

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

INŠPEKCIJSKI UPRAVNI NADZOR

Kristina Matovič

Ljubljana, junij 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

INŠPEKCIJSKI UPRAVNI NADZOR

Kandidatka: Kristina Matovič
Vpisna številka: 04034819
Študijski program: visokošolski študijski program Uprava prva stopnja
Mentorica: doc. dr. Polona Kovač

Ljubljana, junij 2011

IZJAVA O AVTORSTVU

diplomskega dela

Podpisana Kristina Matovič, študentka visokošolskega študijskega programa Uprava prve stopnje z vpisno številko 04034819, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Inšpekcijski upravni nadzor.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni del priloženega 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 tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o varstvu in sorodnih pravicah, Ur. 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 Fakultete za upravo.

Diplomsko delo je lektorirala: Anita Leskovar, prof. slov.

Ljubljana, 16. 6. 2011

Podpis avtorice:

POVZETEK

Država sprejema obvezujoče predpise in mora kot suvereni subjekt oblasti poskrbeti tudi za njihovo dosledno izvajanje. Predpisi, ki obstajajo zgolj na papirju, njihov učinek pa ni viden v praksi, ne služijo nikomur. Inšpekcijski nadzor je ena bistvenih funkcij državne uprave, saj zagotavlja nadzor nad izvrševanjem predpisov ter ji omogoča, da prek analize učinkov sprejetih predpisov sprejme ustrezne ukrepe in predlaga zakonske spremembe. Nadzorno funkcijo kot del izvršilnih nalog državne uprave izvajajo državne inšpekcijske službe. V Sloveniji deluje največ inšpekcij v organizacijski obliki inšpektoratov. Statusno gledano je državni inšpektorat organ v sestavi ministrstva, ki ga vodi glavni inšpektor. Vsaka inšpekcija pomeni vpogled v delovanje organa ali organizacije; je kritično preverjanje nečesa s tistim, kar je določeno kot norma oz. standard ravnanja. Inšpekcijski postopki so upravni in prekrškovni. Predvsem Zakon o inšpekcijskem nadzoru iz leta 2002 določa pooblastila inšpektorjev, njihove ukrepe in pravice zavezancev v postopku. Prisilna narava inšpekcijskega dela zagotavlja, da naslovniki pravnih norm spoštujejo predpise, hkrati pa norme varujejo pravice in pravne koristi posameznikov, ki so jim bile priznane z zakoni in drugimi predpisi. Pomemben vidik dela inšpekcij je tudi njihova preventivna funkcija, saj lahko z ustreznim opozarjanjem in svetovanjem odvrnejo marsikatero kršitev predpisov. Za ilustracijo v delu prikazujem tudi področje dela in zaposlovanja na črno.

Ključne besede: upravni postopek, inšpekcijski postopek, zakon o inšpekcijskem nadzoru, pooblastila, ukrepi, zaposlovanje

SUMMARY

ADMINISTRATIVE CONTROL OF INSPECTION

State passes binding regulations and is as a sovereign entity of authority responsible for their full implementation. Regulations that exist only on paper with no visible effects in real life do not serve anyone. Inspection is one of the essential functions of government since it provides control over the implementation of the regulations. Inspection also allows the government that through the analysis of the regulations' impact takes appropriate measures and proposes legislative changes. The supervisory function is implemented by the national inspection service as part of the executive functions of state government. In Slovenia most inspections operate in organizational form of the inspectorates. Regarding the status the state inspectorate is an agency within the Ministry, headed by the chief inspector. Each inspection presents an insight into the functioning of the agency or organization and is critical examination of something with what is defined as the norm ie. standard of conduct. Inspection procedures are of administrative and misdemeanours nature. Inspection Act from the year 2002 provides for authorisation of inspectors, their actions and rights of the obligated parties in the process. Coercive nature of the inspection work ensures that the addressees of legal norms respect the rules, while norms protect the rights and interests of individuals to whom they were granted by the laws and regulations. An important aspect of the inspection's work is their preventive function, since it enables them through appropriate warnings and advice to deter many violations of regulations. To illustrate the work the field of employment and of illegal employment are presented.

Key words: administrative procedure, the inspection process, the law on inspection procedures, authorisations, actions, employment

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU	i
POVZETEK.....	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD.....	1
2 UPRAVNI POSTOPEK	2
2.1 SPLOŠNI UPRAVNI POSTOPEK.....	2
2.2 TEMELJNA NAČELA SPLOŠNEGA UPRAVNEGA POSTOPKA	2
2.3 POSEBNI UPRAVNI POSTOPEK IN SUBSIDIARNA UPORABA ZUP	5
3 INŠPEKCIJSKI NADZOR	6
3.1 SUBSIDIARNOST V INŠPEKCIJSKIH POSTOPKIH IN OBSEG VELJAVNOSTI ZIN ..	6
3.2 TEMELJNA NAČELA INŠPEKCIJSKEGA NADZORA	7
3.2.1 Načelo samostojnosti	7
3.2.2 Načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnega interesa	8
3.2.3 Načelo javnosti	9
3.2.4 Načelo sorazmernosti	9
3.3 ODGOVORNOST ZA ŠKODO, POVZROČENO Z IZVAJANJEM NALOG INŠPEKCIJSKEGA NADZORA.....	10
4 ORGANIZACIJA INŠPEKCIJSKIH SLUŽB IN INŠPEKTORJEV	11
4.1 DRŽAVNI INŠPEKTORATI.....	11
4.2 INŠPEKCIJSKA SLUŽBA KOT ORGAN, KI NI INŠPEKTORAT.....	12
4.3 OBČINSKE INŠPEKCIJE	13
4.4 KOORDINACIJA INŠPEKCIJ – INŠPEKCIJSKI SVET	13
4.5 POLOŽAJ INŠPEKTORJEV	17
4.6 POOBLASTILA INŠPEKTORJEV.....	20
5 TEK INŠPEKCIJSKEGA POSTOPKA.....	24
5.1 UVEDBA IN VODENJE POSTOPKA PO URADNI DOLŽNOSTI	24
5.2 STRANKE – ZAVEZANCI, STRANSKI UDELEŽENEC IN PRIJAVITELJI	24
5.3 UGOTOVITVENI IN DOKAZNI POSTOPEK.....	25
5.4 UKREPI V INŠPEKCIJSKIH POSTOPKIH.....	27
5.4.1 Preventivni ukrepi in opozorilo.....	28
5.4.2 Posebni ukrepi inšpektorjev	29
5.4.3 Ukrepi, povezani s prepovedjo opravljanja dejavnosti.....	29

5.4.4	Ukrepi za varovanje pravic drugih oseb.....	30
5.5	ZAKLJUČEK IN USTAVITEV POSTOPKA OB VZPOREDNEM UVEDENEM PREKRŠKOVNEM POSTOPKU.....	30
5.6	ODLOČBA O INŠPEKCIJSKEM UKREPU	31
5.7	PRAVNA SREDSTVA ZOPER ODLOČBO	33
5.7.1	Redna pravna sredstva.....	33
5.7.2	Izredna pravna sredstva.....	35
5.8	STROŠKI INŠPEKCIJSKEGA POSTOPKA	37
6	NADZOR NAD DELOM IN ZAPOSLOVANJEM NA ČRNO.....	39
6.1	NEPRIJAVLJENO DELO, DELO NA ČRNO IN SIVA EKONOMIJA.....	40
6.2	PREDLOG ZAKONA O PREPREČEVANJU DELA IN ZAPOSLOVANJA NA ČRNO	42
7	ZAKLJUČEK.....	45
	LITERATURA.....	47
	VIRI.....	49

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO GRAFOV

Grafikon 1: Vse prejete prijave v letu 2009.	14
Grafikon 2: Vsa prejeta vprašanja v letu 2009.	15
Grafikon 3: Grafični prikaz sklicanih sestankov RKI.	16
Grafikon 4: Število opravljenih skupnih akcij po letih.	16
Grafikon 5: Število zaposlenih inšpektorjev po letih.	19
Grafikon 6: Število opravljenih inšpekcijskih pregledov po letih.	23
Grafikon 7: Število izrečenih ukrepov inšpekcijskih služb po letih.	28
Grafikon 8: Število pritožb zoper odločbo po letih.	35
Grafikon 9: Število kršitev ZPDZC po letih.	44
Grafikon 10: Število kršitev dela na črno po letih.	44
Grafikon 11: Število kršitev zaposlovanja na črno po letih.	44

KAZALO SLIK

Slika 1: Razmerje dvojne subsidiarnosti v inšpekcijskih postopkih.	7
Slika 2: Primer službene izkaznice in značke inšpektorja.	21
Slika 3: Živila na tržnici so lahko problematična.	29
Slika 4: Primer zapečatenja prostorov.	30

KAZALO TABEL

Tabela 1: Število sklicanih sestankov regijskih koordinacij.	15
Tabela 2: Število opravljenih skupnih akcij po letih.	16
Tabela 3: Število zaposlenih inšpektorjev po letih.	18
Tabela 4: Število opravljenih inšpekcijskih pregledov po letih.	23
Tabela 5: Število izrečenih ukrepov inšpekcijskih služb po letih.	27
Tabela 6: Število pritožb zoper odločbo po letih.	35
Tabela 7: Število kršitev ZPDZC po letih.	43

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

APEK	Agencija za pošto in elektronske komunikacije
BDP	Bruto domači proizvod
CURS	Carinska uprava Republike Slovenije
FU	Fakulteta za upravo
IS	Inšpekcijski svet
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MJU	Ministrstvo za javno upravo
PIRS	Prometni inšpektorat Republike Slovenije
RTV	Radiotelevizija
RKI	Regijska koordinacija inšpekcij
RS	Republika Slovenija
SDS	Slovenska demokratska stranka
UUP	Uredba o upravnem poslovanju
URS	Ustava Republike Slovenije
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZID	Zakon o inšpekciji dela
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZODPM	Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev
ZPDZC	Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUpr	Zakon o upravi

1 UVOD

Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in podzakonskih predpisov. Izvajanje predpisov pomeni aktivno ravnanje zavezancev, spoštovanje predpisov pa pomeni izogibanje ravnanjem, ki bi pomenila kršitev predpisov. Nadzor nad izvajanjem in spoštovanjem zakonov izvajajo inšpektorji in so pooblaščen, da sprejemajo ukrepe, ki zagotavljajo zakonito stanje.

Inšpekcijski postopki so posebni upravni postopki, ki jih ureja Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07-UPB1, ZIN). ZIN je splošni sistemski zakon, ki se uporablja za delovanje vseh inšpekcij, tudi za inšpekcijski nadzor, ki ga izvajajo organi lokalnih skupnosti. Za inšpekcije, katerih delovanje urejajo posebni zakoni, se ta zakon uporablja samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena s posebnimi zakoni. Veljajo pa tudi določbe Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03-UPB1, 45/04-ZdZPKG, 61/04, 97/04-UPB2, 123/04, 24/05-UPB3, 93/05, 113/05-UPB4, 126/07-ZUP-E, 48/09, ZDU-1), zlasti temeljna načela, ki opredeljujejo način delovanja uprave.

Inšpektor je uradna oseba s posebnimi pooblastili, ki samostojno vodi postopek in odloča že po samem Zakonu o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, ZUP). Veljajo še načela ZUP, ki se v inšpekcijskem postopku uporabljajo dopolnilno ali subsidiarno, glede postopkovnih vprašanj, ki niso urejena z ZDU-1 in z ZIN ali s posebnimi zakoni, ki urejajo posamezne inšpekcije.

Namen diplomskega dela je prikazati inšpekcijski nadzor v Republiki Sloveniji in njegove značilnosti.

Cilj diplomskega dela je predstaviti delo inšpekcije, postopke, po katerih se inšpekcija izvaja, pristojnosti in pa zakon, ki velja enotno za vse inšpekcije (ZIN), ter prikazati predlog Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1), (EPA 1502-V, dne 31. 12. 2010), ki ga je DZ sprejel na 26. seji, in le tega komentirati z različnimi mnenji.

Diplomsko delo temelji na metodi deskripcije, torej na opisovanju dejstev, procesov in predmetov. Uporabljena je tudi statistična metoda, številčno izražanje. Dobljeni podatki so izraženi v obliki raznih tabel in grafikonov. Zadnji del predstavlja trenutno aktualen Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno in je vezan z delom inšpekcije.

Diplomsko delo je strukturirano v šestih poglavjih. Prvo poglavje je splošen upravni postopek, ki je nedvoumno izjemno pomemben akt pravne države, v istem poglavju so navedena temeljna načela splošnega upravnega postopka in pa kakšna je pomembnost posebnega upravnega postopka in subsidiarnost do splošnega upravnega postopka.

Temeljna hipoteza mojega dela se nanaša na vlogo inšpekcijskega nadzora v družbi. Inšpekcijski nadzor je potreben za učinkovito izvrševanje predpisov. To hipotezo obravnavam skozi vsa poglavja dela.

2 UPRAVNI POSTOPEK

2.1 SPLOŠNI UPRAVNI POSTOPEK

»Splošni upravni postopek je nedvomno eden ključnih in nujnih pravnih instrumentov pri delovanju državne uprave in nedvomno izjemno pomemben pravni akt pravne države. Splošni upravni postopek pomeni pomembno omejevanje samovoljnega nastopanja državnih organov in je pomemben element v sistemu učinkovitega varstva pravic posameznika. Pravila splošnega upravnega postopka se uporabljajo samo takrat in glede tistih vprašanj, ki niso urejena s posebnim upravnim postopkom.« (www.mju.gov.si, 2011).

Splošni upravni postopek je eden in se vodi v upravnih zadevah po Zakonu o splošnem upravnem postopku.

ZUP morajo uporabljati vsi upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. ZUP vsebuje pravila upravnega postopka na splošno za vsa upravna področja ne glede na posebnosti posameznih področij. Vendar pa je včasih treba prav zaradi posebnosti področij prilagoditi tudi postopek. Zaradi tega ZUP dopušča posamezna odstopanja od pravil splošnega upravnega področja. To pomeni, da lahko poleg pravil splošnega upravnega postopka na posameznih področjih obstajajo tudi posebna pravila, ki posamezna vprašanja postopka urejajo drugače kot ZUP.

2.2 TEMELJNA NAČELA SPLOŠNEGA UPRAVNEGA POSTOPKA

Upravni postopki so v svojem jedru opredeljeni s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka oziroma ZUP, ki velja v vseh upravnih in tudi drugih zadevah. Devet temeljnih načel po ZUP predstavlja minimalne procesne standarde, ki morajo biti zagotovljeni stranki v vsakem postopku. Temeljna načela so že po vrstnem redu urejena in opredeljena tako, da kažejo minimum pravic strank ter dolžno ravnanje organa pri vodenju postopka in odločanju. Temeljna načela ZUP v več delih niso le zakonska načela, ampak operacionalizirajo celo ustavne norme. To velja predvsem za načelo zakonitosti (120. člen in 153. člen Ustave RS in 6. člen ZUP), načelo samostojnosti (120. člen Ustave RS in 12. člen ZUP), načelo pravice do pritožbe (25. člen Ustave RS in 13. člen ZUP), posredno pa tudi prek zakonitosti varstva javne koristi in nadalje načelo varstva pravic strank (14. člen in 22. člen Ustave RS in 7. člen ZUP) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 25).

- Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti je najpomembnejše temeljno načelo upravnega postopka in sploh glavno načelo celotnega našega pravnega reda, ki izključuje kakršno koli samovoljo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 79).

»Organ odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravne lokalne skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

V upravnih zadevah, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu samoupravne lokalne skupnosti upravičen odločati po prostem preudarku, mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Namen in obseg pooblastila določa zakon ali predpis lokalne skupnosti, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku.« (Jerovšek, 2007, str. 16).

»Zakonitost delimo na formalno in materialno. Na podlagi formalne zakonitosti je organ dolžan voditi upravni postopek po posebnem ali splošnem upravnem postopku. Torej gre za zakonitost, ki jo je treba spoštovati v vseh fazah upravnega postopka oziroma mora uradna oseba paziti na zakonitost svojega ravnanja od uvedbe konkretnega upravnega postopka pa vse do njegovega zaključka. Materialna zakonitost pa zahteva od organa, da priznava pravice in nalaga obveznosti samo v okviru in mejah pravic in obveznosti, ki jih določa materialni predpis. Pri odločanju po materialnih predpisih mora spoštovati tudi hierarhijo upravnih aktov.« (www.mju.gov.si, 2011).

V načelo zakonitosti je zajeto tudi načelo sorazmernosti, ki prepoveduje prekomerno uporabo predpisa. Načelo zakonitosti omogoča tehtanje, ali so ukrepi, ki naj se izvedejo skladno z zakonom, skladni z njegovim namenom. ZIN ga opredeljuje kot dolžnost inšpektorja, da opravlja svoje naloge tako, da pri izvrševanju svojih pooblastil posega v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Pri izbiri ukrepov mora glede na težo kršitve izreči ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa (Jerovšek, 2007, str. 16–21).

Po načelu zakonitosti mora organ ravnati tudi kadar odloča po prostem preudarku ali diskreciji. Prosti preudarek je z zakonom določen, kadar zakon izrecno določi, da lahko organ odloči po prostem preudarku. Največkrat pa zakoni prosti preudarek nakažejo z določili, kot so: organ sme, organ lahko, organ more, organ je pooblaščen ipd. Prosti preudarek se ne nanaša na formalno zakonitost, saj v postopku ni dovoljena diskrecija.

- Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi

Po tem načelu mora uradna oseba, ki vodi postopek, ves čas postopka po uradni dolžnosti varovati zakonite pravice stranke ter stranko opozarjati na njene pravice, ki jih ima po procesnih in materialnih predpisih. Če pravica ene stranke posega v pravico drugih strank, mora na to opozoriti te druge stranke, hkrati pa mora stranke opozoriti, pri katerem organu lahko uveljavljajo svoje pravice in na kakšen način. Uradna oseba mora pri tem skrbeti, da stranka ne uveljavlja svojih pravic v škodo javnih koristi, določenih z zakonom. Če nastane kolizija med zasebno in javno koristjo, mora organ odločiti v javno korist.

- Načelo materialne resnice

V postopku je treba ugotoviti resnično stanje in med postopkom ugotavljati dejansko stanje. Stanje stvari mora organ ugotoviti z najvišjo stopnjo prepričanja, to je z gotovostjo. Do gotovosti se organ dokoplje z izvajanjem dokazov v ugotovitvenem in dokaznem postopku. Možnost odstopanja od materialne resnice ZUP dopušča, če bi dokazovanje s stopnjo gotovosti lahko postopek zavleklo in bi zaradi tega nastale nepopravljive posledice. Zato ZUP dopušča, da organ odloči samo na podlagi verjetno izkazanih dejstev.

Resničnost je najvišja stopnja prepričanja, to je gotovost. Najnižja stopnja prepričanja v resničnost je verjetnost.

- Načelo zaslišanja stranke

»Preden se izda odločba, je treba dati stranki možnost, da predloži izjavo o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločbo (ZUP, 9. člen). Načelo zaslišanja stranke ima svoj temelj v 1. členu Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, URS), ki govori o demokratični državi, kar pomeni, da mora volja ljudstva vsebinsko določati in nadzorovati katero koli izvrševanje državne oblasti tudi na zasebnopravnem področju.« (Jerovšek, 2007, str. 37, 38).

- Načelo proste presoje dokazov

»Preden se izda odločba v zadevi, je treba ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo (ZUP, 10. člen). Ugotavljanje teh dejstev se opravi z dokazovanjem, pri katerem so potrebna posebna sredstva: dokazila. Cilj dokazovanja je ugotovitev resničnega dejanskega stanja (materialna resnica). Načelo proste presoje dokazov pomeni, da organ samostojno in po svobodnem notranjem prepričanju, po svojem osebnem in z ničemer vezanim mišljenjem, presoja, ali se lahko neko dejstvo na podlagi izvedenih dokazov šteje za resnično. V upravnem postopku ni primarnih in sekundarnih dokazil, temveč imajo vsa dokazila enako dokazno veljavo. Presojo dokazov mora organ utemeljiti v obrazložitvi odločbe. To pomeni, da mora organ v obrazložitvi odločbe navesti razloge, na podlagi katerih je poklonil vero enim dokazom, drugim pa je vero odklonil.« (Androjna in Kerševan, 2006, str. 109, 111).

- Načelo dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice

Stranke morajo pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane s tem in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek (ZUP, 11. člen). To načelo zavezuje stranko, da pred organom govori resnico in pošteno uporablja pravice, ki so ji priznane s splošnimi in posebnimi upravnimi postopki. Gre za pošteno uporabo procesnih pravic in ne za pošteno uporabo materialnega prava. Dolžnost govoriti resnico, ki velja tudi za zakonitega zastopnika, pooblaščenca, začasnega zastopnika, predstavnika stranke ter stranskega udeleženca, je subjektivna v okviru vedenja stranke (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 54, 55).

- Načelo samostojnosti pri odločanju

»Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov (2. odst. 120. člen Ustave RS). Organ vodi upravni postopek in odloča v upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (ZUP, 12. člen). Samostojnost pri vodenju postopka in pri odločanju v upravni zadevi je potrebna zaradi tega, da bi se zagotovilo strokovno in objektivno ter učinkovito delo v upravnem postopku, ki mora temeljiti na načelih iskanja materialne resnice, proste presoje dokazov in zakonitosti. Poseben položaj imajo inšpektorji, ki samostojno opravljajo zadeve inšpekcijskega nadzorstva iz pristojnosti inšpekcijskega organa. Inšpektor uvede in vodi upravni postopek in izdaja upravne odločbe.« (Androjna in Kerševan, 2006, str. 115, 150).

