

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**PRISTOJNOSTI IN UČINKOVITOST  
UPRAVNE INŠPEKCIJE**

**Veronika Prikeržnik**

**Ljubljana, marec 2012**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**PRISTOJNOSTI IN UČINKOVITOST  
UPRAVNE INŠPEKCIJE**

Kandidatka: Veronika Prikeržnik  
Vpisna številka: 04031909  
Študijski program: visokošolski strokovni študijski program javna uprava  
Mentorica: doc. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, marec 2012

## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Veronika Prikeržnik, študentka visokošolskega strokovnega študijskega programa javna uprava z vpisno številko 04031909, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Pristojnosti in učinkovitost upravne inšpekcije.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

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

Diplomsko delo je lektorirala ga. Vesna Penec.

Ljubljana, marec 2012

Podpis avtorice: Veronika Prikeržnik

## POVZETEK

Diplomsko delo obravnava delo upravne inšpekcije, ki predstavlja obliko notranjega upravnega nadzora. Z izvajanjem nadzorov se ugotavlja, koliko se upoštevajo posamezni predpisi oziroma ali se postopki izvajajo v skladu z veljavno zakonodajo. Naloga upravne inšpekcije je nadzirati delovanje državnih organov, organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil glede vodenja upravnih postopkov in upravnega poslovanja. Upravna inšpekcija od leta 2009 deluje v okviru Inšpektorata za javno upravo, ki je organ v sestavi ministrstva za javno upravo. Posebnost upravne inšpekcije je, da pri svojem delu ne uporablja zakona o inšpekcijskem nadzoru, razen določenih členov, ki jih določa zakon. Zakon o splošnem upravnem postopku, uredba o upravnem poslovanju in zakon, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, so glavni pravni temelji za delo upravne inšpekcije.

Upravna inšpekcija je dolžna vsako leto pripraviti poročilo o svojem delu v preteklem letu. Na podlagi teh poročil je v diplomskem delu opravljena analiza dela upravne inšpekcije, iz katere izhaja zavrnitev obeh hipotez – domnevno povečanje števila prijav po letih in čedalje več rešenih zadev. Kljub sčasoma manjšemu obsegu upravne inšpekcije je ta pomemben instrument zakonitosti upravnega dela.

**Ključne besede:** javna uprava, nadzor, upravna inšpekcija, upravni postopek, upravno poslovanje, dostop do informacij javnega značaja.

## **SUMMARY**

### **COMPETENCE AND EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE INSPECTION**

Diploma thesis discusses the work of administrative inspection, which represents a form of internal management control. With the control execution it is established, to which extent individual regulations are carried out, or whether the procedures are performed in accordance with valid legislation. The task of administrative inspection is to supervise work of state authorities, local communities and statutory authorities regarding the administrative procedures and administrative operations. Since 2009, the administrative inspection works under Inspectorate for Public Administration, a body within the Ministry of Public Administration. Administrative inspection specificity is that their work does not apply the law on inspection supervision, except for certain articles, which are prescribed by law. The Law on Administrative Procedure, the regulation on administrative operations and the law governing access to public information are the main legal basis for the administrative inspection work.

Administrative inspection is required to prepare an annual report on its work over the past year. On basis of these reports, the analysis of administrative inspection labour is made for the diploma thesis, giving rise to the rejection of both hypotheses - an alleged increase in the number of applications per year and an increasing number of cases disposed. Despite the momentary smaller extent, the administrative inspection is an important legal instrument of administrative work.

**Key words:** public administration, control, administrative inspection, administrative procedure, administrative, administrative operations, access to public information.

# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA .....	iii
POVZETEK .....	iv
SUMMARY .....	v
KAZALO .....	vi
KAZALO PONAŽORITEV .....	vii
<b>1 UVOD</b> .....	1
<b>2 SPLOŠNO O UPRAVI IN NADZORU</b> .....	3
2.1 Javni sektor, javna in državna uprava .....	3
2.1.1 Javni sektor .....	3
2.1.2 Javna uprava, njene naloge in struktura .....	4
2.2 Nadzor .....	8
2.2.1 Splošno o nadzoru .....	8
2.2.2 Vrste nadzora .....	9
2.2.3 Notranji nadzor v državni upravi .....	10
<b>3 UPRAVNA INŠPEKCIJA</b> .....	12
3.1 Razvoj upravne inšpekcije .....	12
3.2 Organiziranost upravne inšpekcije .....	13
3.3 Pristojnosti upravne inšpekcije .....	15
3.3.1 Pravne podlage za delovanje upravne inšpekcije .....	15
3.3.2 Organi, nad katerimi upravna inšpekcija izvaja nadzor .....	16
3.3.3 Pooblastila in ukrepi upravne inšpekcije .....	16
<b>4 ANALIZA DELA UPRAVNE INŠPEKCIJE V LETIH 2006–2010</b> .....	18
4.1 Obseg prijav in število nadzorov v letih 2006–2010 .....	18
4.2 Kršitve, prijavljene glede na vsebino .....	23
4.3 Predlogi izboljšav delovanja upravne inšpekcije .....	27
<b>5 ZAKLJUČEK</b> .....	29
LITERATURA IN VIRI .....	31

## **KAZALO PONAŽORITEV**

### **KAZALO GRAFIKONOV**

Grafikon 1: Število prejetih in število rešenih prijav po letih.....	19
Grafikon 2: Prikaz načinov zaključka zadeve po letih.....	20
Grafikon 3: Število opravljenih inšpekcijskih nadzorov glede na organ po letih .....	22
Grafikon 4: Skupno število opravljenih inšpekcijskih nadzorov po letih .....	23

### **KAZALO SLIK**

Slika 1: Organigram ministrstva za javno upravo .....	14
---	----

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Število prejetih in število rešenih prijav po letih.....	18
Tabela 2: Prikaz načinov zaključka zadeve po letih .....	20
Tabela 3: Število opravljenih inšpekcijskih nadzorov glede na organ po letih.....	21
Tabela 4: Najpogostejše kršitve v letih 2008, 2009 in 2010 .....	24





# 1 UVOD

Ljudje, ki vladajo, niso angeli, zato potrebujemo določen nadzor, da se zagotovi zakonitost izvajanja oblasti v državi. Organi državne in javne uprave so aktivni na različnih področjih družbenega življenja, izvajajo različne naloge upravnega in neupravnega značaja ter izdajajo različne akte. Takšen obseg zadolžitev ustvarja različne možnosti za nepravilnosti in napake pri delu. Zaradi tega je nujno, da obstaja določen nadzor, ki te možnosti preprečuje (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 111).

Pri predmetu Upravni praktikum II sem že pripravila seminarsko nalogo z naslovom Upravna inšpekcija. Ker sem želela izvedeti več oziroma ker me to delovno področje še posebej zanima, sem študij zaključila z diplomsko nalogo, kjer sem predstavila to področje predvsem z vidika pristojnosti in nalog upravne inšpekcije ter analize njenega dela v obdobju od leta 2006 do leta 2010.

Namen diplomskega dela je s pregledom literature predstaviti upravo, nadzor, vrste nadzora, njegovo organiziranost in vlogo. Prikazati sem želela organizacijo upravne inšpekcije, zakonsko podlago delovanja kot osnovo za prikaz njenih pristojnosti oz. pooblastil in postopkov izvajanja inšpekcijskega nadzora upravne inšpekcije. Prikazati sem skušala pogoje upravljanja nalog inšpekcijskega nadzora in organe, nad katerim upravna inšpekcija izvaja nadzor, kadar ti odločajo o upravni zadevi. Namen diplomskega dela je tudi analiza vsebine letnih poročil Vladi Republike Slovenije o delu upravne inšpekcije in predstavitev ugotovitev, pridobljenih z metodo analize vsebine.

Cilj diplomskega dela je predstavitev upravne inšpekcije na podlagi analize njenega dela. Analizo dela upravne inšpekcije sem naredila za obdobje od leta 2006 do leta 2010 in tako ocenila učinkovitost njenega delovanja.

Teoretična izhodišča diplomske naloge sem predstavila z metodo analize sekundarnih virov, in sicer dokumentov, ter opisno oziroma deskriptivno metodo. Kot izhodišče delovanja upravne inšpekcije sem uporabila veljavno zakonodajo Republike Slovenije, ki ureja področje upravne inšpekcije.

Metodo analize vsebine sem uporabila za analizo dostopnih numeričnih podatkov, na podlagi katerih so bila pripravljena poročila vladi o delu upravne inšpekcije v obdobju od leta 2006 do leta 2010. Delo upravne inšpekcije v letih 2006–2010 sem prikazala v tabelarni in grafični obliki.

V nalogi sem predstavila analizo dela upravne inšpekcije v obdobju med letoma 2006 in 2010. S tem sem preverila naslednji hipotezi:

- Število prijetih prijav se je v proučevanem obdobju povečalo.

- Upravni inšpektorji vsako leto rešijo več zadev v primerjavi z rešenimi zadevami minulega leta.

Za pomoč pri tem delu sem si zastavila dve raziskovalni vprašanji, ki sta me vodili skozi celotno analizo in na kateri sem skušala odgovoriti v skladu z dobljenimi rezultati.

RV1: Ali se je število prijetih prijav v proučevanem obdobju povečalo ali zmanjšalo?

RV2: Ali so upravni inšpektorji vsako leto rešili več zadev v primerjavi z rešenimi zadevami minulega leta?

Diplomsko delo je zgrajeno iz petih poglavij, med katerimi je prvo poglavje uvod ter zadnje zaključek diplomskega dela.

V drugem poglavju sem opredelila osnovne pojme, ki pomagajo pri razumevanju vsebine diplomskega dela. To so pojmi javni sektor, javna uprava in državna uprava ter nadzor in notranji nadzor v upravi. O notranjem nadzoru govorimo, kadar upravni nadzor izvajajo hierarhično višji organi nad hierarhično nižjimi organi (npr. ministrstvo nad upravnimi enotami ali nad organom v sestavi). Oblike notranjega nadzora so predvsem proračunska, obrambna in upravna inšpekcija.

Nato sem v tretjem poglavju podrobno opredelila upravno inšpekcijo. V začetku poglavja sem predstavila razvoj in organiziranost upravne inšpekcije. Nadaljevala sem s pristojnostmi oziroma pooblastili, ki jih imajo upravni inšpektorji, ter opredelila organe, nad katerimi upravna inšpekcija izvaja nadzor, kadar ti odločajo o upravni zadevi.

V petem poglavju sem uporabila metodo analize vsebine za analizo dostopnih numeričnih podatkov na ministrstvu za javno upravo, Direktoratu za e-upravo, in upravne procese, s pomočjo katerih so bila pripravljena poročila Vladi Republike Slovenije o delu upravne inšpekcije. Delo upravne inšpekcije sem proučevala v obdobju od leta 2006 do leta 2010 ter ga prikazala v tabelarični in grafični obliki.

## **2 SPLOŠNO O UPRAVI IN NADZORU**

### **2.1 JAVNI SEKTOR, JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA**

#### **2.1.1 JAVNI SEKTOR**

Zakon o javnih uslužbencih v prvem členu drugega odstavka (Uradni list RS, št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl. US: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl. US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl. US: U-I-341/05-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl. US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl. US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl. US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl. US: U-I-136/07-13, v nadaljevanju ZJU) določa, da javni sektor sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,
- druge pravne osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Zakon izrecno določa, da javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma pretežni vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu (ZJU, 1. člen).

Javni sektor je za Setnikar - Cankarjevo zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnost po netržnih načelih, kar se kaže predvsem v njihovem proračunskem financiranju. Obstaja zato, da bi se zadovoljile tiste potrebe skupnosti in posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti (Setnikar - Cankar in dr., 2005, str. 29). Trpin (1995, str. 115) navaja, da v javni sektor spada vse tisto, kar je v lasti države. Ni pomembno področje, na katerem se nahaja.

Javni sektor kot skupek organizacij, ki opravljajo javne funkcije, delimo na oblastni in servisni del. Oblastni del javnega sektorja izvaja upravno-politični proces (proces upravljanja javnih zadev), organizacije, ki zagotavljajo javne službe oziroma javne storitve, pa so servisni del javnega sektorja. Javne službe oziroma javne storitve delujejo v javnem interesu z namenom zadovoljevanja javnih potreb. Ustanavljajo se za izvajanje javnih funkcij, financirajo se iz javnih sredstev (pogosto tudi s plačilom storitev, vendar so cene ali prispevki uravnavani), njihov položaj je monopolni, zaposleni imajo status javnih uslužbencev, nad njimi pa se izvaja tudi poseben nadzor (Virant, 2009, str. 15).

Virant (2009, str. 17) prav tako kot ZJU definira, da javni sektor sestavljajo poleg države (s svojimi organi) in lokalne skupnosti (s svojimi organi) še javni zavodi, javne agencije, javni skladi in javna podjetja.

