in načine omejevanja porabe alkohola, ukrepe za preprečevanje škodljivih posledic rabe alkohola ter odgovornosti za izvajanje teh ukrepov in Zakona o omejevanju porabe tobачnih izdelkov (ZOUTI, Uradni list RS, št. 9/17 in 29/17), ki določa ukrepe za omejevanje uporabe tobачnih izdelkov in ukrepe za preprečevanje njihovih škodljivih vplivov na zdravje.

Zdravstveni inšpektorji z inšpekcijskimi nadzori v gostinskih obratih najpogosteje preverjajo področje omejevanja porabe alkohola v skladu z ZOPA, ki določa ukrepe in načine omejevanja alkohola, kot so spoštovanje prepovedi prodaje in ponudbe alkoholnih pijač in pijač, ki so jim dodane alkoholne pijače, osebam, mlajšim od 18 let; prodajo žganih pijač, ki vključuje dodajanje žganih pijač brezalkoholnim pijačam in drugim napitkom, od začetka dnevnega obratovalnega časa do 10. ure; ponudbo vsaj dveh različnih vrst brezalkoholnih pijač, ki sta cenovno enaki ali cenejši od najcenejše alkoholne pijače itd. (ZIRS, 2019).

»V letu 2018 so inšpektorji na področju omejevanja porabe alkohola opravili 3.584 inšpekcijskih pregledov in odvzeli 22 vzorcev. Na podlagi ugotovitev je bilo izrečenih skupaj 252 ukrepov, od tega 10 upravnih ukrepov (pet ureditvenih odločb in pet upravnih opozoril) in 242 prekrškovnih ukrepov (32 odločb z izrekom globe, 55 plačilnih nalogov, 81 odločb z izrekom opomina, 74 opozoril za storjen prekršek)« (ZIRS, 2019, str. 50).

Drugo področje, ki ga zdravstveni inšpektorji najpogosteje nadzirajo v gostinskih obratih, je omejevanje uporabe tobачnih in povezanih izdelkov. Področje je urejeno z ZOUTI, ki določa ukrepe za omejevanje uporabe tobачnih izdelkov. Inšpektorji opravljajo nadzor nad zagotavljanjem in spoštovanjem prepovedi kajenja v javnih prostorih in kjer so kadilnice, nad ustreznostjo kadilnic. Preverjajo, ali prepoved kajenja spoštuje lastnik, najemnik ali upravitelj prostorov ter posamezniki. V kadilnico je prepovedno vnašati hrano in pijačo, pri čemer je lahko kršitelj poleg gostinca tudi posameznik (ZIRS, 2019).

»Zdravstveni inšpektorji so leta 2018 opravili 3.599 inšpekcijskih pregledov. Na podlagi ugotovitev nadzora je bilo skupaj izrečenih 466 ukrepov, od tega 16 upravnih ukrepov (devet ureditvenih in sedem upravnih opozoril) in 450 prekrškovnih sankcij/ukrepov (80 odločb z izrekom globe, 167 plačilnih nalogov, 157 odločb z izrekom opomina, 40 opozoril za storjen prekršek in šest obdolžilnih predlogov)« (ZIRS, 2019, str. 52).

ZIRS bi moral poostri nadzore, menim, da bi moral uporabljati več prekrškovnih ukrepov, predvsem pri kršitvah ZOPA in ZOUTI, saj lahko rečemo, da gre pri prodaji alkoholnih in tobačnih izdelkov za posredovanje, sicer legalne droge.

#### **4.5 PRISTOJNOST IN UKREPI IRSOP**

Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor je organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor. V sestavi IRSOP delujejo Inšpekcija za okolje in naravo ter Gradbena, geodetska in stanovanjska inšpekcija. »Javni uslužbenci organa opravljajo naloge inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov s področja urejanja prostora in naselij, graditve objektov in izvedbe gradbenih konstrukcij, izpolnjevanja bistvenih zahtev za objekte, nad izvrševanjem predpisov s stanovanjskega področja in geodetske dejavnosti ter nad izvrševanjem predpisov s področja varstva okolja in ohranjanja narave, upravljanja voda, industrijskega onesnaževanja in gensko spremenjenih organizmov« (IRSOP, 2019, str. 1).

V IRSOP je bilo 3. januarja 2018 za nedoločen čas zaposlenih 182 javnih uslužbencev, od tega 57 inšpektorjev za okolje, 71 gradbenih inšpektorjev in 54 ostalih javnih uslužbencev – nadzorniki, svetovalci, administratorji ipd. (IRSOP, 2019).

Gradbeno, geodetsko in stanovanjsko inšpekcijo sestavljajo gradbena inšpekcija, geodetska inšpekcija in stanovanjska inšpekcija. Pristojnosti gradbene inšpekcije določajo ZGO-1, Zakon o urejanju prostora, Gradbeni zakon, Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti, Energetski zakon, Zakon o rudarstvu, Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno in podzakonskih aktih.

Gradbeni inšpektor je pri nadzoru gostinskih obratov pristojen za nadzor spoštovanja Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju in ugotavljanje kršitve ZGO-1, če gostinec krši ZGO-1, mu lahko inšpektor prepove uporabo objekta v naslednjih primerih (IRSOP, 2019):

- če se mu spremeni namembnost brez gradbenega dovoljenja,
- če se ne uporablja v skladu z uporabnim dovoljenjem,
- če ni uporabnega dovoljenja in
- če za objekt, v katerem je gostinski lokal, ni bilo izdano gradbeno dovoljenje.

V okviru akcije nadzora nad uporabo gostinskih objektov 2017 je bilo uvedenih 346 upravnih in šest prekrškovnih postopkov. Inšpektorji so v zvezi z ugotovljenimi kršitvami na zapisnik izdali 18 opozoril po ZIN, 26 upravnih odločb, en prekrškovni opomin, dva plačilna naloga in eno prekrškovno odločbo. Od 26 upravnih odločb je bila v 17 primerih prepovedana uporaba objekta, v treh primerih je bila odrejena odprava nepravilnosti, v šestih primerih odstranitev objekta oziroma njegovega dela. Postopki so bili ustavljeni v

214 primerih, od tega 121 na zapisnik in 93 s sklepom o ustavitvi postopka oziroma izvršbe (IRSOP, 2019).

Še vedno so pogoste prijave gostinskih obratov z živo ali mehansko glasbo, predvsem hrupne prireditve, kar je predmet nadzora občinskih inšpekcij. Leta 2017 so skupaj zabeležili kar 10 % pobud in prijav nanašajoče se na področje hrupa. Inšpektorji so opravili 403 rednih, 224 izrednih in 235 drugih pregledov. Izrekli so 171 opozoril, izdali 149 inšpekcijskih odločb za odpravo neskladnosti in tri prekrškovne odločbe (IRSOP, 2019).