- Načelo pravice do pritožbe

»Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (25. člen Ustave RS). Zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, ima stranka pravico pritožbe. Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba. Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada, pritožba ni dovoljena. Pod pogoji ZUP ima stranka pravico pritožbe tudi, če organ

prve stopnje ni izdal odločbe o njeni zahtevi v določenem roku.« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 58).

- Načelo ekonomičnosti postopka

»Organ mora postopek voditi hitro, brez zavlačevanja in povzročanja nepotrebnih stroškov organu in stranki. Po tem načelu se lahko izvajajo samo tisti dokazi, ki so za ugotovitev dejanskega stanja nujno potrebni in med posameznimi dokazi tisti, ki so za izvedbo postopka ekonomičnejši. V dokaznem postopku mora organ zbrati vse dokaze, tudi tiste, ki jih sicer mora predložiti stranka, pa bi jih hitreje ali lažje pridobil organ. Ekonomičnost postopka ne sme škoditi pravicam stranke.« (www.mju.gov.si, 2011).

Načelo ekonomičnosti vsebuje troje načel, in sicer načelo hitrosti postopka, ki se doseže z zavrnitvijo izvajanja tistih dejanj, ki za ugotovitev dejanskega stanja niso bistvena, načelo varčnosti, ki zahteva, da se vodi postopek s čim manjšimi stroški ter s čim manjšo zamudo za stranke, druge udeležence v postopku in za organ ter načelo učinkovitosti, ki zahteva, da se priskrbi vse, kar je potrebno za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in zavarovanje pravic ter javne koristi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 63).

2.3 POSEBNI UPRAVNI POSTOPEK IN SUBSIDIARNA UPORABA ZUP

»Posebni upravni postopek se z zakonom predpiše, kadar pravila splošnega upravnega postopka ne ustrezajo ali ne zadoščajo. S posebnim upravnim postopkom so načeloma lahko drugače kot v ZUP urejena vsa vprašanja postopka, razen temeljnih načel ZUP, ki so obvezna skupna načela za vse posebne upravne postopke. Če je predpisan poseben upravni postopek, organ ravna po določbah zakona, ki ureja posebni upravni postopek. Glede vprašanj, ki z njim niso urejena, pa dopolnilno ali subsidiarno uporablja pravila splošnega upravnega postopka.« (Jerovšek, 2007, str. 14, 15).

»O posebnih upravnih postopkih govorimo le, ko je predmet odločanja upravna zadeva (upravna stvar). Upravna zadeva, kot jo definira ZUP v 2. členu, je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Pri tej opredelitvi so bistveni trije elementi: o stvari se odloča, predmet odločanja je konkretna pravica, obveznost ali pravna korist stranke in predmet odločanja sodi na področje upravnega prava, gre za javnopravno pravico, obveznost oziroma pravno korist.« (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 23).

Na področju inšpekcijskega nadzora poznamo več različnih postopkov, pri čemer večina inšpekcijskih služb izvaja dve skupini postopkov z namenom tako represije kot prevencije.

- a. upravni postopki, katerih namen je zagotoviti odpravo kršitve in spoštovanje predpisov vnaprej;
- b. postopki o prekrških, katerih namen je opozorilo ali sankcija kršitelja za preteklo kršitev.

V nalogi obravnavam upravne inšpekcijske postopke kot skupino posebnih upravnih postopkov.

3 INŠPEKCIJSKI NADZOR

V sredini devetdesetih let je bil namen inšpekcijskih organov v Sloveniji predvsem kazenski pregon pregledanih subjektov, ki so kršili veljavno zakonodajo, danes pa svojo represivno vlogo vedno bolj nadomešča s poudarkom na preprečevanju in partnerstvu.

»Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, ki ga izvršujejo inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. Področje inšpekcijskega nadzora od leta 2002 (natančneje 13. 07. 2002) sistemsko ureja Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Po skoraj petih letih veljavnosti je bil zakon noveliran s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekcijskem nadzoru, ki je pričel veljati 7. 4. 2007.« (www.mju.gov.si, 2011).

»ZIN predstavlja splošni sistemski zakon, ki se uporablja za delovanje vseh inšpekcij, tudi za inšpekcijski nadzor, ki ga izvajajo organi lokalnih skupnosti. Za inšpekcije, katerih delovanje urejajo posebni zakoni, se ta zakon uporablja samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena s posebnimi zakoni.« (Jerovšek et al., 2004, str. 873).

3.1 SUBSIDIARNOST V INŠPEKCIJSKIH POSTOPKIH IN OBSEG VELJAVNOSTI ZIN

ZUP ureja pravila postopka, in sicer tako, da glede vseh vprašanj, ki niso urejena v ZIN, uporablja ZUP.

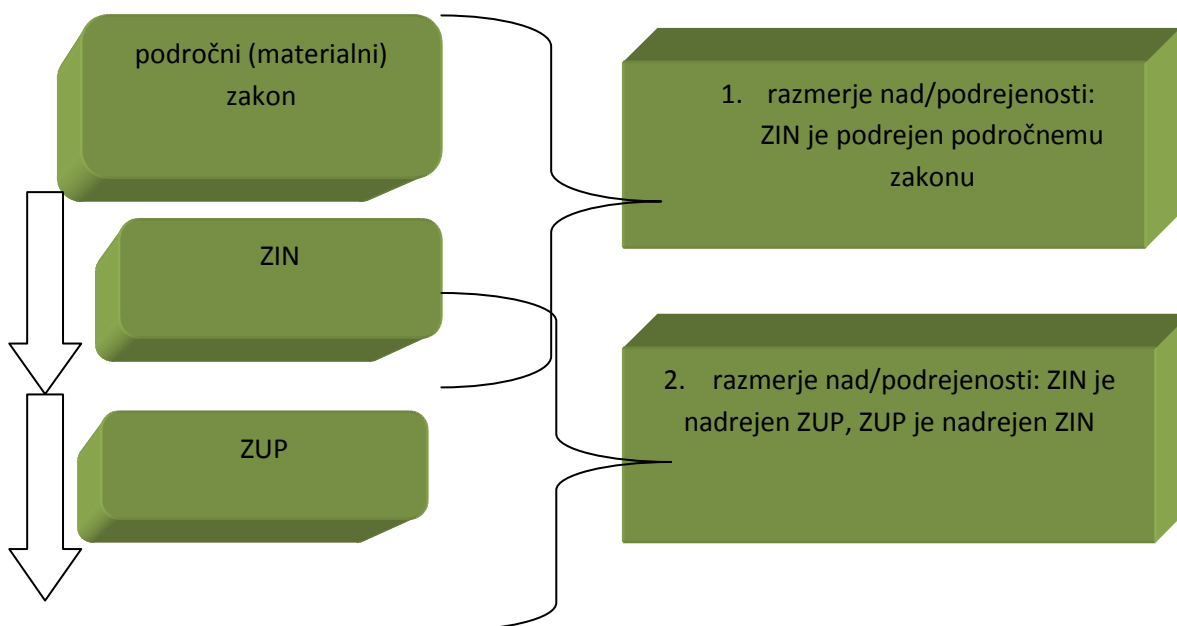
ZIN velja za vse resorne inšpekcije in za inšpekcije ne glede na področje dela. ZIN predstavlja skupna načela in pravila delovanja inšpekcij ne glede na resor. Pri čemer pa imajo večje inšpekcije (okoljska, zdravstvena, tržna) posebne predpise, ki urejajo način njihovega delovanja.

»Ker je ta zakon hkrati organizacijski, materialni in postopkovni predpis, se uporablja samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena s posebnimi zakoni oziroma niso drugače urejena. Če so urejena drugače, se ta zakon uporablja subsidiarno glede načel, organizacije inšpekcij, položaja, pravic in dolžnosti inšpektorjev, pooblastil inšpektorjev, ukrepov, odgovornosti in drugih vprašanj.« (Jerovšek et al., 2004, str. 883).

Inšpekcijski postopek praviloma urejajo:

- področni, pretežno materialni zakoni, ki urejajo določeno upravno področje,
- zakoni o področnih inšpekcijah, ki le-te vzpostavljajo,
- pravila ZIN,
- ZUP (po Jerovšek in Kovač, 2008, str. 166).

Slika 1: Razmerje dvojne subsidiarnosti v inšpekcijskih postopkih



Vir: Jerovšek in Kovač (2008, str. 167).

Med temi predpisi je vzpostavljeno razmerje subsidiarnosti. Pri večini inšpekcij, kjer ni posebnega zakona o posamezni inšpekciji, se izvaja t. i. dvojna subsidiarnost.

ZIN velja za zunanje inšpekcije v celoti. Medtem ko za notranje oblike nadzora velja le delno predvsem glede pooblastil, ne pa ukrepov. Notranje oblike nadzora so nadzori delovanja javnih uslužbencev (upravna inšpekcija) in zunanje oblike nadzora so, ko inšpektorji nadzirajo zasebne nosilce dejavnosti (gostilničar, frizer, delodajalec).

3.2 TEMELJNA NAČELA INŠPEKCIJSKEGA NADZORA

V inšpekcijskih postopkih je treba primarno upoštevati temeljna načela po ZUP (od zakonitosti do ekonomičnosti, 6.-14. člen ZUP), poleg tega ZIN določa še štiri dodatna načela (po Jerovšek in Kovač, 2008, str. 168).

3.2.1 Načelo samostojnosti

Inšpektorji so pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni (ZIN, 4. člen).

»Pomeni, da so inšpektorji pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni. To pomeni, da samostojno ugotavljajo kršitve pravnih predpisov, nad katerimi opravljajo inšpekcijski nadzor, in v okviru pooblastil samostojno odredijo ustrezne inšpekcijske ukrepe.« (www.mju.gov.si, 2011). Davčni urad je tožniku prepovedal opravljanje dejavnosti preprodaje osebnih vozil, saj gre za delo na črno. V postopku nadzora sta davčna inšpektorja ugotovila, da je tožnik opravljal dejavnost preprodaje osebnih vozil, ki jih je v petih primerih nabavil v Skupnosti, v enem pa v Sloveniji, in jih preko komisionarjev prodajal na domačem trgu v Sloveniji, pri tem ni imel

priglašene dejavnosti kot svoje dejavnosti. Zato je davčni organ tožniku prepovedal opravljanje dejavnosti preprodaje motornih vozil (sodba U 570/2008, 15. 9. 2010).

Načelo samostojnosti pa ne izhaja samo iz 4. člena ZIN, vključeno je tudi v 2. členu Zakona o državni upravi, ki določa, da uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov, prav tako izhaja iz zakona, ki ureja splošni upravni postopek (Korade Purg, 2007, str. 17).

Inšpekcija je ugotovila več primerov poseganja vodilnih oseb v samostojnost uradnih oseb pri vodenju postopkov in nedopusten prenos pristojnosti odločanja v upravnih postopkih na nosilca javnega pooblastila. Župana so zadolžili, da nepravilnosti odpravi in v določenem roku pisno obvesti upravno inšpekcijo (e-kolo.si, 20. 5. 2011).

Dr. Pečarič je mnenja, da bo minister kot član vlade narekoval glavne smernice delovanja inšpekcij, zato se po njegovo postavlja vprašanje njihove samostojnosti kot prvega izmed temeljnih načel ZIN (Pečarič, 2007, str. 20), na to pa Korade Purg odgovarja, da spremenjeno besedilo člena zakona, ki določa pristojnosti inšpekcijskega sveta, ne posega ne v samostojnost posameznih inšpektorjev ali inšpekcij ne v izvajanje nalog, ampak vsebuje podlago za zagotavljanje mehanizmov in strokovnih ter tudi drugih podlag za učinkovitejše delo.

Samostojnost se izraža tudi na organizacijski ravni, saj je zlasti inšpektoratu kot prvostopenjskemu organu zagotovljena in hkrati naložena samostojnost pri odločanju v razmerju do ministrstva, v okviru katerega deluje inšpektorat (Kovač, 2009, str. 394).

Načelo samostojnosti pa ne velja samo za posameznega inšpektorja, ampak se upošteva tudi pri delovanju inšpektorata. Če se neka dejavnost odvija kot organ v sestavi ministrstva, velja po ZDU-1, da ima v razmerju do ministrstva tri vrste avtonomije:

- strokovna avtonomija: pomeni, da minister ne sme posegati v posamični inšpekcijski postopek, razen če je vložena pritožba;
- kadrovska avtonomija: glavnega inšpektorja kot predstojnika inšpektorata sicer imenuje minister, vendar gre predhodno skozi postopek izbora po strokovnih merilih na javnem natečaju. Glavni inšpektor je tudi vodja kadrovskega poslovanja v inšpektoratu, on je torej predstojnik inšpektorjem, in ne minister;
- finančna avtonomija: se kaže v samostojnem proračunu inšpektorata, minister sme prerazporediti sredstva le po posebnem zakonsko predpisanem postopku (po Jerovšek in Kovač, 2008, str. 169, 170).

3.2.2 Načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnega interesa

Inšpektorji opravljajo naloge inšpekcijskega nadzora z namenom varovanja javnega interesa ter interesov pravnih in fizičnih oseb (ZIN, 5. člen).

»Namen načela je dvojen. Inšpektor mora po uradni dolžnosti skrbeti za to, da se preprečijo ali onemogočijo ravnanja fizičnih in pravnih oseb, ki predstavljajo poseg v javni interes, določen z materialnimi predpisi, ki dajejo pooblastila za inšpekcijski nadzor. Varovanje javnega interesa mora biti v skladu z načelom sorazmernosti, kar pomeni, da je dovoljeno poseganje v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zavarovanje javne koristi. Hkrati pa to načelo zavezuje inšpektorja, da varuje interese pravnih in fizičnih oseb, ki so v skladu z materialnimi predpisi. Varovati njihove interese pomeni dolžnost inšpektorja, da reagira na prijave, pritožbe, sporočila in druge

informacije ter da ukrepa na podlagi lastnih opažanj o nepravilnostih in protipravnih ravnanjih na področjih njegove stvarne pristojnosti.« (Jerovšek et al., 2004, str. 886, 887). Veterinarska uprava RS je po uradni dolžnosti odločila, da se Zavetišču za zapuščene živali, v upravni zadevi dveh zaseženih psov, naloži humana usmrtitev psov. Iz sklepa izhaja, da gre za psa, ki sta sodelovala pri napadu na človeka, in gre za nevarne živali. Po določilu 32. člena ZUS-1 mora sodišče upoštevati prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank (sklep U 310/2008, 29. 2. 2008).

3.2.3 Načelo javnosti

Inšpektorji na podlagi in v mejah pooblastila predstojnika obveščajo javnost o svojih ugotovitvah ter ukrepih, če je to potrebno, da se zavarujejo pravice pravnih ali fizičnih oseb, ter v primerih, kadar je to potrebno za zagotovitev spoštovanja pravnega reda oziroma njihovih določb (ZIN, 6. člen).

»Inšpektorji v skladu s tem načelom obveščajo javnost o svojih ugotovitvah ter ukrepih, če je to potrebno, da se zavarujejo pravice pravnih in fizičnih oseb, ter v primerih, kadar je to potrebno za zagotovitev spoštovanja pravnega reda oziroma njihovih določb.« (www.mju.gov.si, 2011).

»Če meni, da je zaradi varovanja pravic drugih oseb to potrebno, lahko inšpektor objavi oziroma odredi objavo svoje odločbe ali njenega povzetka za določen čas na vidnem mestu v poslovnih prostorih zavezanca, na vhodu v te poslovne prostore, javnih glasilih ali na drug primeren način (ZIN, 36. člen). Seveda pa to načelo inšpektorje zavezuje tudi, da javnost obveščajo o predpisih, ki jim nalagajo določeno ravnanje, o ukrepih, ki jih bodo odredili, in o postopkih, ki jih bodo uvedli, če ima predvideno ukrepanje določene posledice za zagotovitev spoštovanja pravnega reda.« (Jerovšek et al., 2004, str. 888).

Gradbeni inšpektor je na oglasni deski na spletni strani Inšpektorata RS za okolje in prostor in na enotnem državnem portalu e-uprave objavil naznanilo o inšpekcijskem postopku nelegalnih objektov ter lastnike opozoril, da morajo objekte odstraniti, sicer jih bo v inšpekcijskem postopku odstranil gradbeni inšpektor. Ker lastniki niso odstranili sami, je gradbeni inšpektor objavil obvestilo, da bo s prisilnim odstranjevanjem pričel (Inšpektorat RS za okolje in prostor, 9. 5. 2011).

3.2.4 Načelo sorazmernosti

Inšpektorji morajo opravljati svoje naloge tako, da pri izvrševanju svojih pooblastil posegajo v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Pri izbiri ukrepov inšpektor ob upoštevanju teže kršitev izreče ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. Pri določitvi roka za odpravo nepravilnosti mora inšpektor upoštevati težo kršitve, njene posledice za javni interes in okoliščine, od katerih je odvisno, v kolikšnem času lahko fizična ali pravna oseba, pri kateri opravlja nadzor, ob dolžni skrbnosti odpravi nepravilnosti (ZIN, 7. člen).

Medobčinski inšpektorat in redarstvo občin je tožeči stranki naložilo, da mora v roku 30 dni po prejemu odločbe odstraniti ves nezakonito odložen in odmetan gradbeni in drugi material, odpadke in predmete s parcele ter odstraniti vsa zapuščena in dotrajana vozila. Tožeča stranka je bila na ogledu prisotna in je izjavila, da so navedeni predmeti njena last ter da se z odločitvijo ne strinja in da je bilo s tem kršeno načelo sorazmernosti. Župan je

kot drugostopenjski upravni organ z odločbo zavrnil pritožbo tožeče stranke (sodba I U 72/2010, 16. 9. 2010).

»Pri vsakem odločanju mora inšpektor izvesti tehtanje med ukrepi in cilji. Načelo sorazmernosti je posebna oblika načela varstva pravic strank po ZUP. Pri izbiri ukrepov mora upoštevati težo kršitve in izreči ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši. V skladu s tem načelom zakon določa tudi stopnjevanje ukrepov od milejših k strožjim. Načelo sorazmernosti torej terja, da ukrep ni prekomeren, da je ukrep razumen in da ne presega smiselnih ciljev, ki jih zasleduje zakon. Pri tehtanju ukrepov in ciljev mora inšpektor upoštevati tudi primeren rok za odpravo nepravilnosti. 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 10. člen ZIN: zakonitost, kakovost in učinkovitost.« (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 171, 172).

3.3 ODGOVORNOST ZA ŠKODO, POVZROČENO Z IZVAJANJEM NALOG INŠPEKCIJSKEGA NADZORA

V Sloveniji ni systemskega zakona, ki bi urejal vprašanja odgovornosti države za škodo, ki nastane s posegi v pravice posameznih državljanov in drugih zasebnopravnih oseb. Inšpektorji, ki so osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi, lahko v okviru inšpekcijskega nadzora ali prekrškovnega postopka s svojim protipravnim ravnanjem povzročijo inšpekcijskim zavezancem premoženjsko ali nepremoženjsko škodo. Tovrstno odgovornost opredeljuje 26. člen Ustave RS, ZIN pa vsebuje tudi posebno zakonsko ureditev odškodninske odgovornosti države in občin za premoženjsko škodo, ki je bila pri delu inšpektorja protipravno povzročena zavezancu. Tako Republika Slovenija oziroma občina odgovarja inšpekcijskemu zavezancu ali drugemu za materialno škodo, ki je nastala s protipravnim ravnanjem ali opustitvijo inšpektorja pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora. Odgovornost za nepremoženjsko škodo zakon izključuje, ni pa izključen zahtevek direktno na podlagi ustavnega temelja. Direktno na podlagi ustave se lahko zahtevek sproži tudi proti nosilcu javnih pooblastil, torej zoper tisto inšpekcijo, ki deluje izven državne uprave, trenutno je to le APEK. Pravico do odškodnine ima le tisti, ki mu je bila škoda neposredno povzročena. Inšpektorji so varovani pred neposrednimi odškodninskimi tožbami, razen v primeru, da so škodo povzročili s kaznivim dejanjem. Direktna tožba zoper inšpektorja je le malokrat, saj bo tožniku vedno lažje prevladati v pravdi zoper državo, kjer je pri elementu odgovornosti dokazno breme na državi. Če se je škoda pripetila zaradi malomarnosti inšpektorja, potem ta zanjo ne odgovarja; regresni zahtevek pa ima Republika Slovenija do inšpektorja le, če je bila škoda storjena naklepno ali iz hude malomarnosti. Če je škoda nastala neposredno zaradi kaznivega dejanja, lahko oškodovanec povračilo zahteva neposredno od inšpektorja. Zahtevek za povrnitev škode zoper inšpektorja, enega izmed državnih inšpektoratov, mora oškodovanec najprej vložiti pri Državnem pravobranilstvu, ki preuči zahtevek in skuša spor rešiti po mirni poti, če ta poskus ne uspe, lahko oškodovanec vloži tožbeni zahtevek pri pristojnem sodišču (www.mju.gov.si, 2011) in (Bizjak, 2009, str. 64, 80).

4 ORGANIZACIJA INŠPEKCIJSKIH SLUŽB IN INŠPEKTORJEV

4.1 DRŽAVNI INŠPEKTORATI

Organiziranost inšpektoratov, kot organov v sestavi ministrstev, je nujna zaradi zagotavljanja neodvisnosti delovanja inšpektorata. Pravno podlago inšpekcijskemu nadzorstvu daje Ustava Republike Slovenije, Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/94, 20/95 Odl.US: U-I-285/94-105, 29/95-ZPDF, 80/99-ZUP, 52/02-ZDU-1, 56/02, ZUpr), Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 82/97 Odl.US: U-I-296/95, 60/99, 119/00, 30/01, 30/01, 52/02, ZODPM), kar štejejo za temeljno pravno podlago (Strojin, 1996, str. 41).