## 2.1.2 JAVNA UPRAVA, NJENE NALOGE IN STRUKTURA

Javna uprava in javni sektor nikakor nista sinonima. Javna uprava je del javnega sektorja, ki ga poleg javne uprave sestavljajo še javni zavodi, javna podjetja in druge neprofitne organizacije, torej je javna uprava ožji pojem. Uporabljata se dva različna pomena, in sicer v funkcionalnem pomenu je javna uprava del procesa odločanja o javnih zadevah, to je tisti del, ki poteka na izvršilni ravni. V strukturnem, organizacijskem pomenu pa je skupek organov in organizacij, ki opravljajo dve glavni funkciji: zagotavljajo strokovne podlage za politično odločanje in neposredno izvršujejo sprejete politične odločitve (Virant, 2009, str. 18).

Javna uprava sodi med pomembne usmerjevalce družbenega razvoja, je zelo razgibana po dejavnosti, številčna po deležu aktivnega prebivalstva, ki ga zaposluje, in za svoje delovanje potroši zajeten del proračunskih sredstev. Javne uprave ne moremo proučevati neodvisno od njenega družbenega okolja, politika in javnost sta njuna najmočnejša vplivna dejavnika (Brejc, 2004, str. 9 in 10).

Slovar slovenskega knjižnega jezika pripisuje pojmu javna uprava dva pomena:

- odločanje o javnih zadevah,
- sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah (SSKJ 2002, str. 359).

Javna uprava ima več ravni, in sicer jo sestavljajo predvsem državna uprava in občinske uprave. Pod javno upravo uvrščamo tudi nosilce javnih pooblastil (javne sklade, javne agencije, zbornice z obveznim članstvom itd). Čeprav niso del državne ali občinske uprave, imajo ti subjekti na podlagi zakona pooblastilo, da opravljajo naloge s področja državne ali občinske uprave (Virant, 2009, str. 18).

Javna uprava je celotna dejavnost, ki omogoča:

- uresničevanje vseh javnih zadev (zadev, ki se opravljajo neposredno v javnem interesu),
- uresničevanje veljavnega pravnega reda.

Javna uprava je po Cijan in Grafenauerju definirana v funkcionalnem in organizacijskem smislu. V funkcionalnem smislu je javna uprava določena dejavnost državne uprave, javnih služb, lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, ki pomaga pri uresničevanju temeljnih nalog države. Javna uprava v organizacijskem smislu pa predstavlja sklop organov in organizacij, ki opravljajo dejavnost javne uprave v funkcionalnem smislu. Pri tem gre torej za določene subjekte, ki izvajajo določeno dejavnost. Javno upravo poimenujeta kot instrument družbene skupnosti, organizirane v državo, za izvajanje njenih funkcij oblastne in neoblastne narave, v organizacijskem smislu pa jo sestavljajo organi državne in nedržavne uprave (slednje sestavljajo izvajalci javnih služb in samoupravne lokalne skupnosti) (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 13).

Javno upravo bi lahko definirali kot del procesa javnega upravljanja, ki poteka na izvršilni ravni. Definirali bi jo lahko kot (strokovni) aparat, ki zagotavlja strokovne podlage za politično odločanje in izvršuje sprejete politične odločitve parlamenta, vlade, občinskega sveta in župana. Javno upravo torej sestavljajo:

- državna uprava z vlado na čelu,
- občinske uprave z župani na čelu in
- nosilci javnih pooblastil (Virant, 2009, str. 19).

Javno upravo umeščamo v sistem državne oblasti, ki je razdeljena na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Državni zbor (predstavniški in najvišji organ političnega odločanja) je zakonodajno telo, poleg njega pa zakonodajno oblast sestavlja tudi državni svet. Izvršilna oblast vključuje vlado in upravo, sodna oblast pa se izvršuje prek sodišča splošne pristojnosti in specializiranih sodišč (Virant, 2009, str. 20).

Javna uprava je pomemben družbeni podsistem, ki ima dve že prej omenjeni pomembni funkciji, strokovno sodeluje pri pripravi javnih politik in sprejete javne politike (zakone, podzakonske predpise, proračun ter druge akte zakonodajnega telesa in vlade, na lokalni ravni pa občinskih svetov in županov) neposredno izvršuje. Kakovost javnega upravljanja, ki je eden izmed stebrov trajnostnega razvoja, je v veliki meri odvisna od učinkovitosti javne uprave. Prav tako je javna uprava strokovni aparat, ki vpliva na kakovost javnih politik in njihovega izvajanja in s tem na kakovost življenja državljanov in konkurenčnost gospodarstva. Država si lahko z izboljšanjem delovanja javne uprave zagotovi aparat, s pomočjo katerega lahko izvaja izboljšave na vseh drugih področjih (Kovač in Virant, 2011, str. 30).

Javna uprava opravlja naloge javnega pomena. Zagotavljala naj bi tiste dobrine, ki jih tržno gospodarstvo ni zagotavljalo ali jih ni pravilno razdeljevalo. To so:

- nekatere dobrine morajo biti na voljo vsem potrošnikom, ne glede na položaj v družbi (npr. določena stopnja izobrazbe, zdravstvenega varstva, kulture ...);
- nekatere storitve je treba potrošnikom celo vsiliti (cepljenje proti nalezljivim boleznim), nekatere se izvajajo proti volji oseb, ki so jim namenjene (zdravljenje alkoholikov), nekatere pa se opravijo v korist družbe kot celote;
- nekatere storitve sploh ni mogoče kupiti, ker so namenjene družbi kot celoti (splošna varnost);
- pri posameznih dobrinah tržna menjava ni mogoča, ker posameznega uporabnika ni mogoče določiti (ceste, parki, trgi), na razpolago morajo biti vsem ob enakih pogojih;
- tržna zakonitost na določenih področjih sploh ne more priti do izraza, ker je v monopolnem položaju proizvajalec, potrošnik ali oba (komunalne storitve);
- na nekaterih področjih gre za kontinuirano delovanje, ki mora biti istočasno v korist vsem (delovanje državne uprave) (Bučar, 1969, str. 45–46).

Po ustavi se vse upravne funkcije izvajajo prek ministrstev, torej so ta temelj organizacijske strukture. Kar pomeni, da mora biti vsaka upravna naloga vključena v eno od ministrstev, ki pa se lahko naprej notranje strukturirajo (organi v sestavi ministrstva) (Colnar, 2006, str. 80–81).

Zunaj te organizacijske strukture (teh organov) ni mogoče izvajati nobene upravne naloge. Noben upravni organ ne more obstajati zunaj ministrstva, kajti če opravlja upravno nalogo, mora biti sestavni del notranje strukture pristojnega ministrstva.

Javno upravo po Šmidovniku določajo naslednji elementi:

- država deluje prek svoje javne uprave,
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije,
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb,
- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade,
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi),
- organi javne uprave odločajo pretežno po predpisih upravnega prava (delno pa tudi po predpisih civilnega prava),
- poseben pomen naj bi imela stroka predvsem glede kombiniranja znanja in izkušenj,
- uslužbenki sistem oziroma sistem javnih uslužbencev.

Ločimo posredno in neposredno delovanje javne uprave. O neposrednem delovanju uprave govorimo takrat, kadar vse funkcije opravlja sama. Posredna uprava je tista, ki ohranja le reguliranje in nadzor, izvrševanje pa prenaša na druge subjekte. Glede na stopnjo organizacijske, finančne in proračunske avtonomije se tako celotna uprava deli na:

- neposredno upravo pod direktnim hierarhičnim nadzorom vlade, ki jo sestavljajo ministrstva in njim podrejene enote oziroma teritorialne izpostave;
- posredna uprava vključuje organizacijo s samostojno pravno subjektiviteto (korupcije, ustanove, fundacije, konzorcij, javna podjetja, javni zavodi). Te organizacijske oblike se ustanovljajo z zakonom ali na podlagi zakona. S proračunom in kadri upravljajo neodvisno, financirajo se samostojno, so pa predmet nadzora nad zakonitostjo;
- drugi državni organi, katerih samostojnost v razmerju do vlade je zagotovljena z ustavo.

Po zdajšnji ureditvi slovenske uprave naloge neposredne uprave kot dela državnega aparata brez lastne pravne subjektivitete opravljajo vlada in vladne službe, ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote. Poleg neposredne uprave upravne naloge izvajajo tudi nosilci javnih pooblastil, ki so pretežno osebe javnega prava, torej del javnega sektorja (Kovač, 2006, str. 10–11).

Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002, 56/2003, 83/2003-UPB1, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 126/2007-ZUP-E, 48/2009; v nadaljevanju ZDU-1) določa natančnejšo opredelitev organizacijske strukture (državne) uprave.

Državna uprava predstavlja drugi segment izvršilne oblasti. Državna uprava in vlada sta medsebojno povezani, in sicer je vlada politični vrh državne uprave, usmerja, koordinira in nadzira njeno delo.

Državno upravo lahko opredelimo kot strokovni aparat, ki pripravlja strokovne podlage za sprejemanje političnih odločitev vlade (in posledično državnega zbora) in neposredno izvršuje sprejete politične odločitve (zakone, proračun, vladne uredbe ...). Pojma državna in javna uprava nista sinonima. Državna uprava je največji segment javne uprave. Javna uprava je širši pojem, saj poleg državne uprave zajema še uprave lokalne skupnosti (občinske uprave) in nosilce javnih pooblastil (to so specializirane osebe javnega prava, ki imajo po zakonu pooblastilo, da izvajajo upravne naloge) (Virant, 2009, str. 76).

Funkcije državne uprave lahko razdelimo v dva sklopa, prvi sklop bi lahko označili kot sodelovanje pri oblikovanju politik, drugi sklop pa kot eksekutivne funkcije. Sodelovanje pri oblikovanju politik pomeni, da državna uprava zagotavlja vse potrebne strokovne podlage za sprejemanje odločitev vlade (in državnega zbora, saj je vlada glavna predlagateljica aktov, ki jih sprejema državni zbor). Kurativna funkcija pomeni, da država spremlja stanje na vseh področjih življenja, njena analitična funkcija pa pomeni zbiranje podatkov, njihovo obdelavo in pripravo gradiva, potrebnega za odločanje. Lahko bi rekli, da državna uprava svetuje predsedniku vlade in ministrom pri sprejemanju odločitev. Eksekutivna funkcija zajema izvrševanje zakonov, državni proračun, ratificiranje mednarodnih pogodb in drugih aktov državnega zbora ter uredb in drugih aktov vlade. Med eksekutivne funkcije spadajo regulativna, operativna, nadzorna in servisna funkcija (Virant, 2009, str. 77).

Državna uprava skrbi za to, da se naloge in cilji države ustrezno izvršujejo oziroma dosežajo, torej je državna uprava instrument države za izvajanje njenih izvršilnih funkcij. Pri izvrševanju oziroma doseganju nalog in ciljev države pa lahko po potrebi nastopa tudi oblastno (»oblast pomeni možnost prisilnega uveljavljanja svoje volje in odločitev«). Prav tako jo lahko definiramo v funkcionalnem smislu, v katerem zajema državna uprava izvrševanje dejavnosti in nalog izvršilne veje oblasti, ter v organizacijskem smislu, ki pa je skup organov (izvršilnih in upravnih) (Cijan in Grafenauer, 2002, str 24).

Državna uprava je sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene naloge in uresničuje določene cilje, če želimo, da se država ohrani in razvija. Da pa bi lahko uresničevala svoje naloge, mora sodelovati in biti povezana z drugimi državnimi organi, ki opravljajo druge naloge države. Ker nalog ne opravljajo samo državni organi, ampak jih neposredno opravljajo različne druge organizacije, ki obstajajo v državi, in posamezniki,

mora biti državna uprava v sodelovanju in povezanosti tudi z njimi (Rakočevič, 1994, str. 155 in 156).

## **2.2 NADZOR**

### **2.2.1 SPLOŠNO O NADZORU**

Slovar slovenskega knjižnega jezika pripisuje besedi nadzor več pomenov, in sicer:

1. sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa,
2. prizadevanje, skrb za pravilno ravnanje, vedenje, delo koga,
3. prevlada, oblast (SSKJ, 2002, str. 598).

Pomen besede kontrola je v Slovarju slovenskega knjižnega jezika razložen takole:

1. ugotavljanje skladnosti kake dejavnosti z določenimi pravili, predpisi,
2. ugotavljanje dejanskega stanja, položaja česa,
3. prevlada, oblast,
4. kontrolni organ (SSKJ, 2002, str. 429).

Nekateri avtorji pomena nadzora in kontrole ločujejo. Razlika med kontrolo in nadzorstvom je v tem, da kontrolo uvrščamo kot del zakonodajne oblasti, nadzorstvo pa med del izvršilne veje oblasti. Vsebinsko in področno je pojem kontrol širši, saj vključuje tudi politične vidike in implementacijo, nadzor pa se izvaja prek upravnega in inšpekcijskega nadzora, ki je pri delu vezan na zakonsko določene postopke, metode delovanja, pristojnosti in sredstva ukrepanja. Nekateri avtorji pojma nadzor in kontrola predstavljajo kot sinonima (Strojin, 1996, str. 8).