#### **4.6 PRISTOJNOST IN UKREPI FURS**

Finančna uprava Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva za finance. Sestavljajo jo Generalni finančni urad, 15 regionalnih finančnih uradov in Posebni finančni urad. Finančni uradi so organizacijske enote finančne uprave, ki se ustanovljajo za opravljanje njenih nalog na določenem območju ali za določeno področje dela. Finančna uprava je nastala 1. avgusta 2014 z združitvijo Carinske uprave RS in Davčne uprave RS. Njene naloge in organizacijo ureja Zakon o finančni upravi (ZFU), skladno s pravili Zakona o davčnem postopku in Zakona o inšpekcijskem nadzoru (FURS, 2019).

»V Finančni upravi RS je bilo na dan 31. 12. 2018 zaposlenih 2.808 pooblaščenih uradnih oseb, od tega 430 inšpektorjev, 537 finančnih svetovalcev, 159 preiskovalcev, 257 carinikov, 1.018 kontrolorjev in 407 izterjevalcev« (FURS, 2019, str. 8). Glede na prej opisane inšpektorate ima FURS največ zaposlenih inšpektorjev, vendar se ukvarjajo z več področji.

Finančni inšpektor pri kontrolah gostinskih lokalov najpogosteje izvaja nadzor na področju dela in zaposlovanja na črno in nadzor nad uporabo davčne blagajne oziroma izvajanje Zakona o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR).

V letu 2018 je bilo skupaj opravljenih 12.754 nadzorov dela in zaposlovanja na črno, 10.087 na področju zaposlovanja na črno in 2.667 na področju dela na črno in nedovoljenega oglaševanja ter še 897 ostalih aktivnosti. Kršitve pri zaposlovanju na črno predstavljajo največji delež prekrškov in posledično tudi največji delež izrečenih glob (86 %). V prekrškovnih postopkih je bilo izrečenih 605 opominov in podanih 10 obdolžilnih predlogov. Na podlagi Kazenskega zakonika je bilo podanih 11 kazenskih ovadb in eno naznanilo zaradi suma storitve kaznivega dejanja - zaposlovanja na črno. Največ nadzorov je bilo izvedenih nad gradbeništvom, gostinstvom, cestnim prometom in trgovino (FURS, 2019).

Davčne blagajne je v letu 2018 uporabljalo 54.213 davčnih zavezancev, ki so skupaj izdali 1.019.669.639 računov (2,8 milijona računov na dan). V zvezi z davčnimi blagajnami je bilo opravljenih 14.046 nadzorov. Inšpektorji so preverjali, ali zavezanci za opravljene dobave



izdajajo in potrjujejo račune, nadzirali so pravilnost in pravočasnost obračunavanja davkov, pravočasnost identifikacije za namene DDV, ugotavljali nepravočasno potrjevanje in druga odstopanja v posredovanih podatkih ter odkrivali morebitne kršitve na področju delovno pravne zakonodaje. Največ opravljenih nadzorov je bilo nad gostinstvom, trgovino, vzdrževanjem in popravili motornih vozil, gradbeništvo ipd. Največ prekrškov je bilo odkritih v dejavnostih gostinstva in trgovine. Storilcem prekrškov je bilo izdanih 1.885 prekrškovnih aktov (1.366 odločb in 519 plačilnih nalogov). Skupaj jim je bila izrečena globa v znesku 2.850.900 evrov, izrečenih je bilo tudi 722 opominov (FURS, 2019).

Predstojniki opredeljenih državnih služb, ki nadzirajo zakonitost dela zavezancev, ki upravljajo z gostinskimi lokali, si pri načrtovanju dela, spremljanju rezultatov in zagotavljanju kvalitetnega razvoja posameznega inšpekcijskega organa pomagajo s sledečimi kazalniki učinkovitosti inšpekcijskih organov:

- K01: Povprečno število inšpekcijskih nadzorov (zadev) na inšpektorja,
- K02: Povprečno število prekrškovnih zadev na inšpektorja,
- K03: Odstotek inšpekcijskih in prekrškovnih zadev v vseh zadevah organa,
- K04: Odstotek reševanja nerešenih inšpekcijskih zadev iz prejšnjih let,
- K05: Odstotek reševanja nerešenih prekrškovnih zadev iz prejšnjih let,
- K06: Odstotek uspešnih pritožb v inšpekcijskem postopku,
- K07: Odstotek uspešnih zahtev za sodno varstvo v prekrškovnem postopku,
- K08: Število informativnih objav organa,
- K09: Število dni usposabljanja na zaposlenega.

Kazalniki niso namenjeni medsebojni primerjavi inšpekcijskih organov, temveč so bili določeni kot orodje glavnim inšpektorjem za primerjavo skozi leta in prikaz, kako uspešen je inšpekcijski organ pod njihovim vodstvom oziroma, kakšen je trend na posameznem področju inšpekcijskega nadzora (Inšpekcijski svet, 2019).

Metodologija zajemanja podatkov po vseh devetih kriterijih se je v letu 2014 spremenila, zato je možno neposredno primerjati podatke le od leta 2014 dalje, medtem ko primerjava s podatki pred letom 2014 ni primerna (Inšpekcijski svet, 2019).

## 5 ŠTUDIJA SODNE PRAKSE GLEDE INŠPEKCIJ V GOSTINSTVU

V poglavju je predstavljena statistična analiza relevantnih sodnih primerov iz upravnega spora in študija izbranih primerov ter preveritev hipoteze.