»Temeljito reorganizacijo so inšpekcije doživele 1. 1. 1995, ko so bile naloge inšpekcijskega nadzora prenesene iz republiških inšpekcij na državnem nivoju in občinskih upravnih organov na ministrstva oziroma njihove organe v sestavi.« (www.mju.gov.si, 2011).

Evropska unija ne predpisuje načina organizacije inšpekcijskih služb, zato tudi v evropskem prostoru ne najdemo enotne ureditve. Zagotovljen mora biti učinkovit nadzor, ki ga mora biti dovolj.

Prenos inšpekcij na državni nivo v letu 2005 je ocenjen kot dober, saj je povečana strokovnost in učinkovitost, boljša je časovna in vsebinska organiziranost, vzpostavljeni so enotni kriteriji nadzora, povečal se je obseg dela in ne nazadnje, v veliki meri je bil zmanjšan vpliv lokalne politike na odločanje v posameznih inšpekcijskih zadevah, s tem pa je narejen velik korak v smeri izgradnje pravne države.

S tem ko je inšpekcija organizirana kot organ v sestavi ministrstva, ji je zagotovljena določena višja stopnja avtonomije, ki se izraža v treh vidikih, in sicer kot finančna (lasten proračun), kadrovska (kot predstojnik zaposlenih deluje glavni inšpektor) in strokovna avtonomija (preprečuje ministru poseg v odločitve v konkretnih primerih). Ministrstvo se s konkretnimi primeri srečuje formalno šele, ko kot drugostopenjski organ rešuje pritožbe na upravne odločbe inšpektorata. Na splošnem nivoju pa ministrstvo daje splošna navodila in smernice za delo organa v sestavi in izvaja nad njim nadzor, saj je minister odgovoren za urejeno stanje na področju svojega resorja.

V Republiki Sloveniji delujejo naslednji inšpektorati (navedeni skupaj z morebitno poddelitvijo na inšpekcije ter z navedbo načina območne organizacije):

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

- a. fitosanitarna inšpekcija,
 - b. gozdarska inšpekcija,
 - c. inšpekcija za kontrolo kakovosti kmetijskih pridelkov in živil,
 - d. inšpekcija za kontrolo krme,
 - e. kmetijska inšpekcija,
 - f. lovska in ribiška inšpekcija,
5. Zdravstveni inšpektorat RS – ZIRS (območne enote),
 6. Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami – IRSVNDN (izpostave),
 7. Prometni inšpektorat RS – PIRS (izpostave z vodji na sedežu),
 8. Inšpektorat RS za notranje zadeve – IRSNZ (sedežni),
 9. Inšpektorat RS za energetiko in rudarstvo – IRSER (sedežni),
 10. Inšpektorat za elektronske komunikacije, elektronsko podpisovanje in pošto – IRSEPP (sedežni),
 11. Inšpektorat RS za kulturo in medije – IRSKM (sedežni),
 12. Inšpektorat RS za obrambo – IRSO (sedežni),
 13. Inšpektorat RS za šolstvo in šport – IRSŠŠ (sedežni),
 14. Urad za meroslovje RS – MIRS (sedežni),
 15. Inšpektorat za javno upravo – IJU (sedežni) (www.mju.gov.si, 2011).

4.2 INŠPEKCIJSKA SLUŽBA KOT ORGAN, KI NI INŠPEKTORAT

Inšpekcija pa lahko deluje tudi kot organ v sestavi ministrstva, ki ni inšpektorat, če tako določata posebni zakon ali uredba. V teh organih inšpekcijska dejavnost ni edina, je pa tesno povezana z drugimi dejavnostmi tega organa. Ti organi v sestavi so naslednji:

1. Davčna uprava RS – DURS (davčni uradi),
2. Carinska uprava RS – CURS (carinski uradi),
3. Veterinarska uprava RS – VURS (območni uradi),
4. Urad RS za kemikalije – UK (sedežni),
5. Uprava RS za varstvo pred sevanji – URSVS (sedežni),
6. Uprava RS za jedrsko varnost – URSJV (sedežni).

Druge organizacijske oblike državnih organov oziroma subjektov javnega sektorja, v katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, so:

1. Informacijski pooblaščenec – InfP (sedežni),
2. Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS – APEK (sedežni).

Kot oblika notranjega upravnega nadzora pa delujejo naslednje inšpekcije (vse sedežne):

1. upravna inšpekcija – Sektor za upravno inšpekcijo na Ministrstvu za javno upravo,
2. inšpekcija za sistem javnih uslužbencev – Sektor za organizacijo in uslužbenški sistem na Ministrstvu za javno upravo,
3. proračunska inšpekcija – Sektor za proračunsko inšpekcijo na Ministrstvu za finance,
4. letalska inšpekcija – Sektor za letalsko inšpekcijo na Ministrstvu za promet.

4.3 OBČINSKE INŠPEKCIJE

»ZIN velja tako za državne kot za občinske inšpekcije. Izjemoma ZIN ne velja za občine v delu, ki se nanaša na organizacijo inšpekcij (8.-11. člen ZIN), kajti občine imajo v tem okviru zagotovljeno ustavno avtonomijo.« (Jerovšek in Kovač, 2008a, str. 167).

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 Odl.US: U-I-13/94-65, 45/94 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/94, 14/95, 20/95 Odl.US: U-I-285/94-105, 63/95, 73/95 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/96 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/96 Odl.US: U-I-274-95, 44/96 Odl.US: U-I-98/95, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 Odl.US: U-I-39/95, 74/98, 12/99 Skl.US: U-I-4/99 (16/99 popr.), 36(99 Odl.US:U-I-313/96, 59/99 Odl.US: U-I-4/99, 70/00, 94/00 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/00 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/01 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/02-ZSam-1, 16/02 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/02-ZLS-L, 108/03 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/04 Odl.US: U-I-111/04-21, 72/05, 100/05-UPB1, 21/06 Odl.US: U-I-2/06-22, 14/07-ZSPDPO, 60/07, 94/07-UPB2, 27/08 Odl.US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/08, 100/08 Odl.US: U-I-427/06-9, 79/09, 14/10 Odl.US: U-I-267/09-19, 51/10, 84/10 Odl.US: U-I-176/08-10, ZLS) na splošno določa pristojnosti občinske inšpekcije. Samostojnost občinske inšpekcije ni zagotovljena isto kot državna inšpekcija, saj imajo glede na obseg nalog kadrovske kapacitete le redke občine sploh vzpostavljene oddelke nadzorstva, tako inšpekcijski nadzor izvajajo inšpektorji na posameznih delovnih mestih v občinski upravi.

»Občinski inšpektorji delujejo v okviru občinske uprave na prvi stopnji, o pritožbah zoper njihove odločbe odloča župan. Na občinski ravni so inšpektorji pristojni za območje, v okviru katerega delujejo.« (Jerovšek in Kovač, 2008b, str. 174).

Občinske inšpekcije so organizirane zelo različno. Ponekod ima občinska uprava poseben inšpekcijski oddelek, nekatere občine skupaj organizirajo skupni medobčinski inšpektorat, druge pogodbeno najamejo zunanje inšpektorje. Praviloma občinska inšpekcija deluje vzporedno z občinskim redarstvom, kjer obe funkciji izvajajo iste pooblaščen osebe (Kovač, 2009, str. 394).

4.4 KOORDINACIJA INŠPEKCIJ – INŠPEKCIJSKI SVET

Inšpekcijski svet je stalno medresorsko telo za medsebojno koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti različnih inšpekcij, njegove naloge pa so povezane z doseganjem večje učinkovitosti in usklajenosti delovanja inšpekcij, tako da:

- usklajuje skupno izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora različnih inšpekcij,
- obravnava skupna vprašanja glede delovanja inšpekcij,
- obravnava vprašanja, povezana z usposabljanjem v inšpekcijah,
- obravnava in usklajuje oziroma načrtuje ukrepe za zagotovitev informacijske podpore inšpekcijam (www.mju.gov.si, 2011).

Poslovník inšpekcijskega sveta nadalje še natančneje razdela naloge inšpekcijskega sveta, ki:

- načrtuje skupno izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora različnih inšpekcij in skrbi za hitro prenašanje informacij,
- obravnava skupna strokovna in organizacijska vprašanja, povezana z delovanjem posameznih inšpekcij,
- določa in spremlja kazalce uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti dela inšpekcij,

- načrtuje in predlaga usposabljanje javnih uslužbencev v inšpekcijah, skladno s potrebami,
- načrtuje standardizacijo opreme, evidenc in dostopov do baz podatkov, potrebnih za učinkovitejše opravljanje inšpekcijskega nadzora in vodenje prekrškovnih postopkov,
- zagotavlja skupni informacijski sistem za vse inšpekcije, ki si medsebojno menjujejo podatke,
- zagotavlja enotno razlago predpisov, ki se nanašajo na delo inšpekcij,
- zagotavlja pravno pomoč v zahtevnih operativnih primerih,
- obravnava predloge za spremembe oziroma dopolnitve predpisov,
- sodeluje pri reševanju vprašanj s področja pristojnosti,
- obravnava poročila delovnih teles.

Vodi ga minister za javno upravo ali od njega pooblaščen oseba. Člani Inšpekcijskega sveta so glavni inšpektorji in predstojniki organov oz. od njih pooblaščen osebe. Inšpekcijski svet je tudi prejemnik letnega poročila posamezne inšpekcijske službe, ki vsebuje zlasti:

- podatke o številu obravnavanih zadev,
- o času reševanja posamezne zadeve,
- o spoštovanju rokov pri reševanju posamezne zadeve,
- o realizaciji letnih načrtov dela. (www.mju.gov.si, 2011).

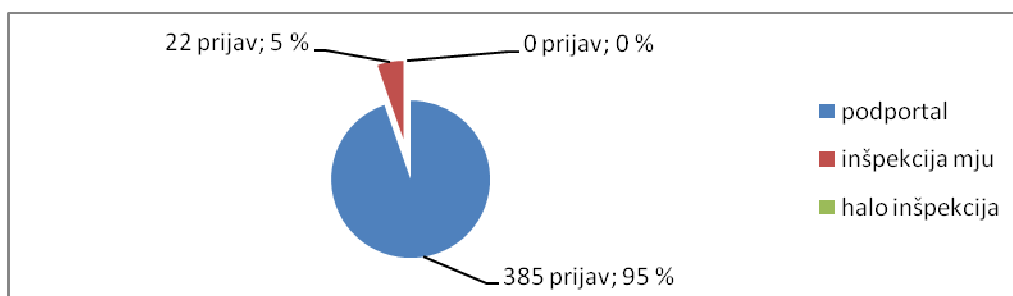
Vprašanja povezana z delom Inšpekcijskega sveta, so urejena v Poslovniku Inšpekcijskega sveta, ki ga je sprejel Inšpekcijski svet v soglasju z Vlado (MJU, 2011).

V letu 2007 so bili ustanovljeni odbori za izvajanje nalog Inšpekcijskega sveta, in sicer, Odbor za operativno koordinacijo nalog inšpekcijskih služb, Odbor za merjenje, uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti dela inšpekcijskih služb, Odbor za izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje, Odbor za informacijsko podporo in Odbor za pravno področje (Letno poročilo IS za leto 2009a).

Lažjo dostopnost inšpekcijskih služb zagotavljata v letu 2008 uvedeni dve storitvi, in sicer klicni center Halo inšpekcija, preko katerega lahko državljani zastavijo vprašanje, in podportal Inšpektorati in inšpekcijske službe, na katerem lahko državljani oddajo prijavo ali zastavijo vprašanje (Letno poročilo IS za leto 2009b).

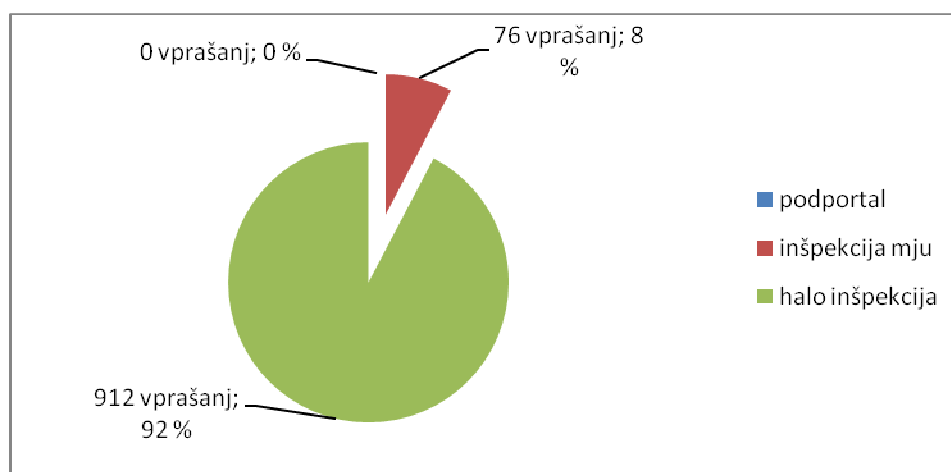
Na spodnjih dveh grafikonih vidimo, da je bilo v letu 2009 prejetih 407 prijav in prav tako je bilo v omenjenem obdobju prejetih 988 vprašanj.

Grafikon 1: Vse prejete prijave v letu 2009.



Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

Grafikon 2: Vsa prejeta vprašanja v letu 2009.



Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

Za koordinacijo inšpekcij na regionalni ravni so bile na podlagi Zakona o inšpekcijskem nadzoru ustanovljene regijske koordinacije inšpektorjev. Člani regijskih koordinacij so vodje območnih enot inšpekcij, predsednik posamezne regijske koordinacije inšpektorjev pa je vodja območne enote ene od inšpekcij (Letno poročilo IS za leto 2009).

Ustanovljenih je 11 regijskih koordinacijskih inšpekcij v letu 2007, in sicer:

- regijska koordinacija inšpektorjev za Osrednjeslovensko regijo,
- regijska koordinacija inšpektorjev za Podravske regijo,
- regijska koordinacija inšpektorjev za Gorenjsko regijo,
- regijska koordinacija inšpektorjev za Savinjsko regijo,
- regijska koordinacija inšpektorjev za Pomursko regijo,
- regijska koordinacija inšpektorjev za Goriško regijo,
- regijska koordinacija inšpektorjev za Dolenjsko regijo,
- regijska koordinacija inšpektorjev za Obalno-kraško regijo,
- regijska koordinacija inšpektorjev za Spodnje-podravsko regijo,
- regijska koordinacija inšpektorjev za Posavsko regijo in
- regijska koordinacija inšpektorjev za Notranjsko regijo.

V RKI se interesi po sodelovanju srečajo ali se posamezna inšpekcija lahko tudi pozove k sodelovanju v skupni akciji. Rešujejo se vprašanja pristojnosti, pripravljajo se koordinirane akcije v posameznih inšpekcijskih zadevah ali vrsti zadev. Pri delu regijskih koordinacij sodeluje tudi policija, po potrebi lokalna skupnost, upravna enota in drugi organi. Regijske koordinacije so bile ustanovljene leta 2007, zato bo predstavljen kazalnik učinkovitosti do leta 2009 (Kovač, Korade Purg, Bizjak, 2009, str. 99, 100).

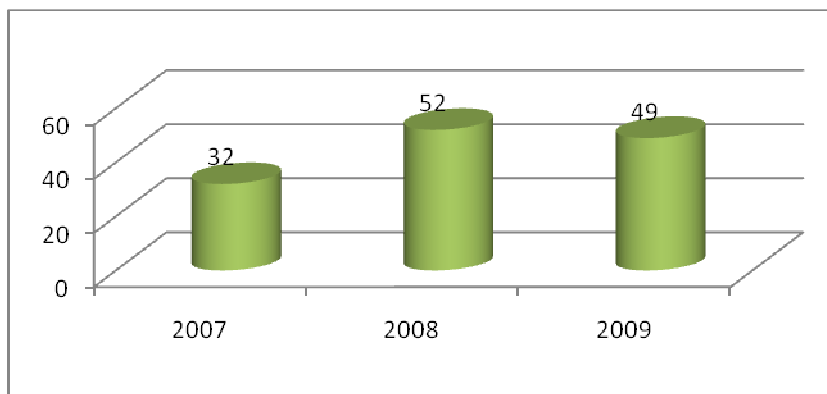
Tabela 1: Število sklicanih sestankov regijskih koordinacij.

LETO			INDEKS 2008/2007	INDEKS 2008/2009
2007	2008	2009		
32	52	49	162,5	106,12

Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

Iz podatkov 11 regijskih koordinacij inšpektorjev (RKI) je razvidno, da je bilo v letu 2008 sklicanih največ sestankov, in sicer za 62 odstotkov več kot leto prej in za 6 odstotkov več kot leta 2009.

Grafikon 3: Grafični prikaz sklicanih sestankov RKI.



Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

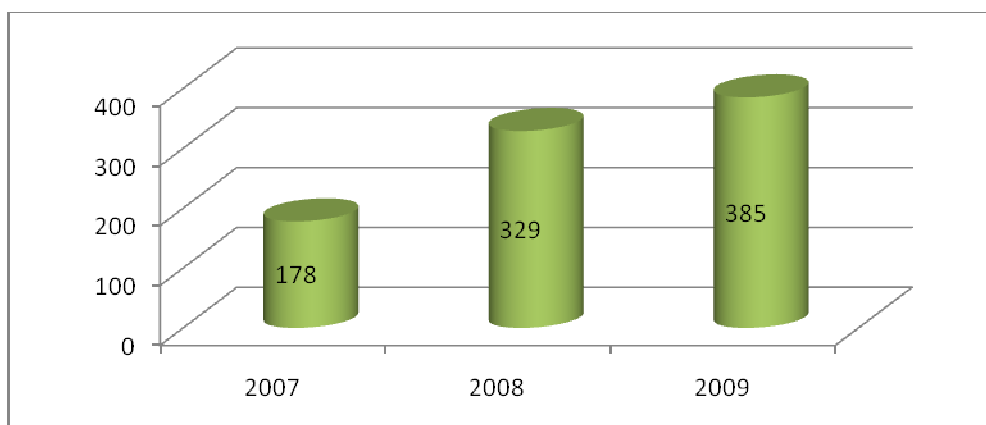
Iz spodnje tabele je razvidno, da je bilo v letu 2009 opravljenih kar za 16,3 odstotkov več skupnih ciljev kot v letu 2007 in več za 17 odstotkov v letu 2008.

Tabela 2: Število opravljenih skupnih akcij po letih.

LETO			INDEKS 2009/2007	INDEKS 2009/2008
2007	2008	2009		
178	329	385	216,3	117,02

Vir: Letno poročilo inšpekcijskega sveta za leto 2009.

Grafikon 4: Število opravljenih skupnih akcij po letih.



Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

Povezovanje posameznih inšpekcijskih služb učinkuje pozitivno, saj je nadzor pri skupnih akcijah boljši kot sicer, in skupne akcije inšpekcijskih služb dosegajo sinergični učinek,

večji kot posamezne inšpekcije, vendar pa opozarjajo na problematiko neudeležbe pri skupnih akcijah zaradi kadrovske podhranjenosti, v povprečju vsaka inšpekcija sodeluje s štirimi drugimi inšpekcijami, komunikacija med njimi je dobra in skupne akcije hitro skordinirajo (po telefonu ali e-pošti) (Letno poročilo IS, 2007, 2009). Skupne akcije pa so vendarle uspešne, saj sočasni nadzor zavezancev z različnih področij pripomore k urejenosti trga, vodi k boljšemu medsebojnemu sodelovanju inšpektorjev, izmenjavi podatkov in pravni pomoči, predvsem pri zavezancih, ki so problematični (Kovač, Bizjak, Korade Purg, 2009, str. 390).

Naj še omenim, da so inšpekcijske službe v veliki večini predlagale izdelavo enotnega uporabniškega programa za vse inšpekcije. Uporabniški program naj bi omogočil vodenje, spremljanje in posodabljanje vseh evidenc ter izdelavo statističnih poročil, ki jih zahtevajo predpisi (Letno poročilo IS, 2009).

4.5 POLOŽAJ INŠPEKTORJEV

Inšpekcijski nadzor je bil do uveljavitve ZDU-1 in ZIN v letu 2002 urejen v Zakonu o upravi (Uradni list RS, št. 67/94, 20/95 Odl.US: U-I-285/94-105, 29/95-ZPDF, 80/99-ZUP, 52/02-ZDU-1, 56/02, ZUpr) v členih od 83. do 98. Poleg tega pa urejajo inšpekcijski nadzor na posameznih upravnih področjih tudi področni zakoni. Posebno področje inšpekcijskega nadzora je tudi t. i. upravna inšpekcija, ki nadzira delovanje uprave same (Virant, 2004, str. 70), skupaj z drugimi t. i. notranjimi inšpekcijami.

Na podlagi ZUP inšpektorje zavezujejo tudi izvedbeni akti, zlasti Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 122/07, 31/08, 35/09, 58/2010, 101/2010), ki določa uradne ure, standarde kakovosti, odprtost, dajanje informacij strankam, izmenjavo podatkov iz uradnih evidenc, ravnanje z dokumentarnim gradivom, vročanje itd.

- **Položaj inšpektorjev**

»Delovnopравни položaj inšpektorja je treba gledati skozi določbe ZIN, ki se navezujejo na Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02, 110/02-ZDT-B, 2/04-ZDSS-1 (10/04 popr.), 23/05, 35/05-UPB-1, 62/05 Odl.US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06 Odl.US: U-I-343/04-11, 23/06 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/06-UPB2, 62/06 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/06 Odl.US: U-I-227/06-27, 11/07 Skl.US: U-I-214/05-14, 33/07-UPB3, 65/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 74/09 Odl.US: U-I-136/07-13, ZJU) in določa, da je za inšpektorja lahko imenovana oseba, ki izpolnjuje naslednje pogoje.« (Kovač, 2009, str. 400).