Nadzor predstavlja na splošno neko trajno dejavnost skrbnega in sistematičnega opazovanja nekega tujega delovanja. Opredelimo ga lahko kot razmerje med dvema organoma. Prvi organ v tem razmerju je nadzornik, ki nadzira in ima aktivno vlogo. Drugi organ je tisti, katerega delovanje oziroma ravnanje se nadzoruje in ima pasivno vlogo. Nadzorovani organ mora dovoliti nadzor in se podrediti nadzoru nadzorstvenega organa ter svoje delovanje prilagoditi njegovim navodilom, pripombam, odločitvam in odredbam nadzornega organa. Nadzorovati je mogoče delo kot tudi nedelo (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 111).

Nadzor je širok pojem, je del upravne funkcije in vodenja. Nadzorna funkcija ni nekaj novejšega, kajti nadzor obstaja, odkar obstaja družba. Z nadzorom se ugotavlja, v kolikšni meri se upoštevajo posamezni predpisi in družbena pravila v skupnostih, pa tudi, če so posamezna dejanja v delovnih in družbenih procesih in ljudi v skladu s pozitivnimi pravnimi predpisi in normami morale in običajev (Bostič, 1986, str. 9).

Namen nadzora ne pomeni samo zagotavljanja spoštovanja veljavnih predpisov, ampak tudi pridobivanje povratnih informacij o izvedljivosti in stopnji izvajanja veljavne



zakonodaje, kar je analitična osnova za predlaganje sprememb ter s tem možnost vplivanja na pojav ali stanje z namenom usmerjanja. Inšpekcijski nadzor se izvaja na vseh upravnih področjih, kje javni interes narekuje ali prepoveduje oziroma omejuje naslovnikom določeno ravnanje. Vendar inšpekcijski nadzor pomeni posredno odgovornost za stanje na področju, saj je prednostna odgovornost za spoštovanje predpisov na nosilcih samih (Kovač in dr., 2009, str. 395).

Na eni strani nadzor pomeni primerjavo ugotovljenega stanja s pričakovanimi zahtevami, ki so lahko perspektivno ali normativno predpisane, po drugi strani pa je nadzor možnost vpliva na neki pojav ali proces z namenom usmerjanja. Nadzor torej pomeni po eni strani preverjanje, ali uprava deluje v skladu s političnimi, tehničnimi in pravnimi merili, postavljenimi za njeno delovanje (Pusić, 1996, str. 98–99).

Glede na definicije nadzora različnih avtorjev bi lahko povzeli, da je nadzor sinonim za pojem kontrole, ki pa se odraža v različnih situacijah, kot so pregled, omejitve, upravljanje, nadrejenost in vodenje (Lainšček, 2007, str. 40).

## **2.2.2 VRSTE NADZORA**

Poznamo več vrst in oblik nadzorov. V nadaljevanju sem se osredotočila na nadzor nad delovanjem javne uprave. Prej omenjeni nadzor je potreben, da se zagotovi, da je njeno delovanje skladno z načeli pravne pravilnosti, strokovnosti, odgovornosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti, preglednosti in učinkovitosti. Nadzorovana morajo biti vsa področja javne uprave in tudi vse oblike njenega delovanja – splošni pravni akti (predpisi) in posamični pravni akti (odločbe), materialna dejanja itd. Merilo nadzora oziroma merilo pravilnosti delovanja javne uprave so v prvi vrsti zakoni in podzakonski predpisi – gre za nadzor nad zakonitostjo oziroma pravno pravilnostjo njenega delovanja. Presoja pa se tudi po drugih merilih, npr. po učinkovitosti ali gospodarnosti ravnanja, po merilih, ki vsebujejo različna orodja ocenjevanja kakovosti in podobno (Virant, 2009, str. 268).

Nadzor nad delovanjem javne uprave lahko razdelimo glede na to, kdo nadzor izvaja, in sicer na formalni in neformalni nadzor.

Formalni nadzor nad delovanjem javne uprave izvajajo:

- organi javne uprave,
- zakonodajna veja oblasti (parlamentarni nadzor),
- sodišča (sodni nadzor),
- neodvisni nadzorni organi: varuh človekovih pravic, računsko sodišče, informacijski pooblaščenec, državna revizijska komisija, komisija za preprečevanje korupcije (Virant, 2009, str. 269).

Neformalni nadzor izvajajo posamezniki, nevladne organizacije in mediji. Uporabniki upravnih storitev lahko izražajo kritike na napake javne uprave in s tem dosežejo potrebne izboljšave pri njenem delovanju (Virant, 2009, str. 268).

Kronološko najstarejša oblika nadzora nad delom javne uprave je upravni nadzor, ki je še danes zelo pomembna oblika nadzora. Upravni nadzor se je razvil zaradi možne trojne nevarnosti, ki jo lahko povzroči upravni organ:

- zaradi njegove nesposobnosti, nevestnosti ali namernega kršenja predpisov,
- zaradi izdaje kakšnega nezakonitega ali neprimernega akta kot posledica nenamerne napake,
- zaradi nedelavnosti, ko ne izda upravnega akta ali ne opravi upravnega dejanja, ki bi ga moral opraviti (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 112–113).

Z upravnim nadzorom se ugotavlja, v kolikšni meri se upoštevajo posamezni predpisi, ki veljajo v državi. Upravni nadzor izvajajo upravni organi na podlagi posebnih pooblastil, ki so vgrajena v pravni red.

Upravni nadzor delimo na:

- notranji upravni nadzor (najpomembnejša oblika tega nadzora je instančni nadzor, sproži ga stranka, ki ni zadovoljna s konkretno upravnopravnim aktom, izdanim s strani upravnega organa);
- zunanji upravni nadzor (ta nadzor izvajajo drugi upravni organi, ki niso organizacijsko ali kako drugače povezani, primer je inšpekcijski nadzor, ki ga izvajajo posebej pooblaščen inšpekcijski organi za točno določeno upravno področje) (Horvat, 1992, str. 184).

Tudi Virant deli upravni nadzor na notranji (interni) upravni nadzor, ki je zgodovinsko gledano najstarejša oblika nadzora nad delom uprave. Ta nadzor izvajajo hierarhično višji organi nad hierarhično nižjimi organi (npr. ministrstvo nad upravno enoto ali nad organom v sestavi) nad zakonitostjo, strokovnostjo in racionalnostjo dela. Za zunanji (eksterni) upravni nadzor je značilno, da ga lahko izvajajo tudi organi, ki niso hierarhično nadrejeni nadzorovanemu organu. To so razni inšpektorji, ki na različnih področjih izvajajo inšpekcijski nadzor nad delom državne uprave (Virant, 2004, str. 214–215).

### **2.2.3 NOTRANJJI NADZOR V DRŽAVNI UPRAVI**

Znotraj javne uprave potekata hierarhični in horizontalni nadzor. Pri hierarhičnem nadzoru imajo višji upravni organi pravico in dolžnost nadzora nad delom nižjih upravnih organov. Pomembna oblika hierarhičnega nadzora je instančni nadzor – to je odločanje o pritožbah zoper odločbe upravnih organov. Pod specializirani horizontalni nadzor sodijo proračunska inšpekcija, inšpekcija za sistem javnih uslužbencev in upravna inšpekcija (Virant, 2009, str. 269).

Oblike notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti, ki so upravna inšpekcija, inšpekcija za sistem javnih uslužbencev, proračunska inšpekcija, obrambna inšpekcija idr., urejajo skupna pravila Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/2002, 26/2007, 43/2007-UPB1; v nadaljevanju ZIN). Sprva je ZIN ob uveljavitvi leta 2002 določal, da se uporablja le prehodno, nakar je novela ZIN-A spomladi 2007 znova uvedla delno rabo ZIN tudi za notranje inšpekcije. Za slednje se ZIN uporablja samo v omejenem obsegu, gre zlasti za pooblastila in ne za ukrepe oziroma reorganizacijo inšpekcij (uporabljajo se samo 1.–7. člena, 11.–18. člena, prvi odstavek 19. člena ter prvi in tretji odstavek 20. člena ZIN). Notranje inšpekcije ukrepajo po svojih področnih zakonih, npr. upravna inšpekcija po ZDU-1 in Zakonu o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010; v nadaljevanju ZUP), če pa ti zakoni ne določajo ukrepov, notranji inšpektorji praviloma izdajajo le zapisnike in ne klasičnih upravnih odločb (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 167–168).

Inšpektorji morajo pri odločanju v inšpekcijskih postopkih upoštevati materialni predpis, ZIN in ZUP, za notranjo obliko upravnega nadzora velja ZIN samo v prej naštetih členih. Kar pomeni, da tudi za to obliko nadzora velja pravilo razmerja dvojne subsidiarnosti v inšpekcijskih postopkih.

2. člen ZIN opredeljuje inšpekcijski nadzor kot nadzor, ki ga opravlja državna uprava nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Isti člen v drugem odstavku določa, da inšpekcijski nadzor izvršujejo inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. »Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Materialni zakoni, ki urejajo posamezna področja gospodarskega delovanja in družbena razmerja, določajo sistem pravic in obveznosti ali zapovedujejo določeno ravnanje fizičnim in pravnim osebam.« (Bugarič in dr., 2004, str. 874).

## **3 UPRAVNA INŠPEKCIJA**

### **3.1 RAZVOJ UPRAVNE INŠPEKCIJE**

Področje inšpekcijskega nadzora je zelo razvejano in prisotno skoraj na vseh področjih, kjer se od naslovnika zahteva, da se izvajajo zakoni in drugi predpisi, saj bi »brez izvajanja nadzorne funkcije zakoni in drugi predpisi ostali le mrtva črka na papirju« (Virant, 1998, str. 70).

Upravna inšpekcija ni »klasična inšpekcija« v smislu ZIN, ampak gre za koncept inšpekcije kot oblike notranjega nadzora, kjer gre za horizontalno obliko nadzora, kar pomeni, da njena funkcija ni neposredno ukrepanje, ampak predlaganje ukrepov predstojniku in v tem okviru govorimo o svetovalni vlogi inšpekcije (Bugarič in drugi, 2004).

Upravna inšpekcija opravlja nadzor nad izvajanjem procesnih predpisov, druge inšpekcije pa opravljajo nadzor nad izvajanjem materialnih predpisov (Jerovšek in Kovač 2010, str. 240).

Upravna, proračunska in obrambna inšpekcija so oblika notranjega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti. Vse tri inšpekcije so vezane na ministrstva, ki kot taka pokrivajo upravno, finančno proračunsko in obrambno področje. Proračunska in obrambna inšpekcija sta pri nadzoru omejeni z naslovniki, ki se ukvarjajo s proračunskimi sredstvi oziroma obrambnimi nalogami, zato je nujna vezanost na finančno oziroma obrambno ministrstvo. Pri upravni inšpekciji je njeno področje nadzora bistveno širše kot pri drugih oblikah notranjega nadzora. Upravna inšpekcija ni omejena s področji, ampak nadzoruje vse državne organe, organe lokalnih skupnosti in pravne koristi posameznikov, pravnih oseb in drugih (Remic, 2004, str. 15).

Začetki delovanja upravne inšpekcije v obliki, kot jo poznamo danes, segajo v leto 1997, ko je bila znotraj ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) organizirana v okviru Službe za upravne enote. Od takrat pa vse do danes se je upravna inšpekcija večkrat reorganizirala, preimenovala in tudi prešla na drugo ministrstvo.

Znotraj Službe za upravne enote je deloval Sektor za upravni nadzor. Upravna inšpekcija je od 1. aprila 2000 delovala v Sektorju za upravno inšpekcijo pri Uradu za organizacijo in razvoj uprave.

Novembra 2001 je prišlo do preimenovanja, in sicer v Sektor za upravni postopek in upravno inšpekcijo, Urad za organizacijo in razvoj uprave. Od 1. aprila 2004 je upravna inšpekcija delovala v okviru Inšpektorata RS za notranje zadeve kot organ v sestavi MNZ.

Od 15. februarja 2005 je upravna inšpekcija prešla z MNZ na ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju MJU). Organizirana je bila na Oddelku za upravno inšpekcijo, znotraj Sektorja za upravne procese v okviru Direktorata za e-upravo in upravne procese. Ponovno pa je bila upravna inšpekcija reorganizirana 1. aprila 2005 tako, da je delovanje prešlo iz Oddelka za upravno inšpekcijo v Sektor za upravno inšpekcijo v okviru Direktorata za e-upravo in upravne procese (Lainšček, 2007, str. 23).