### 5.1 STATISTIČNA ANALIZA RELEVANTNIH SODNIH PRIMEROV IZ UPRAVNEGA SPORA

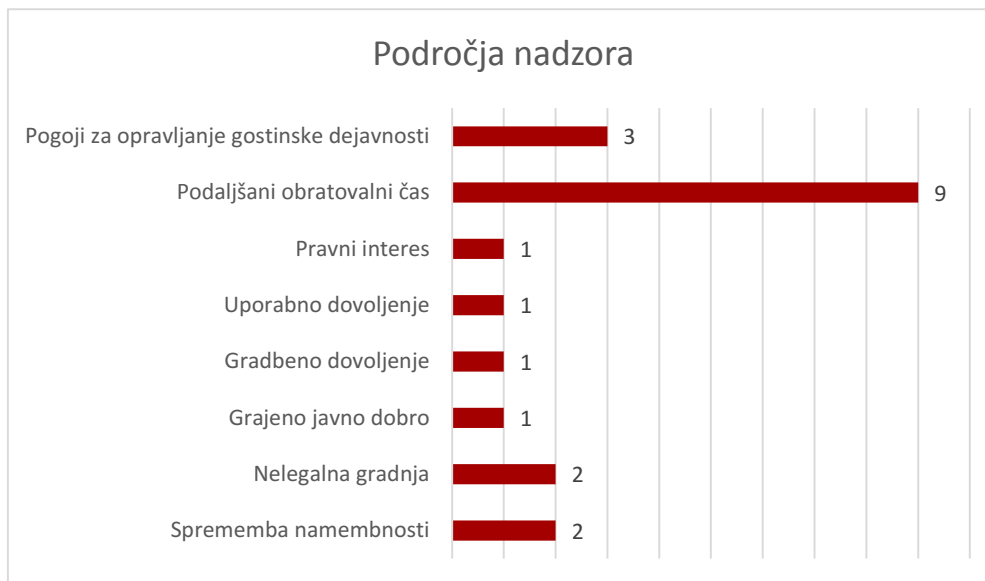
Analizo sem izvedla, ker me je zanimala statistika tovrstnih podatkov. Pridobljeni podatki bi lahko pomagali komplementarnim virom pri preverjanju podatkov in ugotovitev, lahko bi primerjali podatke in na ta način povečali nadzore na manj nadzorovanih področjih, v posameznem letu bi se morda rešilo več sodb in s pomočjo statistike zavrnitev oz. ugoditev sodbam, bi si lahko pomagali, da bi se v podobnih primerih odločilo enako.

Statistično analizo sem začela z iskanjem sodnih primerov v Iskalniku sodne prakse, pod ključnimi besedami »gostinski lokal in inšpek\*«, ter obkljukanima omejitvama za sodbe obravnavane na upravnem sodišču – UPRS in vrhovnem sodišču – SOVS. Izmed 93 zadetkov sem izbrala 20 sodb, kot najbolj relevantnih po izboru skrbnika baze. Pri izbiranju sodb za statistično analizo sem bila pozorna, da se je sodba nanašala na področje gostinstva in da je sodbo obravnavalo upravno sodišče na upravnem oddelku.

S prvim naborom podatkov sem želela preveriti, na katerih področjih so se izvajali nadzori oziroma katera področja so preverjali pristojni inšpektorji. Iz Grafikona 1 je razvidno, da so v naboru dvajsetih sodb nadzirali 8 področij. Največ sodb je iz obravnavanega področja »Podaljšan obratovalni čas« predstavlja 45 %, za tem je področje »Pogoji za opravljanje gostinske dejavnosti«, ki predstavlja 15 %, 10 % zajemata področji »Nelegalna gradnja« in »Sprememba namembnosti«, ostala področja »Pravni interes«, »Uporabno dovoljenje«, »Gradbeno dovoljenje« in »Grajeno javno dobro« vsak posamično predstavlja 10 % od vseh analiziranih sodb.

Glede na pridobljene podatke lahko sklepam, da je TIRS deloval v okviru planiranih akcij, lahko tudi po prijavi in osebni zaznavi kršitev na področju podaljšanega obratovalnega časa, zato to področje predstavlja največji procent. Ostala področja so bila obravnavana na podlagi rednih pregledov ali po osebni zaznavi pristojnih inšpektorjev.

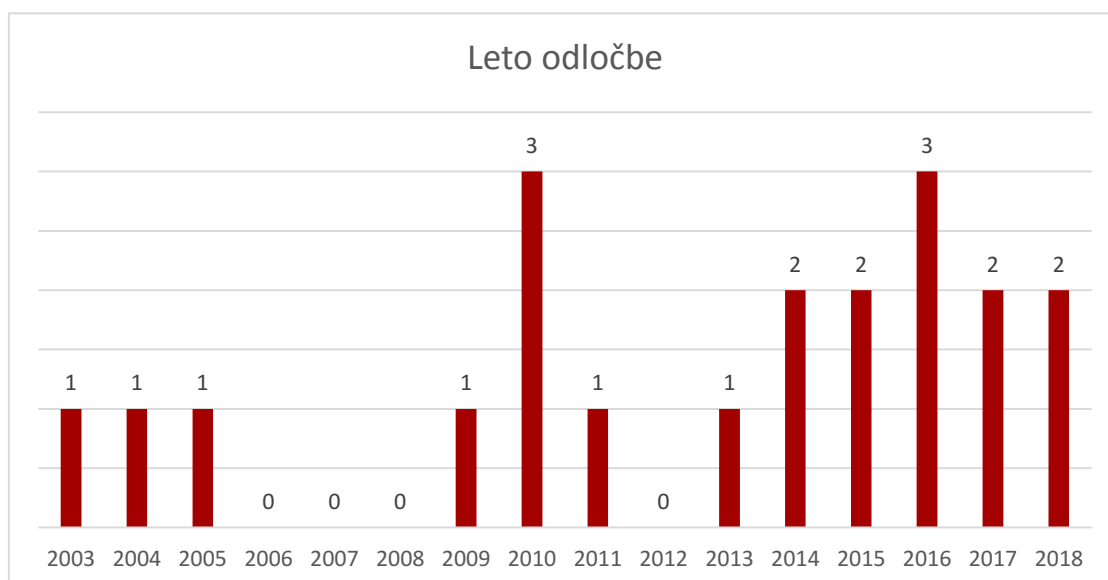
**Grafikon 1: Področja nadzora relevantnih sodnih primerov**



Vir: lasten

Grafikon 2 prikazuje zbrane podatke o letu izdane odločbe sodne prakse. Kot je razvidno, jih večina predstavlja 10 %, to so leta 2018, 2017, 2015 in 2014. Največ sodb, to je 15 %, je v letih 2016 in 2010. V letih 2013, 2011, 2009, 2005, 2004 in 2003 je bilo 5 % sodb, vmesna leta, v katerih nisem zasledila nobene sodbe, predstavljajo 0 %.