- v skladu z ZJU predpisano izobrazbo (za inšpektorske nazive v 2. kariernem razredu: visoka strokovna izobrazba; v 1. kariernem razredu: univerzitetna izobrazba ali visoka strokovna izobrazba s specializacijo oziroma magisterijem),
- ustrezne delovne izkušnje, določene s predpisi, ki urejajo notranjo organizacijo in sistematizacijo v organih državne uprave (za inšpektorske nazive v 2. kariernem razredu: inšpektor III – 4 leta, inšpektor II – 5 let, inšpektor I – 6 let; v 1. kariernem razredu: inšpektor svetnik – 6 let, inšpektor-višji svetnik – 7 let) in
- strokovni izpit za inšpektorja (www.mju.gov.si, 2011).

Posebni – materialni predpis pa lahko predpiše drugačne pogoje za inšpektorja.

- Strokovni izpit za inšpektorja

Strokovni izpit, ki ga kot obveznost določa ZIN, vključuje upravni postopek in upravni spor, postopek vodenja in odločanja o prekrških in postopek inšpekcijskega nadzora in je urejen v Pravilniku o strokovnem izpitu za inšpektorja (Uradni list RS, št. 111/07), kjer leta določa obseg in program strokovnega izpita za inšpektorja, sestavo in oblikovanje izpitnih komisij, postopek prijave in opravljanje izpita, izpitni red, vodenje evidence o izpiti in druga vprašanja, povezana z opravljanjem izpita.

Posebni del strokovnega izpita, ki se nanaša izključno na področje, na katerem inšpektor opravlja inšpekcijski nadzor, je lahko določen v posebnem zakonu ali podzakonskem predpisu (po Kovač, 2009, str. 394).

Strokovni izpit za inšpektorja se opravlja pred strokovno komisijo. Izpraševalce imenuje minister, pristojen za upravo, izmed strokovnjakov za posamezna izpitna področja. Kandidat lahko k strokovnemu izpitu za inšpektorja na stroške organa pristopi največ dvakrat, pri čemer se kot pristop k izpitu šteje opravljanje izpita v celoti (prvi in drugi odstavek 12.b člen, ZIN).

»Za inšpektorja je ob sklenitvi delovnega razmerja lahko izjemoma imenovana oseba, ki nima opravljenega strokovnega izpita za inšpektorja. Tak inšpektor lahko opravlja posamezna strokovna dejanja (priprava analiz, informacij). Strokovni izpit za inšpektorja mora opraviti v roku enega leta po imenovanju, sicer mu preneha delovno razmerje.« (www.mju.gov.si, 2011).

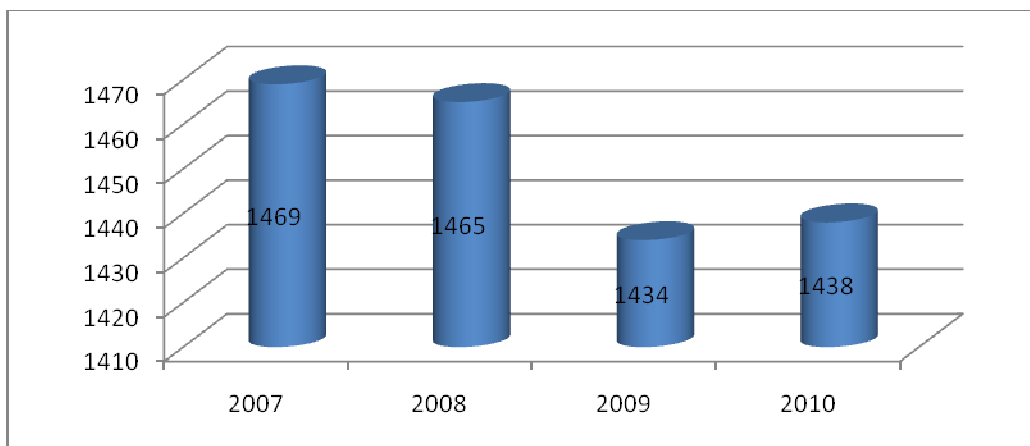
V spodnji tabeli je prikazano število zaposlenih v inšpekcijskih službah po letih. Največ zaposlenih je bilo leta 2007, in sicer za 0,3 odstotka več kot za leto 2008 in za 2 odstotka več kot v letu 2009, v skladu s poročili inšpekcijskega sveta pa so za leto 2010 povišali število inšpektorjev, ob tem pa dosegajo zmanjšanje števila zaposlenih za odstotek na leto, kot je zastavljen cilj prejšnje vlade, meni z MJU Irma Pavlinič Krebs (Žurnal, 3. 5. 2011).

Tabela 3: Število zaposlenih inšpektorjev po letih.

LETO				INDEKS 2007/2008	INDEKS 2007/2009	INDEKS 2007/2010
2007	2008	2009	2010			
1469	1465	1434	1438	100,3	102,44	102,16

Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

Grafikon 5: Število zaposlenih inšpektorjev po letih.



Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

»Vlada RS je v mandatu 2004–2008 izrazila izjemno omejevalno stališče glede zaposlovanja v državni upravi in si celo zastavila cilj, da bo vsako leto zmanjšala kadrovski načrt za en odstotek. Vendar ima nadaljnje zmanjšanje števila zaposlenih poleg zelenih učinkov kljub poglobljenemu iskanju notranjih rezerv za posledico tudi zmanjšanje prisotnosti inšpektorjev na terenu. Dodatno je kot dejavnik treba upoštevati nenehno nalaganje dodatnih pristojnosti, skladno z nastajanjem ali spreminjanjem zakonodaje, ter pridobitev pristojnosti prekrškovnega organa (prenos pristojnosti s sodišč za prekrške na inšpekcijske službe). Zato se postavlja vprašanje, ali je odločitev glede zmanjševanja kadrovskega načrta na področju inšpekcijskih služb še sprejemljiva. Hkrati kaže opozoriti na nenehen problem v praksi, ki ga poudarjajo inšpektorati, tudi MJU kot krovnemu skrbniku uslužbenskega sistema, saj kljub drugačnemu vrednotenju inšpekcije na trgu dela težko pridobijo specializirane strokovnjake s posebnimi (tehničnimi) znanji, kar ob manjšajočem se številu inšpektorjev pomembno zmanjšuje učinkovitost dela inšpekcij.« (Kovač, Bizjak, Korade Purg, 2009, str. 401, 405).

- Pravice in dolžnosti inšpektorjev

»Ko je oseba imenovana za inšpektorja, mu ZIN varuje delovno mesto inšpektorja, saj inšpektorja zaradi delovnih potreb brez njegovega soglasja ne smejo premestiti na drugo delovno mesto, za katero ni določeno izvrševanje inšpekcijskih pooblastil.

Organizacija dela, v okviru tega pa podeljevanje zadev (10. člen ZIN namreč zahteva, da predstojnik določi način dodeljevanja zadev posameznim inšpektorjem v skladu s predpisi, ki urejajo upravno poslovanje), je ena izmed ključnih pristojnosti glavnega inšpektorja kot predstojnika inšpektorata. V skladu s tem pojmovanjem ima glavni inšpektor tudi možnost, da odvzame zadevo inšpektorju, če svojih nalog ne opravlja:

- v skladu s prepisi,
- pravočasno in
- strokovno
- pa tudi iz razlogov, ki so valjali že doslej, in sicer:
- izločitveni razlogi, ki jih določa ZUP v 35. členu in naslednjih, ali
- če je zoper inšpektorja uveden disciplinski postopek.

Zaradi zagotovitve strokovnosti in nepristranskosti dela inšpektorjev ZIN določa nezdržljivost dela inšpektorja z drugimi deli ali dejavnostmi za drugega delodajalca na področju, na katerem opravlja naloge inšpekcijskega nadzora. Kršitev tega določila

predstavlja hudo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja in je lahko podlaga za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi.« (www.mju.gov.si, 2011).

ZIN določa v 15. členu, da inšpektor ne sme opravljati dejavnosti oziroma ne sme opravljati dela za drugega delodajalca na področju, na katerem opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, razen če gre za znanstveno ali pedagoško delo, kot je že omenjeno. Po tem členu se tudi danes aktualni dogodek nanaša na Boruta Brezovarja, glavnega inšpektorja za delo, ki mu protikorupcijska komisija očita, da naj bi med delovnim časom opravljal predavateljska dela. Po zakonu o javnih uslužbencih uradniki na položaju generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave, po pojasnilih ministrstva za delo, ne smejo opravljati pridobitne dejavnosti. Vendar se Brezovar sklicuje na izjemo v ZIN, saj je dovoljeno znanstveno in pedagoško delo, in meni, da opravlja predavanja tudi v podjetjih, katere nadzoruje in se mu to ne zdi etično sporno. S pridobitno dejavnostjo na osnovi svojega dela se ukvarjajo tudi ostali inšpektorji, in sicer vsak opravi od dva do okoli deset predavanj na leto (Dnevnik, 14. 4. 2011, str. 2).

Protikorupcijska komisija je opozarjala že leta 2007 na problematiko izvajanja predavanj javnih uslužbencev in predlagala sprejem ustreznega akta. MJU, ki ga je tedaj vodil Gregor Virant, je ocenilo, da tako ZJU kot ZIN in sklepi Vlade vzpostavljajo pravno podlago oz. pravila za ustrezno ravnanje javnih uslužbencev. Virant poudarja v primeru Brezovar, da se uslužbenec v času službe ne more ukvarjati z nobeno pridobitno dejavnostjo, saj gre za hudo kršitev, poleg tega pridobitna dejavnost ne sme priti v konflikt interesov ali zbujsati dvoma o njegovi nepristranskosti. Dekan pravne fakultete Rajko Pirnat meni, da javni uslužbenec lahko predava samo s soglasjem predstojnika, vendar se mora vsebina predavanj nanašati na znanstvenoraziskovalno in izobraževalno dejavnost, pri čemer pa Virant meni, da če mu je minister Svetlik dal soglasje, mu je s tem dal zeleno luč in ga ne more sankcionirati, saj je v tem primeru odgovornost prenesena nanj (Dnevnik, 15. 4. 2011, str. 2).

»ZIN nadalje predpisuje dolžnost varovanja poslovne in druge tajnosti ter tajnosti vira, s katerim se inšpektor seznanil pri opravljanju delovnega razmerja.

Poleg zgoraj navedenega je poudarjena posebna odgovornost inšpektorja (17. člen, ZIN), ki izhaja iz osebnih pooblastil, če pri opravljanju nalog nadzora opusti izvršitev nalog oziroma ne sprejme ustreznih ukrepov, ki jih je skladno z zakonom dolžan izvršiti oziroma sprejeti, ne poda prijave oziroma ne obvesti pristojnih organov o kršitvah zakonov ali drugih predpisov, ki jih je ugotovil pri izvrševanju nalog inšpekcijskega nadzora in opravlja dejavnost oziroma delo iz 15. člena ZIN.« (www.mju.gov.si, 2011).

4.6 POOBLASTILA INŠPEKTORJEV

»Inšpektor samostojno opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, vodi upravni postopek ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku.« (www.mju.gov.si, 2011).

Zakon ohranja temeljno načelo samostojnosti delovanja inšpektorjev. Tako so inšpektorji v okviru svojih pooblastil samostojni pri opravljanju nalog nadzora nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov. To pomeni, da samostojno ugotavljajo kršitve pravnega reda

in izdajajo odločbe za odpravo nepravilnosti. Pri tem niso vezani na pravila drugih organov, kako odločiti v posamezni stvari.

»Eno od pooblastil se nanaša na brezplačno pridobivanje in uporabo osebnih in drugih podatkov iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov, ki se nanašajo na zavezanca in ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora. Inšpektor lahko za opravljanje nadzora brezplačno prevzame vzorce blaga, materialov in opreme. Pri tem mora inšpektor ravnati tako, da je količina le tolikšna, da zagotavlja možnost preiskave in ne povzroča stranki nepotrebnih stroškov. Zakon med drugim daje inšpektorjem pooblastilo, da lahko fotografirajo ali posnamejo osebe, prostore, objekte ipd., reproducirajo listine, avdiovizualne zapise in druge dokumente.« (Jerovšek et al., 2004, str. 907).

Inšpektor izkazuje svoja pooblastila s službeno izkaznico in značko (Uradni list RS, št. 88/03, 31/09, kot določa Pravilnik o službeni izkaznici in znački inšpektorja). Izkaznico izda resorni minister, v soglasju z ministrom za upravo.

Slika 2: Primer službene izkaznice in značke inšpektorja.



Vir: Inšpektorat RS za delo, 2011

»Pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ima inšpektor pri fizični ali pravni osebi, pri kateri opravlja inšpekcijski nadzor, pravico:

- pregledati prostore, objekte, postroje, naprave, delovna sredstva, napeljave, predmete, blago, snovi, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo državnih organov, gospodarskih družb, zavodov, drugih organizacij in skupnosti ter zasebnikov,
- vstopiti na parcele in zemljišča fizičnih in pravnih oseb,
- pregledati poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo, kadar se vodijo in hranijo na elektronskem mediju ter zahtevati izdelavo njihove pisne oblike, ki mora verodostojno potrjevati elektronsko obliko,
- zaslišati stranke in pričë v upravnem postopku,
- pregledati listine, s katerimi lahko ugotovi istovetnost oseb,
- brezplačno pridobiti in uporabljati osebne in druge podatke iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov, ki se nanašajo na zavezanca in ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora,
- brezplačno vzeti vzorce blaga in opraviti preiskave vzetih vzorcev,

- brezplačno vzeti vzorce materialov in opreme za potrebe preiskav,
- fotografirati ali posneti na drug nosilec vizualnih podatkov osebe, prostore, objekte, stroje, napeljave in druge predmete iz prve alineje,
- reproducirati listine, avdiovizualne zapise in druge dokumente,
- zaseči predmete, dokumente in vzorce v zavarovanje dokazov,
- opraviti druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzora.« (Kladošek et al., 2004a, str. 905, 906).

»Pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora lahko inšpektor za največ 15 dni odvzame dokumentacijo, ki jo potrebuje za obravnavanje dejanskega stanja v obravnavani zadevi, če meni, da obstaja utemeljen sum kršitev zakonov ali drugih predpisov, in če s tem ne ovira dejavnosti fizične ali pravne osebe. O odvzemu dokumentacije izda inšpektor potrdilo. Dokumentacije državnih organov, ki je določena kot tajna, inšpektor ne sme odvzeti.« (Kladošek et al., 2004b, str. 906).

»Zakon podrobneje kot doslej opredeljuje pravico inšpektorja, da lahko vstopi v prostore, objekte in k napravam, kjer zavezanec opravlja dejavnost. Inšpektor lahko vstopi v te prostore brez predhodnega obvestila ter brez dovoljenja zavezanca. Če zavezanec brez upravičenih razlogov ne dovoli vstopa v prostore ali objekte, ima inšpektor pravico vstopiti v prostor ob pomoči policije.« (Kladošek et al., 2004c, str. 908).

»ZIN v 21. členu ureja vstop v poslovne prostore in druge prostore, ki ne pripadajo zavezanecu. Če bi bilo v okviru inšpekcijskega nadzora treba ogledati poslovne, proizvodne ali druge prostore in zemljišča, ker obstaja utemeljen sum, da zavezanec v njih opravlja dejavnost ali da se tam nahajajo stvari zavezanca, ki so predmet inšpekcijskega nadzora, mora lastnik ali posestnik dopustiti, da se opravi ogled. Lastnik oziroma posestnik pa lahko odkloni ogled prostorov le v taksativno navedenih primerih, in sicer:

- če gre za stanovanjske prostore, pa inšpektor nima ustrezne sodne odločbe,
- če bi z ogledom lastnik ali posestnik spravil sebe v hudo sramoto, občutno premoženjsko škodo ali v kazenski pregon,
- da bi lastnik ali posestnik z ogledom prekršil dolžnosti ali pravico varovati poslovno, poklicno, umetniško ali znanstveno tajnost ali
- v drugih primerih, pri katerih bi bila z ogledom kršena dolžnost, da mora ohraniti kot tajnost tisto, kar je izvedel kot duhovnik, odvetnik, zdravnik oziroma pri opravljanju drugega poklica ali dejavnosti, ki vsebuje enako obveznost.« (www.mju.gov.si, 2011).

»Nedotakljivost stanovanja je ustavna kategorija, ki se varuje tako, da nihče ne sme brez odločbe sodišča proti volji stanovalca vstopiti v tuje stanovanje, niti ga ne sme preiskovati. Zavezanec lahko inšpektorju, ki nima odločbe pristojnega sodišča, odkloni vstop v stanovanjske prostore. Zavezanec mora inšpektorju omogočiti tudi nemoteno opravljanje nalog (23. člen, ZIN), ta določba ni nova, saj je ta obveznost zavezanca podobno urejena v drugih predpisih, ki urejajo delovanje posameznih inšpekcij. V teh predpisih so opredeljene tudi sankcije, če zavezanec ovira nadzor. Ker tako ravnanje sankcionira tudi ta zakon, mora inšpektor v primeru onemogočanja nadzora upoštevati tudi 38. člen ZIN in uporabiti tisti ukrep, ki je milejši za zavezanca. Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora naleti na fizični odpor oz. tak odpor utemeljeno pričakuje, lahko zahteva pomoč policije, ki mu je to pomoč dolžna pravočasno zagotoviti v skladu z določbami 23. in 24. člena Zakona o policiji (Uradni list RS, št. 49/98, 66/98, 43/01 Odl.US: U-I-407-98-25, 93/01, 56/02-ZJU, 26/03-ZPNOVS, 48/03 Odl.US: U-I-272/98-26, 79/03, 110/03-UPB1, 43/04-ZKP-F, 50/04, 54/04-ZDoh-1, 56/04, 62/04, 63/04, 102/04-UPB2, 14/05, 53/05, 70/05-UPB4, 98/05, 113/05-ZJU-B, 3/06-UPB5, 36/06

Odl.US: U-I-152/03-13, 78/06, 107/06-UPB6, 14/07-ZVS, 42/09, 47/09 Odl.US: U-I-54/06-32, 48/09, 66/09-UPB7, 22/10, ZPol).« (Kladošek et al., 2004, str. 911-913).

Vsaka inšpekcija izvaja nadzor na svojem področju in cilj je učinkovitost inšpekcijskega nadzora, kajti če inšpektor pri opravljanju svojega dela zazna kršitev na področju, ki ga opravlja druga inšpekcija, o tem sestavi zapisnik in ga skupaj s predlaganimi ukrepi pošlje pristojni inšpekciji. Lahko celo izda začasno odločbo, če so ti ukrepi nujni za varstvo javnega interesa.

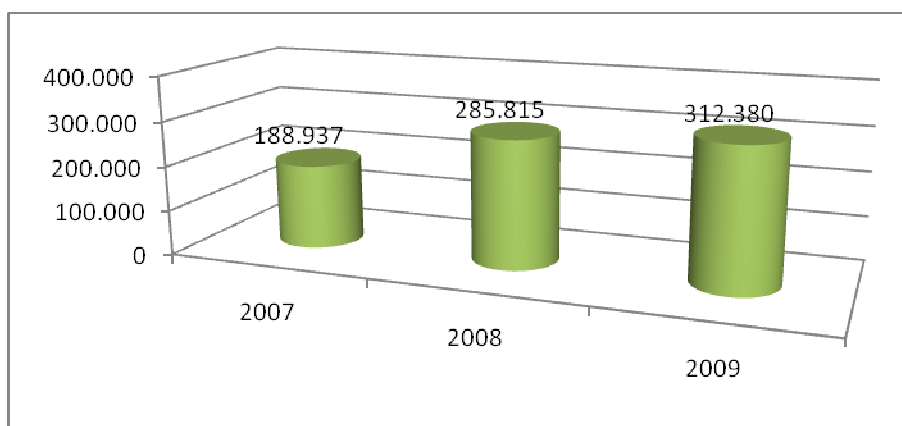
V spodnji tabeli je prikazano število inšpekcijskih pregledov v treh letih. Največ pregledov je bilo leta 2009, in sicer za 9 odstotkov več kot za leto 2008 in za kar 65 odstotkov več kot leto 2007.

Tabela 4: Število opravljenih inšpekcijskih pregledov po letih.

LETO				
2007	2008	2009	INDEKS 2009/2007	INDEKS 2009/2008
188.937	285.185	312.380	165,34	109,54

Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

Grafikon 6: Število opravljenih inšpekcijskih pregledov po letih.



Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

Število inšpekcijskih pregledov, nadzora v družbi, se je z leti povečalo kljub zmanjšanju kadrovske podhranjenosti. Inšpektorat RS za delo je še posebej poudaril, da so se tudi v Sloveniji začeli kazati prvi znaki svetovne krize, kar se je izrazilo v povečanem številu prijav (povzeto po Letno poročilo inšpekcijskega sveta, 2009).

5 TEK INŠPEKCIJSKEGA POSTOPKA

5.1 UVEDBA IN VODENJE POSTOPKA PO URADNI DOLŽNOSTI

Inšpekcijski postopek se uvede vedno le po uradni dolžnosti. Postopek inšpektor začne na podlagi lastnih opažanj inšpektorja na področju, na katerem opravlja inšpekcijski nadzor, ali po načrtih rednih nadzorov v okviru programa dela in določenih analiz tveganja. Lahko pa se inšpekcijski postopek po uradni dolžnosti začne na podlagi prijav, sporočil, pobud, pritožb ali drugih vlog. Ker se postopek uvede po uradni dolžnosti, za začetek postopka šteje dan, ko je inšpektor naredil prvo procesno dejanje (sklic obravnave, zaslišanja, ogledi) (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 177, 178).