Ustanovljena je bila na podlagi ZUP za opravljanje inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem tega zakona ter drugih zakonov in podzakonskih predpisov, ki urejajo posebne upravne postopke. Leta 2005 so v sektorju za upravno inšpekcijo naloge upravnih inšpektorjev opravljali štiri upravni inšpektorji, od leta 2006 pa trije. Svoje naloge so opravljali na vseh področjih dela javne uprave, kjer je bilo s predpisi določeno, da se uporabljajo predpisi, ki urejajo upravne postopke, predpisi o upravnem poslovanju in določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/2003, 61/2005, 96/2005-UPB1, 109/2005-ZDavP-1B, 113/2005-ZInfP, 28/2006, 51/2006-UPB2, 117/2006-ZDavP-2; v nadaljevanju ZDIJZ) (Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2005).

V letu 2009 je upravna inšpekcija delovala v okviru MJU vse do 21. 9., ko je prešla pod novoustanovljeni Inšpektorat za javno upravo, ki je tako organiziran še danes. Inšpektorat za javno upravo je organ v sestavi ministrstva za javno upravo. Ustanovljen je bil z uredbo o organih v sestavi ministrstev. V inšpektoratu delujeta dve inšpekcijski službi, in sicer upravna inšpekcija in inšpekcija za sistem javnih uslužbencev, ki sta pred združitvijo delovali kot samostojni inšpekcijski službi v okviru MJU (MJU, 2011).

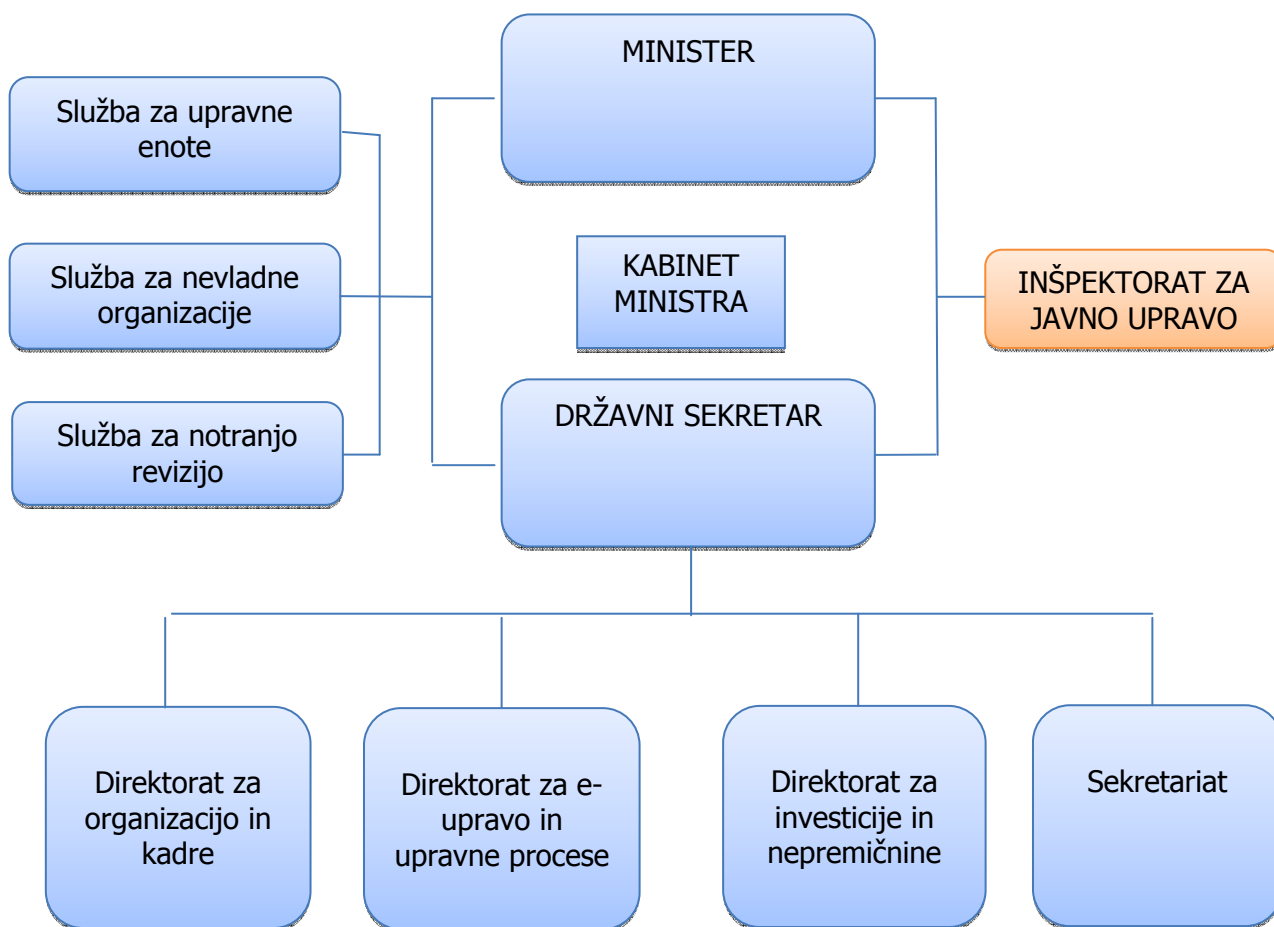
### **3.2 ORGANIZIRANOST UPRAVNE INŠPEKCIJE**

Inšpektorat za javno upravo je organ v sestavi ministrstva za javno upravo, kar prikazuje tudi organigram MJU (slika 1). V njegovem okviru delujeta dve inšpekcijski službi, in sicer upravna inšpekcija in inšpekcija za sistem javnih uslužbencev.

Inšpektorat izvaja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov in splošnih aktov s področja delovnih razmerij javnih uslužbencev, nad izvajanjem ZUP in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, nad izvajanjem uredbe, ki ureja upravno poslovanje, ter nad zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (MJU, 2011).

Inšpektorat za javno upravo opravlja naloge, ki se nanašajo na načrtovanje in usklajevanje inšpekcijskega nadzora, izvajanje notranje kontrole pravočasnosti in pravilnosti vodenja inšpekcijskih postopkov, reševanje pripomb na delo inšpektorjev, vodenje evidenc o pritožbah in odnosu do strank ter predlaganje uvedbe disciplinskega postopka, vodenje upravnih in prekrškovnih postopkov na področju inšpekcijskega nadzora, izvajanje strokovno-organizacijskih nalog ter vodenje evidenc na področju inšpekcijskega nadzora in še druge naloge (MJU, 2011).

**Slika 1: Organigram ministrstva za javno upravo**



Vir: MJU, 2011

Organigram prikazuje, da je Inšpektorat za javno upravo organ v sestavi MJU. S tem ima inšpektorat določeno stopnjo samostojnosti in neodvisnosti, čeprav je še vedno vezan na ministrstvo. V okviru Inšpektorata za javno upravo delujeta dve inšpekcijski službi, in sicer upravna inšpekcija in inšpekcija za sistem javnih uslužbencev. Nadzor na področju upravnih postopkov in informacij javnega značaja izvajajo trije upravni inšpektorji. Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev ima zaposlenih pet inšpektorice za nadziranje izvajanja ZJU in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/2002, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 27/2006 Skl. US: U-I-60/06-12, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 1/2007 Odl. US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/2007, 95/2007-UPB7, 110/2007 Skl.US: U-I-275/07-5, 17/2008, 58/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 80/2008, 120/2008 Odl. US: U-I-159/08-18, 20/2009-ZZZPF, 48/2009, 91/2009, 98/2009-ZIUZGK, 107/2009 Odl. US: U-I-10/08-19, 108/2009-UPB13, 8/2010 Odl. US: U-I-244/08-14, 13/2010, 16/2010 Odl. US: U-I-256/08-27, 50/2010 Odl. US: U-I-266/08-12, 59/2010; v nadaljevanju ZSPJS).

### **3.3 PRISTOJNOSTI UPRAVNE INŠPEKCIJE**

#### **3.3.1 PRAVNE PODLAGE ZA DELOVANJE UPRAVNE INŠPEKCIJE**

Inšpektorat za javno upravo opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov in splošnih aktov s področja delovnih razmerij javnih uslužbencev ter naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem ZUP in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, nad izvajanjem uredbe o upravnem poslovanju in nad izvajanjem ZDIJZ.

Prva pravna podlaga za delovanje upravne inšpekcije je 73. člen ZDU-1, kjer je določeno, da ministrstvo, pristojno za upravo, opravlja v upravnih organih in pri nosilcih javnih pooblastil nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o upravnem poslovanju ter v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o upravnem poslovanju v obsegu, v katerem ti predpisi zavezujejo samoupravne lokalne skupnosti. Nadzor opravijo upravni inšpektorji, ki svoja pooblastila za opravljanje inšpekcijskega nadzorstva izkazujejo s službeno izkaznico, katere obrazec predpiše minister, pristojen za javno upravo. Upravni inšpektor ima pravico do vstopa v prostore upravnega organa oziroma nosilca javnega pooblastila ter pravico do vpogleda v dokumentacijo, ki se nanaša na upravne postopke in upravno poslovanje. Upravnemu inšpektorju je naloženo, da o opravljenem nadzoru sestavi zapisnik, ki se vroči predstojniku upravnega organa oziroma nosilcu javnega pooblastila in pristojnemu ministru (ZDU-1).

Naslednja pravna podlaga za delovanje upravne inšpekcije je ZUP, ki je v letu 2010 z zadnjo spremembo oziroma s sprejetjem novele ZUP-G upravni inšpekciji prinesla dodatna in širša pooblastila.

Najprej v 307. členu ZUP določa, da upravna inšpekcija opravlja nadzor nad izvajanjem tega zakona in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke. Upravni inšpektorji imajo:

- pravico do vstopa v prostore organa,
- pravico do vpogleda v dokumentacijo, ki se nanaša na upravne postopke in upravno poslovanje, vključno s tajnimi podatki, osebnimi podatki, poslovnimi skrivnostmi, davčnimi tajnostmi in drugimi varovanimi podatki,
- pravico do zagotovljenih pogojev za delo in vseh potrebnih informacij.

Za omenjenim členom so dodani novi členi od 307. a do 307. g člena, ki bodo na kratko predstavljeni v naslednjem poglavju o pristojnosti upravne inšpekcije.

ZDIJZ v 32. členu določa, da ministrstvo opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem tega zakona. Na podlagi 6. a člena uredbe o organih v sestavi opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem ZDIJZ Inšpektorat za javno upravo. V 39. členu navedeni zakon določa globe za kršitve, ki jih opredeljuje kot prekrške. Upravna inšpekcija pri izvajanju teh nalog opravlja naloge prekrškovnega organa in v skladu z določili Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 07/2003, 45/2004-ZdZPKG, 86/2004, 7/2005 Skl. US: U-I-19/05-5,

23/2005-UPB1, 34/2005 Odl. US: U-I-19/05-11, 44/2005, 55/2005-UPB2, 40/2006 (51/2006 popr.), 70/2006-UPB3, 115/2006, 139/2006 Odl. US: U-I-69/06-16, 3/2007-UPB4, 29/2007 Odl. US: U-I-56/06-31, 58/2007 Odl. US: U-I-34/05-9, 16/2008 Odl. US: U-I-414/06-7, 17/2008 (21/2008 popr.), 76/2008-ZIKS-1C, 108/2009, 109/2009 Odl. US: U-I-56/08-15, 45/2010-ZIntPK, 9/2011, 10/2011 Odl. US: Up-319/10-14, U-I-63/10-7, 26/2011 Odl. US: Up-456/10-22, U-I-89/10-16, 29/2011-UPB8, 43/2011 Odl. US: U-I-166/10-8 v nadaljevanju ZP-1) izreka predvidene ukrepe (MJU 2011).

### **3.3.2 ORGANI, NAD KATERIMI UPRAVNA INŠPEKCIJA IZVAJA NADZOR**

Upravna inšpekcija izvaja nadzor nad organi državne uprave (ministrstva, organi v sestavi, upravne enote, vladne službe), organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Prvi člen ZDU-1 določa, da državna uprava kot del izvršilne veje oblasti v RS izvršuje upravne naloge. ZUP v prvem odstavku 2. člena določa, da je upravna zadeva odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Upravne naloge opravljajo upravni organi, in sicer ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote (prvi odstavek 14. člena ZDU-1). Kriterij za njihovo opredelitev so upravne naloge oziroma sistemske funkcije državne uprave. Te upravne funkcije so sodelovanje pri oblikovanju politik, izvršilne naloge, inšpekcijski nadzor, spremljanje stanja, razvojne naloge in zagotavljanje javnih služb (Pirnat in dr., 2004, str. 516).

Upravni inšpektorji na podlagi vseh prejetih prijav opravijo redne ali izredne nadzore oziroma zahtevajo poročila o zadevi.