**Grafikon 2: Leto izdane odločbe relevantnih sodnih primerov**



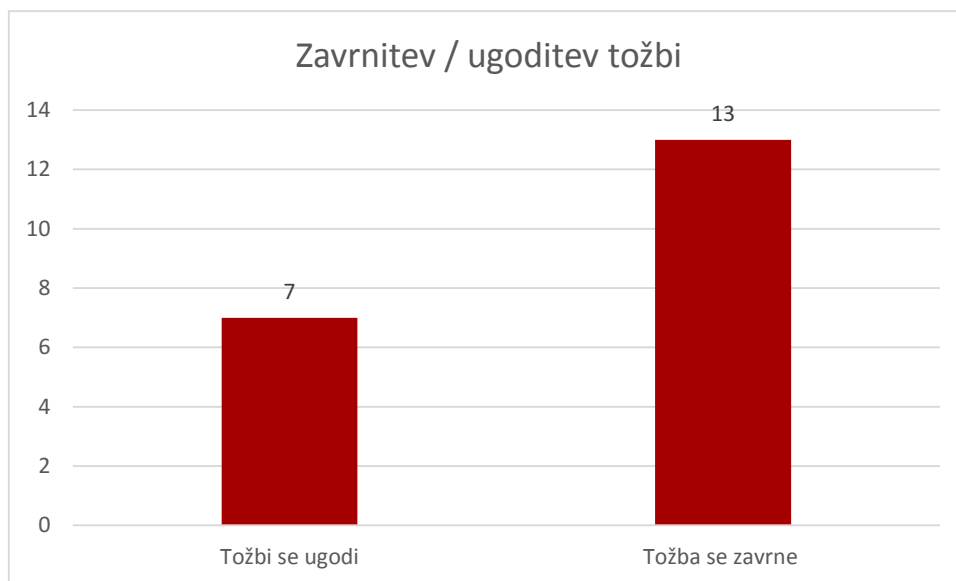
Vir: lasten

Podatki iz Grafikona 2 nam lahko povedo, v katerih letih se je zaključilo določeno število upravnih postopkov.

Z naborom naslednjih podatkov, prikazanih v Grafikonu 3, sem želela izvedeti kolikšen procent izbranih sodb oziroma tožb v sodbi je bilo zavrnenih in koliko tožbam se je ugodilo. Izkazalo se je, da je bilo izmed dvajsetih primerov 35 % tožbam ugodeno in 65 % tožb je bilo zavrnenih.

Iz teh podatkov lahko sklepamo, da je več primerov sodb, v katerih inšpektorji odkrijejo neskladja in se pri reševanju le-teh odločijo za primerne ukrepe.

**Grafikon 3: Zavrnitev oziroma ugoditev tožbam v relevantnih sodnih primerih**



Vir: lasten

Menim, da bi pridobljeni podatki pripomogli k večji preglednosti transparentnih podatkov inšpektoratov. Statistično analizo bi bilo potrebno izboljšati, z naborom vseh izdanih odločb oziroma bi se določeni podatki beležili sproti. Analiza bi se izvedla konec vsakega leta in bi pokazala stanje, katero bi se primerjalo s prejšnjimi leti. S primerjavo bi dobili pregled o učinkovitosti inšpekcij.

## 5.2 ŠTUDIJA IZBRANIH PRIMEROV

S študijo izbranih primerov sem želela bolj razumljivo predstaviti potek sodbe in razumljivo napisati, kaj je določen udeleženec argumentiral. Kot je v začetku diplomskega dela razloženo, se gostinski obrati delijo na dve vrsti, prehrabne in namestitvene gostinske obrate, zato sem se pri študiji izbranih primerov omejila in opisala sodbi, ki se razlikujeta v vrsti obrata.

V obeh primerih je ukrepal tržni inšpektor, razlogi so različni. Za lažje razumevanje je primer strnjeno opisan, v opisu so argumenti stranke, pristojnega inšpektorja, organa na 1. in 2. stopnji ter odločitev sodišča.

Slika 1: Primer sodbe prehrabnega gostinskega obrata



Vir: Javne informacije Slovenije, Vrhovno sodišče Republike Slovenije, 2019

Tržni inšpektor je 27.7.2010 po opravljenem inšpekcijskem pregledu zavezancu določil ukrep, da odpravi nepravilnosti in pomanjkljivosti v gostinskem obratu in si za opravljanje gostinske dejavnosti pridobi pisno soglasje mestne občine, v roku 15 dni od prejema odločbe. Zavezanec se zagovarja, da je dejavnost, ki jo opravlja trgovinska dejavnost in ne gostinska dejavnost.

Zavezanec izvaja dodatno obdelavo hrane (burek, kebab), da je le-ta primerna za uživanje in prodajo že pripravljenih jedi. Tako burek kot kebab kupuje z namenom nadaljnje prodaje, kar je po zakonski definiciji (glej Zakon o trgovini - ZT-1) trgovinska in ne gostinska dejavnost. Gostinska dejavnost je po zakonski definiciji priprava in strežba jedi in pijač, kar zavezanec v tem primeru ne počne, ampak živilo zavije in zapakira, da ga lahko kupec odnese s seboj. Pritožnica ne omogoča konzumiranja hrane v njenih prostorih, ob nakupu živil ne ponudi krožnikov, pribora, kozarcev, mize itd. Inšpektor se sklicuje na standardno klasifikacijo dejavnosti, ki določa, da je značilnost okrepčevalnic in podobnih obratov,

uvrščeni v področje gostinstva, prav priprava in prodaja hitro pripravljenih jedi in pijač, praviloma brez strežbe za gostinsko mizo.

Zavezanec vloži tožbo v upravnem sporu zoper v začetku navedeno odločbo organa prve stopnje v povezavi z odločbo Ministrstva za gospodarstvo z dne 16. 9. 2010. V tožbi pravi, da je bistvo tega upravnega spora v tem, da kljub izrecni samoopredelitvi tožnika, da opravlja trgovinsko dejavnost, upravna organa vztrajata na stališču, da tožnik opravlja gostinsko dejavnost. Tožnik oziroma zavezanec pravi, da jim je tržni inšpektorat že v letu 2008 izdal podobno odločbo, ta je bila v takratnem primeru prepovedna in kasneje s strani Ministrstva za gospodarstvo odpravljena, ker tržnemu inšpektoratu ni uspelo dokazati, da gre za opravljanje gostinske dejavnosti. Gospodarski subjekt se je odločil za trgovinski način opravljanja tovrstne dejavnosti. Siljenje gospodarskega subjekta v neprostoovoljno preusmeritev iz trgovinske v gostinsko dejavnost ne more biti dopustno.