Postopek po uradni dolžnosti se po četrtem odstavku 135. člena ZUP ustavi s sklepom, če ukrepi niso potrebni. Postopek se po ZUP nikakor ne more končati drugače kot z odločbo ali sklepom, pri čemer lahko, če to terjaja varstvo javnega interesa matičnemu postopku izdaje odločbe ali sklepa, sledi še izvršilni postopek (www.Upravna-svetovalnica.si, 2011).

Uvedba po uradni dolžnosti je vezana na temeljni namen inšpekcijskega postopka, tj. varstva javne koristi preko zagotovitve spoštovanja javne koristi.

5.2 STRANKE – ZAVEZANCI, STRANSKI UDELEŽENEC IN PRIJAVITELJI

»Položaj stranke v inšpekcijskem postopku ima samo inšpekcijski zavezanec. Vlagatelj pobude, prijave, sporočila ali druge vloge nima položaja stranke, lahko je zgolj obveščen o ukrepih inšpektorja. To je utemeljeno s tem, da je delovanje inšpektorjev usmerjeno neposredno na ugotavljanje kršitve s strani pravne ali fizične osebe ter posledično sankcioniranje in vzpostavitev zakonitega stanja. V tem postopku torej ne morejo sodelovati osebe, ki lahko svoje pravice uveljavljajo pred sodiščem ali drugimi upravnimi organi. Z logičnim sklepanjem je navedeno določbo ZIN mogoče interpretirati tudi tako, da vlagatelj prijave ni mogel biti v postopku inšpekcijskega nadzora niti stranski udeleženec.« (www.mju.gov.si, 2011).

Izjemoma se po sodni praksi v upravnem sporu, ki je ZIN v tem pogledu dopolnila (ključna je odločba Up-257/03-9 z dne 2. 10. 2003), prijavitelj šteje kot stranski udeleženec, če je s kršitvijo neposredno oškodovan. Primer: gost (prijavitelj) se v gostinskem obratu (lastnik je zavezanec) zastrupi s hrano, pri čemer izkaže pravni interes s tem, da bo lahko v primeru ugotovljene odgovornosti zoper gostinca uveljavljal odškodnino. Položaj stranke pa ima kot stranski udeleženec lahko tudi pravna ali fizična oseba, ki je z odrejenimi inšpekcijskimi ukrepi prizadeta (Odločba Ustavnega sodišča Up-3/97 iz leta 1999) (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 176).

Če fizična oseba med postopkom umre ali če pravna oseba preneha, se postopek nadaljuje, če gre v postopku za pravico, obveznost ali pravno korist, ki lahko preide na pravne naslednike. Pravni naslednik stranke, ki ji je naložena obveznost z upravno odločbo, je upravičen vlagatelj izrednega pravnega sredstva, če gre za premoženjsko obveznost, saj vlagatelj varuje svoj pravni interes, ki temelji na zakoniti pravici do

dedovanja po nosilcih obveznosti iz odločbe (Upravno sodišče, sodba U 1897/2002) (Mužina v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 182).

ZIN nalaga inšpektorju obveznost, da anonimno vlogo obravnava in ustrezno ukrepa, kar pomeni, da začne postopek ali pa ga ne začne, če niso podani zakoniti razlogi, in da vlagatelj, če to zahteva, obvesti o svojih morebitnih ukrepih. Torej, če bi prijavitelj to zahteval, je inšpektor zavezan, da ga o poteku postopka obvesti. V primeru, ko gre za vprašanje inšpekcijskega postopka varovanja osebnih podatkov, izhaja tudi iz področne zakonodaje 56. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 86/04, 113/05-ZInFP, 51/07-ZUstS-A, 67/07, 94/07-UPB1, ZVOP-1), da je nadzornik dolžan prijavitelja obvestiti o vseh pomembnejših ugotovitvah in dejanjih o postopku inšpekcijskega nadzora. Inšpektor zato ob podani anonimni prijavi z zahtevo po obveščanju ne sme zahtevati identifikacije prijavitelja, prav tako pa ne velja dolžnost identifikacije s strani prijavitelja v primeru, da želi biti obveščen o ugotovitvah. Seveda pa to ne pomeni, da lahko inšpektor prijavitelju (ne glede na to, ali je njegova identiteta znana ali ne) posreduje osebne podatke, saj prijavitelj ni stranka v inšpekcijskem postopku (www.Upravna-svetovalnica.si, 2011).

5.3 UGOTOVITVENI IN DOKAZNI POSTOPEK

»Inšpektorji vodijo skrajšane in posebne ugotovitelvene postopke, skrajšani pridejo v poštev predvsem pri nujnih ukrepih v javnem interesu. Kadar ne gre za nujne ukrepe v javnem interesu, se vodi posebni ugotovitelveni postopek (zaslišanje prič, ogledi, ustna obravnava ...), to je običajen postopek po ZIN. Inšpektorji uporabljajo vsa dokazna sredstva po ZUP (listine, priče, izvedenci, ogled in izjava stranke). ZIN določa, da inšpektor:

- samostojno opravlja naloge nadzora,
- vodi inšpekcijski postopek, torej uvede postopek, ugotavlja, dokazuje resničnost dejstev,
- vodi hitri prekrškovni postopek,
- samostojno izdaja odločbe, sklepe in druge akte v inšpekcijskih upravnih in prekrškovnih postopkih.« (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 178).

Ugotovitelveni postopek v inšpekcijski zadevi se lahko opravi ne glede na delovni čas zavezanca. Če je ukrepanje nujno, se lahko postopek opravi tudi ponoči ter ob nedeljah in drugih nedelovnih dneh. Zavezanec lahko prisostvuje opravljanju inšpekcijskega ugotovitelvenega postopka in daje pripombe na ugotovitve inšpektorja, razen v primeru, ko inšpektor oceni, da bi njegova pristojnost ovirala učinkovitost inšpekcijskega nadzorstva. (Jerovšek v: Vlaj, 1999, str. 26).

V nekaterih primerih lahko glavni inšpektor odvzame pooblastilo inšpektorju za vodenje že začetega postopka in zadevo dodeli drugemu inšpektorju ali jo sam prevzame samo iz dveh razlogov, in sicer, če je podan izločitveni razlog (sum v nepristranskost) in če je podana disciplinska odgovornost in uveden disciplinski postopek zoper inšpektorja (po Jerovšek in Kovač, 2008, str 178).

»Inšpekcijski ugotovitelveni in dokazni postopek poteka ob upoštevanju pooblastil inšpektorja, ki so večja kot pooblastila uradnih oseb na splošno, po pravilih ZUP. V ugotovitelvenem postopku lahko posamezna dejanja v postopku pred izdajo odločbe, zlasti ugotavljanje dejstev in okoliščin, po pooblastilu glavnega inšpektorja opravljajo tudi druge

uradne osebe, ki niso inšpektorji, so pa zaposlene v inšpektoratu. Takšne osebe nimajo inšpekcijskih pooblastil, zato ne morejo izdajati odločb in sklepov, s katerimi se ustavi postopek.« (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 180).

»Dejstva in okoliščine, zbrane v ugotovitvenem postopku, je treba v dokaznem postopku dokazati. Dokazovanje je izvajanje načela materialne resnice, kar pomeni ugotavljanje, ali je subjektivno ugotovljeno skladno z resničnim dejanskim stanjem.« (Jerovšek, 2007, str. 109).

»V dokaznem postopku so predmet dokazovanja tista dejstva in okoliščine, na podlagi katerih bo organ odločal. Namen dokazovanja je prepričati se o resničnosti teh dejstev in okoliščin. Kot dokaz se lahko uporabi vse, kar lahko pripomore k ugotovitvi stanja zadeve in je primerno za ugotavljanje.« (www.mju.gov.si, 2011).

ZUP nekatere dokaze šteje za tako pomembne, da predpisuje način njihovega izvajanja, in sicer:

- Listine

V širšem smislu je listina vsak papir, predmet, nepremičnina, spomenik ali celo oseba, na kateri je kaj napisano, narisano, vklesano ali vtetovirano. V ožjem pomenu je listina pisno dokazno sredstvo. Listine so lahko zasebne ali javne. Javna listina dokazuje tisto, kar je v njej navedeno in je njena resničnost predpostavljena, če je pristna, to pomeni, da ni popravljena ali spremenjena, saj se šteje, da jo je izdal pristojni organ, potrjuje dejstva iz uradnih evidenc ali dejstva, ki jih je organ ugotovil, ima predpisano obliko in ima podpis uradne osebe ter žig organa. Tudi potrdila, izdana po 179. in 180. členu ZUP, je treba šteti za javno listino. Vse druge oblike se štejejo za zasebne listine, ki pa predstavljajo samo sporočilo o določenih okoliščinah, ki jih je treba v postopku šele dokazati. To so različne pogodbe, izjave ipd. Javne listine imajo časovno neomejeno dokazno moč, na katere pravni dogodki po izdaji ne morejo vplivati (spričevalo), če pa pravni dogodki po izdaji listine lahko vplivajo na njeno vsebino, ima javna listina časovno omejeno dokazno moč (npr. pravni posli).

- Priče

Priča je lahko vsaka oseba, tudi mladoletna oseba oziroma oseba, ki nima opravilne sposobnosti, če je sposobna zaznavanja in reproduciranja zaznanega. Pričo je treba opozoriti, da mora govoriti resnico, da mora povedati vse, kar o zadevi ve, ter da je lahko kaznovana v primeru krive izpovedbe. Priča mora na vabilo priti in pričati, saj je pričanje državljanska dolžnost. V nasprotnem primeru se lahko pričo, ki ne opraviči izostanka, s silo privede ali trpi s tem povezane stroške (po Jerovšek, 2007, str. 115-117).

- Izvedenci

izvedenca postavi uradna oseba, če sama nima strokovnega znanja, s katerim bi ugotovila ali presodila določena dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev o zadevi, in če oceni, da je to potrebno, ker druga dokazna sredstva ne omogočajo ugotovitve dejanskega stanja ali presoje kakšnega dejstva. Izvedenec se postavi izmed sodno registriranih izvedencev, če teh ni, pa izmed drugih oseb, ki imajo strokovno znanje. Izvedenec se lahko postavi po presoji uradne osebe ali na predlog stranke, pri čemer pa uradna oseba na predlog stranke ni vezana. Izvedeniško delo je sestavljeno iz izvida, to je popis dejanskega stanja, in mnenja, to je izvedenčeva subjektivna ocena oziroma odgovor na zastavljeno vprašanje uradne osebe oziroma stranke v postopku. Uradna oseba na njegovo mnenje ni vezana, predstavlja torej enega od dokazov, o katerem uradna oseba presodi po načelu proste presoje dokazov in materialne resnice.

- Izjava stranke

Ustna izjava stranke se uporabi kot dokazno sredstvo, če za ugotovitev nekega dejstva ni dovolj drugih dokazov ali če bi bilo treba v stvareh majhnega pomena dokazovati z zaslišanjem prič, ki živi v oddaljenem kraju in stroški ne bi bili v sorazmerju s pomenom zadeve, ali če bi bilo z iskanjem drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke. Izjava stranke ni edini dokaz, je pa izjava lahko odločilni dokaz, ki dopolnjuje ali nadgrajuje druge. Če je stranka dala lažno izjavo, je kazensko in materialno odgovorna (po Jerovšek, 2007, str. 120, 121).

»Pri inšpekcijskem nadzorstvu je ogled dokazno sredstvo, s katerim uradna oseba sama neposredno z lastnimi čutili zaznava neko dejstvo, ki ga je v konkretnem primeru treba ugotoviti za pravilno odločitev v konkretni upravni zadevi. Je izredno pomembno dokazno sredstvo, saj lahko uradna oseba najbolj točno in neposredno sama ugotovi dejansko stanje.« (www.mju.gov.si, 2011).

5.4 UKREPI V INŠPEKCIJSKIH POSTOPKIH

Zakon določa, da imajo inšpektorji pravico in dolžnost, da v primeru kršitve zakona ali drugega predpisa ustrezno ukrepajo. Njihova dolžnost je, da odredijo ukrepe in roke za odpravo nepravilnosti, podajo predloge sodniku za prekrške, podajo kazenske ovadbe oziroma odredijo druge preventivne ukrepe. Inšpektor mora pri opravljanju inšpekcijskega nadzorstva ustrezno ukrepati, da se preprečijo škodljive posledice, ki bi lahko nastale zaradi kršitve zakonov, drugih predpisov ali aktov (97. člen, ZUpr).

Inšpektor odloči o ukrepih z upravno odločbo, izdano v upravnem postopku, gre namreč za odločitev o pravici oziroma obveznosti nadziranega subjekta v konkretnem primeru. Inšpektorjevi ukrepi se, kot rečeno, nanašajo na odpravo protipravnega stanja (Virant, 2004, str. 71).

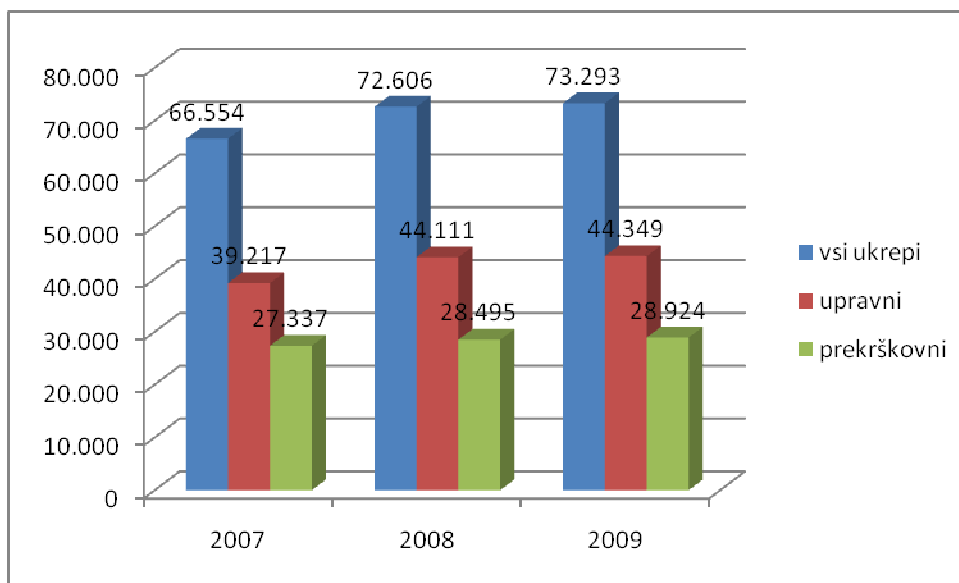
V spodnji tabeli je prikazano število vseh izrečenih ukrepov (upravnih in prekrškovnih) v letih 2007, 2008, 2009. Največ izrečenih ukrepov je bilo v letu 2009, in sicer za 10,13 odstotkov več kot leta 2007 in za 0,95 odstotkov več kot leta 2008.

Tabela 5: Število izrečenih ukrepov inšpekcijskih služb po letih.

LETO			INDEKS 2009/2007	INDEKS 2009/2008
2007	2008	2009		
66.554	72.606	73.293	110,13	100,95

Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

Grafikon 7: Število izrečenih ukrepov inšpekcijskih služb po letih.



Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

Graf prikazuje učinkovit nadzor nad stanjem v družbi, ki se je povišalo z ukrepi inšpektorjev, z učinkovitim izvrševanjem predpisov in povečane discipline fizičnih in pravnih oseb ter poostregega nadzora v zadnjem letu.

5.4.1 Preventivni ukrepi in opozorilo

Med katerimi je osnovno opozorilo, ki se zabeleži v zapisniku o inšpekcijskem nadzoru – če zavezanec opozorilo upošteva, se postopek ustavi, kot da kršitev ne bi bila ugotovljena.

»Inšpekcije s ciljem preventivnega ukrepanja odgovarjajo na pisna in ustna 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 in na druge načine delujejo v smislu osveščanja javnosti.« (www.mju.go.si, 2011).

Inšpektor zavezancu določi rok za odpravo napake ali pomanjkljivosti. Opozorilo se protokolira (zapiše) v zapisniku o nadzoru. Po preteku tega roka inšpektor opravi kontrolni pregled, da se prepriča, ali je zavezanec opozorilo upošteval oziroma zavezancu že ob izreku opozorila naloži, da v danem roku predloži dokaz o odpravi kršitve. Če je bilo opozorilo upoštevano, izda inšpektor sklep, s katerim ustavi postopek, kot da kršitve ne bi bilo po 28. členu ZIN (ustavitev postopka je za zavezanca ugodna rešitev). Če zavezanec opozorila ne izvrši, inšpektor nadaljuje z rednimi (strožjimi) ukrepi (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 186).

Slika 3: Živila na tržnici so lahko problematična.



Vir: Delo.si, 2011

Veterinarska inšpekcija je opravila nadzor registracije prodajalcev, neoznačevanja živil živalskega izvora ter pri doseganju kakovosti sadja in zelenjave, pri čemer so pregledali 139 prodajalcev na 27 tržnicah in ugotovili nepravilnosti pri 69 odstotkih. Pri ugotovljenih nepravilnostih so veterinarski inšpektorji ustrezno ukrepali, pri čemer je bilo 33 opozoril, drugo so bile globe (Delo.si, 10. 5. 2011).

5.4.2 Posebni ukrepi inšpektorjev

Če zavezanec v roku, ki ga z odločbo določi inšpektor, ne odpravi ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti, lahko inšpektor z odločbo, če je to potrebno, do odprave nepravilnosti oziroma dokler je to potrebno, prepove opravljanje dejavnosti oziroma zaseže predmete ali dokumentacijo, ki jo zavezanec uporablja za kršitve ali je s kršitvami nastala.

Pristojni organ, ki bo dokončno odločil o prepovedi opravljanja dejavnosti, je pritožbeni organ, ki odloča o pritožbi zoper odločbo inšpektorja. Inšpektor lahko v izrednih primerih začasno prepove dejavnosti brez predhodne določitve roka za odpravo nepravilnosti, če je to potrebno, da bi se odvrnila neposredna nevarnost za življenje ali zdravje ljudi in živali ali za nastanek škode v naravnem okolju oziroma življenjskem okolju in premoženju.

5.4.3 Ukrepi, povezani s prepovedjo opravljanja dejavnosti

Zakon uvaja sistemsko poenotenje ukrepov, povezanih z zagotavljanjem spoštovanja inšpektorjeve odločbe o prepovedi opravljanja dejavnosti.

»Če ukrep prepovedi opravljanja dejavnosti ni uspešen, ima inšpektor možnost odrediti zapečatenje prostorov ali tehnologije, ki jo uporablja zavezanec, distributerjem, ki zavezanecu dobavljajo elektriko, vodo, plin oziroma telekomunikacijske zveze, z odločbo (ki se vroči tudi zavezanecu) naloži, da mu prekinejo dobavo oziroma zveze, podizvajalcem zavezanca lahko naloži, da prekinejo dela za zavezanca. Če so odrejeni ti ukrepi, gredo stroški, ki s temi ukrepi nastanejo, v breme zavezanca. Preden se ti ukrepi odredijo, mora biti v odločbi, s katero se prepove opravljanje dejavnosti, navedeno opozorilo, da bodo v primeru nespoštovanja prepovedi opravljanja dejavnosti izrečeni ti ukrepi.« (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 190, 191).

Slika 4: Primer zapečatenja prostorov.



Vir: 24ur.com, 2011

5.4.4 Ukrepi za varovanje pravic drugih oseb

V skladu z načelom javnosti mora inšpektor v zvezi z opravljenim inšpekcijskim nadzorom, v katerem ugotavlja kršitve predpisov, ki posegajo v pravice in pravne koristi drugih oseb, le-te o ogroženosti in ukrepih obvestiti (36. člen ZIN). Te osebe mora inšpektor na njihovo zahtevo seznaniti s svojimi ugotovitvami, izrečenimi ukrepi in drugimi potrebnimi podatki za preventivno delovanje prizadetih.

Drugi ukrep pa je, da v primeru, ko inšpektor oceni, da je za zaščito pravic drugih oseb to potrebno, odredi objavo svoje odločbe na vidnem mestu v poslovnih prostorih zavezanca.

5.5 ZAKLJUČEK IN USTAVITEV POSTOPKA OB VZPOREDNEM UVEDENEM PREKRŠKOVNEM POSTOPKU

Upravni postopek inšpekcijskega nadzora se zaključi na tri možne načine:

- ob ugotovitvi nepravilnosti z odločbo,
- v nasprotnem primeru ali ob takojšnji odpravi odstopanj od predpisanega s sklepom o ustavitvi postopka,
- ob opravljenem nadzoru, katerega izid je za zavezanca zgolj ugoden, tudi le z zapisnikom o nadzoru (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 184).

»Ko je 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 pregledu, v primeru vzorčenja pa v

spremem dopisu izvida analize. Za razliko od ZUP pa obrazložitev takega sklepa vsebuje tudi obseg opravljenega nadzora in razloge za ustavitev postopka.« (www.mju.gov.si, 2011).