Z rednimi oziroma sistemskimi nadzori upravna inšpekcija pri organu preverja stanje glede spoštovanja predpisov. Pri teh nadzorih pregled dokumentacije obsega daljše časovno obdobje, pri katerem sodeluje več inšpektorjev.

Z izrednimi nadzori se opravi nadzor na podlagi konkretnih prijav, pri katerih upravni inšpektorji preverjajo vsebine navedb v konkretnih prijavah ter se na podlagi te vsebine odločijo, ali bodo pri organu opravili inšpekcijski nadzor ali pa bodo zadevo rešili na podlagi zahtevanega poročila o zadevi, ki se nanaša na prijavo (Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2010).

Upravne enote, organi v sestavi, nosilci javnih pooblastil in občine v zadnjih dveh letih, torej 2009 in 2010, delajo največ napak oziroma so pri njih najpogosteje ugotovljene kršitve.

### **3.3.3 POOBLASTILA IN UKREPI UPRAVNE INŠPEKCIJE**

Nadzor upravne inšpekcije se lahko izvaja neposredno pri organu ali na podlagi predloženih dokumentov organov. Ne glede na izbran način nadzora lahko ob ugotovljenih



kršitvah odredi, da se nezakonnosti odpravijo v roku, ki ga določi upravni inšpektor (307. a člen).

Pri kršitvi, ki povzroča očitno prikrajšanje javnega interesa, pravic oziroma pravnih koristi strank, ali drugih ponavljajočih se kršitvah pravil upravnega postopka, ki niso odpravljene v določenem roku, ima upravni inšpektor možnost z odločbo odrediti, da se uradna oseba ponovno udeleži usposabljanja za vodenje in odločanje v upravnem postopku. Prizadeta oseba ima pravico do pritožbe pri ministru, pristojnem za upravo, ki pa ne zadrži izvršitve odločitve (307. b člen).

Kadar upravni postopek vodi ali o njem odloča oseba, ki ne izpolnjuje pogojev za opravljanje dejanj v upravnem postopku, ki so določeni glede predpisane izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka, se z odločbo odredi predstojniku organa, da taka oseba takoj preneha z vodenjem postopka oziroma odločanjem v upravnih zadevah. Predstojnik organa mora v tem primeru zagotoviti, da bo vodenje postopka in odločanje takoj prevzela druga uradna oseba, ki izpolnjuje zahtevane pogoje. Zoper odločbo je dovoljena pritožba, ki ne zadrži izvršitve, o njej odloča ministrstvo, pristojno za upravo (307. c člen).

Zakon nalaga, da lahko upravni inšpektor predlaga uvedbo disciplinskega postopka zoper uradno osebo, ki je kršila pravila iz upravnega postopka iz 307. b člena tega zakona (307. č člen).

Če upravni inšpektor ugotovi znake kaznivega dejanja uradne ali druge osebe v konkretni upravni zadevi, to naznani pristojnemu organu ali vložijo kazensko ovadbo (307. d člen).

Predlaga začetek postopka za odvzem javnih pooblastil nosilcem, kadar ti niso sposobni izvajati javnih pooblastil, jih izvajajo nestrokovno, nevestno ali malomarno (307. e člen).

Dolžnost upravnega inšpektorja je, da o ugotovitvah nadzora napiše zapisnik, v katerem lahko predstojniku organa odredi, da v določenem roku odpravi nezakonnosti. O ugotovitvah inšpekcijskega nadzora se prijavitelja obvesti, če to zahteva (307. f člen).

Upravna inšpekcija enkrat letno poroča vladi o ugotovitvah pri opravljenih nadzorih (307. g člen).

Uredba o upravnem poslovanju v drugem odstavku 225. člena določa, da nadzor nad izvajanjem te uredbe izvaja upravna inšpekcija.

## 4 ANALIZA DELA UPRAVNE INŠPEKCIJE V LETIH 2006–2010

### 4.1 OBSEG PRIJAV IN ŠTEVILO NADZOROV V LETIH 2006–2010

Delo upravne inšpekcije sem na naslednjih straneh prikazala v tabelarični in grafični obliki za obdobje od leta 2006 do leta 2010. Podatke za pripravo analize dela upravne inšpekcije sem pridobila iz poročil o delu upravne inšpekcije za proučevana leta.

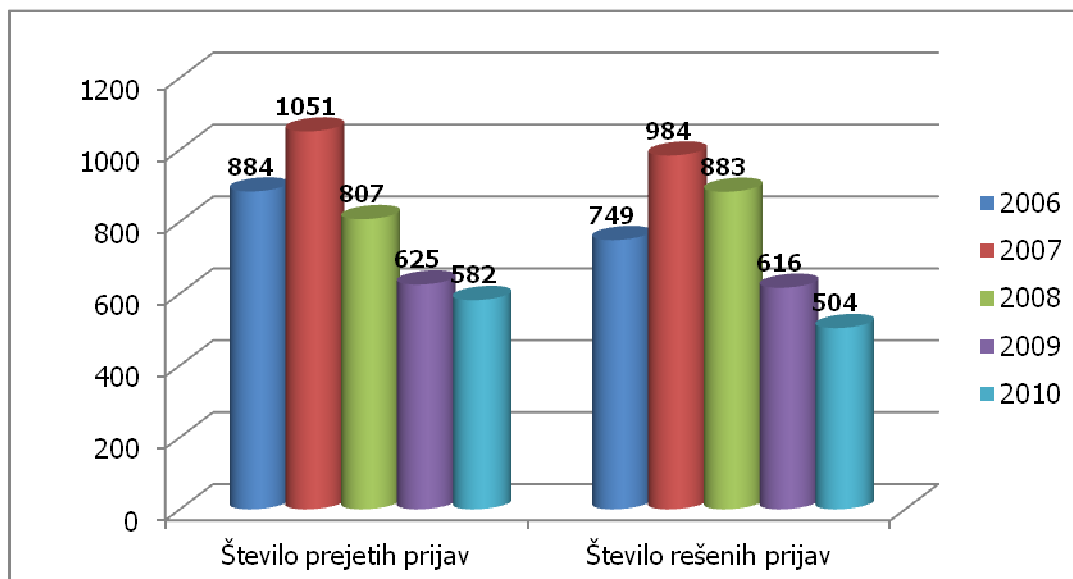
Spodnja tabela prikazuje število prejetih prijav in število rešenih prijav od leta 2006 do leta 2010. Iz tabele je razvidno, da je bilo največ prijav leta 2007, saj jih je upravna inšpekcija prejela kar 1051, torej 44 prijav več kot leta 2006. Od leta 2008 do leta 2010 se je število prijav zmanjševalo. V letu 2008 je prejela 807 prijav, leto pozneje 625 in leta 2010 582 prijav. Glede na zmanjševanje prijav se je zmanjševalo tudi število rešenih zadev, razen v letu 2007, ko je bilo največ prijav in se je rešilo tudi največ zadev. Od leta 2006 rešujejo oziroma opravljajo naloge trije upravni inšpektorji.

**Tabela 1: Število prejetih in število rešenih prijav po letih**

Leto	Število prejetih prijav	Število rešenih prijav
2006	884	749
2007	1051	984
2008	807	883
2009	625	616
2010	582	504

Vir: Upravna inšpekcija za leta 2006, 2007, 2008, 2009, 2010

**Grafikon 1: Število prejetih in število rešenih prijav po letih**



Vir: Upravna inšpekcija za leta 2006, 2007, 2008, 2009, 2010

Tabela in graf prikazujeta zmanjšanje števila prijav, torej zmanjšanje števila rešenih zadev, razen leta 2007, ko se je povečalo število prijav in rešenih zadev. Tega leta je upravna inšpekcija v primerjavi z drugimi leti rešila največje število zadev in bila tudi najbolj zaposlena, saj je rešila 984 zadev. V posameznem letu je upravni inšpekciji ostalo nekaj nezaključenih zadev, kar je mogoče razbrati iz poročil o delu upravne inšpekcije. Največ nezaključenih zadev je ostalo leta 2006, in sicer 244, kar pa se je z leti zmanjševalo, saj je leta 2007 ostalo nezaključenih zadev 67, leta 2008 pa le še 49. Koliko prijav oziroma nezaključenih zadev je upravna inšpekcija imela v letih 2009 in 2010, ni podatka.

Do leta 2007 se je število prijav povečevalo zaradi večje ozaveščenosti ljudi o svojih pravicah in obstoju upravne inšpekcije. Prav tako so boljše spoznali predpise in namen upravne inšpekcije. Uprava se še bolj trudi za pravilno in boljše delo, saj se zaveda, da jih lahko zaradi nespoštovanja zakonov in podzakonskih predpisov državljani prijavijo upravni inšpekciji.

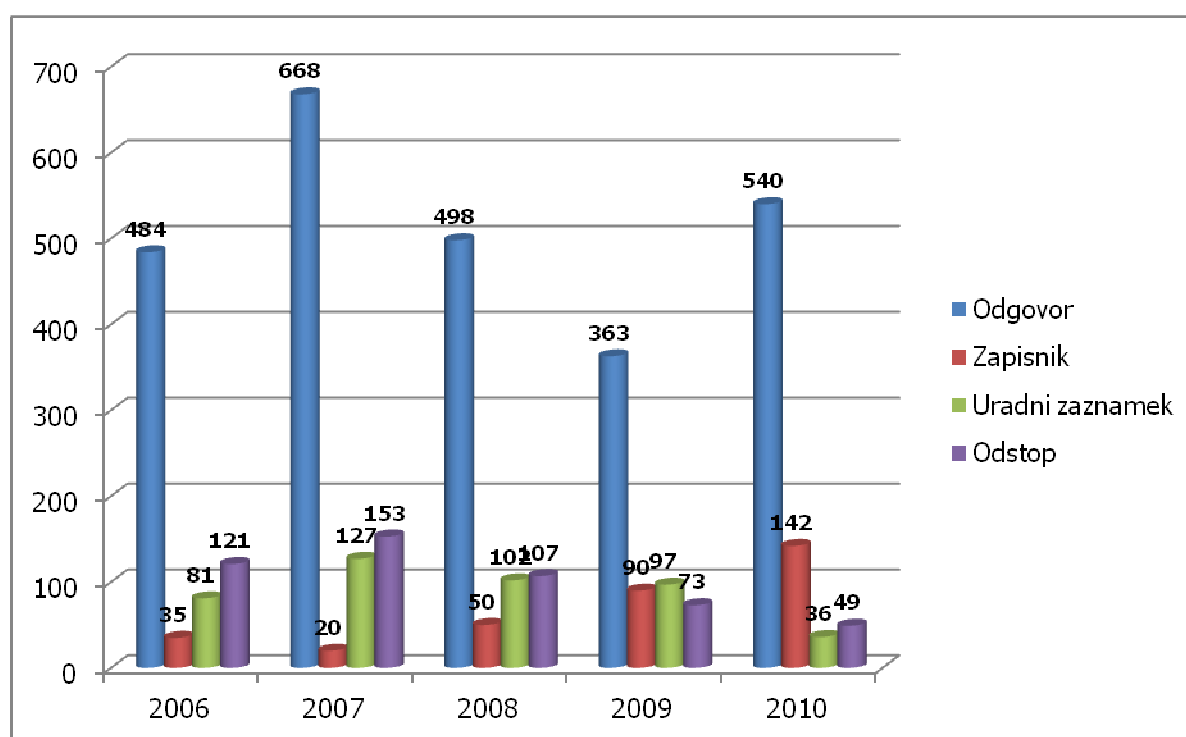
Naslednja tabela in graf prikazujeta, katere načine zaključkov ima upravna inšpekcija na voljo in kolikokrat je posamezne zaključke uporabila v določenem letu. Upravna inšpekcija obravnava vse prijave, tudi anonimne, in jih glede na različne okoliščine primera različno zaključi. V vseh primerih ni treba oziroma ni smotno izvajati inšpekcijskega nadzora. Kadar je iz dokumentacije, odgovora organa ali podatkov prijavitelja očitno, da gre za hujše kršitve pravil postopka ali uredbe o upravnem poslovanju, inšpektor opravi inšpekcijski nadzor. Včasih je dovolj, da upravna inšpekcija na podlagi prejete dodatne dokumentacije in odgovora organa stranki odgovori, v tem primeru inšpekcijski nadzor ni potreben.