Tržni inšpektorat pravi, da z vidika ZGos ni pomembno, ali imajo uporabniki storitve možnost vstopa v gostinski obrat ali ne, če se tam streže pripravljena hrana. Način priprave kebaba in bureka in strežba gostom, ki jo opravlja gospodarska družba, je nesporno gostinska dejavnost pripravljenih jedi, ki so nudene na gostinski način in pripravljene za takojšnje použitje in je ni mogoče enačiti z živili, ki jih je mogoče kupiti v prodajalni. Glede na vrsto ponudbe se omenjeni gostinski obrat uvršča v dejavnost okrepčevalnic po 50. členu Pravilnika o pogojih.

Tožeča stranka odgovarja, da gre za termično obdelavo že pripravljene hrane, kar pomeni, da hrane ne pripravlja sama. Nima prostorov za pripravo hrane, gre le za posredovanje vnaprej pripravljene hrane, zato njene dejavnosti ni mogoče šteti kot gostinske, temveč kot trgovsko. Dejstvo, da kupcem ni omogočen vstop v trgovski obrat in dejstvo, da kupci odnesejo kupljeno hrano s seboj in je ne zaužijejo na mestu, kjer jo kupijo, kaže na to, da gre za trgovsko dejavnost, saj jo je mogoče primerjati z nakupom v prodajalni, kjer gostje prav tako lahko kupijo že pripravljeno hrano, ki jo nato odnesejo domov.

Niti prvostopenjski niti drugostopenjski organ nista ugotovila niti poskušala argumentirati ali zavezanec obdeluje ali predeluje hrano za prodajo zgolj v smislu ZT-1, ali gre za pripravo hrane v smislu ZGos v povezavi z ZT-1. Na tej podlagi je sodišče zaradi napačne uporabe materialnega prava (navedenih določb ZT-1 in ZGos), tožbi ugodilo in prvostopenjsko in drugostopenjsko odločbo odpravilo, ker je slednja dopolnila izrek prvostopenjske odločbe in zadevo vrnila prvostopenjskemu organu v ponovno določanje. Organ mora izdati nov upravni akt v 30 dneh po prejemu sodbe, pri tem je vezan na pravno mnenje sodišča glede vodenja postopka in materialnega prava.

**Slika 2: Primer sodbe namestitvenega gostinskega obrata**



Vir: Javne informacije Slovenije, Vrhovno sodišče Republike Slovenije, 2019

Tržni inšpektor je 21.9. in 22.9.2011 opravil inšpekcijski pregled hotela, s pridobljeno kategorijo 5\*, v izpodbijani odločbi je podal ukrepe, da odpravi določene pomanjkljivosti (zbledelo blago na dveh stolih in dvosedu v sobi 436; v sobah ni dekorativnih elementov npr. sveže cvetje, vaza ipd. v njih manjka občutek prestiža; v suiti št. 519 je itison zbledel, ponekod so na njem madeži, v spalnici je itison ob omari ožgan; itison na stopnišču v medetaži restavracije in 1. nadstropjem je zbledel in vsebuje madeže; na spletni strani tožnik oglašuje 180 prestižnih sob in 14 apartmajev, čeprav ima kategoriziranih 148 sob in 7 apartmajev; pri zajtrku je gostom na razpolago le nektar, ne pa tri vrste sokov; bio kotiček je skromen, pri zajtrku je postregel le z različnimi ploščicami riža, riževu in sojino mleko). Za menjavo itisona je prvostopenjski organ določil 90 dnevni rok, za odpravo ostalih pomanjkljivosti 8 dnevni rok.

Zavezanec oziroma tožnik zoper navedeno odločbo vloži pritožbo, s katero izpodbija nekatere točke izreka odločbe, zaradi zmotne uporabe materialnega prava, bistvenih kršitev pravil postopka in zmotno in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja. Ministrstvo za gospodarstvo 16.12.2011 z odločbo pritožbo zavrne.

Tožnik pravi, da stanje itisona ustreza standardu, ki se za talne obloge zahteva za hotel kategorizacije 5\* in da ugotovljeno dejansko stanje temelji le na subjektivni oceni inšpektorja. Predlaga, da se za dejansko stanje v omenjenih delih poleg že predlaganih dokazov opravi še ogled teh prostorov. Zatrjuje, da so vse sobe opremljene tako, da zadostujejo zahtevam, predpisanim v Pravilniku o kategorizaciji nastanitvenih obratov, Pravilih tolmačenja elementov kategorizacijskega lista z dne "oktober 2010", elektronskemu kategorizacijskemu listu in Tolmačenju elementov kategorizacijskega lista. Sklicuje se tudi na ugotovitev uradnega ocenjevalca, ki je pri kategorizaciji hotela ugotovil, da so sobe primerno dekorirane in da elementi dekorativnosti (slike, svetila, dodatne

strukturne in posebne pozornosti za goste) v celoti ustrezajo pogojem iz 156. točke elektronskega kategorizacijskega lista. Prav tako se na ugotovitve uradnega ocenjevalca sklicuje glede »bio kotička« in predlaga izvedbo dokazov z ogledom sob, zaslišanjem prič in ocenjevalca.

Inšpektorat oziroma tožena stranka, ki je sodišču predložila upravne spise, odgovora na tožbo zavezanca ni podala. Zato tožba ni utemeljena.

Sodišče presoja, da je izpodbijana odločitev, ki temelji na podatkih v upravnih spisih in je skladna z materialnimi predpisi, pravilna in zakonita. Že v obrazložitvi izpodbijane odločbe je tožena stranka v zadostni meri utemeljila svojo odločitev. V obrazložitvi odločbe organa druge stopnje je tožena stranka odgovorila na pritožbene navedbe in tožniku dodatno pojasnila razloge, zaradi katerih je njegovo pritožbo zoper izpodbijano odločbo zavrnila. Po oceni sodišča je zmotno stališče tožnika, ki meni, da so zatrjevani razlogi nepravilne ugotovitve dejanskega stanja in s tem v zvezi zatrjevanih kršitev materialnega prava in kršitev pravil upravnega postopka, podani z okoliščinami in dejstvi, na katere se sklicuje. Iz podatkov v upravnih spisih in obeh odločbah je razvidno, da v izpodbijani odločbi ugotovljeno dejansko stanje temelji tako na dejstvih, ugotovljenih v zapisnikih o inšpekcijskih pregledih, ki so bili s strani tožnika podpisani brez pripomb kakor tudi na podatkih v kategorizacijskem listu tožnika in ob upoštevanju elementov kategorizacijskega lista, ki je v prilogah Pravilnika o kategorizaciji nastanitvenih obratov.

Po vsem navedenem sodišče ugotavlja, da za izvajanje dokazov, ki jih predlaga tožnik, sodišče ni imelo podlage in je zato tožbo kot neutemeljeno zavrnilo po prvem odstavku 63. člena ZUS-1. Zato tudi vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

### **5.3 PREVERITEV HIPOTEZE IN PREDLOGI IZBOLJŠAV**

Diplomsko delo je v okviru ciljev raziskave temeljilo na eni hipotezi. V nadaljevanju predstavljam ugotovitve, ki potrjujejo ali zavračajo v uvodu postavljene trditve.

Podatke za preveritev hipoteze sem pridobila iz poročila Inšpekcijskega sveta in letnih poročil posamezne inšpekcije. Primerjala sem podatke od leta 2016, to je dve leti po spremembi metodologije zajemanja podatkov, do leta 2018.

Vseh pet pristojnih inšpektoratov za nadzor nad gostinskimi dejavnostmi je v letnih poročilih za leto 2018 razumno navedlo predpise, ki urejajo organizacijo in po katerih poslujejo ter ki določajo njihove pristojnosti oziroma naloge pri opravljanju inšpekcijskega pregleda v gostinskih obratih. Predpisi in pristojnosti posamezne inšpekcije so opredeljeni tudi v diplomskem delu pod poglavjem 4.



Posamezni inšpektorat oziroma pristojni inšpektor izvaja nadzor na svojem področju. Njihov skupni cilj je učinkovitost inšpekcijskega nadzorstva, ki po zakonu pozna dve izjemi od tega pravila, in sicer če inšpektor pri nadzoru ugotovi kršitve, za katere ni pristojen podati ukrepa, o tem naredi zapisnik, ki ga s predlogi ukrepov posreduje pristojni inšpekciji. Druga izjema je, da lahko inšpekcije pri svojem delu sodelujejo z drugimi inšpekcijskimi organi (Jerovšek & Kovač, 2008).

TIRS z medsebojno izmenjavo podatkov in preko skupnih akcij nadzora sodeluje z večino inšpekcijskih organov v Republiki Sloveniji. V zadnjih treh letih je skupaj z drugimi inšpekcijami in Policijo opravil nadzore tudi na področju gostinske dejavnosti, v letu 2017 so nadzirali specifično zapiralne čase. IRSD na področju gostinstva najpogosteje sodeluje s Finančno upravo RS in Tržnim inšpektoratom RS. Sodelujejo tudi z ostalimi nadzornimi organi in to nameravajo ohraniti še naprej na vseh tistih področjih, kjer bodo ugotovili, da to prinaša uspešne in pozitivne rezultate. Tudi ZIRS pri opravljanju svojih nalog sodeluje z različnimi institucijami, službami in organi. Glede gostinskih dejavnosti, v gostinskih objektih in na javnih prireditvah, v skupnih akcijah, usmerjenih na omejevanje uporabe tobačnih in povezanih izdelkov ter omejevanje porabe alkohola, sodeluje s policijo, Tržnim inšpektoratom RS, Finančno upravo RS, Inšpektoratom za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, v preteklih letih tudi z Inšpektoratom RS za delo. IRSOP v zadnjih parih letih ne omenja, da bi na področju gostinstva sodeloval z ostalimi nadzornimi organi, vseeno pa omenjajo sodelovanje na veliko drugih področjih in pravijo, da skupni pristop v veliko primerih prispeva k hitrejši rešitvi problemov. FURS sodeluje z vsemi drugimi nadzornimi organi, z izvajanjem nadzorov ali le z izmenjavo podatkov. Gostinsko dejavnost naštevajo kot področje, na katerem največ sodelujejo z drugimi inšpekcijskimi organi, in sicer v letu 2018 specifično pri nadzoru dela in zaposlovanju na črno ter gotovinskega poslovanja oziroma izdajanja računov (Inšpekcijski vet, 2019).

Inšpektorji pri nadzoru izvajajo več postopkov, v poglavju 3.3 je predstavljen upravni postopek, s katerim se ugotavljajo kršitve predpisov in izdaje odločb ter drugih aktov za odpravo napak in pomanjkljivosti na določenem področju. Ko inšpektor naredi prvo procesno dejanje po uradni dolžnosti, to je lahko na podlagi prijave, po načrtu rednega nadzora ali na podlagi lastnih opažanj, se začne inšpekcijski postopek. Temu sledita ugotovitveni in dokazni postopek, s katerima se razkrije kršitev materialnih določb ali kršitev z znaki prekrškov, opredeljenih v kazenskih določbah. Zatem sledi postopek odločanja, kjer inšpektor uporabi primerne ukrepe, ki so lahko upravni ali prekrškovni akti. Inšpekcije lahko glede na število podanih ukrepov oziroma kazni glede istovrstnih kršitev ocenijo njihovo delo, če se je število ukrepov z leti povečalo in če postopki trajajo manj časa, lahko rečemo, da inšpekcija deluje učinkovito (več v Jerovšek & Kovač, 2008).

Sledeče tabele, Tabela 2, Tabela 3 in Tabela 4 prikazujejo število različnih ukrepov, ki so jih inšpektorati pristojni za nadzor gostinskih dejavnosti izrekli v zadnjih treh letih. Število ukrepov je predstavljeno za vsako leto posebej.

**Tabela 2: Obseg in vrste upravnih in prekrškovnih ukrepov v letu 2016**

Inšpekcija	IZREČENI UKREPI V LETU 2016										VSI UKREPI
	Upravni ukrepi				Prekrškovni ukrepi						
	Upravni inšpekcijski ukrepi (skupaj)	Odlombe o prepovedi opravljanja dejavnosti	Odlombe o odpravi nepravilnosti (ureditvene odlombe)	Opozorila po ZIN	Prekrškovni ukrepi (skupaj)	Odlombe o prekršku (globa)	Plačilni nalogi	Opomini	Opozorila po ZP-1	Obdoližilni predlogi in predlogi za uvedbo postopka o prekršku prist. organom	
TIRS	5.214	0	834	4.380	8.715	1.065	688	1.917	5.044	1	13.929
IRSD	5.452	379	4.493	580	5.257	975	1.728	1.495	1.059	0	10.709
ZIRS	3.144	23	1.185	1.936	2.372	285	450	562	1.073	2	5.516
IRSOP	2.944	0	2.278	666	1.407	243	422	420	322	0	4.351
FURS	2.823	68	2.760	0	3.498	1.182	498	798	451	569	6.326
SKUPAJ	19.577	470	11.550	7.562	21.249	3.750	3.786	5.192	7.949	572	40.831

Vir: Inšpekcijski svet (2017, str.20)

**Tabela 3: Obseg in vrste upravnih in prekrškovnih ukrepov v letu 2017**

Inšpekcija	IZREČENI UKREPI V LETU 2017										VSI UKREPI
	Upravni ukrepi				Prekrškovni ukrepi						
	Upravni inšpekcijski ukrepi (skupaj)	Odlombe o prepovedi opravljanja dejavnosti	Odlombe o odpravi nepravilnosti (ureditvene odlombe)	Opozorila po ZIN	Prekrškovni ukrepi (skupaj)	Odlombe o prekršku (globa)	Plačilni nalogi	Opomini	Opozorila po ZP-1	Obdoližilni predlogi in predlogi za uvedbo postopka o prekršku prist. organom	
TIRS	6.006	0	754	5.252	8.810	1.001	476	2.407	4.923	3	14.816
IRSD	4.888	440	3.975	473	5.614	1.080	1.600	2.262	667	5	10.502
ZIRS	3.078	23	1.032	2.023	2.022	218	342	571	884	7	5.100
IRSOP	2.802	0	2.138	664	972	267	263	440	1	1	3.774
FURS	2.187	16	2.171	0	4.753	1.536	570	1.094	330	1.223	6.940
SKUPAJ	18.961	479	10.070	8.412	14.242	4.102	3.251	6.774	6.805	1.239	41.132

Vir: Inšpekcijski svet (2018, str.21)

**Tabela 4: Obseg in vrste upravnih in prekrškovnih ukrepov v letu 2018**

Inšpekcija	IZREČENI UKREPI V LETU 2018										VSI UKREPI
	Upravni ukrepi				Prekrškovni ukrepi						
	Upravni inšpekcijski ukrepi (skupaj)	Odločbe o prepovedi opravljanja dejavnosti	Odločbe o odpravi nepravilnosti (ureditvene odločbe)	Opozorila po ZIN	Prekrškovni ukrepi (skupaj)	Odločbe o prekršku (globa)	Plačilni nalogi	Opomini	Opozorila po ZP-1	Obdoližni predlogi in predlogi za uvedbo postopka o prekršku prist. organom	
TIRS	5.514	0	861	4.653	8.139	607	447	1.833	5.240	12	13.653
IRSD	4.370	361	3.524	485	6.111	1.651	1.403	1.892	1.163	2	10.481
ZIRS	3.902	131	1.089	2.682	2.309	237	340	451	1.275	6	6.211
IRSOP	2.627	0	2.166	461	1.043	259	247	536	0	1	3.670
FURS	2.289	870	1.419	0	3.928	2.020	479	860	0	565	6.213
SKUPAJ	14.769	1.362	9.059	8.281	21.530	4.774	2.916	5.572	7.678	586	40.228

Vir: Inšpekcijski svet (2019, str.22)

Če primerjamo tabele, je razvidno, da število izdanih ukrepov niha, v letu 2016 je bilo od vseh petih inšpekcij skupaj največ izdanih ukrepov – 40.831. Naslednje leto se je številka za skoraj 700 ukrepov zmanjšala in tudi v letu 2018 niso presegli številke izpred dveh let, skupaj so opravili 40.228 ukrepov. Za posamezne inšpekcije ne moremo reči, da se njihovo število ukrepov z leti viša, ravno obratno, v večini se je število njihovih ukrepov zmanjšalo. Od vseh petih inšpektoratov je samo Zdravstveni inšpektorat RS tisti, ki je z leti povečal število ukrepov. Na njegovo stanje sta vplivala ZOPA-A in ZOUTPI, ki sta razširila polje nadzora in povečala obseg ugotovljenih neskladnosti ter posledičnih upravnih in prekrškovnih ukrepov. Pri ostalih inšpekcijah lahko sklepamo, da se je zmanjšalo število ukrepov oziroma kazni, ker je s časom manj kršitev. Zmanjšanje kršitev dokazujejo tudi regijske koordinacije inšpektorjev, s številom subjektov, pri katerih so bile ugotovljene kršitve, slednje so prikazane v Tabeli 5.

**Tabela 5: Zmanjšanje števila kršitev**

Leto	Število subjektov, pri katerih so bile ugotovljene kršitve	Skupno število izdanih upravnih ukrepov	Skupno število izdanih prekrškovnih ukrepov
2016	618	487	538
2017	489	332	415
2018	402	2640	416

Vir: Inšpekcijski svet (2019, str.88)

Hipotezo, ki trdi, da je inšpekcijski nadzor nad gostinskimi lokali v Sloveniji učinkovito urejen, lahko na podlagi zgornjih podatkov potrdim.

Kljub potrjeni učinkoviti ureditvi inšpekcijskega nadzora so še možne izboljšave. Kot prvo bi navedla višjo transparentnost z zagotavljanjem javnosti podatkov o inšpekcijskem delu in postopkih. S tem bi zavezanci pridobili prost vpogled in možnost, da spremljajo reševanje zadeve, ki jih zanima in bi jih tako opozorili na določeno napako delovanja, s tem bi prišlo do bolj zakonitega delovanja nosilcev dejavnosti (več v Mrak, Habič & Peterka, 2015).

Glede na število subjektov, nad katerimi se izvajajo nadzori in glede na obsežno število zakonov in nalog, ki jih imajo inšpektorji v sklopu teh zakonov, za katere so pristojni, je inšpektorjev premalo. Število zaposlenih v letu 2018 na TIRS je bilo 98, na IRSD 82, ZIRS je štel 84 zaposlenih, IRSOP 139 in FURS 430 zaposlenih inšpektorjev.

Za razbremenitev inšpektorjev in lažje koordinacije dela inšpekcijskih organov bi lahko dodali še nekaj regijskih koordinacij inšpektorjev (v nadaljevanju RKI), do zdaj so ustanovljene RKI Ljubljana, RKI Kranj, RKI Nova Gorica, RKI Celje, RKI Koper, RKI Maribor, RKI Murska Sobota in RKI Novo mesto. S tem bi izboljšali stanje na terenu, stanje na terenu bi lahko izboljšali tudi z večjim številom inšpektorjev na posamezni območni upravni enoti, ker bi bilo prisotnih več inšpektorjev na različnih koncih države. Povečana prisotnost inšpektorjev na terenu, posamezno ali ob akcijah koordiniranega nadzora bi od zavezancev zahtevala povečanje spoštovanja predpisov.

## 6 ZAKLJUČEK

Gostinstvo pomeni opravljanje gostinske dejavnosti. ZGos pravi, da slednja obsega pripravo in strežbo jedi in pijač ter nastanitev gostov. Ljudem, ki se ukvarjajo z gostinsko dejavnostjo, pravimo gostinci. Le-ti opravljajo svoje delo v ustrezno urejenih prostorih, določenih glede na funkcionalnost. Z drugimi besedami so to gostinski obrati. Vsaka oseba, ki želi opravljati gostinsko dejavnost, mora predhodno izpolniti pogoje za ustrezno vrsto in kategorijo gostinskega obrata. Ko izpolni pogoje in začne opravljati dejavnost, postane nosilec dejavnosti oziroma zavezanec. Zavezanec mora delovati v skladu s predpisi in ostalo zakonodajo o gostinstvu. Za zakonito delovanje nosilcev dejavnosti je primarna odgovornost na nosilcih samih, sekundarno so za stanje na tem področju odgovorni pristojni inšpektorji.

Inšpektorji nadzorujejo skladnost s predpisi v gostinskih lokalih z inšpekcijskimi nadzori. Nadzor je lahko redni ali dodatni. Prvi je določen v programu dela nadzornega organa, drugi se lahko izvaja zaradi suma neskladja ali suma po predhodno ugotovljeni neskladnosti. Če inšpektor ugotovi kršitev, je dolžan po uradni dolžnosti začeti inšpekcijski postopek, ki se zaključi z odločbo, v kateri so izrečeni ukrepi inšpektorja, ki jih mora zavezanec izpolniti v določenem roku.

Inšpektorji so inšpekcijski organi, ki delujejo v pristojnih inšpektoratih, v okviru katerih se vrši inšpekcija. Inšpekcija pomeni dejavnost inšpektorskega nadzorstva. Za nadzor nad gostinskimi dejavnostmi so pristojni Tržni inšpektorat Republike Slovenije, Inšpektorat Republike Slovenije za delo, Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije in Finančna uprava Republike Slovenije.

Različni inšpekcijski organi nadzirajo zakonitost dela nad gostinskimi dejavnostmi. Vsak ima svojega predstojnika. Predstojniki oziroma glavni inšpektorji si pri načrtovanju dela, spremljanju rezultatov in zagotavljanju kvalitetnega razvoja inšpekcijskih organov pomagajo z devetimi kazalniki učinkovitosti inšpekcijskih organov.

V zvezi z delovanjem inšpekcijskega nadzora se pojavlja vprašanje učinkovitosti inšpekcijskih nadzorov. Na podlagi tega sem si postavila hipotezo in naredila raziskavo. S pridobljenimi podatki sem ugotovila, da je inšpekcijski nadzor nad gostinskimi lokali v Sloveniji učinkovito urejen. Vsaj za zdaj lahko tako rečemo, vendar je vprašanje, kako bodo delovali v prihodnosti, ali bodo morebitne izboljšave vplivale pozitivno ali negativno.

## LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA

- Bizjak, D. (2010). *Zakon o inšpekcijskem nadzoru* (učno gradivo za udeležence priprav na strokovni izpit za inšpektorja). Ljubljana: Upravna akademija.
- Boyne, G., Day, P., & Walker, R. (2002). The Evaluation of Public Service Inspection: A Theoretical Framework. *Urban Studies* (Routledge), 39(7), 1197–1212. <https://doi-org.ezproxy.lib.ukm.si/10.1080/00420980220135563>
- Davis, B., Lockwood, A., Alcott, P., Pantelidis, S. I. (2012). *Food & beverage management: Fifth Edition*. Abingdon: Routledge.
- Jerovšek, T., Kladošek, R. (2004). Komentar zakonov s področja uprave: Zakon o inšpekcijskem postopku. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Jerovšek, T., Kovač P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2017). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (ur.), Pečarič, M., Remic, M., Kerševan, E., Čas, P., Orel, N. (2016). *Inšpekcijski nadzor : razprave, sodna praksa in komentar zakona*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Mihelčič, P. (2009). *Osnove strežbe*. Ljubljana: Zavod IRC.
- Mrak, A., Habič, S., Peterka, S. (2015). *Ali so inšpekcijski postopki res transparentni in učinkoviti?*. Ljubljana: Transparency International Slovenija.
- Rakar, I., Doljak, E., Tičar B. (2016). *Inšpekcijski nadzor na državni in lokalni ravni ter njegov prispevek k varnosti v občinah*. V A. Sotlar (ur.), *Varstvoslovje: Journal of Criminal Justice & Security* (str. 251–269). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Uran, M., Ovsenik, R. (2006). *Razvojni načrt in usmeritve slovenskega turizma 2007–2011*. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo.
- Vlaj, S. (1999). *Občinske inšpekcije*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Zavrl, J. (2015). *Pravni predpisi na področju gostinstva in turizma*. Ljubljana: i2.

## **VIRI**

FURS. Pridobljeno 19.6.2019 s:

[http://www.fu.gov.si/o\\_financni\\_upravi/letna\\_porocila/](http://www.fu.gov.si/o_financni_upravi/letna_porocila/)

Inšpekcijski svet. Pridobljeno 1.2.2019 s:

[http://www.mju.gov.si/si/o\\_ministrstvu/inspekcijski\\_svet/letna\\_porocila\\_inspekcijskega\\_sveta/](http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/inspekcijski_svet/letna_porocila_inspekcijskega_sveta/)

IRSD. Pridobljeno 19.6.2019 s:

[http://www.id.gov.si/si/o\\_inspektoratu/javne\\_objave/letna\\_porocila/](http://www.id.gov.si/si/o_inspektoratu/javne_objave/letna_porocila/)

IRSOP. Pridobljeno 19.6.2019 s:

[http://www.iop.gov.si/si/o\\_inspektoratu/porocila\\_o\\_delu\\_in\\_letni\\_nacrti\\_dela/](http://www.iop.gov.si/si/o_inspektoratu/porocila_o_delu_in_letni_nacrti_dela/)

TIRS. Pridobljeno 19.6.2019 s:

[http://www.ti.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/dokumenti/](http://www.ti.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/dokumenti/)

Javne informacije Slovenije, Vrhovno sodišče Republike Slovenije. Pridobljeno 1.2.2019 s:

<http://www.sodnapraksa.si/>

ZIRS. Pridobljeno 19.6.2019 s:

[http://www.zi.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/porocila\\_o\\_delu/](http://www.zi.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/porocila_o_delu/)

ZRSZ. Pridobljeno 19.6.2019 s:

<https://www.ess.gov.si/>

## **PRAVNI VIRI**

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, Uradni list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07, 40/14).

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 24/06, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).

Zakon o gostinstvu (ZGos, Uradni list RS, št. 93/07, 26/14 in 52/16).