Postopek po uradni dolžnosti se po četrtem odstavku 135. člen ZUP ustavi s sklepom, če ukrepi niso potrebni. Postopek se po ZUP nikakor ne more končati drugače kot z odločbo ali sklepom. Zaradi specialnosti področja pa področni inšpekcijski zakon določa postopanje drugače kot ZUP. Toda tudi inšpekcijski postopki so praviloma primarno upravni, torej mora inšpektor voditi upravni postopek do konca po pravilih ZIN in podrejeno ZUP, medtem ko je morebitni prekrškovni vzporeden izreku ukrepa in izvršbi v upravni zadevi. Cilj upravnega postopka je zagotovitev spoštovanja predpisov s strani stranke (od sedaj naprej), medtem ko je cilj prekrškovnega postopka sankcionirati kršitelja za kršitev predpisov (za nazaj). V primeru ko inšpektor ugotovi nepravilnosti, mora po ZIN izreči opozorilo, svoje ugotovitve in rok za odpravo nepravilnosti pa navede v zapisniku. Kasneje lahko izvede kontrolni pregled in če je le-ta izveden ter je ugotovljeno, da so nepravilnosti odpravljene, se zaradi specialnih določb ZIN postopek ustavi v obliki zapisnika o opravljenem kontrolnem pregledu. Izvod pa se vroči stranki. Če pa se preveri izpolnitev opozorila drugače (brez pregleda in izdaje novega zapisnika), npr. s predložitvijo dokazil s strani zavezanca neposredno organu, mora ta izdati sklep o ustavitvi postopka po ZUP. Ko pa so bile že v začetku upravnega postopka ugotovljene tudi nepravilnosti, ki predstavljajo prekršek, inšpektor na podlagi 32. člena ZIN vzporedno uvede prekrškovni postopek v skladu z Zakonom o prekrških (Uradni list RS, št. 7/03, 45/04-ZdZPKG, 86/04, 7/05SkI.US: U-I-19/05-5, 23/05-UPB1, 34/05 Odl.US: U-I-19/05-11, 44/05-UPB2, 40/06, 51/06, 70/06-UPB3, 115/06, 139/06 Odl.US: U-I-69/06-16, 3/07, 17/08, 21/08, 76/08-ZIKS-1C, 108/09, 109/09 Odl.US: U-I-56/08-15, 45/10-ZIntPK, 9/11, ZP-1).

Inšpektor zaključi inšpekcijski upravni postopek tako, da:

- opravi kontrolni pregled o izpolnitvi opozorila in ugotovi korektno stanje, v zapisniku o ugotovljenih dejstvih ob kontrolnem pregledu navede, da so bile le-te odpravljene in se s tem postopek ustavi, če preveri izpolnitev opozorila drugače, tako da o tem dejanju ne sestavi zapisnika, vendar je bilo opozorilo upoštevano, se izda sklep o ustavitvi postopka po ZIN in ZUP,
- če pa opozorilo ni bilo upoštevano, inšpektor nadaljuje z izdajo ureditvene odločbe in po potrebi vodi v izvršbo (www.Upravna-svetovalnica.si, 2011).

5.6 ODLOČBA O INŠPEKCIJSKEM UKREPU

Izdaja odločbe pomeni, da organ oblikuje svojo voljo ter da to voljo izrazi na predpisan način in da je trenutek izdaje odločbe temeljni zaključek odločanja v upravnem postopku. Z izdajo odločbe je treba seznaniti tudi stranko, da odločba lahko začne učinkovati, torej je potrebna vročitev odločbe po ZUP. Z izdajo in vročitvijo odločbe stranki se konča upravni postopek na prvi stopnji (povzeto po Androjna in Kerševan, 2006, str. 379).

»Ureditvena inšpekcijska odločba ima v razmerju do pravil po ZUP nekaj posebnosti, in sicer v izreku je obvezna sestavina določitev roka za odpravo pomanjkljivosti oziroma kršitev, prav tako se v izreku navede klavzula o nesuspendivnosti pritožbe, kajti za vse inšpekcije upravne odločbe velja, da pritožba ne zadrži njene izvršitve, odločbo izda inšpektor samostojno v okviru zakonskega pooblastila za odločanje in po preteku izpolnitvenega roka mora inšpektor po uradni dolžnosti uvesti in izpeljati izvršbo.« (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 187, 189).

»Odločbo inšpektor izda praviloma v pisni obliki, v ustni obliki pa samo, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu. V primeru ustne odločitve mora inšpektor po uradni dolžnosti v 8 dneh izdati pisno odločbo.« (www.mju.gov.si, 2011).

Četrty odstavek 29. člena ZIN opredeljuje, če ne gre za nujne in neodložljive ukrepe, inšpektor pred izdajo odločbe vroči zavezancu zapisnik in ga pozove, da se v določenem roku, ki ne sme biti krajši od 48 ur, pisno ali ustno izjavi o ugotovljenih dejstvih in okoliščinah. Poziv in zapisnik se lahko zavezancu v tem primeru vročita tudi tako, da se ju izroči kateremu od zaposlenih oziroma če to ni mogoče, pusti v objektu. Po preteku tega roka inšpektor izda odločbo, ne da bi bilo potrebno dodatno zaslišanje stranke.

Odločba je konkretni upravni akt, ker se nanaša na konkretno upravno zadevo in je pravno dejanje, saj se z njo ustanovijo ali ukinejo določene pravice ali obveznosti, je posamični akt, saj razmerja do neke fizične ali pravne osebe, je enostranski akt, saj organ odloči povsem samostojno na podlagi lastnih ugotovitev, pri čemer stranka le sodeluje in predlaga posamezne dokaze, in je avtoritativen akt, saj ga izda nosilec oblasti, država pa celo zagotavlja prisilno izvršitev.

Odločba ima naslednje sestavne dele:

- uvod,
- naziv,
- izrek,
- obrazložitev,
- pouk o pravnem sredstvu,
- popis uradne osebe, ki je odločbo izdala,
- žig organa oziroma elektronski podpis uradne osebe in organa,
- številko, datum, če ni nad uvodom,
- odredbe, komu naj se vroči,
- navedbo takse po Zakonu o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 8/00, 44/00, 81/00, 33/01-ZVet-1, 45/01-ZZVR-1, 42/02, 18/04, 40/04-UPB1, 91/05, 114/05-UPB2, 131/06-ZPCP-2, (5/07 popr.), 14/07, 42/07-UPB3, 126/07, ZUT) (povzeto po Jerovšek, 2007, str. 123).

Uvod obsega ime organa, ki odločbo izdaja, predpis o njegovi pristojnosti, ime stranke in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, način uvedbe postopka, oznako zadeve, za katero gre, in kadar je stranka pravna oseba, je potreben popolni naslov te pravne osebe.

Izrek je najpomembnejši del upravne odločbe, ker med vsemi sestavnimi deli pridobi status dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti. Po sodbi VS RS U 1549/93-5 postane pravnomočen le izrek odločbe, dokler ni na zakonit način odločba odpravljena ali razveljavljena. Kadar se odloča o več pravicah in obveznostih, o več različnih delih zahtevka, ki so med seboj ločljivi, o več vprašanjih, o več zahtevkih, med katerimi se nekaterim ugotovi in drugim ne, se izrek zaradi jasnosti formulira v več točkah. V izreku se ne sme uporabljati pavšalnih izrazov (ustrezno število, v določenih primerih, od opravljenih storitev), saj niso izvršljivi. Če je izrek neizvršljiv, je to razlog za ničnost odločbe. Izrek mora biti popoln, jasen, določen in nedvoumen. Med eventualne elemente sodita paracijski rok in klavzula o nesuspendivnosti pritožbe. Rok je treba v izreku odločbe navesti takrat, ko je z odločbo naloženo neko dejanje oz. ukrep. Rok mora biti določen po načelu sorazmernosti, tako kot določa 7. člen ZIN: pri odločitvi roka za odpravo nepravilnosti mora inšpektor upoštevati težo kršitve, njene posledice za javni interes in okoliščine, od katerih je odvisno, v kolikšnem času lahko fizična ali pravna oseba, pri kateri inšpektor opravlja nadzor, ob dolžni skrbnosti odpravi nepravilnosti. Rok se lahko

vedno določi le od vročitve odločbe dalje, ne pa takoj. Da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, če s posebnim zakonom ni drugače določeno, določa ZIN v 30. členu (povzeto po Jerovšek et al., 2004, str. 592–595).

Inšpekcijski postopek, ki je uveden po uradni dolžnosti, povzroči stroške postopka, ki se v izreku naložijo stranki, če se je postopek neugodno končal za stranko. Potni stroški uradne osebe in drugih oseb, izvedenca ali prič, so stroški postopka, ki jih plača stranka, za katero se je postopek negativno končal (Jerovšek v: Vlaj, 1999, str. 29 in 30).

Obrazložitev vsebuje navedbo razlogov za vsebino izreka. Ta sestavni del odločbe je izjemnega pomena in predstavlja mednarodni standard. Pritožbenemu organu omogoča, da preveri zakonitost in pravilnost odločenega. Stranka ima pravico seznaniti se z razlogi za izrek odločbe.

Obvezni podatki v obrazložitvi so kratka razložitev strank in njihove navedbe o dejstvih, ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je oprto, ter razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov, navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba, saj navedba materialnih predpisov nalaga tudi temeljno načelo zakonitosti, razlogi, ki na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo odločitev, navedeno v izreku oziroma dispozitivu (po Androjna in Kerševan, 2006, str. 422 in 423).

Pouk o pravnem sredstvu o dovoljenosti pritožbe zoper inšpekcijsko odločbo mora biti stranki sporočen, prav tako vse tri možnosti vložitve pritožbe. Pritožba se lahko izroči v pisni obliki na inšpektoratu ali napiše na zapisnik ali pa pošlje inšpektoratu priporočeno po pošti. Če je bila izdana ustna odločba, se lahko na naveden način stranka pritoži takoj po odločitvi. Če pa je zahtevala pisno odločbo, lahko pritožbo vloži v roku za pritožbo, navedenem v odločbi. Stranki je treba sporočiti, kakšno pravno sredstvo je treba vložiti zoper prejeto odločbo.

Odločbo podpiše uradna oseba, ki je odločbo izdala (216. člen, ZUP), v nasprotnem odločba nima pravnega učinka, saj sploh ni bila izdana.

5.7 PRAVNA SREDSTVA ZOPER ODLOČBO

»Pravno sredstvo je z ustavo (25., 157., 158. člen) zagotovljena pravica vsakogar, da izpodbija nezakonite in neprimerne upravne akte, izdane v upravnem postopku. Pravna sredstva deli ZUP na redna in izredna.« (Jerovšek, 2007, str. 137). Redna pravna sredstva se lahko vlagajo zoper odločbe, ki še niso dokončne, izredna pa praviloma zoper dokončne ali celo pravnomočne. Namen pravnih sredstev v upravnem postopku je, da se v čim večji možni meri zagotovi zakonitost dela pristojnih organov, kadar ti odločajo o upravnih zadevah. Možnost oziroma pravica zahtevati preizkus oziroma ponovno presojo glede odločitve o pravici, pravni koristi ali obveznosti s strani drugega organa je pomemben element pri varovanju pravic posameznikov in javnih koristi.

5.7.1 Redna pravna sredstva

Pravna ureditev splošnega upravnega postopka predvideva dvostopenjsko odločanje v upravnih zadevah. To pomeni, da o obstoju pravice, pravne koristi ali obveznosti odloča najprej organ, ki je pristojen za odločanje na prvi stopnji, lahko pa tudi organ, ki je

pristojen za odločanje o pritožbi, to je organ na drugi stopnji. Pritožbeni organ bo odločal o obstoju pravice, pravne koristi ali obveznosti samo, če bo kakšna upravičena oseba menila, da je odločba prvostopenjskega organa nepravilna in nezakonita ter bo zahtevala, da pritožbeni organ v pritožbenem postopku to ugotovi in takšno odločbo spremeni. Pravica do pritožbe zoper odločbe državnih organov je ustavna pravica, ta pravica je tudi eno izmed temeljnih načel upravnega postopka.

Pritožba je edino redno pravno sredstvo po ZUP in torej pripada vsaki stranki po vročitvi prvostopenjske odločbe. Pritožba je devulativno pravno sredstvo, ker o njej odloča drugostopenjski organ, torej ministrstvo. Pritožbo lahko vloži stranka, vsaka druga oseba in državni tožilec ali pravobranilec. Pritožba mora biti dovoljena, mora biti pravočasna in pa vložiti jo mora upravičena oseba. Pritožnik mora v pritožbi navesti, zakaj se pritožuje, razlogi za pritožbo pa so lahko:

- če je bil pri izdaji odločbe materialni predpis napačno uporabljen oziroma sploh ni bil uporabljen,
- če je bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno ali napačno,
- če so bile storjene kršitve pravil postopka.

Pritožba zoper odločbo inšpektorja ne zadrži njene izvršitve, če s posebnim zakonom ni drugače določeno (30. člen, ZIN), in jo mora zavezanec od dneva vročitve izvrševati. ZUP v 3. točki drugega odstavka 282. člena določa, da odločba prve stopnje postane izvršljiva, ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve. V četrtem odstavku istega člena pa določa, da postane odločba izvršljiva s pretekom danega roka, če je v odločbi določeno, da se mora dejanje, ki je predmet izvršbe, opraviti v tem roku. Če pa v odločbi ni določeno, da je izvršljiva takoj in tudi ni določeno, v katerem roku je treba opraviti naloženo dejanje (odpraviti nepravilnosti), postane odločba izvršljiva v 15 dneh od dneva, ko je bila izdana. Če gre za nujne in neodložljive ukrepe, se v izreku odločbe navede, da je izvršljiva takoj po vročitvi oziroma takoj, ko je odločeno ustno v skladu z 211. členom ZUP. Samo poseben zakon lahko v inšpekcijskih zadevah določi, da pritožba zoper odločbo zadrži njeno izvršitev. Pravica pritožbe je časovno omejena pravica, ki po preteku določenega roka ugasne. Pri inšpekciji velja poseben pritožbeni rok, in sicer v 8 dneh po vročitvi odločbe prve stopnje. Pritožbeni rok začne teči od dneva vročitve odločbe ob pogoju, da je bila vročitev pravilno opravljena. Dan vročitve odločbe se ne šteje za rok. Za začetek roka, ki je določen po dnevih, se vzame prvi naslednji dan, tudi če je nedelja ali državni praznik. Če je zadnji dan roka nedelja ali državni praznik ali kakšen drug dan, ko se pri organu ne dela, se lahko vloži pritožba še prvi naslednji delovnik (100. in 101. člen ZUP).

Tudi avtorja menita o dokončnosti, izvršljivosti in pravnomočnosti upravnih aktov, da začne rok za pritožbo teči šele dan po vročitvi. Če pa je vročevalec stranki pustil sporočilo o prejetem pismu na soboto, se na primer 15 dnevni rok za prevzem pošiljke izteče na nedeljo, ko organ – tj. pošta kot oseba, ki opravlja procesno dejanje vročanja, ne dela, zato se prenese na ponedeljek, kar pomeni, da nastopi izvršljivost šele v torek (Kovač in Remič, 2008, str. 14).

Predmet pritožbe je lahko samo odločba, ki je bila izdana v upravnem postopku na prvi stopnji. Samo takšno pisno odločbo, s katero je bilo meritorno odločeno v konkretni upravni zadevi, bodisi pozitivno bodisi negativno, in ne glede na to, ali ima odločba vse predpisane sestavne dele in obliko odločbe, je mogoče izpodbijati s pritožbo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 463).

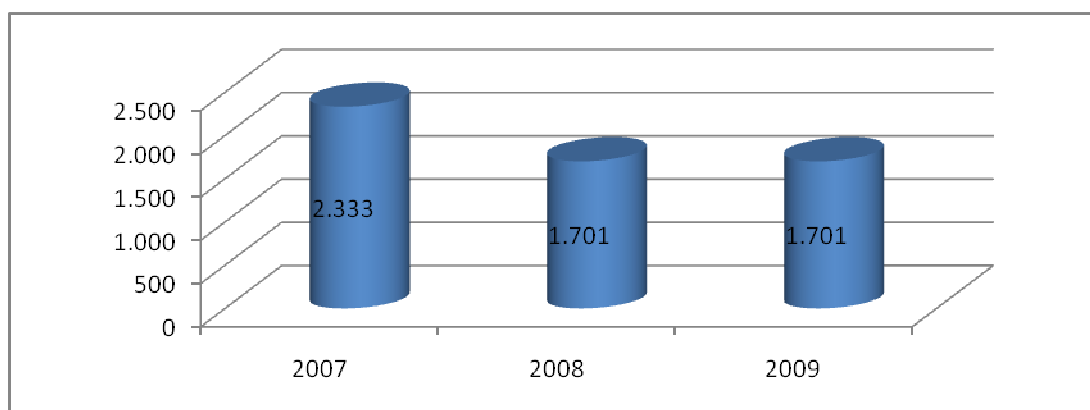
V spodnji tabeli je prikazano število pritožb zoper odločbo v treh letih. Največ teh je bilo v letu 2007, in sicer za 3 odstotke več kot za leto 2008 in 2009, ki pa sta dosegla enako število pritožb zoper odločbo.

Tabela 6: Število pritožb zoper odločbo po letih.

LETO			INDEKS 2009/2007	INDEKS 2009/2008
2007	2008	2009		
2.333	1.701	1.701	73,30	100

Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

Grafikon 8: Število pritožb zoper odločbo po letih.



Vir: Letno poročilo IS za leto 2009.

V letu 2007 je bilo prejetih 2.333 pritožb zoper odločbe, izdane v upravnem postopku, od tega jih je bilo 1081 zavrženih, leta 2008 jih je bilo prejetih pritožb 1.701, od tega 992 zavrženih, in leta 2009 je bilo prejetih 1.701 in od tega zavrženih 985. Po dokončnosti inšpekcijske odločbe se lahko ta izpodbija z rednimi pravnimi sredstvi po ZUP oz. se vloži tožba v upravnem sporu na Upravno sodišče.

5.7.2 Izredna pravna sredstva

Izredna pravna sredstva so namenjena izpodbijanju dokončnih in pravomočnih odločb v primerih hujših kršitev in je zoper dokončno odločbo dopusten upravni spor po Zakonu o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 26/07 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/07 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/08 Odl.US: U-I-98/07-27, 119/08 Odl.US: U-I-69/07-36, 54/09 Odl.US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/09 Odl.US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/010 Odl.US: U-I-303/08-9, 62/010, 14/011 Skl.US: U-I-55/09-8, Up-257/09-10, ZUS-1). Značilnost teh sredstev je, da jih je mogoče uporabiti v primerih taksativno naštetih razlogov v posameznem izrednem pravnem sredstvu. Stranka ali druga upravičena oseba mora v svoji vlogi navesti, katero izredno pravno sredstvo in kateri razlog uveljavlja. Izredna pravna sredstva nimajo suspenzivnega učinka na odločbo, zoper katero so vložena. Z izrednim pravnim sredstvom se lahko odločba:

- odpravi in se odpravijo vse posledice, ki so na podlagi odpravljenih odločb že nastale, učinek za nazaj,
- razveljavi, razveljavitev učinkuje samo za naprej,
- izreče za nično in vzpostavi stanje, kakršno je bilo pred njeno izdajo (po Jerovšek, 2007, str. 147).

ZUP pozna pet izrednih pravnih sredstev: Obnova postopka, sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe in ničnost odločbe.

- Obnova postopka

Upravni postopek je mogoče obnoviti, če sta izpolnjena dva temeljna pogoja, in sicer, da je bil upravni postopek končan z dokončno odločbo, zoper katero v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva (pritožba), in da je podan razlog za obnovo postopka, ki jih vključuje ZUP 260. člen.

Obnova postopka se lahko začne na predlog stranke ali osebe, ki je imela za varstvo svojih pravic ali pravnih koristi pravico udeleževati se tega postopka (stranski udeleženec), lahko tudi oseba, ki bi bila morala biti udeležena v prejšnjem postopku kot stranka ali stranski udeleženec, možnost udeležbe pa ji ni bila dana, vendar samo zaradi tega obnovitvenega razloga (razloga iz devete točke 260. člena ZUP), ne pa tudi iz drugih razlogov. Obnovo postopka lahko predlagata tudi državni tožilec in državni pravobranilec in pa po uradni dolžnosti organ, ki je izdal to odločbo in se ta nanaša na obnovitveni razlog in je samo v namenu varstva javnega interesa, postopek ne more obnoviti v namenu varstva ali pravnih koristi strank, ker morajo te same varovati svoje interese. Za predlaganje obnove postopka oziroma za začetek obnove postopka po uradni dolžnosti veljata dva zakonita in nepodaljšljiva roka, subjektivni rok enega meseca, ki ga morata upoštevati stranka, državni tožilec in državni pravobranilec ter organ, ki začne obnovo postopka po uradni dolžnosti, ter objektivni rok treh let, ki velja za vse navedene subjekte (po Androjna in Kerševan, 2006, str. 544–560).

- Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom

Tožena stranka (ministrstvo), zoper katero je pravočasno sprožen upravni spor, lahko spremeni ali odpravi svojo odločbo dokler ni končan upravni spor (do nastopa pravnomočnosti) zaradi razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče:

- če v celoti ugotovi tožbenemu zahtevku tožnika in
- če s tem ne krši pravice koga drugega.

Če stranka sproži nov upravni spor, upravni organ ne more spet uporabiti tega izrednega pravnega sredstva, temveč mora odločitev prepustiti sodišču (drugi odstavek 273. člen, ZUP).

- Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici

Nadzorstvena kontrola je hierarhična kontrola višjega organa nad nižjim organom, torej ministrstva nad inšpekcijo. Ko odloča po nadzorstveni pravici, lahko pristojni organ odpravi ali razveljavi odločbo, ne more pa je spremeniti. Odločbo, ki je bila v upravnem postopku izdana in vročena, je mogoče odpraviti po nadzorstveni pravici, če jo je izdal stvarno nepristojen organ in če je o isti zadevi že bila izdana pravnomočna odločba, odpravi pa se v petih letih od izdaje in vročitve. Odločbo, ki je bila v upravnem postopku izdana in vročena, je mogoče razveljaviti le zaradi enega razloga, in sicer, če je bil z njo očitno kršen materialni zakon. To pravno sredstvo ima prednost pred ostalimi pravnimi sredstvi, saj bo organ najprej preveril, ali so podani razlogi za odpravo ali razveljavitev odločbe, in če ugotovi, da je tako, odločbo odpravi ali razveljavi. Odločbo o razveljavitvi

odločbe lahko izda v enem letu od dneva, ko je bila odločba izdana in vročena. Po preteku enega oziroma petih let od dneva, ko je bila odločba izdana in vročena, organ nadzorstvene pravice ne sme več uporabiti. Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici ni samo pravica pristojnega organa, temveč tudi njegova dolžnost, takoj ko izve za razlog, ki narekuje odpravo ali razveljavitev odločbe (po Androjna in Kerševan, 2006, str. 580–587).