**Tabela 2: Prikaz načinov zaključka zadeve po letih**

Ukrep	Leto									
	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Odgovor	484	67	668	69	498	70	363	58	540	70
Zapisnik	35	5	20	2	50	7	90	14	142	19
Uradni zaznamek	81	11	127	13	102	14	97	16	36	5
Odstop	121	17	153	16	107	15	73	12	49	6
Skupaj	721	100	967	100	707	100	623	100	767	100

Vir: Upravna inšpekcija za leta 2006, 2007, 2008, 2009, 2010

**Grafikon 2: Prikaz načinov zaključka zadeve po letih**



Vir: Upravna inšpekcija za leta 2006, 2007, 2008, 2009, 2010

Upravna inšpekcija ima na voljo več načinov, s katerimi prejeto prijavo lahko oziroma mora zaključiti. Določeno prijavo lahko zaključi z odgovorom stranki, izdajo zapisnika o ugotovljenih nepravilnostih, uradnim zaznamkom ali prijavo odstopi pristojnemu organu. Največ zadev so upravni inšpektorji v obravnavanem obdobju zaključili z odgovorom strankam. Delež izdanih zapisnikov se iz leta v leto povečuje, saj se je v primerjavi z letom 2006, ko je ta znašal 5 %, leta 2010 povečal na 19 %. Iz poročil o delu upravne inšpekcije je razvidno, da vzrok pripisujejo temu, da je vsako leto manj prijav, zato so lahko opravili več nadzorov na terenu. Odstotek zapisnikov v primerjavi s prejšnjimi leti narašča tudi zaradi večjega števila opravljenih nadzorov neposredno pri organu ter

doslednejšega izvajanja nadzora odprave nepravilnosti, ki se izvede v obliki zapisnika o nadzoru poročila o odpravi nepravilnosti. Kadar je prijava na upravno inšpekcijo anonimna, se postopek nadzora zaključi z uradnim zaznamkom, kjer se je odstotek v proučevanem obdobju povečeval do leta 2009, in sicer od 11 % v letu 2006 do 16 % v letu 2009 in nato je leta 2010 padel na 5 %. V primerih prijav, ki se ne nanašajo na izvršilno vejo oblasti, ampak na sodno ali drugo vejo oblasti, pri izključni pristojnosti resornega ministrstva nad delom organov v sestavi ali v primerih presoje odločanja na podlagi uporabe materialnih predpisov upravna inšpekcija prijavo odstopi pristojnemu organu in poskrbi za to, da prijavitelj prejme pisni odgovor, kot to določa uredba o upravnem poslovanju (upravna inšpekcija za leto 2010, str. 9). Iz grafa je razvidno, da se delež teh prijav v proučevanem obdobju zmanjšuje. Prav tako je iz tabele in grafa razvidno, da so upravni inšpektorji v letu 2009 izdali 623 različnih ukrepov, kar je več, kakor je bilo obravnavanih oziroma prejetih zadev (teh je bilo 616), ravno tako tudi v letu 2010, v katerem so izdali 767 različnih ukrepov, kar je ponovno več, kakor je bilo obravnavanih zadev (teh je bilo 582). Razlika nastane, kadar upravni inšpektorji poleg izdanega zapisnika pošljejo še pisni odgovor strankam, če ti ta odgovor zahtevajo (upravna inšpekcija za leto 2009, str. 8).

V letu 2009 so si upravni inšpektorji zadali cilj, da bodo večjo pozornost namenili inšpekcijskim nadzorom neposredno v organih. Iz naslednje tabele je razvidno, koliko nadzorov je bilo opravljenih pri posameznih organih v izbranih letih proučevanja.

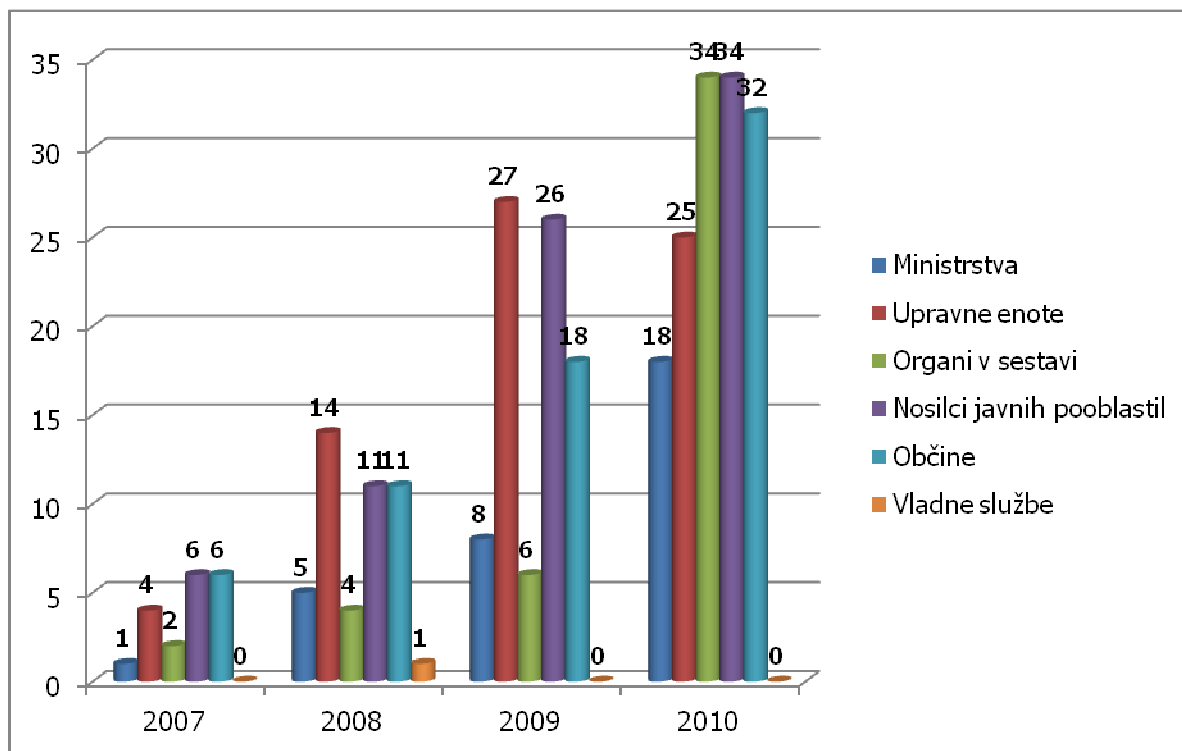
Za leto 2006 iz poročila o delu upravne inšpekcije ni bilo mogoče ugotoviti, koliko inšpekcijskih nadzorov je bilo opravljenih glede na organ v tem letu, prav tako tudi ne koliko je bilo skupnih nadzorov, zato v nadaljevanju prikazujem podatke za obdobje 2007–2010.

**Tabela 3: Število opravljenih inšpekcijskih nadzorov glede na organ po letih**

Organ	Leto							
	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Ministrstva	1	5	5	11	8	9	18	13
Upravne enote	4	21	14	30	27	32	25	17
Organi v sestavi	2	11	4	9	6	7	34	24
Nosilci javnih pooblastil	6	32	11	24	26	31	34	24
Občine	6	32	11	24	18	21	32	22
Vladne službe	0	0	1	2	0	0	0	0
Skupaj	<b>19</b>	100	<b>46</b>	100	<b>85</b>	100	<b>143</b>	100

Vir: Upravna inšpekcija za leta 2007, 2008, 2009, 2010

**Grafikon 3: Število opravljenih inšpekcijskih nadzorov glede na organ po letih**

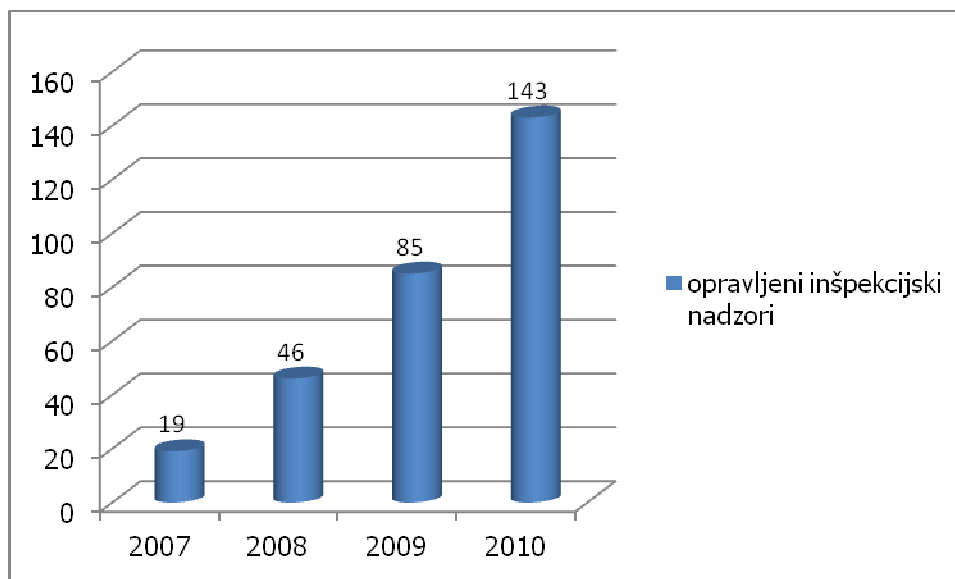


Vir: Upravna inšpekcija za leta 2007, 2008, 2009, 2010

Iz prejšnjih podatkov smo že ugotovili, da je število prejetih prijav na upravno inšpekcijo vsako leto manj, to pa ne velja za inšpekcijske nadzore, ki jih upravna inšpekcija opravi vsako leto več, kot je prikazano v zgornjem grafu. Pri vseh organih se število nadzorov povečuje, razen pri vladnih službah, kjer je bil v proučevanem obdobju opravljen en nadzor. V letih 2008 in 2009 so bili inšpekcijski nadzori pogostejši pri upravnih enotah, prav tako v letu 2009 tudi pri nosilcih javnih pooblastil. Leta 2010 je bilo največ inšpekcijskih nadzorov, kar 34, opravljenih pri organih v sestavi (izstopajo predvsem inšpekcijske službe, pri katerih je bilo opravljenih največ nadzorov) in nosilcih javnih pooblastil, sledijo pa jim občine z 32 nadzori.

Zaradi manjšega števila prijav lahko upravni inšpektorji opravijo več inšpekcijskih nadzorov na terenu. Tudi sami so si zadali cilj, da bodo več pozornosti namenili inšpekcijskim nadzorom neposredno pri organih, saj se je število nadzorov v letih 2009 in 2010 povečalo.

**Grafikon 4: Skupno število opravljenih inšpekcijskih nadzorov po letih**



Vir: Upravna inšpekcija za leta 2007, 2008, 2009, 2010

Tabela 3 prikazuje skupno število opravljenih nadzorov v obdobju od 2007 do 2010. Zato sem pripravila graf 4, iz katerega je razvidno, da število opravljenih inšpekcijskih nadzorov v proučevanem obdobju narašča.

Leta 2007 je bilo opravljenih najmanj inšpekcijskih nadzorov, v istem letu pa je bilo največ prejetih prijav. Iz tega lahko sklepamo, da s tem, ko je manj prijav, število nadzorov raste. Zaradi manjšega števila prijav niso tako usmerjeni v reševanje prijav na podlagi posredovanih dokumentov s strani organov in s tem pripravo odgovorov strankam, ampak imajo več časa za delo na terenu.

## **4.2 KRŠITVE, PRIJAVLJENE GLEDE NA VSEBINO**

Upravna inšpekcija v okviru svojih nalog opravlja nadzore in s tem ugotavlja kršitve, ki jih pri svojem delu povzročajo organi javne uprave. V naslednjih tabelah bom navedla najpogostejše kršitve v letih od 2008 do 2010.

Za leti 2006 in 2007 iz poročil o delu upravne inšpekcije namreč ni bilo mogoče ugotoviti, kolikokrat je bila ugotovljena posamezna kršitev.

Pri pregledu najpogostejših kršitev sem izbrala osem istih kršitev, ki se pojavljajo v obdobju od leta 2008 do 2010 na posameznem upravnem področju (kršitve po ZUP, UUP) poleg devete, ki so kršitve po ZDIJZ.

**Tabela 4: Najpogostejše kršitve v letih 2008, 2009 in 2010**

Kršitev	Število kršitev v letu 2008	Število kršitev v letu 2009	Število kršitev v letu 2010
Spoštovanje rokov za odločanje	72	18	86
Odredba o vročanju in način vročanja	42	31	
Napake pri pouku o pravnem sredstvu	40	18	61
Kršitev pri evidentiranju dokumentov (lastnih in prejetih)	27	37	194
Nezakonito vodenje upravnega postopka	27	17	
Napake pri pisanju izrekov v upravnih aktih	22	25	77
Napake pri uvodu v upravnih aktih		31	102
Poslovanje s prejemno štampljko		20	77
Kršitve po ZDIJZ: <ul style="list-style-type: none"><li>- ne objavi kataloga IJZ</li><li>- ne objavi IJZ/pomanjkljiva vsebina kataloga</li><li>- ne predloži v roku letnega poročila</li><li>- neupravičeno ne posreduje IJZ</li></ul>	2	3	16

Vir: Upravna inšpekcija za leta 2008, 2009 in 2010

Izpostavila bom kršitve, ki se ponavljajo in nekatere tudi naraščajo v vseh treh letih, prav tako še težje kršitve, ker imajo lahko večje posledice ali za stranko ali za organ.

V primeru kršitve določbe glede rokov, v katerem mora organ opraviti posamezno dejanje v postopku oziroma izdati odločbo ali sklep, lahko govorimo o molku organa, ki je fiktivna negativna odločba. V tem primeru ima stranka posebno varstvo v postopku in se šteje, kot da je bila izdana negativna odločba (Androjna in Kerševan, 2006, str. 428). Glede kršitve spoštovanja rokov za odločanje se je v letu 2009 število kršitev zmanjšalo (18) glede na leto 2008, ki je imelo teh kršitev 72, v letu 2010 je bilo to število 86.

Izrek odločbe izraža njeno vsebino in je zato osrednji in najpomembnejši sestavni del odločbe. Z izrekom se odloči o pravici oziroma obveznosti stranke v upravni zadevi, ki je predmet postopka. Vsebina odločitve o pravici oziroma obveznosti stranke mora biti vselej formulirana tako, da je neposredno in nedvomno izražena v izreku. Izrek mora biti jasen, kratek in natančen. Samo izrek odločbe postane izvršljiv, dokončen ali pravnomočen (Androjna in Kerševan, 2006, str. 413). Če se izda odločba brez izreka, je možna pritožba, saj se šteje, kot da odločba ni bila izdana – molk organa (Breznik in dr., 2008, str. 544).



Napake pri pisanju izrekov v upravnih aktih so v obravnavanem obdobju naraščale – 22 kršitev v letu 2008, 25 v letu 2009 in leta 2010 kar 77 kršitev.

Pouk o pravnem sredstvu je sestavni del konkretnega upravnega akta zato, da stranki omogoči učinkovito uveljavljanje njene pravice do pritožbe (Jerovšek in dr., 2004, str. 603). Stranka lahko iz pouka o pravnem sredstvu razbere tudi druga sporočila, ne le obveznih po ZUP, npr. koliko izvodov tožbe mora stranka vložiti in kaj priložiti, kolikšna je taksa za sodno tožbo ipd. Pouk naj bi bil natisnjen z dovolj velikimi črkami, da je normalno čitljiv, ne pa da je velikost znakov glede na ostalo besedilo bistveno zmanjšana ali je pouk napisan nekje ob skrajnem robu (Jerovšek in dr., 2004, str. 605). Če je pouk pomanjkljiv ali napačen, to ne sme škodovati stranki. Torej če je uradna oseba navedla napačen ali pomanjkljiv pouk, se vsaka stranka po tem pouku lahko ravna in to zanjo nima nobenih škodljivih posledic (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 191). V letu 2008 je bilo število takšnih kršitev 40, leto pozneje se število kršitev zmanjša na 18, leta 2010 pa je teh kršitev 61.

Vročanje je eno pomembnejših dejanj upravnega postopka, saj morajo biti stranke postopka in morebitni stranski udeleženci seznanjeni s potekom in odločitvijo upravnega organa (zaključkom postopka). Seznanitev s potekom in zaključkom postopka se zagotavlja z vročitvijo upravnih aktov tistemu, ki ga akt zadeva. Namen vročitve je seznanitev naslovnikov s potekom postopka in pravicami in obveznostmi, o katerih je odločal upravni organ. Vročitev je izročitev upravnega dokumenta od organa k naslovníku, ki mu je dokument namenjen, sama vročitev pa ima pomembne pravne posledice za dokument, ki se mora vročiti, za organ, ki je dokument izdal, in za tistega, ki mu je dokument vročen. S praktičnega vidika se pomen vročanja kaže predvsem kot dejstvo, da dokler upravni akt (odločba ali sklep) ni vročen stranki, tudi ne more postati izvršljiv; z dnem vročitve prične teči rok za vložitev pravnega sredstva (npr. pritožba in tožba v upravnem sporu). Dokler upravni akt strankam ni vročen, ne povzroči nobenega pravnega učinka – nima pravnih posledic in ne zavezuje niti strank postopka niti upravnega organa, ki ga je izdal. Vročanje je torej nedvomno eno ključnih postopkovnih vprašanj, saj ga ZUP opredeljuje kot pogoj za nastanek pravnih učinkov pisanja, ki se vroča (Upravna svetovalnica, 2011). Kršenje vročanja se je v letu 2008 ugotovilo v 42 primerih, leto pozneje pa v 31.

Napake pri pisanju uvodov upravnih aktov se prav tako ponavljajo, v letu 2009 so bile ugotovljene v 31 primerih, leto pozneje sta bila taka 102 primera. Uvod predstavlja prvo informacijo stranki o odločbi. ZUP v 212. členu določa, da uvod odločbe obsega ime organa, ki odločbo izdaja, predpis o njegovi stvarni pristojnosti, način uvedbe postopka, osebno ime stranke in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca ter na kratko označeno zadevo, za katero gre v postopku. Prav tako ZUP določa, da lahko organ vsak čas popravi pomote oziroma napake v odločbi, ampak samo pomote v imenih in številkah, pisne in računske pomote in druge očitne pomote v odločbi, in sicer s sklepom. Organ izda sklep o popravku ter zabeleži popravek v obliki uradnega zaznamka na vse izvornike odločb. Na odločbi se prečrta napaka (npr. napačno natipkano ime, navedba

napačnega zakona itd.) in se dopiše popravek. Dopišeta se še številka in datum sklepa o popravku pomote ter se dodata podpis uradne osebe in žig.

Če se v uvodu odločbe opazijo omenjene pomote, to praviloma ne vpliva na zakonitost izdanega akta, saj nepravilnosti v uvodu ne pomenijo ene izmed absolutnih bistvenih postopkovnih napak, kot jih določa drugi odstavek 237. člena ZUP, niti ne relativne bistvene postopkovne napake.

Pri nezakonitem vodenju upravnega postopka iz poročil ni mogoče razbrati, za katere kršitve vodenja upravnega postopka gre, je pa teh kršitev vse manj, saj jih v letu 2010 ni med najpogostejšimi. ZUP določa bistvene kršitve pravil upravnega postopka na primer, če je odločbo izdal stvarno nepristojen organ, če je bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno, nepravilno oziroma sploh ni bilo ugotovljeno, če je bil uporabljen nepravilni materialni predpis oziroma sploh ni bil uporabljen, in še druge kršitve, navedene v zakonu (ZUP, 237. člen). Če v upravnem postopku odloča stvarno nepristojen organ, je takšna odločitev izpodbojna. Takšna kršitev se mora odpraviti v pritožbenem postopku, če je pritožba dopustna in vložena (tudi če se pritožnik na to napako ne sklicuje, saj jo mora organ preverjati ex offio). V takem primeru gre za pomembno kršitev pravil upravnega postopka, kar pomeni, da se odločba odpravi ne glede na to, ali je taka kršitev lahko vplivala na pravilnost odločitve ali ne (Jerovšek in dr., 2004, str. 661).

Upravna inšpekcija je poleg omenjenih kršitev, ki so se v izbranem obdobju proučevanja pojavljale najpogosteje oziroma so to težje kršitve, ki imajo kot posledico določeno pravno ravnanje, obravnavala tudi druge kršitve, ki so se v tem obdobju pojavljale manj pogosto in nimajo takšne pravne posledice, čeprav še vedno gre za kršitev veljavne zakonodaje. Med te kršitve bi iz zgornje tabele uvrstila napake pri evidentiranju dokumentov (npr. manjkajoče številke dokumentov, številke dokumentov so enake na vseh dokumentih iste zadeve ...) in kršitve poslovanja s prejemno stampiljko (manjkajoča, napačna ali pomanjkljivo izpolnjena prejemna stampiljka ...), te napake se v obravnavanem obdobju ponavljajo vse pogosteje. Te kršitve in še mnoge druge, ki jih je upravna inšpekcija ugotovila, za stranko sicer niso bistvenega pomena in ne vplivajo na rezultat postopka, vendar niso v skladu z veljavno zakonodajo.

Upravna inšpekcija izvaja inšpekcijski nadzor tudi nad izvajanjem določb ZDIJZ, kršitev teh določb navedeni zakon sankcionira kot prekršek. V tem delu upravna inšpekcija izvaja tudi naloge prekrškovnega organa v skladu z ZP-1. V letu 2008 je na tem področju določb ZDIJZ ugotovila dve kršitvi navedenega zakona, in sicer da uradna oseba organa ni objavila kataloga informacij javnega značaja, zato je upravna inšpekcija izdala dve pisni opozorili predstojnikom organov in jih pozvala, da odpravijo ugotovljene nepravilnosti. Leta 2009 je inšpekcija izdala eno pisno opozorilo in leto kasneje dve zaradi neobjave kataloga informacij javnega značaja. Prav tako je upravna inšpekcija istega leta obravnavala šest primerov kršitev določb ZDIJZ glede dolžnosti, da so državni organi in organi lokalnih samoupravnih skupnosti dolžni pripraviti letno poročilo o izvajanju tega zakona in ga predložiti ministrstvu do 31. januarja za preteklo leto. Ugotovila je, da so

pristojni organi kršili to določbo, ker niso predložili zahtevanega poročila v zakonsko določenem roku. V vseh šestih primerih so bila predstojnikom organa izdana pisna opozorila. V letu 2010 pa so bila izdana tri pisna opozorila, ker državni organi in organi lokalnih skupnosti niso izdali poročila v zakonsko določenem roku. Podatki kažejo, da se v letih od 2007 do 2010 kršitve določb ZDIJZ ponavljajo in naraščajo.

Štriker je v intervjuju dejal, da organi premalo poznajo namen inšpekcije in zato je pri njih prisoten strah, kar je povsem nepotrebno, saj ni namen nadzora kaznovanje, ampak opozarjanje na napake. Vse bolj pa se razmišljanje spreminja in v več primerih predstojniki sami prosijo za inšpekcijski nadzor, saj tako pridobijo seznam nepravilnosti v poslovanju organa in jih lahko začnejo odpravljati (Izzivi EU, 2011).

#### **4.3 PREDLOGI IZBOLJŠAV DELOVANJA UPRAVNE INŠPEKCIJE**

Namen diplomske naloge je bil predstaviti upravno inšpekcijo na podlagi njenega dela ter z analizo dela preveriti postavljeni hipotezi. Pri analizi dela upravne inšpekcije sem si pomagala s poročili o delu upravne inšpekcije za leta 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010.

Podatki analize so pokazali, da je upravna inšpekcija v proučevanem obdobju prejela v obravnavo vsako leto manj prijav, razen v letu 2007, v katerem je število prijav zelo naraslo. S to ugotovitvijo lahko ovržemo hipotezo, da se je število prejetih prijav v proučevanem obdobju povečalo, saj kot je pokazala analiza, je ravno nasprotno. Prav tako se je zmanjševalo število rešenih zadev, kar je posledica upada prijav. Ponovno lahko na podlagi prejšnjega zapisa ovržemo naslednjo hipotezo, da upravni inšpektorji zato vsako leto rešijo več zadev v primerjavi z rešenimi zadevami preteklega leta. Upravna inšpekcija ima na voljo več načinov zaključka obravnavanih zadev, raziskava pa je pokazala, da največ zadev zaključijo z odgovorom stranki. Povečuje se delež izdanih zapisnikov, kar pripisujejo temu, da je vsako leto manj prijav, zato lahko opravijo več nadzorov na terenu, več je tudi opravljenih nadzorov neposredno pri organu. Prav zaradi večje usmeritve dela upravne inšpekcije v inšpekcijski nadzor neposredno pri organih število opravljenih inšpekcijskih nadzorov v proučevanem obdobju narašča. Pri teh nadzorih pa je inšpekcija ugotovila različne kršitve predpisov upravnih področij (kršitve po ZUP, UUP in ZDIJZ).

Cilj diplomskega dela sem dosegla z opravljeno analizo dela upravne inšpekcije od leta 2006 do leta 2010. Analiza je pokazala, da upravna inšpekcija vsako leto prejme manj prijav, posledično reši manj zadev ter vsako leto opravi več inšpekcijskih nadzorov.