- Izredna razveljavitev odločbe

Izvršljiva odločba se lahko izjemoma razveljavi, če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ker bi z izvršitvijo odločbe nastala huda in neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, javno varnost ali za premoženje večje vrednosti. Razveljavitev je dovoljena samo, če teh nevarnosti ni mogoče preprečiti z drugimi za stranko ugodnejšimi sredstvi in razveljavi se lahko le toliko, kolikor je nujno potrebno, da se nevarnosti preprečijo ali odklonijo. Uporaba tega izrednega pravnega sredstva je vezana na izvršljivo odločbo, tako, ki se lahko vsak trenutek izvrši in povzroči nezaželene posledice, ki jih v času odločanja ni bilo mogoče predvideti. Tisti, ki mu je odločba razveljavljena, ima pravico do povračila za celotno škodo. Pritožba zoper odločbo o izredni razveljavitvi izvršljive odločbe ni dovoljena, je pa mogoč upravni spor (Jerovšek, 2007, str. 153 in 154).

- Ničnost odločbe

Odločba, ki vsebuje grobe taksativno naštete kršitve, se lahko izreče za nično. Gre za kršitve, ki jih z drugim pravnim sredstvom ni mogoče sanirati. Za nično se izreče, če jo je izdal upravni organ o zadevi, ki ni upravna zadeva, če bi stranka z izvršitvijo odločbe storila kaznivo dejanje, če odločbe dejansko ali pravno ni mogoče izvršiti, če je izdana brez zahteve stranke, če je stranka dosegla izdajo odločbe s prisiljevanjem, izsiljevanjem, pritiskom ali s kakšnimi drugimi protipravnim ravnanjem. Odločba se lahko izreče za nično na predlog stranke ali po uradni dolžnosti ali na predlog državnega tožilca in pravobranilca. Izrek ničnosti ni vezan na rok. Odločba se izreče za nično kadar koli. Pogoj je, da je izdana oziroma vročena. Odločbo izreče za nično organ, ki jo je izdal, drugostopenjski organ. Odločba se izreče deloma ali v celoti za nično z novo odločbo.

5.8 STROŠKI INŠPEKCIJSKEGA POSTOPKA

»Kdo trpi stroške postopka v inšpekcijskih zadevah, je odvisno od tega, za koga se je postopek neugodno končal. Če se ugotovijo nepravilnosti in odredijo ukrepi zaradi kršitve predpisov, trpi stroške inšpekcijskega postopka zavezanec, ne glede na to, ali je o tem izdana pisna ali ustna odločba, ali pa je bil z nepravilnostmi in ukrepi zavezanec seznanjen z zapisnikom in je nepravilnosti odpravil še pred izdajo odločbe. V tem primeru se s posebnim sklepom ali sklepom o ustavitvi postopka zaradi že odpravljenih pomanjkljivosti na podlagi ugotovitev v zapisniku odmerijo stroški postopka, ki so dotlej nastali. Odmerijo pa se lahko le stroški inšpekcijskega postopka, ki so bili nujni za ugotovitev dejstev, ki dokazujejo, da je zavezanec kršil zakon. Inšpektor mora torej ravnati v skladu z načelom ekonomičnosti ugotovitvenega in dokaznega postopka po 14. členu ZUP. Če je postopek s sklepom ustavljen, ker zavezanec ni kršil zakona ali drugega predpisa, trpi celotne stroške inšpekcijskega postopka organ. Če je bil postopek izveden oziroma med postopkom ustavljen zaradi lažne prijave, trpi stroške prijavitelj.« (Jerovšek et al., 2004, str. 925, 926).

»Glede oprostitve plačila stroškov veljajo v inšpekcijskem postopku splošna pravila ZUP. To predvsem pomeni, da organ o tem ne more odločati po uradni dolžnosti, ampak le na predlog stranke, mora pa v skladu z načelom varstva pravic strank, stranko na to pravico tudi opozoriti. Podlaga za odločitev je potrdilo o premoženjskem stanju, ki ga na zahtevo zavezanca izda pristojni davčni organ in ga slednji priloži predlogu za oprostitev plačila stroškov. Oprostitev plačila stroškov, ki je lahko delna ali popolna, temelji na ugotovitvah, da bi z njihovim plačilom ogrozil svoje preživljanje ali preživljanje svoje družine. Za oprostitev ni predpisano nobeno objektivno merilo, ampak o tem odloči organ na podlagi subjektivne ocene ugotovljenih dejstev. Organ pa ni dolžan oprostiti plačila stroškov, saj ZUP v 122. členu določa, da to zgolj lahko naredi. Predmet oprostitve so lahko le stroški organa (npr. stroški analiznega izvida v postopku monitoringa vsebnosti pesticidov v kmetijskih pridelkih), plačila stroškov pa so lahko oproščene le fizične osebe, ne pa tudi pravne osebe ali samostojni podjetniki posamezniki v zvezi z opravljanjem njihove dejavnosti. O oprostitvi plačila stroškov se izda poseben sklep, in sicer po končanem postopku ali že med samim postopkom, med postopkom ali v enem letu po izdaji sklepa pa organ lahko razveljavi, če ugotovi, da razlogi za opustitev ne obstajajo več. Če so stroški visoki, lahko organ določi tudi obročno odplačilo ali odlog plačila stroškov.« (www.Upravna-svetovalnica.si, 2011).

6 NADZOR NAD DELOM IN ZAPOSLOVANJEM NA ČRNO

V tem poglavju prikazujem področje za ilustracijo splošnih pravil o inšpekcijskem nadzoru na področju dela in zaposlovanja na črno, kot aktualen problem debate o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 36/00, 118/06, 12/07-UPB1, 29/10, ZPDZC) ter mnenja strokovnjakov o tem ali je dober oz. slab zakon.

Področje preprečevanja dela in zaposlovanja na črno sodi v pristojnost Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Pravna osnova za delo ministrstva na tem področju, ki je bil sprejet v DZ RS leta 2000, je Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, določa neposredne in posredne organe, ki nadzirajo to področje. Neposredni nadzorni organi so Tržni inšpektorat Republike Slovenije, Prometni inšpektorat Republike Slovenije, Inšpektorat Republike Slovenije za delo, Davčna uprava Republike Slovenije, posredni nadzorni organi so carinska uprava, kmetijski, gozdarski in gradbeni inšpektor, inšpektorat za okolje in prostor, zdravstveni inšpektorat, šolska inšpekcija in policija.

Nadzor nad zaposlovanjem na črno opravlja Inšpektorat RS za delo, je upravni organ v sestavi Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Delovno področje organa je določeno z Zakonom o inšpekciji dela (Uradni list RS, št. 38/94, 32/97, 36/00, ZID), ki ga dopolnjuje ZIN. Nadzor nad delom na črno pa opravlja Tržni inšpektorat RS, Prometni inšpektorat RS in Davčna uprava RS.

Inšpektorat RS za delo v skladu s 1. členom ZID opravlja nadzorstvo nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov, ki urejajo delovna razmerja, plače in druge prejemke iz delovnega razmerja, zaposlovanje delavcev doma in tujini, sodelovanje delavcev pri upravljanju, stavke ter varnost delavcev pri delu, če s predpisi ni drugače določeno. Inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki so organizirane za posamezno upravno področje. Področje nadzora delovnih razmerij, ki je v nadalje bolj podrobno opisan, ureja Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02, 79/06-ZZZPB-F, 46/07 Odl.US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/07, 45/08-ZArbit, 83/09 Odl.US: U-I-284/06-26, ZDR).

Vlada Republike Slovenije je v letu 1997 sprejela Program odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno. Pri tem so pomembne aktivnosti poostrelega nadzora nad delom in zaposlovanjem na črno, ki se izvajajo v okviru skupnih akcij odkrivanja in preprečevanja dela ter zaposlovanja na črno. Tovrstne akcije usmerja Komisija Vlade RS za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno, vodi jo predstavnik MDDSZ. Gre za dodatne skupne preglede, v katerih sodelujejo delovna in tržna inšpekcija, davčna uprava, policija in druge inšpekcije. Te aktivnosti niso nadomestilo za redne inšpekcijske preglede, ampak gre za dodatne skupne preglede. Tovrstne akcije se izvajajo tudi v popoldanskem času, ob vikendih in praznikih, ko se opravi največ dela na črno, žal pa so izvedljive le v omejenem obsegu, saj zahtevajo veliko kadrovske angažiranost inšpektorjev. Komisija Vlade RS za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno je pristojna za odločanje, usklajevanje in spremljanje dejavnosti za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno in enkrat letno je dolžna izdelati poročilo ter ga predložiti v obravnavo Ekonomsko-socialnemu svetu in Vladi Republike Slovenije (MDDSZ, 2010).

Skupne akcije odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno so bile večinoma javnosti napovedane, sam inšpekcijski nadzor pri konkretnih zavezancih pa ne. Poleg odpravljanja in sankcioniranja ugotovljenih nepravilnosti imajo skupne akcije odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno inšpekcijskih organov tudi preventivni namen z vidika preprečevanja prihodnjih kršitev zakonodaje. Skupne akcije organov so se v preteklosti izkazale kot zelo učinkovite, zato so se akcije usklajenega in koordiniranega nadzora ter ukrepanja nadaljevale. Med odmevnejšimi akcijami v letu 2009 so bile skupne akcije taksi prevozov (koordinator PIRS). Sodelovanje nadzornih organov pri skupnih akcijah je zgledno in učinkovito. Akcijo vodi tisti organ, ki akcijo predlaga, pri tem pa se posamezne zadeve usklajujejo in morebitne težave pri izvajanju odpravljajo in rešujejo v okviru Inšpekcijskega sveta RS.

Delo in zaposlovanje na črno vplivata prav na vse ljudi – nekateri ne prispevajo ničesar v državne blaginje, iz katerih se financirajo socialne in druge storitve v javnem interesu, zato morajo drugi prispevati toliko več, da se ohranjajo in vzdržujejo temelji socialne države. Posamezniki, ki se ujamejo v pasti neprijavljenega dela, pa dolgoročne učinke običajno prepoznajo prepozno.

6.1 NEPRIJAVLJENO DELO, DELO NA ČRNO IN SIVA EKONOMIJA

Delo na črno se pojmuje kot opravljanje dejavnosti, za katero (pravna ali fizična) oseba ni registrirana oziroma nima ustreznih dovoljenj, medtem ko zaposlovanje na črno opredeljuje kot zaposlovanje brez ustrezne pogodbe o zaposlitvi in brez prijave Zavodu za zdravstveno zavarovanje in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje oziroma kot zaposlovanje tujcev v nasprotju s predpisi o zaposlovanju tujcev.

»Za vsako slovensko gospodinjstvo bi lahko rekli, da se je v določeni meri že srečalo s sivo ekonomijo in tovrstna potrošnja naj bi nekako obsegala predvsem proizvode kmetijske dejavnosti (sadje, zelenjava, vino, mleko), gradbene in dejavnosti vzdrževanja stanovanj (popravilo strehe brez računa, pleskanje, vodoinštalaterstvo). Tudi pri gostinskih oziroma nastanitvenih storitvah marsikateri del poteka brez računa, prav tako tudi večina inštrukcij ter osebnih storitev nege ali varstva otrok oziroma starejših oseb. Za sivo ekonomijo v Sloveniji torej ne moremo reči, da je zanemarljiv pojav.« (Nastav, 2009a, str. 23).

Siva ekonomija se v javnosti, predvsem pa s strani države, pojavlja in obravnava kot nekaj nezaželenega in nekaj, kar je treba na vsak način izkoreniniti. Odločanje med pozitivnimi in negativnimi posledicami sive ekonomije je tisto, ki v veliki meri določa strategijo države v boju proti sivi ekonomiji. V kolikor pozitivne posledice odtehtajo negativne, je razumljivo, da ni pretiranega zagona za pregon tovrstnih dejavnosti.

Negativne posledice

Med negativnimi posledicami sive ekonomije se dejansko največkrat na prvem mestu omenja izguba davčnih prihodkov države. Siva ekonomija torej povzroča davčni izpad države, ki bi ta sredstva sicer lahko naložila v infrastrukturo ali drugo javno dobrino in s tem povečala dobrobit državljanov. Med negativnimi posledicami pa ne nazadnje najdemo tudi dejstvo, da prikrito delovanje, kar siva ekonomija vsekakor je, vodi do prikaza nepravilnega dejanskega stanja v gospodarstvu (Nastav, 2009b, str. 36, 37).

Pozitivne posledice

»Siva ekonomija v prvi vrsti pomeni pozitivno posledico za končne potrošnike, saj le-ti lahko določen proizvod ali storitev kupijo po nižji ceni (brez davka). Prav tako lahko dobijo blago ali storitev hitreje, takrat ko je siva ekonomija odziv na preveč zasičeno proizvodnjo v uradnem sektorju. Prav tako je vpliv na posameznika pozitiven, če oseba v uradni ekonomiji ne najde zaposlitve, vendar pa se lahko zaposli v sivi ekonomiji. S tem pride do vira zaslužka in posledično do rešitve vprašanja preživetja.« (Nastav, 2009, str. 37, 38).

Siva ekonomija je pojav, ki ga srečujemo v vseh državah, v vseh gospodarskih in v vseh političnih sistemih. V različnem obsegu in v različni moči je prisotna v vseh fazah družbenega razvoja. Siva ekonomija v nobeni družbi ni obrobne pomena. Njeni negativni vplivi so občutni tako za delodajalce kot za delojemalce kot tudi za državo, socialno zavarovanje, premoženje ter varnost ljudi in okolja. Ne glede na to, da lahko v posameznih obdobjih tudi dopolnjuje legalno gospodarstvo in lajša socialne napetosti družbe, jo država zaradi njenega negativnega vpliva moralno in pravno obsoja ter večinoma tudi preganja. Na obseg in moč sive ekonomije v zadnjih letih nenehno opozarjajo različne študije in analize ter stanovanjske organizacije, med drugimi tudi študiji Inštituta za ekonomska raziskovanja v Ljubljani in Obrtne zbornice Slovenije ter opozorila območnih obrtnih zbornic, Zavoda RS za zaposlovanje in posameznih inšpekcijskih služb (MDDSZ, 2010).

Tudi v Republiki Sloveniji je siva ekonomija močno prisotna, saj njen delež, po različnih ocenah predstavlja med 17 % in 25 % BDP. Glede na to, da sta delo in zaposlovanje na črno prisotna v mnogih panogah in okoljih, je Vlada RS sprejela ukrepe, ki naj prispevajo k učinkovitemu odkrivanju in preprečevanju teh pojavov ter omogočijo odpravo nujnih negativnih posledic.

K povečanju obsega in moči sive ekonomije (dela na črno) v Sloveniji prispevajo za njen razmah ugodni sledeči pogoji:

- veliko število brezposelnih oseb,
- visoko število relativno mladih upokoјencev,
- relativno visoki stroški obremenitve cene dela v legalnih oblikah zaposlitve ali samozaposlitve,
- dolgotrajni komplicirani ali drugi postopki upravnih služb pri izdajanju dovoljenj za delo
- oziroma dovoljenj za adaptacije ali izgradnjo novih delovnih prostorov,
- neprilagojena delovna zakonodaja ali nepoznavanje delovnopravne zakonodaje s strani malih delodajalcev in v zvezi s tem neuporaba obstoječih fleksibilnih oblik zaposlovanja ter
- neorganiziranost posebnih skupnih servisov, ki bi skrbeli za urejenost delovno-pravnih razmerij zaposlenih na področju malega gospodarstva,
- nezanesljiva izplačila plač v mnogih branžah,
- nestimuliranje delodajalcev za zaposlovanje,
- nizek standard precejšnjega števila državljanov, ki iščejo cenejše storitve in proizvode ali se sami ukvarjajo z delom na črno,
- nezadosten informacijski sistem in premajhna kadrovska zasedenost inšpektoratov,
- nizke kazni za ugotovljene kršitve,
- dolgotrajni postopki pred sodniki za prekrške in pogosto zastaranje postopkov ter
- neučinkovit sistem izterjave kazni (MDDSZ, 2010).

6.2 PREDLOG ZAKONA O PREPREČEVANJU DELA IN ZAPOSLOVANJA NA ČRNO

Delo na črno je treba jemati kot antipod formalnega dela, kot antipod formalnega zaposlovanja in čim več je dela in zaposlovanja na črno, tem manj je delovnih mest, zato se vse države borijo proti temu pojavu, ker na tak način lahko normalno vzpostavljajo svoje sisteme zaposlovanja. Delo na črno je neposredna konkurenca podjetništvu, samozaposlovanju. Delo na črno slabi in ogroža socialno državo. Če se ne plačujejo davki in prispevki, je državna blagajna šibkejša, tišči, ki pa omenjeno plačujejo, pa morajo zato plačati več in se nanj prenaša večje breme. Če bi vsi pošteno plačevali davke in prispevke, bi imeli možnost te davke in prispevke znižati, govori dr. Ivan Svetlika, 9. 2. 2011.

Zakon ni povsem nov, saj ga poznamo od leta 2000 in je koncept zakona ostal skoraj da nespremenjen, predlog zakona pa so tudi potrdili soglasno vsi socialni partnerji na Ekonomsko-socialnem svetu.

Predlog zakona vsebuje izjeme, ki se ne štejejo za delo ali zaposlovanje na črno. Za delo na črno se ne štejejo: sosedska pomoč, delo v lastni režiji, nujno delo, humanitarno, karitativno prostovoljsko delo, osebno dopolnilno delo. Za zaposlovanje na črno se ne štejejo: kratkotrajno delo, nujno delo ter humanitarno delo, karitativno, prostovoljsko delo.

Predlog Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno temelji predvsem na ugotovitvah Analize uveljavitve, ki jo je vlada RS sprejela na svoji seji leta 2007 ter učinkov iz leta 2006, letnih poročil komisije Vlade RS za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanja na črno ter na podlagi ugotovitev in predlogov nadzornih organov pri izvajanju zakona v praksi.

Ključni cilji zakona so povečanje pristojnosti nadzornim organom, pri tem pa se vključuje tudi Carinska uprava, ki bo delno prevzela področje nadzora nad zaposlovanjem na črno po tem zakonu, podati podlago za učinkovitejše delo nadzornih organov, določiti jasnejšo definicijo posameznih pojmov in ukrepov zakona ter povečati sankcije za kršitelje zakona.

Z zakonom se uveljavljajo predvsem načelo učinkovitejšega ukrepanja nadzornih organov in načelo primarnega sankcioniranja kršiteljev.

- Poglavitne rešitve:

Glavne novosti predloga novega zakona glede na sedaj veljavni Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno so:

1. Natančneje se določa pojem tuji pravni subjekt.
2. Na novo se opredeljuje pojem samozaposlene osebe, namesto podjetnika.
3. Usklajuje pojme opravljanja dela na črno z drugimi zakoni, natančneje opredeljuje načine zaposlovanja na črno.
4. Uvaja novo sankcijo za delodajalce, ki na črno zaposlujejo brezposelno in neaktivno osebo, delodajalec mora takšni osebi izročiti pogodbo za nedoločen čas v roku 3 dni po tem, ko je kršitev ugotovljena, hkrati pa tudi poravnati vse obveznosti iz naslova delovnega razmerja za obdobje treh mesecev pred ugotovitvijo dela na črno.

5. Omejuje se sosedska pomoč, ko bo prepovedana v primerih, kadar je delo vezano na dejavnost pravne osebe ali samozaposlene osebe ter v primerih opravljanja dela na nepremičninah in premičninah, ki se uporabljajo za opravljanje dejavnosti.
6. Delo v lastni režiji se omejuje na nepremičnine v lasti ali najemu.
7. Osebno dopolnilno delo omejuje z letnim dohodkom v višini do 6.000 EUR, prav tako se ta dela ne smejo opravljati pri pravnih osebah in samozaposlenih osebah. Novost je tudi, da se posameznik, ki opravlja osebno dopolnilno delo, obvezno zavaruje za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni.
8. Pri kratkotrajnem delu širi seznam možnih oseb za opravljanje dela in je omejen na 40 ur mesečno za delodajalca. Delodajalec, ki izvaja kratkotrajno delo, bo moral imeti vsaj enega zaposlenega za polni delovni čas.
9. Kot nadzorni organ večje pristojnosti pridobi CURS, ki bo v celoti prevzela področje nadzora nad zaposlovanjem na črno za posameznike po tem zakonu.
10. Dopolnjena je tudi sankcija, da lahko inšpektor odvzame predmet, s katerim je bilo opravljeno delo na črno.
11. Natančneje so določene tudi pristojnosti in naloge Vladne Komisije za preprečevanje dela in zaposlovanja na črno.
12. Globe se bistveno povišujejo, dodane so tudi sankcije za posameznike, ki so zaposleni na črno, glede oglaševalske agencije, ki objavljajo oglase, ki oglašujejo delo ali zaposlovanje na črno.
13. Za ponavljajoče kršitve in hude kršitve je predvidena globa v višini dvakratnika od predpisane. Po novem bo sankcij po tem zakonu oproščen posameznik, ki v času zaposlitve na črno prijavi delodajalca, ki ga je zaposlil na črno (MDDSZ, 2010).

Slab zakon, zakaj? Saj omogoča delo na črno, kajti šteje izjeme, kar se ne šteje za delo na črno in so torej izjeme, ki odstopajo od tega pravila. Dobro bi bilo imeti en sam cilj, da bi v Sloveniji ustvarili večje število delovnih mest za redno zaposlitev in ne za malo delo. V Sloveniji je delo na črno povečano prav zaradi tega, ker je legalno delo preveč obdavčeno in zbirokratizirano. Če bi bili nižji davki in prispevki, bi pobrali več, kajti če od večje količine ljudi pobremo manj denarja, potem lahko kumulativno zberemo več kot pa, če od peščice pobiramo veliko. Andrej Vizjak (SDS) meni, da želijo z novim zakonom sankcionirati, da človek človeku več ne bo mogel pomagati, vendar so v stanju, ko ne morejo nadzirati in se bo to še naprej dogajalo, saj inšpektorji ne morejo kar tako v prostore zavezancev, razen če imajo sodni nalog (RTV SLO, 3. 5. 2011).

Omejitev medsosedske pomoči je kontroverzna, ker posega v temeljne družbene odnose, opozarja pravnik dr. Miro Cerar v mnenju, da bo s tem oblast udarila tam, kjer bo naredila nepopravljivo škodo, po lastnem družbeno-moralnem tkivu (Delo.si., 9. 5. 2011).

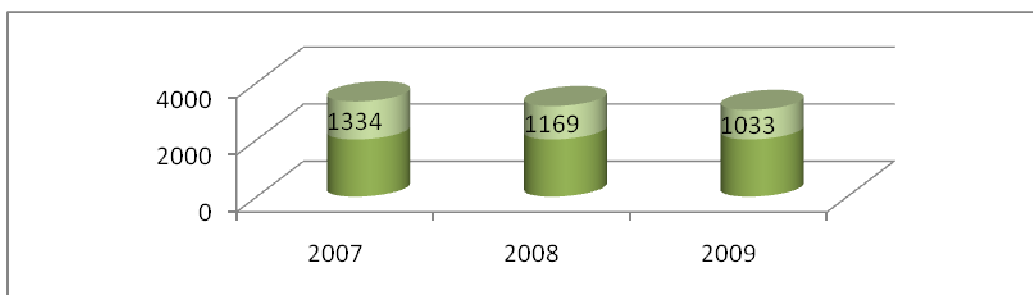
V spodnji tabeli je prikazano število kršitev, ki so jih skupaj ugotovili nadzorni organi po letih. Največ teh je bilo leta 2007, in sicer za 14 odstotkov več kot leta 2008 in za kar 29 odstotkov več kot leta 2009.

Tabela 7: Število kršitev ZPDZC po letih.

LETO			INDEKS 2007/2008	INDEKS 2007/2009
2007	2008	2009		
1334	1169	1033	114,11	129,14

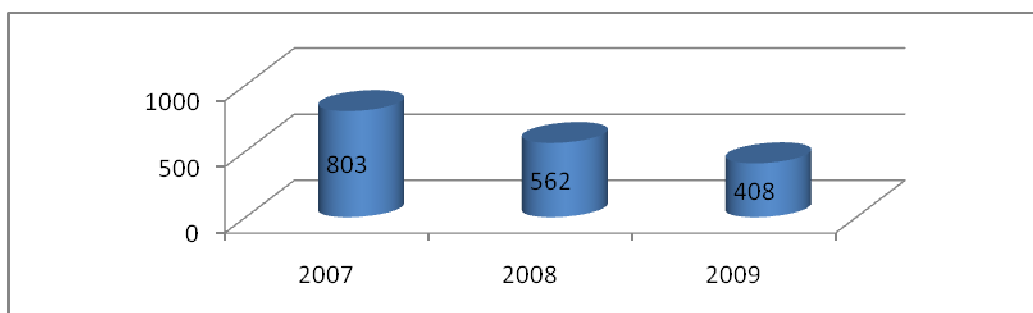
Vir: Poročilo o dejavnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno za leto 2009.

Grafikon 9: Število kršitev ZPDZC po letih.



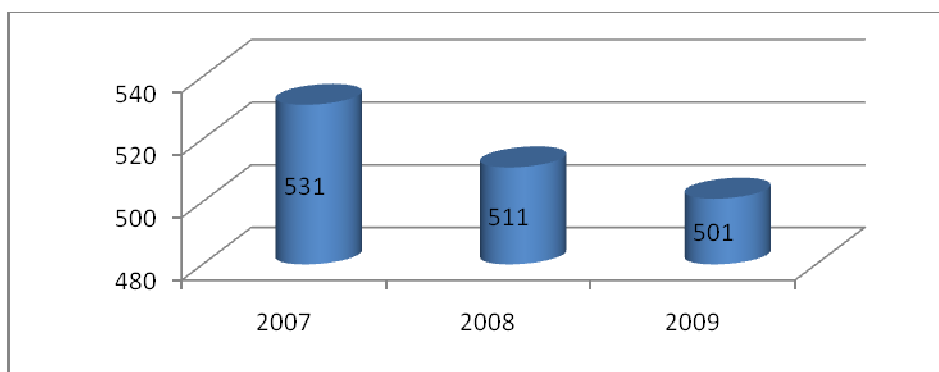
Vir: Poročilo o dejavnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno za leto 2009.

Grafikon 10: Število kršitev dela na črno po letih.



Vir: Poročilo o dejavnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno za leto 2009.

Grafikon 11: Število kršitev zaposlovanja na črno po letih.



Vir: Poročilo o dejavnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno za leto 2009.

Število kršitev v zadnjih letih upada. Po ugotovitvah nadzornih organov je dela in zaposlovanja na črno največ v gostinstvu in gradbeništvu, trgovini, prevozi oseb in tovora, osebnih in poslovnih storitvah, storitvah gospodinjstva ter v posredovanju delovne sile. Glavni inšpektor za delo Borut Brezovar je ocenil, da gre upad kršitev pripisati spremembam kazenskega zakonika, in dodaja, da je so za večino prijav zaslužni nevoščljivi sosedi (Dnevnik.si, 11. 5. 2011).

7 ZAKLJUČEK

Inšpekcijski nadzor je nadzor, ki ga izvaja državna uprava nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih predpisov. Brez izvajanja nadzorne funkcije bi zakoni in drugi predpisi ostali le mrtva točka na papirju. Inšpekcijski nadzor se izvaja na vseh upravnih področjih, kjer javni interes narekuje, prepoveduje ali omejuje posameznikom in pravnim osebam določeno ravnanje.

Inšpekcijski upravni postopki spadajo v skupino posebnih upravnih postopkov, glede vprašanj, ki z njim niso urejena, pa se dopolnilno ali subsidiarno uporabljajo pravila splošnega upravnega postopka. ZUP predstavlja devet temeljnih načel, ki se uporabljajo skupaj s štirimi načeli ZIN. Inšpektorji so pri opravljanju svojih nalog v okviru pooblastil samostojni in morajo pri vsakem odločanju izvesti tehtanje med ukrepi in cilji, saj lahko s svojimi ukrepi, ravnanjem povzročijo inšpekcijskemu zavezancu premoženjsko ali nepremoženjsko škodo. Inšpektorati so organi v sestavi ministrstev in so nujni zaradi zagotavljanja neodvisnosti delovanja inšpektorata. Za dosego večje učinkovitosti in usklajenosti delovanja inšpekcij jih ureja Inšpekcijski svet, kot stalno medresorsko telo. Letna poročila kažejo, da so tovrstne skupne akcije bolj učinkovite kot posamezna inšpekcija, saj pri enem ogledu zavezanca opravi nadzor vrsta inšpektorjev, vsak na svojem področju. Inšpektorje zavezujejo pogoji za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora, ti so v skladu z ZJU. Število zaposlenih v inšpekcijskih službah se z leti manjša, to pa predstavlja problem pri učinkovitosti dela posameznih inšpekcij, opozoriti je treba na vse večji obseg dela zaradi vse večjih prijav, saj se število inšpekcijskih pregledov z leti povečuje.

Inšpekcijski postopek se uvede vedno le po uradni dolžnosti, na podlagi prijav, sporočil, pobud, pritožb ali drugih vlog. V inšpekcijskem postopku ima položaj stranke le inšpekcijski zavezanec, vlagatelj je lahko zgolj obveščen o ukrepih inšpektorja, razen, če je s kršitvijo neposredno oškodovan, se le-ta šteje kot stranski udeleženec. Inšpektorji vodijo skrajšane in posebne ugotovitelne postopke, skrajšani pridejo v poštev pri nujnih ukrepih v javnem interesu, kadar pa ti niso nujni, se vodi poseben ugotovitelni postopek. Dejstva in okoliščine, zbrane v ugotovitelnem postopku, je treba v dokaznem postopku dokazati, to pa terja načelo materialne resnice, kar pomeni ugotavljanje, ali je subjektivno ugotovljeno skladno z resničnim dejanskim stanjem. ZUP šteje nekatere dokaze za zelo pomembne, in sicer listine, priče, izvedence, izjavo stranke in pa ogled, pri čemer uradna oseba sama neposredno zazna neko dejstvo, ki ga je treba ugotoviti. V primeru kršitve zakona ali drugega predpisa inšpektor ustrezno ukrepa, le-ti se z leti povišujejo. Inšpektor lahko izreče preventivni ukrep ali opozorilo, ki se zabeleži v zapisniku o nadzoru, in določi rok za odpravo napake ali pomanjkljivosti, ki se veže na načelo sorazmernosti. Po poteku tega roka, inšpektor opravi kontrolni pregled, če je bilo opozorilo upoštevano, izda inšpektor sklep, s katerim ustavi postopek, kar je za zavezanca ugodno, če pa zavezanec opozorila ne upošteva, inšpektor opravi redni, strožji ukrep, kar pa za zavezanca ni najbolj ugodno, saj mu s tem lahko z odločbo določi, da prepove dejavnost oz. zaseže predmete ali dokumentacijo, do odprave nepravilnosti. Če prepoved opravljanja dejavnosti ni uspešna, lahko inšpektor odredi zapečatenje prostorov in grede stroški v breme zavezanca in po potrebi vodi v izvršbo. Ko pa gre za varovanje pravic drugih oseb, se v skladu z načelom javnosti posega v pravice in pravne koristi drugih oseb in le-te je o ogroženosti in ukrepih obvestiti, lahko pa tudi odredi objavo odločbe na vidnem mestu v poslovnih prostorih zavezanca. Postopek se nikakor ne more končati drugače kot z odločbo ali sklepom. Z odločbo organ oblikuje svojo voljo in jo izrazi na predpisan način.

Vročitev odločbe in njeno učinkovanje je potrebno gledati po določbah ZUP, vendar ima inšpekcijska odločba nekaj posebnosti, in sicer v izreku je obvezna sestavina določitev roka za odpravo nepravilnosti, po načelu sorazmernosti, navedba klavzule o nesuspendivnosti pritožbe, kajti pritožba ne zadrži njene izvršitve. V inšpekcijskem postopku se uporabljajo pravna sredstva, ki so zagotovljena pravica vsakogar, da izpodbija nezakonite neprimerne upravne akte, izdane v upravnem postopku; je eno redno in pet izrednih pravnih sredstev. Izredno pravno sredstvo je pritožba, redno pravno sredstvo pa je obnova postopka, sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe in ničnost odločbe. Kdo trpi stroške postopka v inšpekcijskih zadevah, je odvisno od tega, za koga se je postopek neugodno končal.

V šestem poglavju je prikazan novi predlog Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, v katerem pa ni bistvenih razlik od zdajšnjega zakona, le dvignil je kup debate o sosedski pomoči, ki jo običajni ljudje težko razumejo, tak predlog zakona nič ne spremeni, le še večje vprašanje sive ekonomije, saj že pooblastilo inšpektorja ni povsem ustrezno, kajti ne more v zaprte prostore zavezanca brez sodnega naloga. Mislim, da je velika večina za to, da se uvede večja disciplina, glede plačevanja in pobiranja davkov, vendar isti ljudje se sprašujejo, kam gredo ta sredstva, zato nasprotujejo vsakršni disciplini na prihodkovni strani proračuna. Kršitve ZPDZC res da upadajo, vendar gre zahvala nevoščljivim sosedom, ki jih sedanja politika še podpira, da bi pridobila čim več dohodkovne strani proračuna na ta račun.

Zbirno lahko potrdim, da je inšpekcijski nadzor nujni element upravljanja v javnih zadevah, prek katerega se zagotavlja spoštovanje veljavnih predpisov oz. njihovo spreminjanje glede na realni državni prostor.

LITERATURA

1. ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik (2006). Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana.
2. BIZJAK, Domen (2008). Organiziranost državnih inšpekcijskih služb. Pravna praksa. Leto 2008, št. 23, str. 13, 14.
3. BIZJAK, Domen (2009). Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev. Uprava. Letnik VII, št. 5, str. 64–80.
4. BREJC, Miha (1998). Inšpekcijsko nadzorstvo. Pravna praksa. Leto 1998, št. 410, str. 1.
5. BREJC, Miha (1998). Strukturalna in funkcionalna analiza inšpekcijskih služb v Sloveniji. Zbornik referatov / V. Dnevi slovenske uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.
6. DERNOVŠEK, Igor (2011). Brezovar trdi, da ni koruptiven. Delo. Letnik LXI, št. 87, str. 2.
7. VRAVNIK, Vesna, DERNOVŠEK, Igor (2011). Brezovar globoko v konfliktu interesov. Delo. Letnik LXI, št. 88, str. 2.
8. JEROVŠEK, Tone (1999). Pravila za delo občinskih in mestnih inšpekcijskih služb. V: VLAJ, Stane (ur.): Občinske inšpekcije. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.
9. JEROVŠEK, Tone (2007). Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
10. JEROVŠEK, Tone, KLADOŠEK, Roman (2004). Zakon o inšpekcijskem nadzoru. V: PIRNAT, Rajko (ur.): Komentar zakonov s področja uprave. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
11. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2008). Posebni upravni postopki. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
12. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2010). Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
13. JEROVŠEK, Tone, TRPIN, Gorazd, BUGARIČ, Bojan, HORVAT, Mitja, KERŠEVAN, Erik, KOVAČ, Polona, MUŽINA, Aleksij, PLIČANIČ, Senko, VESEL, Tomaž, VIRANT, Grega (2004). Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
14. KORADE PURG, Štefka (2007). ZIN-A – Poseg ministra za upravo v samostojnost inšpekcij (drugič)? Pravna praksa. Leto 2007, št. 15, str. 17–19.

15. KOVAČ, Polona, BIZJAK, Domen, KORADE PURG, Štefka (2009). Delovanje inšpekcij v Sloveniji – od zakonitosti do učinkovitosti. Podjetje in delo. Leto 2009, št. 2, str. 394–415.
16. KOVAČ, Polonca (2009). The Inspection reforms in Slovenia – the state of affairs and further challenges. V: PEVCIN, Primož (ur.), SETNIKAR CANKAR, Stanka (ur.). Third International Symposium on the Development of Public Administration in South East Europe. Faculty of Administration, Ljubljana.
17. MATOVIČ, Kristina (2008). Zapiski s predavanj dr. Kovač Polone pri predmetu Upravni postopek in upravni spor, neobjavljeno in neavtorizirano delo.
18. PEČARIČ, Mirko (2007). ZIN-A – Poseg ministra za upravo v samostojnost inšpekcij. Pravna praksa. Leto 2007, št. 11, str. 20, 21.
19. REMIC, Matjaž, KOVAČ, Polona (2008). Izvršljivost, dokončnost in pravnomočnost upravnih aktov. Pravna praksa. Leto 2008, št. 14, str. 14.
20. STROJIN, Tone (1996). Inšpekcijsko nadzorstvo. Visoka šola za zdravstvo, Ljubljana.
21. VIRANT, Grega (2004). Pravna ureditev javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

VIRI

PREDPISI:

1. Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
2. Zakon o državni upravi. Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03 - UPB1, 45/04 - ZdZPKG, 61/04, 97/04 - UPB2, 123/04, 24/05 - UPB3, 93/05, 113/05 - UPB4, 126/07 - ZUP-E, 48/09.
3. Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Ur. list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07 - UPB1.
4. Zakon o splošnem upravnem postopku. Ur. list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05 - UPB1, 119/05, 24/06 - UPB2, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 47/09 Odl. US:U-I-54/06 - 32 (48/09 popr.), 8/10.
5. Zakon o prekrških. Ur. list RS, št. 7/03, 45/04 - ZdZPKG, 86/04, 7/05 Skl.US: U-I-19/05-5, 23/05 - UPB1, 34/05 Odl.US: U-I-19/05 - 11, 44/05 - UPB2, 40/06, 51/06, 70/06 - UPB3, 115/06, 139/06 Odl.US: U-I-69/06 - 16, 3/07, 17/08, 21/08, 76/08 - ZIKS-1C, 108/09, 109/09 Odl.US: U-I-56/08 - 15, 45/10 - ZIntPK, 9/11.
6. Zakon o upravnem sporu. Ur. list RS, št. 105/06, 26/07 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/07 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/08 Odl.US: U-I-98/07-27, 119/08 Odl.US: U-I-69/07-36, 54/09 Odl.US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/09 Odl.US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/010 Odl.US: U-I-303/08-9, 62/010, 14/011 Skl.US: U-I-55/09-8, Up-257/09-10.
7. Zakon o javnih uslužbencih. Ur. list RS, št. 56/02, 110/02-ZDT-B, 2/04-ZDSS-1 (10/04 popr.), 23/05, 35/05-UPB-1, 62/05 Odl.US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06 Odl.US: U-I-343/04-11, 23/06 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/06-UPB2, 62/06 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/06 Odl.US: U-I-227/06-27, 11/07 Skl.US: U-I-214/05-14, 33/07-UPB3, 65/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 74/09 Odl.US: U-I-136/07-13.
8. Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Ur. list RS, št. 36/00, 118/06, 12/07-UPB1, 29/10.
9. Uredba o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 122/07, 31/08, 35/09, 58/2010, 101/2010.
10. Pravilnik o strokovnem izpitu za inšpektorja. Ur. list RS, št. 111/07.
11. Pravilnik o službeni izkaznici in znački inšpektorja. Ur. list RS, št. 88/03, 31/09.

INTERNETNI VIRI:

1. RAKOČEVIČ, SLOBODAN (2011). Sistem upravnega prava, upravni postopek in upravni spor. Dostopno 5. 2. 2011 na: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/organizacija_kadri_in_place/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/strokovni_izpiti_in_priprave_nanje/.
2. ŠTRIKER, MARJAN (2011). Splošni upravni postopek. Dostopno 5. 2. 2011 na: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/organizacija_kadri_in_place/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/strokovni_izpiti_in_priprave_nanje/.
3. BIZJAK, DOMEN (2010). Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Dostopno 5. 2. 2011 na: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/organizacija_kadri_in_place/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/strokovni_izpiti_in_priprave_nanje/.
4. MJU (2010). Letno poročilo inšpekcijskega sveta za leto 2009. Dostopno 4. 4. 2011 na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/EKO_tim/LETNO_POROC_ILO_IS_2009.pdf.
5. ŽURNAL (2011). Inšpektorje so izmozgali. Dostopno 22. 4. 2011 na: <http://www.zurnal24.si/slovenija/inspektorje-so-izmozgali-210361/clanek>.
6. MDDSZ (2009). Dostopno 5. 3. 2011 na: Poročilo o dejavnostih in učinkih preprečevanja dela in zaposlovanja na črno za leto 2009. Dostopno 15. 4. 2011 na: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/delo_na_crno/komisija_pdzc/.
7. FU IN MJU (2011). UPRAVNA SVETOVALNICA. Dostopno 14. 3. 2011 na: http://www.fu.uni-lj.si/mediawiki/index.php?title=Glavna_stran.
8. DELO. SI (2011). Inšpektorji pregledovali meso ter sadje in zelenjavo, odkrili vrsto nepravilnosti. Dostopno 20. 4. 2011 na: <http://www.delo.si/gospodarstvo/makromonitor/inspektorji-pregledovali-meso-ter-sadje-in-zelenjavo-odkrili-vrsto-nepravilnosti.html>.
9. 24UR.COM (2011). Inšpektorji zapečatili Merkurjev center. Dostopno 4. 10. 2009 na: <http://24ur.com/novice/slovenija/inspekcija-zapecatila-merkurjev-center-v-vizmarjih.html>.
10. NASTAV, BOJAN (2009). Siva ekonomija v Sloveniji. Doktorska disertacija. Dostopno 20. 4. 2011 na: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/doktor/nastav266.pdf>.

11. RTV SLO (2011). Omizje o delu na črno, sivi ekonomiji in referendumu. Dostopno 3. 5. 2011 na: <http://tvslo.si/predvajaj/omizje-o-delu-na-crno-sivi-ekonomiji-in-referendumih/ava2.103614798/>.
12. E-KOLO.SI (2011). Župan se vtika v delo uradnikov. Dostopno 20. 5. 2011 na: <http://www.e-kolo.si/analiza-meseca/zupan-se-vtika-v-delo-uradnikov.html>.
13. MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR (2011). Odstranitev objektov Rakova jelša. Dostopno 20. 5. 2011 na: <http://www.iop.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/11919/5286/>.
14. DRŽAVNI ZBOR RS (2011). Predlog zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Dostopno 5. 4. 2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&epa=1502-v&mandate=-1&unid=PZ|E6B16CA953215D08C125780A0024283E>.
15. SODSTVO RS (2011). Sodbe upravnega sodišča RS. Dostopno 20. 5. 2011 na: http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/.
16. MDDSZ (2011). Pristojnosti inšpektorata RS za delo. Dostopno 22. 4. 2011 na: http://www.id.gov.si/si/delovna_podrocja/pristojnosti_inspektorata_rs_za_delo/.
17. MDDSZ (2010). Gradivo za medije. Dostopno 12. 5. 2011 na: <http://www.mddsz.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/1939/6466/8afd951cb7/>.
18. MJU (2011). Inšpekcijski svet. Dostopno 4. 4. 2011 na: http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/inspekcijski_svet/.