V okviru svojih nalog upravna inšpekcija opravlja nadzore in s tem ugotavlja kršitve, ki jih pri svojem delu povzročajo organi javne uprave, te kršitve pa opravljajo zaposleni v škodo ali tudi korist strankam v postopku. Pri izvajanju teh nadzorov je ugotovila različne kršitve predpisov, ki se iz leta v leto ponavljajo, pri nekaterih je mogoče ugotoviti zmanjšanje kršitev na leto, gre za kršitve pri odredbi o vročanju in načinu vročanja ter nezakonitega

vodenja upravnih postopkov. Pri ostalih opisanih kršitvah v tabeli 4 je v proučevanem obdobju mogoče opaziti rast števila kršitev na leto. Večina napak oziroma kršitev se ponavlja in so vse pogostejše. Mogoče bi lahko kot vzrok, da se te napake ne popravljajo oziroma odpravljajo, navedli nepoznavanje določenih obveznosti, ki izhajajo iz določbe predpisa (npr. nejasna dikcija, potreba po podrobnejši ureditvi), možni vzroki so lahko tudi organizacijske narave posameznih organov, predstojniki organov bi se lahko najbolj tipičnih napak ali nepravilnosti z realizacijo ustreznih ukrepov že vnaprej izognili npr. z vzpostavitvijo notranje kontrole, stalnim izobraževanjem udeleženih javnih uslužbencev, obravnavanjem zapisnikov inšpekcije na sestankih. Pomanjkanje znanja bi odpravili z rednimi seminarji oziroma predavanji, ki jih vodijo dobri predavatelji in temeljijo na primerih iz prakse.

Diplomsko delo je prikazalo pomembnost delovanja upravne inšpekcije, saj opravlja pomembno nalogo na področju zagotavljanja zakonitosti in s tem uresničevanja temeljnega ustavnega načela pravne države. Upravna inšpekcija se je oblikovala zato, da bi zagotavljala učinkovito delovanje javne uprave z vidika tistih, ki uporabljajo storitve javne uprave. Tako je državljanom ponujena dodatna možnost, da lahko zavarujejo svoje pravice.

Da bi upravna inšpekcija delovala še učinkoviteje, bi bilo treba vpeljati določene spremembe v organizaciji z vidika samostojnosti in neodvisnosti pri delovanju inšpekcijskega nadzora. To pomeni, da bi bila upravna inšpekcija organizirana kot samostojni organ, kot je na primer informacijski pooblaščenec ali varuh človekovih pravic. Trenutna organiziranost upravne inšpekcije je sicer v primerjavi s prejšnjimi leti najprimernejša, ker organiziranost kot organa v sestavi zagotavlja več samostojnosti in neodvisnosti.

Učinkovitejše delovanje nadzorovanih organov z manj pomembnimi kršitvami bi lahko izboljšali z boljšim sodelovanjem med inšpekcijo in organi. Organe bi bolje seznanili z namenom upravne inšpekcije in njenimi pooblastili, njene obiske, nadzore, pripombe, ugotovljene napake in zapisnike pa bi obravnavali na sestankih ter sproti odpravljali napake. Prav tako bi lahko upravna inšpekcija nadzorovane organe bolj sankcionirala pri neupoštevanju njihovih mnenj in pripomb. Glede na veliko število organov, ki jih upravna inšpekcija nadzoruje, bi moralo biti temu primerno tudi število upravnih inšpektorjev. Trije inšpektorji na tako obsežnem področju so premalo.

## 5 ZAKLJUČEK

Državno oblast Republike Slovenije, ki je parlamentarna država, delimo na zakonodajno, sodno in izvršilno oblast. Pri tem vlada predstavlja politični del izvršilne oblasti, uprava pa strokovni del, ki pripravlja strokovne podlage za sprejemanje političnih odločitev in jih tudi neposredno izvršuje. Državna uprava je del javne uprave, ki zajema še uprave lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Država s pomočjo javne uprave kot strokovnega aparata izvršuje cilje in dosega koristi. Javna uprava je prisotna na veliko področjih in je zelo številčna glede na delež zaposlenih. Uprava naj bi delovala na podlagi in v okviru veljavnih zakonov. Zaradi najrazličnejših nalog in obsega teh nalog organov državne in javne uprave obstajajo različne možnosti za nepravilnosti in napake pri delu, v človeški naravi pa je, da delamo napake, vendar ne namenoma. Prav zato je potreben določen nadzor nad delovanjem uprave, ki bi na te napake opozoril in jih odpravil.

Obstaja več vrst in oblik nadzora, podrobno pa sem predstavila nadzor nad delovanjem javne uprave. Prva in tudi najstarejša oblika nadzora nad delom javne uprave je upravni nadzor. Upravni nadzor delimo na notranji in zunanji. Pod zunanjo obliko nadzora spadajo razni inšpektorji, ki izvajajo nadzor na različnih področjih delovanja državne uprave. V notranjo obliko upravnega nadzora pa sodijo zlasti proračunska inšpekcija, inšpekcija za sistem javnih uslužbencev in upravna inšpekcija.

Upravna inšpekcija je bila od leta 1997 in vse do leta 2009 večkrat reorganizirana, danes pa deluje v okviru Inšpektorata za javno upravo kot organ v sestavi ministrstva za javno upravo. Upravna inšpekcija izvaja nadzor nad izvajanjem ZUP, uredbe o upravnem poslovanju in ZDIJZ. Organi, nad katerimi upravna inšpekcija izvaja nadzor, so organi državne uprave, kamor spadajo ministrstva, organi v sestavi, upravne enote in vladne službe, ter organi lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, kadar odločajo o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe s področja upravnega poslovanja. Upravna inšpekcija opravlja redne ali izredne nadzore na podlagi vseh prejetih prijav. Z rednimi nadzori preverja, ali organ spoštuje veljavne predpise, z izrednim nadzorom, ki se opravi na podlagi konkretne prijave, pa preverja vsebino v konkretni upravni zadevi.

Z analizo dela upravne inšpekcije v obdobju od 2006 do 2010 sem lahko preverila zastavljeni hipotezi, ali se število prejetih prijav in rešenih zadev povečuje in vsako leto narašča. Obe hipotezi sem ovrгла.

Prvo hipotezo diplomskega dela lahko ovržem, saj je upravna inšpekcija v proučevanem obdobju prejela vsako leto manj prijav, razen v letu 2007, ko je število prijav naraslo. Prav tako lahko ovržem drugo hipotezo, saj je zaradi manj prejetih prijav rešila tudi manj zadev v primerjavi s prejšnjimi leti. Zaradi manjšega števila prejetih prijav se je upravna

inšpekcija lahko bolj usmerila v inšpekcijski nadzor neposredno pri organih, zato se je število opravljenih inšpekcijskih nadzorov v proučevanem obdobju povečalo.

Kljub različnim oblikam nadzora še vedno prihaja do nepravilnosti in kršitev, zato je nadzor nad upravo potreben kot stalna funkcija državne uprave. Nadzor mora biti poleg ugotavljanja napak in kršitev oziroma sankcij obsegati tudi nudenje pomoči, svetovanje in opozarjanje, da bi s tem optimalno izboljšali delo organov uprave, torej represivno in partnersko.

## LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA

1. ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik (2006). *Upravno procesno pravo*. GV Založba, Ljubljana.
2. BOSTIČ, Alojz (1986). *Družbeni nadzor in vloga inšpekcij v SFRJ*. Uradni list SRS, Ljubljana.
3. BREJC, Miha (2004). *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
4. BREZNIK, Janez, ŠTUCIN, Zdenka, MARFLAK, Jonika (2008). *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP): s komentarjem*. GV Založba, Ljubljana.
5. BREZOVŠEK, Marjan, ČRNČEC, Damir (2007). *Demokratska uprava in tajnost podatkov*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
6. BUČAR, France (1969). *Uvod v javno upravo*. Uradni list RS, Ljubljana.
7. BUGARIČ, Bojan, JEROVŠEK, Tone, KERŠEVAN, Erik, KLADOŠEK, Roman, KORADEPURG, Štefka, KOVAČ, Polonca, PIRNAT, Rajko, PLIČANIČ, Senko, SAJEVEC-PLAVČAK, Natalija, TRPIN, Gorazd, VIRANT, Grega (2004). *Komentar zakonov s področja uprave*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
8. CIJAN, Rafael. in GRAFENAUER, Božo. (2002). *Upravno pravo*. Pravna fakulteta, Maribor.
9. COLNAR, Marko (2006). *Kako do prenove slovenske uprave*. GV Založba, Ljubljana.
10. HORVAT, Mitja (1992). *Nadzor nad normativno dejavnostjo upravnih organov*. Vestnik za javno upravo, letnik 28, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
11. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo. Ljubljana.
12. JEROVŠEK, Tone, TRPIN, Gorazd, BUGARIČ, Bojan, HORVAT, Mitja, KERŠEVAN, Erik, MUŽINA, Aleksij, PLIČANIČ, Senko, KOVAČ, Polonca (2004). *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP): s komentarjem*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
13. KOVAČ, Polona, BIZJAK, Domen, KORADE PURG, Štefka (2009). *Delovanje inšpekcij v Sloveniji – od zakonitosti k učinkovitosti*. Inštitut za delo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
14. KOVAČ, Polonca (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
15. LAINŠČEK, Robert (2007). *Pooblastila in status upravne inšpekcije pri nadzoru upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil v Republiki Sloveniji*. Magistrsko delo Pravne fakultete, Ljubljana.
16. PUSIĆ, Eugen (1968). *Nauka o upravi – 2. dopolnjena izdaja*. Grafički zavod Hrvatske: Pravni fakultet, Zagreb.
17. RAKOČEVIČ, Slobodan (1994). *Državna uprava – vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.

18. REMIC, Matjaž (2004). *Delo upravne inšpekcije in zakonodaja*. Slovenska uprava, letnik 4, št. 4. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
19. STROJIN, Tone (1996). *Inšpekcijsko nadzorstvo*. Visoka šola za zdravstvo, Ljubljana.
20. ŠMIDOVNIK, Janez (1985). *Teoretične osnove upravljanja*. Višja upravna šola, Ljubljana.
21. TRPIN, Gorazd (1995). *Rast uprave – patološki pojav ali objektivna nujnost*. Javna uprava, Ljubljana.
22. VIRANT, Grega (2009). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
23. VUČKOVIĆ APOHAL, Lidija, BREZOVNIK, Boštjan, GRAFENAUER, Božo, KORADE PURG, Štefka, KOVAČ, Polonca, PIRC MUSAR, Nataša, PIRNAT, Rajko, ŠOLTES, Igor, TRPIN Gorazd, VIRANT, Gregor (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Uradni list RS, Ljubljana.

## **VIRI**

### **Pravni viri**

1. (1991). Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
2. (2003). Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Ur. list RS, št. 24/03, 61/05, 96/05, 28/06, 51/06.
3. (2002). Zakon o državni upravi (ZDU-1). Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03, 61/04, 97/04, 123/04, 24/05, 93/05, 113/05, 126//07, 48/09.
4. (2002). Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Ur. list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07.
5. (2002). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Ur. list RS, št. 56/02, 23/05, 35/05, 32/06 63/07, 65/08.
6. (2003). Zakon o prekrških (ZP-1). Ur. list RS, št. 07/03, 86/04, 23/05, 44/05, 55/05, 40/06, 51/06, 70/06, 115/06, 03/07, 11/08, 211/08, 108/09, 09/11.
7. (2002). Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Ur. list RS, št. 56/02, 72/03, 115/03, 126/03, 20/04, 70/04, 53/05, 70/05, 14/06, 32/06, 68/06, 110/06, 57/07, 95/07, 17/08, 58/08, 48/09, 91/09, 108/09, 13/10, 59/10.
8. (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05, 119/05, 24/06, 126/07, 65/08, 08/10.
9. (1994). Zakon o upravi (ZUpr). Ur. list RS, št. 67/94, 56/02.
10. (2003). Uredba o organih o sestavi ministrstev. Ur. list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 63/09, 69/10.
11. (2005). Uredba o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 68/06, 32/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10.

### **Elektronski viri**

1. Ministrstvo za javno upravo (2011 a). *Inšpektorat za javno upravo*. Dostopno 17. 11. 2011 na: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/inspektorat\\_za\\_javno\\_upravo/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/inspektorat_za_javno_upravo/)



2. Ministrstvo za javno upravo (2011 b). *Organigram ministrstva za javno upravo*. Dostopno 17. 11. 2011 na: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJP/Slike/Organigram MJU\\_17. 10. 2011.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJP/Slike/Organigram_MJU_17.10.2011.pdf)
3. ŠTRIKER, Marijan (2006). *Strah pred upravno inšpekcijo je nepotreben – intervju*. Dostopno 27. 12. 2011 na: <http://www.izzivi.eu/?q=node/56>
4. Upravna svetovalnica (2011). *Navadno vročanje, če organ poziva ali vabi le vljudnostno?* Dostopno 27. 12. 2011 na: [http://www.fu.uni-lj.si/mediawiki/index.php?title=Navadno vro%C4%8Danje, %C4%8De organ poziva ali vabi le vljudnostno%3F](http://www.fu.uni-lj.si/mediawiki/index.php?title=Navadno_vro%C4%8Danje,%C4%8De_organ_poziva_ali_vabi_le_vljudnostno%3F)

### **Ostali viri**

1. Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2005 (2006). Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana.
2. Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2006 (2007). Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana.
3. Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2007 (2008). Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana.
4. Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2008 (2009). Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana.
5. Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2009 (2010). Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana.
6. Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2010 (2011). Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana.
7. Slovar slovenskega knjižnega jezika (2002). Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana.