

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Irena Kmetič**

**Mentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek**

**INŠPEKCIJSKI NADZOR.  
PRIMER INŠPEKTORATA REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA DELO**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2004**

## KAZALO

<b>1. UVOD</b> .....	<b>3</b>
1.1. NAMEN IN CILJ DELA .....	4
1.2. STRUKTURA DELA .....	4
1.3. METODOLOGIJA.....	4
<b>2. INŠPEKCIJSKI NADZOR</b> .....	<b>6</b>
2.1. TEMELJNI KONCEPTI .....	6
2.2. ZGODOVINA RAZVOJA IN DELOVANJA INŠPEKCIJSKIH SLUŽB .....	9
2.2.1. <i>INŠPEKCIJSKE SLUŽBE V KRALJEVINI JUGOSLAVIJI</i> .....	9
2.2.2. <i>INŠPEKCIJSKE SLUŽBE V SOCIALISTIČNI REPUBLIKI SLOVENIJI</i> .....	10
2.2.3. <i>DRUŽBENI NADZOR IN INŠPEKCIJA</i> .....	12
2.3. INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	13
2.3.1. <i>TEMELJNA NAČELA DELOVANJA INŠPEKCIJSKIH SLUŽB</i> .....	15
2.3.2. <i>ORGANIZIRANOST INŠPEKCIJSKIH SLUŽB</i> .....	16
2.4. ZAKON O INŠPEKCIJSKEM NADZORU .....	19
2.4.1. <i>INŠPEKCIJSKI SVET</i> .....	20
2.4.2. <i>PRISTOJNOSTI IN POOBLASTILA INŠPEKTORJEV</i> .....	20
2.4.3. <i>BISTVENE NOVOSTI, KI IZHAJAJO IZ ZAKONA O INŠPEKCIJSKEM NADZORU</i> .....	21
2.5. INŠPEKTORATI V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	27
2.6. INŠPEKCIJSKE SLUŽBE V EVROPSKI UNIJI .....	29
<b>3. INŠPEKTORAT RS ZA DELO</b> .....	<b>31</b>
3.1. PRISTOJNOSTI IN ZAKONODAJA .....	31
3.2. ORGANIZIRANOST INŠPEKTORATA .....	33
3.2.1. <i>NALOGE POSAMEZNIH NOTRANJIH ORGANIZACIJSKIH ENOT INŠPEKTORATA</i> .....	34
3.3. UKREPI IN POOBLASTILA INŠPEKTORATA RS ZA DELO PO MATIČNEM ZAKONU O INŠPEKCIJI DELA.....	38
3.4. TEMELJNI PODROČJI NADZORA INŠPEKTORATA ZA DELO .....	43
3.4.1. <i>INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO NA PODROČJU VARNOSTI IN ZDRAVJA PRI DELU</i> .....	45
3.4.1.1. Zgodovina uveljavljanja varnosti in zdravja pri delu v Sloveniji .....	45
3.4.1.2. Mednarodne konvencije .....	46
3.4.1.3. Nacionalni program varnosti in zdravja pri delu.....	46
3.4.1.4. Zakonodajni okvir varnosti in zdravja pri delu .....	47
3.4.1.5. Obseg Zakona o varnosti in zdravju pri delu .....	48
3.4.1.6. Drugi predpisi, ki se nanašajo na področje varnosti in zdravja pri delu .....	49
3.4.1.7. Nadzor nad izvajanjem predpisov .....	50
3.4.1.8. Obveznosti Inšpektorata za delo v zvezi s prostim pretokom blaga na skupnem evropskem trgu .....	52
3.4.1.9. Predlogi Inšpektorata za nadaljnje delo na področju nadzora varnosti in zdravja pri delu.....	53
3.4.1.10. Ocena stanja na področju varnosti in zdravja pri delu .....	54
3.4.2. <i>INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO NA PODROČJU DELOVNIH RAZMERIJ</i> .....	55
3.4.2.1. Zakon o delovnih razmerjih .....	55

3.4.2.2. Ureditvena odločba inšpektorja za delo .....	56
3.4.2.3. Pristojnosti in naloge Inšpektorata za delo na področju delovnih razmerij ....	58
3.4.2.4. Ostale pristojnosti oziroma naloge Inšpektorata za delo, ki izhajajo iz ZDR.	61
3.4.2.5. Ocena stanja na področju delovnih razmerij .....	65
3.4.2.6. Predlogi Inšpektorata za nadaljnje delo na področju delovnih razmerij .....	66
2.4.3. <i>USMERJENE AKCIJE NADZORA IN SKUPNE KOORDINIRANE AKCIJE</i> .....	66
<b>4. ZAKLJUČEK</b> .....	<b>68</b>
<b>5. LITERATURA IN VIRI</b> .....	<b>71</b>
5.1. KNJIGE IN ČLANKI.....	71
5.2. PRAVNI VIRI.....	72
5.3. DRUGI VIRI .....	73

## 1. UVOD

Nadzor se je in se še vedno povezuje z državo, z njeno avtoriteto in močjo. Oblast je vedno nadzorovala svoje podložnike oziroma njihovo ravnanje. Tisti, ki je imel oblast, je imel tudi pristojnost nadzora nad izvajanjem predpisov, ki jih je sprejel. Namen države je, da se zakoni in predpisi, ki jih sprejme, izvršujejo, saj drugače njen obstoj ne bi imel smisla. Zato tudi nadzoruje njihovo izvajanje in zato ustanovi razne nadzorne organe, ki jih danes poznamo predvsem kot inšpekcije.

Inšpekcijski nadzor je pomembna funkcija pri izvrševanju sprejetega pravnega reda. Od učinkovitega delovanja inšpekcijskih organov je močno odvisno spoštovanje pravnih predpisov. Med vsemi nadzornimi mehanizmi pa je tovrstni nadzor tudi najbolj podrejen državi. Vendar pa med državljani inšpekcijski nadzor ni najbolj priljubljen. Inšpekcija je beseda, ki jo neradi slišimo, še manj radi pa pridemo z njo v konkreten stik. Sicer je res naloga inšpekcijskih služb, da preverjajo ali se zakoni uresničujejo in izvajajo, ter izrekajo ukrepe za vzpostavitev stanja, predvidenega v zakonih, je pa njihova naloga tudi pomoč in svetovanje pri odpravljanju napak in razreševanju nejasnosti, ki se vedno pojavijo, kadar je uveljavljen kakšen nov predpis. Brez izvajanja nadzora, bi bili zakoni le mrtva točka na papirju in naloga inšpekcijskih služb je, da to preprečijo. S kontrolo oziroma nadzorom se ugotavlja, v kolikšni meri se uresničujejo naloge in cilji družbeno političnih skupnosti oziroma v kolikšni meri se upoštevajo predpisi in družbena pravila v teh skupnostih.

Nadzor se izvaja na vseh upravnih področjih. To so tista področja, kjer se izkazuje javni interes in kjer ta interes prepoveduje, zapoveduje ali omejuje posameznikom ali pravnim osebam določeno ravnanje. Način, kako delujejo inšpekcijske službe je relativno pomemben za razumevanje delovanja zakonov. Inšpekcijske službe morajo delovati v dobro ljudi, predvsem tistih, ki so v podrejenem položaju (na primer delavci nasproti delodajalcem), hkrati pa morajo varovati javni interes. Z razumevanjem njihovega delovanja bi ljudje dobili jasnejšo sliko o delovanju države in začutili pomembnost izvajanja zakonov in drugih predpisov. Naloga inšpekcij je dvojna: izvajanje nadzora v ožjem smislu (položaj, ko inšpektor pride do ugotovitve, da je prišlo do kršitve predpisa) ter izrekanje ukrepov za vzpostavitev stanja, skladnega s predpisi.

## **1.1. NAMEN IN CILJ DELA**

Namen tega dela je prikazati, kako deluje inšpekcijski nadzor, kjer je poseben poudarek namenjen Inšpektoratu RS za delo kot enemu izmed inšpektoratov, ki predstavlja konkreten primer delovanja inšpekcij. V nalogi bom med drugim predstavila delovanje, pooblastila in postopke nadzora, načela delovanja, pristojnosti in naloge inšpektorjev. Ker se vsi slej ali prej srečamo z delovno zakonodajo, to delo tudi osvetljuje nekatere zakone s tega področja in nakaže pravice, ki jih imamo nasproti delodajalcu pa tudi nasproti države (seveda v okviru delovanja inšpektorata za delo). Namen tega dela ni razčleniti delovno zakonodajo, saj bi bilo to delo preobsežno, pa tudi ne bi se skladalo z zamislijo naloge. V nekaterih delih je mogoče malo bolj podrobno opisana, toda le z namenom pojasniti delovanje omenjenega inšpektorata. Cilj dela je predstaviti inšpekcijski nadzor v Sloveniji s konkretnim primerom inšpektorata in s tem tudi učinkovitosti in uspešnosti teh služb. Sicer se posamezni inšpektorati razlikujejo po učinkovitosti njihovega dela, kljub temu pa ta primer predstavlja neko osnovo za predstavitev delovanja vseh inšpekcijskih služb.

## **1.2. STRUKTURA DELA**

Delo je v grobem sestavljeno iz dveh delov: predstavitev inšpekcijskega nadzora na splošno ter predstavitev Inšpektorata RS za delo. V prvem delu so na kratko opisani temeljni koncepti, ki se pojavijo v nalogi, zgodovina in razvoj inšpekcijskih služb na področju Slovenije in bivše Jugoslavije do danes, njihova organiziranost, pristojnosti, naloge, načela delovanja ter spremembe zakonodaje na tem področju. V drugem delu se osredotočim na Inšpektorat za delo. Predstavljen je matični zakon, organizacija inšpektorata, spremembe in veljavnost delovne zakonodaje, ločeno pa sta predstavljeni tudi glavni področji delovanja inšpektorata, to sta delovna razmerja ter varnost in zdravje pri delu. Predstavljeni so konkretni podatki s teh dveh področij, pa tudi predlogi za nadaljnje delo inšpektorjev in inšpektorata.

## **1.3. METODOLOGIJA**

Pri uporabi metodologije sem se osredotočila predvsem na analizo primarnih virov in sicer so bili moj glavni vir področni zakoni. Seveda ni šlo tudi brez sekundarnih virov, iz katerih sem dobila teoretično osnovo. Pomemben del pa so prispevala poročila o delovanju Inšpektorata

za delo, iz katerih sem dobila predstavljene statistične podatke. Uporabljena je tudi neke vrste zgodovinska analiza, saj naloga opisuje tudi preteklo stanje in ga primerja s sedanjim.

Kot primer inšpekcijskih služb je predstavljen inšpektorat za delo, ki je eden od inšpektoratov z nenehno naraščajočim obsegom dela. Ta inšpektorat sem izbrala zato, ker pokriva pomembno področje zakonodaje, in sicer delovno zakonodajo. Ker ta naloga nima kakšnega raziskovalnega pomena, temveč se osredotoča na povzemanje ugotovljenih dejstev, menim da so te metode primerne in zadostne. Omejitev teh metod je predvsem njihova opisnost, saj ne odkrivajo novi stvari, temveč le opisujejo že obstoječa dejstva. Poudariti je potrebno tudi dejstvo, da je o inšpekcijskem nadzoru napisano zelo malo literature.

## 2. INŠPEKCIJSKI NADZOR

### 2.1. TEMELJNI KONCEPTI

Nadzor je ena izmed funkcij javne oziroma državne uprave. Uprava ima več funkcij, ki jih posamezni avtorji različno razvrščajo. Po Žurgi (2001: 14-15) so funkcije uprave:

- izvajanje predpisov,
- priprava in izdaja upravnih aktov,
- inšpekcijsko in upravno nadzorstvo,
- nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti,
- zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države,
- pospeševanje gospodarskega, socialnega, kulturnega, ekološkega in splošnega družbenega razvoja,
- priprava zakonov, drugih predpisov in aktov ter opravljanje strokovno-tehničnih nalog za vlado,
- izvajanje strokovnih in drugih nalog v zvezi z upravljanjem nepremičnin in drugega premoženja Republike Slovenije (po pooblastilu Vlade RS).

Drugi avtorji drugače klasificirajo funkcije javne uprave. Tako na primer Haček (2001: 38) pravi, da ima državna uprava dve glavni funkciji:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti,
- pripravo strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti.

Znotraj teh dveh temeljnih funkcij pa loči več vrst nalog državne uprave. Virant (v Haček, 2001: 38) govori o vrstah dejavnosti državne uprave:

- regulativna (izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov ter drugih aktov zakonodajnega organa),
- kontrolno-nadzorna (nadzor nad izvajanjem predpisov),
- operativna (izdajanje posameznih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov),
- študijsko-analitična ter
- represivna.

Vsi pa se strinjajo, da je ena izmed nalog oziroma funkcij oprave nadzor nad izvajanjem predpisov. Kot pravi Trpin (1996: 45), je "delo uprave usmerjeno predvsem v izvrševanje in nadzor. Tudi tedaj, kadar uprava odloča, samo na ta način izvršuje odločitve drugih, saj nima nobene podlage za originarno odločanje."

Po Trpinu (1996: 46-47) opravlja uprava več vrst nadzornih funkcij. Prva je inšpekcijsko nadzorstvo, ki pomeni nadzor nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov. Druga nadzorna funkcija zajema nadzor nad delom organov lokalnih skupnosti. Pri tem ločimo nadzor nad nalogami iz originarnih pristojnosti lokalnih skupnosti ter nadzor nad prenešenimi nalogami. Uprava opravlja tudi nadzor nad zakonitostjo dela javnih podjetij in javnih zavodov ter instančno nadzorstvo v upravnih postopkih, pa tudi strokovno nadzorstvo nad delom javnih služb.

Inšpekcijski nadzor opravljajo organi državne uprave s posebnimi pooblastili. Ti organi so inšpektorati, ki so organizirani kot organi v sestavi ministrstev. V nadaljevanju bom predstavila nekatere temeljne koncepte, ki se pojavijo v nalogi.

## DRŽAVNA UPRAVA

Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 52/02, v nadaljevanju ZDU) v 1. členu določa, da državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge. 2. člen pravi, da uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. Svoje delo opravlja po pravilih stroke. Nadalje 5. člen določa, da mora biti uprava pri opravljanju svojega dela politično nevtralna, ravnati mora nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam. Uprava je dolžna zagotavljati javnost svojega dela, upošteva omejitve, ki izhajajo iz predpisov, ki urejajo varovanje osebnih in tajnih podatkov in drugih predpisov (6. člen).

## UPRAVNE NALOGE

ZDU v drugem poglavju opredeljuje upravne naloge. V 8. členu določa, da uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja strokovno pomoč pri oblikovanju politik. Uprava tudi izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema Državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade. Za izvajanje teh nalog uprava izdaja predpise in posamične akte ter interne akte, vstopa v imenu in za račun države v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja (10. člen ZDU). Uprava opravlja inšpekcijski nadzor nad



izvajanjem predpisov. V 14. členu je določeno, da upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v sestavi in upravne enote.

### ORGAN V SESTAVI

Organ v sestavi ministrstva se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma, če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog (14. člen ZDU). "Najbolj klasična oblika organa v sestavi je inšpektorat. Ustanovi se za opravljanje inšpekcijskega nadzorstva. Glede na to je tipični predstavnik funkcionalne organiziranosti upravnega organa" (Trpin, 1996: 46).

Zakon o državni upravi v 23. členu opredeljuje razmerje med ministrstvom in organom v njegovi sestavi. Organ v sestavi izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi, in finančnim načrtom, ki se sprejme v skladu z zakonom o javnih financah. Drugi odstavek tega člena določa, da daje minister organu v sestavi usmeritve za delo organa, obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme ukrepe, ter mu o tem poroča. Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi (24. člen ZDU), predstojnik organa pa mora ministru poročati o delu organa in o vseh pomembnejših vprašanjih z njegovega področja.

### INŠPEKCIJSKI NADZOR

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Ur. l. RS, št. 56/02, v nadaljevanju ZIN) v 2. členu opredeljuje inšpekcijski nadzor kot nadzor, ki ga opravlja državna uprava nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. V drugem odstavku istega člena določa, da inšpekcijski nadzor izvršujejo inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. Inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki se organizirajo za posamezno upravno področje (8. člen ZIN).

### INŠPEKTORAT

Inšpekcije delujejo v inšpektoratih, ki imajo status samostojnega organa v sestavi ministrstva (8. člen ZIN). Predstojnik inšpektorata je glavni inšpektor (9. člen). V 10. členu ZIN so opredeljene naloge glavnega inšpektorja. Ta vodi in predstavlja inšpektorat, organizira in

koordinira delo inšpektorata ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije.

## INŠPEKTOR

ZIN v 2. členu opredeljuje inšpektorja kot uradno osebo s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. Pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora so inšpektorji v okviru svojih pooblastil samostojni (4. člen). Inšpektor mora imeti za svoje imenovanje univerzitetno ali strokovno izobrazbo, najmanj pet let delovnih izkušenj in strokovni izpit za inšpektorja (12. člen ZIN).

## **2.2. ZGODOVINA RAZVOJA IN DELOVANJA INŠPEKCIJSKIH SLUŽB**

### **2.2.1. INŠPEKCIJSKE SLUŽBE V KRALJEVINI JUGOSLAVIJI**

Inšpekcijske službe so se pojavile že v Kraljevini Jugoslaviji. Takrat je bila država razdeljena na banovine. Banovine so predstavljale hkrati samoupravne in državne enote, ban pa je bil predstavnik banovinske samouprave.

Pri vsaki banovinski upravi je bilo določeno število inšpektorjev, ki so v banovem imenu opravljali nadzor nad delovanjem področnih organov. Inšpektorji so bili pomožni organi bana v vseh primerih javne varnosti. V imenu bana so opravljali nadzor nad okrajnimi upravami in organi. Okrožni inšpektor je bil visok državni uradnik in je bil v kraju, kjer je imel sedež, predstavnik vlade. Nadzorna dejavnost organov državne uprave je bila opredeljena z različnimi materialnimi predpisi, ki so določali posamezna upravna področja (glej Bostič, 1986: 36-37).

Inšpekcijski organi niso imeli lastnih pristojnosti. Organizirani so bili v sestavi posameznih resornih upravnih organov in tudi nastopali so v imenu teh organov. Organi za opravljanje inšpekcijskih zadev so bili vključeni v posamezna ministrstva. Področni inšpektorji so bili podrejeni generalnim in banovinskim inšpektorjem, od katerih so dobivali napotke za svoje delo. Pooblastila za delo generalnih inšpektorjev je določal zakon.

Najpomembnejši nadzorni organ je bila glavna kontrola, ki je nadzirala javno in državno financiranje. Bostič (1986: 37) pravi, da so imeli posebna pooblastila delovni inšpektorji. Opravljali so nadzor nad izvajanjem predpisov iz področja dela in higiensko-tehničnega

varstva delavcev. Nadzorovali in pregledovali so delavnice, delovni čas, razreševali so spore med delavci in delodajalci in drugo.

## **2.2.2. INŠPEKCIJSKE SLUŽBE V SOCIALISTIČNI REPUBLIKI SLOVENIJI**

Povojni razvoj nadzora v SFRJ od osvoboditve leta 1945 naprej lahko razdelimo na 4 obdobja. Prvo vključuje čas od osvoboditve do prvih zametkov samoupravljanja, drugo obdobje od uvajanju samouprave do sprejetja ustave SFRJ leta 1963, tretje obdobje obsega čas od leta 1963 do sprejetja ustave leta 1974 in četrto obdobje čas po sprejemu ustave SFRJ leta 1974. Bostič (1986) meni, da ta obdobja dajejo tudi posebno značilnost razvoju nadzora, ki je doživel velike spremembe.

V prvem obdobju so nadzor vodila ministrstva s področja gospodarskih panog, državna kontrolna komisija, organi za notranje zadeve, tržna in finančna inšpekcija ter inšpekcija dela. Poleg pristojnih nadzornih organov v posameznih ministrstvih je imela največjo pristojnost komisija državne kontrole. Državna kontrola je tedaj že vnašala določene elemente podružbljanja nadzora, ki se kaže z delovanjem državljanov in v ustanovitvi ljudskih inšpekcij. Te inšpekcije so sodelovale z okrajnimi, mestnimi in rajonskimi komisijami in nadzorovale delo organov.

V drugem obdobju je prehajala nadzorna funkcija v pristojnost posameznih upravnih organov. Kontrolne organizacije prenehajo z delom, povečajo se pristojnosti skupščinske vladavine in ljudskih odborov. Hkrati z družbenim samoupravljanjem se pojavijo prve dileme o tem, kako organizirati učinkovit nadzorni sistem. Nadzorni organi niso delovali le ozko po normativnih predpisih, temveč so že uporabili določene preventivne oblike nadzora. V začetku leta 1958 se v občinah ustanovijo organi družbenega nadzora občinskih ljudskih odborov (Bostič, 1986).

V tretjem obdobju se utrjuje družbeni nadzor nad delom državnih organov in nad delom organizacij, ki opravljajo zadeve posebnega družbenega pomena. Organi nadzora postanejo samostojnejši, za svoje delo pa neposredno odgovorni skupščinam družbeno političnih skupnosti in njihovim izvršilnim organom. Poleg pravne opredelitve komisije državne kontrole je bilo v posebnih predpisih opredeljeno tudi delovanje in organiziranost posameznih inšpekcij, ki so neposredno nadzorovale izvrševanje zakonov in drugih predpisov.

Z zakonom o državni upravi iz leta 1956 so bile določene funkcije inšpekcijske kontrole, ki so postale posebna oblika upravnega nadzora. Ustanovljeni so bili inšpektorati v samostojnih upravnih organih. Zakon je predpisoval posebna pooblastila inšpektorjev. Zvezni in republiški inšpektorji so lahko opravljali določena nadzorna opravila v družbenopolitičnih skupnostih nižje stopnje.

S sprejetjem ustavnega zakona leta 1953 je dobil inšpekcijski nadzor posebno družbeno vlogo; postal je posebna upravno-strokovna dejavnost s posebej urejenimi postopki in posebnimi pooblastili. Inšpekcijske službe so postale posebna specializirana oblika upravnega delovanja z nalogo, da opravljajo neposredni nadzor nad izvrševanjem zakonov in drugih predpisov ter samoupravnih splošnih aktov. Organizirane so bile na zvezni in republiški ravni in tudi že v posameznih družbeno političnih skupnostih po resornem načelu v sestavi upravnih organov.

Z ustavo, sprejeto leta 1963, se uveljavi funkcionalno načelo, inšpekcijske službe prehajajo v pristojnost občinskih skupščin, s čimer se veča njihovo število, pojavijo pa se tudi težnje po oblikovanju t.i. medobčinskih inšpekcijskih služb. Bostič meni, da se s tem pojavijo negativni vplivi na delo inšpekcijskih služb, ki so ovirali njihovo samostojnost in objektivno nadzorstvo. Nadzorne funkcije organov javne uprave oziroma organov za inšpekcijsko nadzorstvo so bile v tem času nedorečene, zato ti organi niso bili primerno organizirani in tudi ne primerno vključeni v družbenopolitični sistem.

Poleg nove ustave je bil leta 1974 sprejet tudi nov zakon o inšpekcijah (Ur. l. SRS, št. 13/74), ki je podrobneje predpisoval organizacijo in pristojnost inšpekcijskih služb in s tem izboljšal njihov status. Zakon je dajal prednost združevanju inšpekcij tako znotraj občinske uprave kakor tudi na ravni medobčinskega sodelovanja. Ugotovljeno je bilo, da so bile inšpekcijske službe neučinkovite predvsem zaradi neprestanih vplivov na njihovo delo, neprimerne družbenega odnosa, neprimerne organizacije in kadrovske politike. Leta 1978 je bila ustanovljena posebna komisija za koordinacijo dela upravnih organov, v kateri so bili med drugimi tudi predstojniki inšpekcijskih služb. Največ pozornosti je bilo namenjene delu inšpekcijskih služb, predvsem pa sodelovanju inšpekcijskih in drugih organov nadzora in koordinacije nadzornih služb (glej Bostič, 1986: 55-56).

Strojin (1994: 34) meni, da so bili po zakonu o sistemu državne uprave in o Izvršnem svetu Skupščine RS upravni organi (z inšpektorati v sestavi in brez) odgovorni Skupščini RS za zakonito, popolno in pravočasno opravljanje nalog in zahtev iz svojega delovnega področja in so bili dolžni predložiti zborom skupščine posamezna važnejša vprašanja iz svojega delovnega področja, dajati pobude ter predlagati ukrepe v zvezi z izvajanjem politik in

zakonov, obveščati Skupščino o svojem delu, dajati podatke in obvestila ipd. Inšpektorati so imeli pravico zahtevati od izvršnega sveta družbenopolitičnih skupnosti, da zavzame načelna stališča do posameznih vprašanj pri izvajanju politik in zakonov, predložiti skupščini pomembnejša vprašanja iz svojega delovnega področja in predlagati ukrepe.

### **2.2.3. DRUŽBENI NADZOR IN INŠPEKCIJA**

Nadzorna funkcija izhaja iz nekdanjih policijskih funkcij upravnih organov v sestavine neposrednega družbenega nadzora. Takšna izhodišča je nakazal že Marx (marksistični pojem kontrole družbe, Bostič, 1986), ki je dejal, da je kontrola družbe neposredni nadzor ljudi, ki so organizirani v različne družbene mehanizme in uporabljajo nove metode in demokratične oblike poseganja v realna družbena dogajanja.

Po Strojnu (1991: 32) je "nadzorstvo funkcija inšpekcijskih organov, kar pomeni več kot pristojnost teh organov, kajti funkcija nadzorstva pomeni aktivno izvajanje te pristojnosti inšpekcijskih organov". Kardelj (v Bostič, 1986: 51): "Nadzorstvo je nekaj neizogibno potrebnega. Brez družbene kontrole in inšpekcije ni mogoče zagotoviti ne enotnosti sistema ne zdravega razvoja skupnosti. Toda nadzorstvo je vendarle samo sekundarno, pomožno sredstvo... in obratno, če bi se predvsem orientirali na kontrolo in inšpekcijo, zanemarili pa razvoj odnosov v družbeni bazi, to ne bi veliko pomagalo."

Nadzorne funkcije v SFRJ so se nenehno prilagajale obstoječim družbenopolitičnim in ekonomskim družbenim odnosom. Preoblikovanje nadzornih funkcij je potekalo od klasičnih oblik nadzora državnih organov k usposabljanju in dograjevanju sistemov samoupravnega nadzora. Nadzorno funkcijo so opravljali predvsem upravni organi družbenopolitičnih skupnosti, v katere so bili vključeni tudi organi za inšpekcijsko nadzorstvo (glej Bostič, 1986: 12-13). Njihovo delo je bilo podružbljeno in usmerjeno v preventivne in druge oblike demokratičnega poseganja v družbene odnose.

Strojin (1991: 39) ugotavlja razliko med inšpekcijo in nadzorstvom. V zvezi s tem pravi:

V razmerju do inšpekcije je nadzorstvo splošna in vsakodnevna dejavnost, rutinsko delo vseh upravnih organov z namenom varstva ustavnosti in zakonitosti. Inšpekcija se opravlja (...) tam in takrat, kadar je v nevarnosti ali pa je že ogroženo zdravje ljudi in človekovo okolje. Razlika je tudi v tem, da se nadzorstvo opravlja v zadevah, ki so splošnega pomena za državo in zato

nad delom občinskih upravnih organov, ki neposredno izvajajo zakone; inšpekcija pa se opravlja le nad izvrševanjem tistih zakonov in drugih predpisov, za katere izvajanje so dolžni skrbeti pristojni republiški upravni organi. Nadzorstvo je pristojnost tistih upravnih organov, ki varujejo splošni družbeni interes in odločajo o tem, kaj je v posameznem primeru splošnega pomena pravno dopustno in potrebno za varstvo javnega interesa.

### **2.3. INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO V REPUBLIKI SLOVENIJI**

S sprejetjem Zakona o ministrstvih (Ur. l. RS, št. 71/94 s spr.) in Zakona o upravi (Ur. l. RS, št. 67/94 s spr.) leta 1994 so prešle inšpekcijske službe v sestav ministrstev (postale so organ v sestavi). Inšpekcijski nadzor je bil vključen v sistem dela uprave kot posebna vrsta upravnega dela. Zadeve inšpekcijskega nadzorstva so opredeljene kot zadeve posebnega družbenega pomena. Inšpektorji postanejo za svoje delo oziroma za posledice, ki nastanejo zaradi nezakonitega in nedoslednega dela, disciplinsko, materialno in kazensko odgovorni, dobijo pa trajen mandat. Najpomembnejša postane njihova moralno-strokovna in moralno-etična odgovornost. Moralno-strokovna odgovornost je odgovornost za opravljanje nadzora in odločanje v skladu s cilji in nameni zakonov.

Inšpekcijski nadzor je sistemsko urejal zakon o upravi, posamezna področja inšpekcijskega nadzora pa vrsta področnih zakonov. Med posameznimi področji so obstajale dejanske razlike, ki zahtevajo posebne ureditve. Takšna ureditev je bila na mnogih mestih pomanjkljiva (npr. glede pooblastil, ukrepov, sankcij za primer oviranja inšpekcijskega nadzora). Neustrezna je bila ureditev vodenja inšpektoratov, saj je imel glavni inšpektor kot vodja inšpektorata status političnega funkcionarja.

Organizacija inšpekcij v inšpektoratih kot organih v sestavi ministrstev se je pokazala kot dobra rešitev. Ta organizacijska oblika zagotavlja inšpekcijam določeno samostojnost in omogoča učinkovitejše upravljanje s kadrovskimi in finančnimi viri. Ni pa bila urejena koordinacija dela inšpekcij, še zlasti na ravni enot inšpektoratov. Inšpektorati namreč delujejo skoraj v vseh ministrstvih, med njimi pa obstajajo mnoga skupna vprašanja in potrebe po usklajenem delovanju ter skupnih akcijah.

Inšpektorati so se ustanovili za opravljanje nadzorstva nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov s področja ministrstva. Inšpektorat vodi glavni inšpektor, ki je za svoje delo in delo inšpektorata odgovoren ministru. Ravnati mora v skladu z usmeritvami, obveznimi navodili in nalogi ministra in mu redno poročati o izvrševanju nalog inšpektorata.

V Zakonu o upravi (Ur. l. RS, št. 67/94) je bilo določeno, da inšpektor ne sme opravljati del, nezdržljivih z deli državnih organov. Pri opravljanju inšpekcijskega nadzora ima inšpektor pravico pregledati prostore, objekte in naprave ter dokumentacijo in zaslišati stranke in priče v upravnem postopku. Pravico ima brez predhodnega obvestila in brez dovoljenja vstopiti v prostore, ki so predmet inšpekcijskega nadzora. V primerih, da inšpektor ugotovi, da je kršen zakon ali kak drug predpis, ima pravico in dolžnost izrekat predpisane ukrepe. Prepove lahko tudi opravljanje dejavnosti do odločitve pristojnega organa.

Odločanje inšpekcijskih organov :

- prosti preudarek: inšpektor mora ravnati po zakonu, vendar pa lahko v določenih okoliščinah odloči po prostem preudarku, tako da izbere izmed več pravno možnih odločitev ob enakem dejanskem stanju tisto pravno odločitev, ki je v danem trenutku v skladu z javnim interesom in glede na namen zakona najprimernejša. Kadar odloča v korist stranke v postopku, mora paziti, da ne prekrši varstva pravic strank in varstva javnih koristi, torej da s tem ne posega v zakonite pravice drugih strank in v javni interes. Tako pooblastilo se lahko zaupa le strokovno usposobljenim inšpektorjem, ki so sposobni predvideti posledice, ki nastanejo zaradi tega.

- preventivno delovanje: inšpekcijsko nadzorstvo mora biti predvsem preventivno, s čimer naj bi preprečili nastanek nezakonitosti. V preventivno delo se vključuje predvsem strokovno svetovalno delo kot posebna oblika pravne pomoči državljanom ter gospodarskim in drugim subjektom. V primeru, da stranka preventivnega ukrepa ne upošteva, sprejme inšpektor predpisan represivni ukrep.

- represivni ukrepi: uporabi se jih tako, da inšpektorji kršitelje prijavijo pristojnim organom v kaznovanje. Represivni ukrep se mora dosledno uporabiti predvsem v primeru, ko kršitelj krši predpis namenoma in zavestno in če neupravičeno pridobi večjo materialno korist oziroma druge dobrine ter v primeru, kadar je prizadet javni interes ali interes ljudi.

Zakon o upravi je urejal delovanje inšpekcijskih služb do leta 2002, ko je bil sprejet Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Ur. l. RS, št. 56/02). To je prvi zakon, ki v celoti in samostojno ureja področje inšpekcijskega nadzora. V njem so zapisana načela inšpekcijskega nadzora, organizacija inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom. Kot vsak zakon, je tudi ta uvedel nekatere spremembe v delovanje inšpekcijskih služb. Zakon je podrobneje predstavljen v posebnem podglavju.

### **2.3.1. TEMELJNA NAČELA DELOVANJA INŠPEKCIJSKIH SLUŽB**

#### **Načelo samostojnosti in načelo odgovornosti**

Inšpektorji so po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (4. člen) pri opravljanju inšpekcijskega nadzora in v okviru svojih pooblastil samostojni. Svoje delo morajo opravljati samostojno, odgovorno in strokovno v skladu z zakonom. To pomeni, da samostojno ugotavljajo kršitve in izdajajo odločbe v upravnih stvareh. Pri tem niso vezani na navodila drugih organov. Takšen položaj inšpektorjev omogoča nepristransko in učinkovito izvrševanje njihovih pooblastil, kar prispeva k vzdrževanju pravnega reda.

#### **Načelo javnosti**

ZIN v 6. členu določa, da inšpektorji 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 njegovih določb. Na ta način je omogočen neposredni stik med delovanjem inšpekcij in interesom javnosti, to je da je le-ta o kršitvah njenih pravic oziroma pravnega reda tudi obveščena.

#### **Načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov**

Inšpektorji opravljajo svoje naloge z namenom varovanja javnega interesa, ki je izražen v zakonih in drugih predpisih, ter interesov pravnih in fizičnih oseb, ki bi bile s kršitvijo zakona in drugih predpisov prizadete. Pri postopanju in odločanju morajo inšpektorji omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavljajo svoje pravice, pri tem pa morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo drugih in ne v nasprotju z javno koristjo. Pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank se nasproti njim uporabljajo tisti s predpisi določeni ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa.

#### **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 (ZIN, 7. člen). Teža ukrepa, ki ga izrečejo, mora biti sorazmerna s težo kršitve. Pri določitvi roka za odpravo nepravilnosti mora inšpektor upoštevati različne okoliščine, ki so v posameznem primeru pomembne.



### **Vežanost uprave pri prostem preudarku**

Uporaba prostega preudarka je najbolj pogosta in značilna pri upravnem odločanju v konkretnih upravnih zadevah. V takih primerih pristojni upravni organ po končanem postopku izda konkreten upravni akt, upravno odločbo. Za prosti preudarek poznamo več oznak: diskrecija, diskrecijska pravica, diskrecijsko pooblastilo. Značilnosti prostega preudarka:

- 1) organ, ki odloča po prostem preudarku ima na izbiro dve ali več alternativ;
- 2) pri svojem odločanju je omejen tako, da mora vedno upoštevati javno korist;
- 3) konkretni upravni akt mora biti izdan v mejah zakonodajnega pooblastila in v skladu z zakonskim namenom;
- 4) v nekaterih primerih ima organ pravico, da zamolči (vse ali le nekatere) razloge za svojo odločitev (glej Šturm, 1998: 177).

"Upravni organi morajo imeti za vsako dejanje oporo in temelje v zakonu. Teorija, zakonodaja in praksa so dandanes močno omejile prosti preudarek. Upravni akti, izdani po prostem preudarku, niso pravno vezani. Pri izdajanju veljajo za upravne organe v polni meri zakonske določbe o upravnem postopku, potrebno je izrecno pooblastilo in možna je sodna kontrola" (Godec v Šturm, 1998: 178).

### **2.3.2. ORGANIZIRANOST INŠPEKCIJSKIH SLUŽB**

Inšpektorati so organi v sestavi ministrstev. Takšno organiziranost je določil že zakon o upravi, Zakon o inšpekcijskem nadzoru pa je to organiziranost obdržal. Rakočević (1994: 185) ugotavlja:

Posebni upravni organi v sestavi samostojnega upravnega organa ali pod njegovim nadzorstvom se običajno ustanovijo, kadar je narava določenih nalog iz dotičnega resorja takšna, da je treba organizirati posebno, v določenem pogledu specializirano službo. Samo po sebi se razume, da mora področje organa v sestavi spadati v delovno področje samostojnega organa. Položaj in stopnja samostojnosti organov v sestavi je različna od položaja do položaja in samostojnosti notranjih organizacijskih enot. Organ v sestavi sicer tudi ni v celoti odgovoren navzven, tudi njegove relacije nasproti izvršilnemu in predstavniskemu organu potekajo preko samostojnega resornega organa.

Organizacijo organov in organizacij v sestavi je urejal Zakon o vladi (Ur. l. RS, št. 4/93, 23/96 in 47/97). Vprašanje, ki se je v zvezi s tem pojavljalo je, ali je to smiselno, saj je bilo potrebno

za ustanovitev, odpravo ali spremembo delovnega področja nekega organa spremeniti kar zakon, to pa zahteva dolgotrajne postopke. V tistem času, ko je zakon spremenjen, mogoče sprememba ni več aktualna ali relevantna. Novi zakon o državni upravi pa je ukinil organe v sestavi kot zakonsko kategorijo. Sedaj so organi v sestavi glede ustanovitve, preoblikovanja oziroma ukinitve in delovnega področja materija vladne uredbe. Vlada tako sama določi organizacijo državne uprave. Ustava zahteva zakonsko določitev le osnovne organizacijske sheme uprave, to je do ravni ministrstev (Kovač: 2002: 217).

Razmerja med ministrom in upravnim organom ali organizacijo v sestavi so hierarhična. Za takšno razmerje je značilno, da hierarhično višji organ daje usmeritve, navodila, strokovne napotke in strokovno pomoč za njegovo delo, nadzira njegovo delo in podobno. Hierarhično višji organ ima občasno tudi pravico substitucije – pravico opraviti nalogo, ki je v pristojnosti podrejenega organa, če je ta ne opravi v roku. Podrejeni organ ima dolžnost poročati o svojem delu, njegov predstojnik pa je odgovoren predstojniku nadrejenega organa (glej Virant, 2002: 101). "Ker je politični vrh uprave vlada, se morajo ministri pri svojem delu ravnati po političnih usmeritvah vlade ter ji poročati o svojem delu. Prav tako minister usmerja in nadzoruje delo organov v sestavi ministrstva in jim daje obvezna navodila za delo" (Grad v Kavčič in Grad, 2000: 277).

Inšpekcijski nadzor je bil do sprejema Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Ur. l. RS, št. 56/02) urejen v zakonu o upravi in v številnih področnih zakonih. ZIN je na enak način uredil in poenotil delovanje vseh državnih inšpekcijskih služb. Pred tem zakonom so med posameznimi inšpekcijskimi službami obstajale velike razlike, ki so nekaterim inšpekcijskim službam določale široke pristojnosti za delovanje in ukrepanje, druge pa takih pooblastil niso imele, zato je bilo v tem pogledu njihovo delovanje omejeno in posledično neučinkovito. S sprejetjem ZIN pa so zagotovljene vsem državnim inšpekcijskim organom enake možnosti ukrepanja z vsemi pooblastili za zagotavljanje nadzora nad izvajanjem predpisov, za katere so pristojne (Kladošek, 2002).

"V zvezi z organiziranjem inšpekcijskih služb je bilo doslej podanih veliko različnih predlogov. Najpogostejši so bili predlogi, da je treba pristojnosti izvajanja inšpekcijskega nadzora vrniti na lokalno raven, na upravne enote, na občine in na prihodnje regije. Drugi predlogi so se nanašali na ukinitve inšpektoratov kot organov v sestavi ministrstev in njihovo popolno vključitev v organizacijsko strukturo ministrstev. Že vrsto let pa so stari predlogi o

izločitvi inšpektoratov iz matičnih ministrstev in vključitev vseh inšpektoratov v enotno skupno ministrstvo inšpektoratov" (Kladošek, 2002: 163).

Najbolj pogosto vprašanje, ki se je v preteklosti pojavljalo v zvezi z inšpekcijskimi službami, je stopnja njihove represivnosti. Inšpekcijske službe so izšle iz policijskih nalog države, ki so že po svoji naravi represivne, zato je bilo pomembno opredeliti, koliko te represije obdržati oziroma koliko naj bo preventivnega delovanja. Pojavljalo se je tudi vprašanje funkcionalne ali resorne organiziranosti v smislu boljše učinkovitosti inšpekcijskega nadzorstva.

Do leta 1995 so bili inšpekcijski organi organizirani na republiške, medobčinske in občinske inšpekcije, v čemer je bilo nekaj slabosti. Velik očitok je bil namenjen vplivu lokalne politike na usmerjanje delovanja inšpekcijskih organov. Druga slabost je bila razdrobljenost in s tem povezana razdrobljena strokovnost. Ljudje so bili zaradi tega različno obravnavani, uporabljeni so bili različni ukrepi za istovrstne kršitve zakonodaje (Kladošek, 2002: 163). Pozitivna značilnost funkcionalne ureditve pa je bila urejenost pogojev za delo in hitra odzivnost na posamezne dogodke.

Inšpekcije so se temeljito reorganizirale leta 1995, ko so bile naloge inšpekcijskega nadzora prenesene z občin na ministrstva oziroma na inšpektorate v njihovi sestavi. S prenosom inšpekcijskega nadzora z občinskih organov na inšpektorate, se je močno zmanjšal vpliv lokalne politike na odločanje v posameznih inšpekcijskih zadevah. Prednosti prejšnje funkcionalne ureditve pa so pomanjkljivosti današnje resorne organiziranosti. Inšpekcijski organi v izpostavah in enotah so različno opremljeni z informacijsko tehnologijo. Urejanje elementarnih razmer za delo, problemi z materialnimi pogoji za delo, s službenimi prevozi in podobno, zahtevajo dodatno obremenjevanje inšpekcijskih organov. V prid resornemu organiziranju inšpektoratov pa govori dejstvo, da lahko določeno področje enotno pokrivajo inšpekcijski organi z enakimi navodili, z enako uporabo zakonov in z enakim ukrepanjem za istovrstna dejanja pri kršenju posameznih določil zakonodaje. Resorna organiziranost daje možnosti interakcije, uporabe povratnih organizacij in odzivnost na ukrepanje v smislu evalvacije svoje politike.

Inšpekcijski nadzor je pomemben del izvršilne funkcije ministrstva, ki si mora svojo neodvisnost zagotoviti v strokovni samostojnosti in s preglednim delovanjem, z videnjem problematike in z odzivanjem nanjo.

S sprejemom novega zakona so se pojavila nova vprašanja o organiziranosti inšpektoratov. Razlogi, da inšpekcije ostanejo v okviru resornih ministrstev so (Kladošek, 2002):

- inšpekcijski nadzor predstavlja pomemben del izvršilne funkcije ministrstva,
- preko inšpekcijskega nadzora lahko ministrstvo zagotavlja uresničevanje predpisov v realnem življenju,
- za organiziranost inšpekcij izven ministrstev obstaja tudi ustavna ovira (upravne naloge opravljajo ministrstva).

Zakon o inšpekcijskem nadzoru v 8. členu določa, da inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki se organizirajo za posamezno upravno področje. Inšpekcije delujejo v inšpektoratih, ki imajo status samostojnega organa v sestavi ministrstva. Če v inšpektoratu deluje več inšpekcij, se oblikujejo ustrezne notranje organizacijske enote. Izjemoma lahko inšpekcija deluje v organu v sestavi, ki ni inšpektorat, če tako določa poseben zakon ali uredba.

Inšpektorat in inšpekcijo, ki je organizirana kot notranja organizacijska enota v ministrstvu, vodi in predstavlja glavni inšpektor. Položaj glavnega inšpektorja kot direktorja organa v sestavi je v skladu z določili zakona o javnih uslužbencih. Če je v inšpektoratu organiziranih več inšpekcij, vodi delo posamezne inšpekcije direktor. Če inšpekcija deluje v organu v sestavi, ki ni inšpektorat, vodi delo inšpekcije direktor inšpekcije (9. člen ZIN).

## **2.4. ZAKON O INŠPEKCIJSKEM NADZORU**

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (UL RS, št. 56/02, v nadaljevanju ZIN), ki je bil sprejet leta 2002, ureja splošna vprašanja inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom.

Za inšpekcije, katerih delovanje urejajo posebni zakoni, se ta zakon uporablja samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena s posebnimi zakoni. Glede vseh postopkovnih vprašanj, ki niso urejena s tem zakonom ali s posebnim zakonom, pa se uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek. Glede na podano, se zakoni, ki urejajo posamezne področne inšpekcije, uporabljajo kot *lex specialis*. Za vprašanja, ki niso urejena s temi zakoni, se uporablja zakon o inšpekcijskem nadzoru. Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02) pa se uporablja glede vseh postopkovnih vprašanj, ki niso urejena z ZIN ali specialnimi zakoni. Ob tem je potrebno opozoriti na izjemo, ki se nanaša na izbiro ukrepov, in sicer se uporabijo ukrepi, ki so za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. Pri tem mora inšpektor upoštevati načelo sorazmernosti, kar pomeni, da upošteva težo kršitve.

Če gre za grobe kršitve, lahko zavezanca kaznuje tudi po zakonu, ki določa za isto kršitev strožji ukrep.

Ta zakon se ne uporablja za upravno, proračunsko in obrambno inšpekcijo ter za druge oblike notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti.

#### **2.4.1. INŠPEKCIJSKI SVET**

Zakon o inšpekcijskem nadzoru določa tudi ustanovitev inšpekcijskega sveta. Delovanje tega ureja v 14. členu, ki pravi, da se za medsebojno koordinacijo dela različnih inšpekcij ustanovi Inšpekcijski svet kot stalno medresorno delovno telo. Člani Inšpekcijskega sveta so glavni inšpektorji in direktorji inšpekcij oziroma drugi predstavniki organov v sestavi, v katerih se opravlja inšpekcijski nadzor.

Inšpekcijski svet na področjih, kjer je za doseganje večje učinkovitosti in delovanja inšpekcij potrebno usklajeno ravnanje več inšpekcij, usklajuje načrte dela inšpekcij, načrtuje skupno izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora ter predlaga oblikovanje skupin inšpektorjev pri skupnem izvajanju nalog ter odloča o načinu njihovega dela. Inšpekcijski svet tudi obravnava skupna vprašanja, povezana s problemi pri delovanju inšpekcij, in o tem obvešča vlado. Usklajuje tudi reševanje organizacijske, prostorske, materialne, finančne in administrativne problematike delovanja območnih enot in izpostav inšpektoratov.

#### **2.4.2. PRISTOJNOSTI IN POOBLASTILA INŠPEKTORJEV**

ZIN v posebnem poglavju opredeljuje pooblastila inšpektorjev. V 18. členu določa, da inšpektor samostojno opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, vodi upravni postopek ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku. Pooblastilo za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora izkazuje s službeno izkaznico in značko.

Pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ima inšpektor pri fizični ali pravni osebi, pri kateri opravlja inšpekcijski nadzor, pravico (19. člen):

- pregledati prostore, objekte, naprave, delovna sredstva, predmete, blago, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo državnih organov, gospodarskih družb, zavodov, drugih organizacij in skupnosti ter zasebnikov;
- zaslišati stranke in pričë v upravnem postopku;

- pregledati listine, s katerimi se 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 osebe, prostore, objekte, postroje, napeljave in druge predmete;
- reproducirati listine, avdiovizuelne zapise in druge dokumente;
- zaseči predmete, dokumente in vzorce v zavarovanje dokazov;
- opraviti dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzora.

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 kršitve zakonov ali drugih predpisov in če s tem ne ovira dejavnosti fizične ali pravne osebe.

20. člen določa tudi, da ima inšpektor pravico brez predhodnega obvestila ter brez dovoljenja zavezanca oziroma njegove odgovorne osebe, ne glede na delovni čas, vstopiti v prostore in objekte ter k opremi in napravam zavezanca. Zavezanec pa lahko inšpektorju, ki nima odločbe pristojnega sodišča, odkloni vstop v stanovanjske prostore.

Zakon v 23. členu določa tudi pomoč policije. Zavezanec mora inšpektorju omogočiti nemoteno opravljanje inšpekcijskega nadzora. V primeru, če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora naleti na fizični odpor ali tak odpor pričakuje, lahko zahteva pomoč policije.

### **2.4.3. BISTVENE NOVOSTI, KI IZHAJAJO IZ ZAKONA O INŠPEKCIJSKEM NADZORU**

Zakon o inšpekcijskem nadzoru je uvedel nekatere spremembe v delovanje inšpekcijskih služb. Te spremembe so navedene v nadaljevanju.

#### ***Vstop v poslovne in druge prostore, ki ne pripadajo zavezancu (21. člen)***

V zvezi s tem zakon določa, da mora lastnik ali posestnik poslovnih, proizvodnih ali drugih prostorov in zemljišč, ki jih je v okviru postopka inšpekcijskega nadzora potrebno ogledati, dopustiti, da se opravi pregled. Ogled je potreben takrat, kadar obstaja utemeljen sum, da

zavezanec v njih opravlja dejavnosti ali da se tam nahajajo stvari zavezanca, ki so predmet inšpekcijskega nadzora. Zakon tudi navaja razloge, iz katerih lahko navedena oseba odkloni ogled. Če oseba brez opravičenih razlogov ne dovoli ogleda, se zoper njo lahko uporabijo enaki ukrepi kot zoper pričo, ki noče pričati. Če pa kljub temu ne dovoli ogleda, se lahko le-ta opravi tudi proti njeni volji.

### ***Pečatenje***

Po ZIN (21. člen) je pečatenje prostorov procesni institut, katerega namen je zavarovanje dokazov. Prostore je možno zapečatiti že pred inšpekcijskim pregledom. Če oseba brez opravičenih razlogov ne dovoli ogleda ali te osebe ni mogoče najti, pa obstaja nevarnost, da bi bili dokazi, ki se predvidoma nahajajo v prostorih iz prvega odstavka 21. člena<sup>1</sup>, uničeni ali odtujeni, preden bi bilo mogoče opraviti ogled teh prostorov, lahko inšpektor te prostore zapečati do oprave ogleda, vendar največ za sedem dni oziroma do trenutka, ko se ta oseba najde. O tem izda inšpektor poseben sklep.

### ***Preventivni ukrepi inšpektorja***

Novost v ZIN je tudi določba o preventivnih ukrepih inšpektorjev. Zakon v 33. členu določa, da inšpekcije s ciljem preventivnega ukrepanja:

- odgovarjajo na pisna vprašanja posameznikov, podjetij in institucij, ki se nanašajo na delovanje inšpekcije,
- preko medijev obveščajo javnost o ugotovljenih nepravilnostih ter o posledicah kršitev zakonov in drugih predpisov,
- na druge načine delujejo v smislu osveščanja javnosti.

Če inšpektor pri opravljanju inšpekcijskega nadzora odkrije nepravilnosti in oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep, ima pravico da najprej le ustno opozori na nepravilnosti ter na njihove posledice in določi rok za njihovo odpravo. Če nepravilnosti niso odpravljene v določenem roku, izreče inšpektor druge ukrepe v skladu z zakonom.

### ***Stranke v postopku***

Zakon v 24. členu ureja položaj stranke v inšpekcijskem postopku. V zvezi s tem določa, da mora inšpektor obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje

---

<sup>1</sup> Ti prostori so poslovni, proizvodni ali drugi prostori in zemljišča, ki jih je v okviru postopka inšpekcijskega nadzora potrebno ogledati, ker obstaja utemeljen sum, da zavezanec v njih opravlja dejavnosti ali da se tam nahajajo stvari zavezanca, ki so predmet inšpekcijskega nadzora.

pristojnosti in vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih. Ne glede na določbe zakona o splošnem upravnem postopku mora inšpektor obravnavati tudi anonimne prijave, razen če iz okoliščin izhaja sum, da so prijave neresne oziroma lažne. V postopku inšpektorja ima položaj stranke v postopku zavezanec. Vlagatelj pobude, prijave, sporočila ali druge vloge, nima položaj stranke.

### ***Pravice in dolžnosti zavezanca v postopku inšpekcijskega nadzora***

V zvezi s pravicami in dolžnostmi zavezanca, zakon v 29. členu določa, da se inšpekcijski nadzor lahko predhodno najavi. Zavezanec, njegov zakoniti ali statutarni zastopnik, pooblaščenec in odgovorna oseba zavezanca lahko prisostvujejo opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora, razen v primeru, ko inšpektor oceni, da bi njihova prisotnost ovirala učinkovitost inšpekcijskega nadzora; o tem izda inšpektor poseben sklep. Ta ukrep je preventivno sredstvo, s katerim bi inšpektor lahko preprečil oviranje postopka. V kolikor pa dejansko pride do oviranja postopka inšpekcijskega nadzora, je potrebno poleg izdaje posebnega sklepa delodajalcu izreči tudi mandatno kazen. Odgovorna oseba zavezanca mora dati na zahtevo inšpektorja in v roku, ki ga določi inšpektor, pisno pojasnilo in izjavo v zvezi s predmetom nadzora. Namen te določbe je olajšati ugotavljanje dejanskega stanja.

### **PRIMER:**

*Inšpektor za delo je opravil inšpekcijski pregled pri delodajalcu in v času pregleda so bili na delovnem mestu pri delodajalcu prisotni trije delavci. Dva delavca sta bila zaposlena na podlagi pogodbe o zaposlitvi, medtem ko naj bi eden opravljal delo na podlagi napotnice študentskega servisa. Inšpektor je zahteval na vpogled napotnico, ki pa mu ni bila predložena, zato je delodajalcu naložil, naj mu v petih dneh dostavi zahtevano napotnico. Čez šest dni je delodajalec res dostavil napotnico, s katero pa je bila napotena na delo k temu delodajalcu čisto druga oseba. V skladu z drugim odstavkom 29. člena ZIN je bilo delodajalcu s sklepom odrejeno, da mora v roku 3 dni podati pisno pojasnilo in izjavo v zvezi z načinom zaposlovanja delavca, za katerega je inšpektor ob pregledu zahteval na vpogled napotnico, in osebe, ki je bila navedena na dostavljeni napotnici, ter dostaviti manjkajočo dokumentacijo.*

### ***Ravnanje inšpektorja, ko subjekt nadzora v času nadzora ni prisoten***

V primeru, da pri postopku inšpekcijskega nadzora nad zavezancem, ki je pravna oseba ali samostojni podjetnik, ni prisoten sam samostojni podjetnik oziroma zakoniti zastopnik, statutarni zastopnik ali pooblaščenec zavezanca, Zakon o inšpekcijskem nadzoru v 29. členu določa, da lahko inšpektor opravi vsa dejanja v postopku in izvede vse dokaze, ne da bi bila



pri tem potrebna navzočnost teh oseb. Če ne gre za nujne in neodložljive ukrepe, inšpektor v takem primeru pošlje 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 se zavezancu v tem primeru vroči tako, da se ga 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. To se nanaša tako na primer, ko delodajalec iz lastnih razlogov ne prisostvuje inšpekcijskemu nadzorstvu, ko tudi na primer, ko mu inšpektor s sklepom prisotnost prepove. Delodajalec ima kljub temu, da ni prisoten pri nadzoru, možnost podati pripombe na zapisnik. V kolikor pa gre za nujne in neodložljive ukrepe, je inšpektor dolžan ukrepati takoj, z ustno odločbo.

### ***Stroški inšpekcijskega postopka***

Stroške inšpekcijskega postopka ureja 31. člen ZIN. Stroške, ki so bili nujni za ugotovitev dejstev, ki dokazujejo, da je zavezanec kršil zakon ali drug predpis, trpi zavezanec. Če se inšpekcijski postopek ustavi, trpi stroške postopka organ. Organ trpi tudi stroške dejanj oziroma opravil v inšpekcijskem postopku, ki se nanašajo na tisti del nadzora, pri katerem niso bile ugotovljene nepravilnosti. Če je bil inšpekcijski postopek izveden na podlagi lažne prijave, trpi stroške postopka prijavitelj (če je ta seveda znan; če je lažna prijava anonimna, trpi stroške postopka organ).

### ***Predlog o odvzemu premoženjske koristi***

Zakon v drugem odstavku 32. člena določa, da če inšpektor ugotovi, da si je zavezanec pridobil s storitvijo kaznivega dejanja ali prekrška premoženjsko korist, pristojnemu organu predlaga njen odvzem. V kolikor ima kršitev elemente kaznivega dejanja, je za odločanje pristojno sodišče, ki odloča v kazenskem postopku (okrožno ali okrajno sodišče), odvzem premoženjske koristi pa je potrebno predlagati v ovadbi. V kolikor kršitev predstavlja prekršek, pa je pristojen organ sodnik za prekrške. Predlog za odvzem premoženjske koristi je sestavni del predloga za uvedbo postopka pri sodniku za prekrške.

### ***Posredovanje predloga drugi inšpekciji***

V primeru, da inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi kršitev zakona ali drugega predpisa oziroma akta, katerega izvajanje nadzoruje druga inšpekcija, sam ugotovi dejansko stanje ter o svojih ugotovitvah sestavi zapisnik, ki ga skupaj s predlogom za ukrepanje posreduje pristojni inšpekciji (3. odstavek 32. člena).

### ***Posebni ukrepi inšpektorjev***

Bistvena novost so tudi posebni ukrepi, ki se nanašajo na opustitev odprave nepravilnosti. V zvezi s tem je določeno sledeče (34. člen ZIN):

- Če zavezanec v roku, ki ga določi inšpektor, ne odpravi ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti, lahko inšpektor z odločbo začasno, do odločitve pristojnega organa, prepove opravljanje dejavnosti oziroma odvzame predmete ali dokumentacijo, ki jih zavezanec uporablja za kršitve ali so s kršitvami nastali.
- Inšpektor začasno, do odločitve pristojnega organa, prepove opravljanje dejavnosti oziroma odvzame predmete ali dokumentacijo, ki jih zavezanec uporablja za kršitve ali so s kršitvami nastali, ne da bi prej določil rok 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 oziroma življenjskem okolju in na premoženju.
- Inšpektor lahko z odločbo začasno odvzame predmete ali dokumentacijo, ki jih zavezanec uporablja za kršitve ali so s kršitvami nastali, tudi v primeru, ko ugotovi, da kljub izdani odločbi zavezanec ponovi kršitev.

Inšpektorji do sedaj niso imeli možnosti začasnega odvzema dokumentacije ali predmetov, ki jih zavezanec uporablja za kršitve ali so s kršitvijo nastali – kot sankcijo za delodajalca. Prej so imeli možnost odvzeti dokumentacijo, ki so jo potrebovali (samo) za ugotavljanje resničnega stanja v obravnavani zadevi, če so menili, da so očitno kršene pravice delavca oziroma da obstaja sum prekrška ali hujših kršitev zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb oziroma splošnih aktov. O odvzemu dokumentacije je inšpektor izdal potrdilo, iz katerega je bilo razvidno, katera dokumentacija je bila odvzeta.

Ti ukrepi sočasne narave. Trajajo namreč do odločitve pristojnega organa. V zgoraj naštetih primerih mora namreč inšpektor nemudoma začeti postopek pred pristojnim organom. Pristojni so sledeči organi:

- Davčna uprava Republike Slovenije – v primerih postopka izvršbe,
- drugostopenjski organ v upravnem postopku – v primeru vložene pritožbe,
- upravno sodišče – v primeru sproženega upravnega spora,
- pristojno sodišče – v primeru vložene ovadbe.

### ***Ukrepi, povezani s prepovedjo opravljanja dejavnosti***

Zakon v 35. členu opredeljuje ukrepe, povezane s prepovedjo opravljanja dejavnosti. V zvezi s tem določa, da v primeru, ko inšpektor ugotovi nepravilnosti in z odločbo odredi ukrepe,

samostojni podjetniki in gospodarske družbe ne smejo za zavezanca opravljati del, ki bi pomenila nadaljevanje kršitev, oziroma bi bila v nasprotju z odrejenimi ukrepi, če vedo za izdane ukrepe oziroma bi glede na okoliščine zanje morali vedeti. Inšpektor, ki prepove opravljanje dejavnosti, ima tudi pravico odrediti zapečatenje poslovnih ali proizvodnih prostorov, objektov ali drugih prostorov, v katerih se opravlja dejavnost, oziroma delovnih sredstev, naprav in opreme, s katero se opravlja dejavnost. V primeru, da zavezanec ne spoštuje odločbe o prepovedi opravljanja dejavnosti, lahko inšpektor z odločbo naloži podjetjem, ki so pristojna za distribucijo električne energije, vode, plina ter za telekomunikacijske zveze, da zavezancu v roku treh dni ustavijo njihovo dobavo oziroma da zavezancu prekinejo telekomunikacijske zveze. Ta ukrep mora biti izveden tako, da ne povzroči neposredne škode na delovnih sredstvih ali izdelkih. Inšpektor je dolžan poskrbeti, da so tretje osebe na ustrezen način obveščene o ugotovljenih nepravilnostih.

### ***Ukrepi za varovanje pravic drugih oseb***

36. člen zakona ureja varovanje pravic drugih oseb. Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi, da je zavezanec storil kršitev zakona ali drugih predpisov, ki posegajo v pravice ali pravne koristi drugih pravnih oziroma fizičnih oseb, je dolžan te osebe na njihovo zahtevo seznaniti s svojimi ugotovitvami, izrečenimi ukrepi in drugimi podatki, potrebnimi za uveljavljanje pravic prizadetih oseb. 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, v javnih glasilih ali na drug primeren način. Stroške objave krije zavezanec. Zakon je tako predvidel tudi načelo varstva javnega interesa, ki je dopolnjeno z načelom varstva pravic pravnih in fizičnih oseb.

ZIN ne ureja vprašanja, v kakšni obliki je potrebno odrediti objavo odločbe, kakor tudi ne, kdaj je potrebno odločiti o navedem. Takšna odredba bi lahko bila sestavni del izreka odločbe. Če pa inšpektor oceni, da je potrebno objaviti odločbo potem, ko je bila slednja že izdana, pa bi bilo potrebno o navedenem odločiti s sklepom.

### ***Sklep o ustavitvi postopka***

Postopek inšpekcijskega nadzora se lahko ustavi v primeru, da je v slednjem ugotovljeno, da zavezanec ni storil kršitve zakona ali drugega predpisa. Inšpektor v tem primeru postopek ustavi s sklepom, v njegovi obrazložitvi pa navede obseg opravljenega nadzora in razloge za

ustavitev postopka ter ugotovitve, v katerih delih nadzora je inšpektor ugotovil, da zavezanec ni kršil predpisov (28. člen).

**PRIMER:**

*Inšpektorat za delo je prejel prijavo, ki jo je zoper delodajalca, ki se ukvarja s prevozi blaga, podala policijska postaja mejne policije. Ta je med opravljanjem kontrole vozil ugotovila, da eden od voznikov, ki je vozil vozilo omenjenega delodajalca, ni imel pri sebi pogodbe o zaposlitvi oziroma kakršnega koli drugega dokumenta, ki bi izkazoval, da je zaposlen pri tem delodajalcu. Prijava je bila podana zaradi suma zaposlovanja na črno. Ob opravljenem inšpekcijskem pregledu pri delodajalcu je inšpektor ugotovil, da je navedeni delavec z delodajalcem sklenil pogodbo o zaposlitvi že pred kontrolo mejne policije, prav tako je bil delavec že prijavljen v pokojninsko in invalidsko ter zdravstveno zavarovanje. Glede na to, da ob inšpekcijskem nadzoru niso bile ugotovljene kršitve zakona oziroma drugega predpisa s področja delovnopravne zakonodaje, je inšpektor izdal sklep, s katerim se postopek na podlagi prvega odstavka 28. člena ZIN ustavi.*

***Odškodninska odgovornost***

Bistvena novost na področju odškodninske odgovornosti (37. člen), predvsem za inšpektorje je, da Republika Slovenija odgovarja za materialno škodo, ki je bila zavezancu ali drugi osebi povzročena s protipravnim dejanjem ali opustitvijo inšpektorja pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora. V takem primeru ima RS nasproti inšpektorju regresni zahtevek, če je bila škoda povzročena naklepno ali iz hude malomarnosti. Zavezanec ali tretja oseba lahko zahtevata povračilo škode neposredno od inšpektorja le v primeru, ko je škoda nastala zaradi kaznivega dejanja inšpektorja.

## **2.5. INŠPEKTORATI V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Inšpektorat je organ v sestavi ministrstva. V R Sloveniji trenutno deluje 14 inšpektoratov (glej <http://www.sigov.si/vrs/slo/ministrstva/ministrstva.html>):

- Devizni inšpektorat RS (Ministrstvo za finance): Opravlja nadzor nad izvajanjem zakona o deviznem poslovanju in zakona o zunanjetrgovinskem poslovanju ter nad na njima temelječimi podzakonskimi akti, prav tako pa vodi postopek o prekrških na prvi stopnji proti kršilcem deviznih in zunanjetrgovinskih predpisov.

- Inšpektorat RS za notranje zadeve (Ministrstvo za notranje zadeve): Opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov in aktov, ki urejajo področje notranjih zadev.
- Inšpektorat RS za varstvo osebnih podatkov (Ministrstvo za pravosodje): Poleg opravljanja inšpekcijskega nadzora in zagotavljanja uresničevanja ukrepov na področju varstva osebnih podatkov, inšpektorat sodeluje z ministrstvi pri pripravi predpisov s področja varstva osebnih podatkov in z drugimi inšpektorati, upravnimi organi in organizacijami, zavodi in združenji glede vseh vprašanj, ki so pomembna za varstvo osebnih podatkov.
- Inšpektorat RS za obrambo (Ministrstvo za obrambo): Opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov in aktov, ki urejajo obrambno področje.
- Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ministrstvo za obrambo): Skrbi za enotno izvajanje predpisov in opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.
- Inšpektorat za delo (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve): Nadzoruje izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki urejajo položaj delavcev ter pravice in obveznosti delavcev pri delu, zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu ter zaposlovanje doma in v tujini.
- Tržni inšpektorat RS (Ministrstvo za gospodarstvo): Opravlja neposredni nadzor nad izvajanjem zakonov in podzakonskih predpisov s področja varstva potrošnikov ter prometa blaga in storitev na domačem trgu, za katere je pristojen.
- Inšpektorat RS za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano): Nadzoruje izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki urejajo kmetijstvo in kmetijske ter druge izdelke. Inšpektorat je glede na delovno področje sestavljen iz petih inšpekcij: kmetijske, fitosanitarne, gozdarske, lovske in ribiške inšpekcije.
- Inšpektorat za kulturno dediščino (Ministrstvo za kulturo): Nadzoruje izvrševanje zakonskih in drugih predpisov ter splošnih aktov, ki urejajo varstvo kulturne dediščine in kulturnih vrednot na področju naravne dediščine.
- Inšpektorat za okolje, prostor in energijo (Ministrstvo za okolje, prostor in energijo): Nadzoruje izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki urejajo varstvo okolja in narave ter ekološki nadzor na državni meji, vodni režim, urejanje in upravljanje voda, raziskovanje in izkoriščanje vseh vrst mineralnih surovin, elektroenergetiko, termoenergetiko in racionalno porabo energije, urejanje prostora in

naselij, graditev objektov in gradbenih konstrukcij, izpolnjevanje bistvenih zahtev za objekte, stanovanjske zadeve in geodetske dejavnosti.

- Prometni inšpektorat RS (Ministrstvo za promet): Opravlja nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, ki urejajo železniški, cestni in zračni promet, ceste, letališča in sisteme ter obratovanje žičniških naprav.
- Inšpektorat za šolstvo in šport (Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport): Obsega nadzor nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov, ki urejajo organizacijo, namensko porabo javnih sredstev in opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja v vrtcih in šolah, v zavodih za izobraževanje in usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, v organizacijah za izobraževanje odraslih, v domovih za učence, dijaških in študentskih domovih, pri zasebnikih, ki izobražujejo po javno veljavnih programih, in na področju športa.
- Zdravstveni inšpektorat RS (Ministrstvo za zdravje): Pristojnosti in naloge določa zakon o zdravstveni inšpekciji. Opravlja nadzor na področju nalezljivih bolezni, zdravstveni ustreznosti oziroma varnosti živil oziroma hrane, pitne vode, omejevanje porabe alkohola itd. Opravlja tudi nadzor nad osebami, prevoznimi sredstvi ter blagom na državni meji.
- Inšpektorat RS za telekomunikacije, elektronsko podpisovanje in pošto (Ministrstvo za informacijsko družbo): Nadzoruje izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki urejajo poštni in telekomunikacijski promet, telekomunikacijske zveze in sisteme.

## **2.6. INŠPEKCIJSKE SLUŽBE V EVROPSKI UNIJI**

Organiziranost inšpekcijskih služb v Evropski uniji ni enotno urejena. Vsaka država ima svoj sistem organizacije in ti sistemi se med seboj največkrat močno razlikujejo. EU državam članicam in državam kandidatkam ne vsiljuje enotnega sistema organizacije inšpekcijskih služb, saj bi to pomenilo preglobok poseg v upravno strukturo posameznih držav. Edini zahtevi, ki ju EU postavlja pred države kandidatke, sta:

- inšpekcijske službe morajo biti organizirane tako, da lahko učinkovito izvajajo nadzor nad harmoniziranimi evropskimi predpisi;
- tega učinkovitega nadzora mora biti dovolj (Kladošek, 2002: 166).

Novi Zakon o inšpekcijskem nadzoru je pravilno vgradil smernice EU, saj je nadgradil že uveljavljeno ureditev iz leta 1995. Inšpektorati so organizacijsko organi v sestavi ministrstev in enotno hierarhično organizirani.

Tudi Evropska unija ima svoj inšpektorat, ki se imenuje Generalni inšpektorat. Njegov namen je pospeševati učinkovitost, uspešnost in ekonomičnost dela Komisije. Komisiji priskrbuje analize in priporočila, ki se nanašajo na:

- organizacijo in uporabo virov (človeških, materialnih, finančnih),
- odnos med uporabljenimi viri in doseženimi rezultati,
- spoštovanje prioritet, ki jih določi Komisija,
- spoštovanje primernih postopkov, delovnih metod in pravil.

Inšpektorat vodi inšpekcijske aktivnosti, daje predloge in nasvete neodvisno od toda v sodelovanju z zadevnimi službami. Nadzoruje izvajanje njegovih priporočil, ni pa pristojen za naloge managementa in izvršilne naloge. Njegova prednostna naloga so aktivnosti Komisije v zvezi z administrativno reformo (glej [http://europa.int/comm/1995-99/dgs/inspectorate\\_general/igsmisen.html](http://europa.int/comm/1995-99/dgs/inspectorate_general/igsmisen.html)).

## 3. INŠPEKTORAT RS ZA DELO

### 3.1. PRISTOJNOSTI IN ZAKONODAJA

Inšpektorat Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju Inšpektorat za delo) je upravni organ v sestavi Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Delovno področje inšpektorata je določeno z Zakonom o inšpekciji dela (Ur. l. RS, št. 38/94, 32/97, 36/00) in z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (Ur. l. RS, št. 56/02).

Naloge in pristojnosti inšpekcijskega nadzora so določene s tujimi in domačimi pravnimi viri, kot tudi z zakonodajo bivše SFRJ Jugoslavije, ki se še vedno uporablja na podlagi 4. člena ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti R Slovenije (Ur. l. RS, št. 1/91-1 in 45/1/94).

Med tujimi pravnimi viri je potrebno omeniti predvsem:

- Konvencijo št. 81 o inšpekciji dela v industriji in trgovini (Ur. l. FLRJ, št. 5/56)
- Konvencijo št. 129 o inšpekciji dela v kmetijstvu (Ur. l. SFRJ, št. 22/75)
- Konvencijo št. 155 o varstvu pri delu, zdravstvenem varstvu in delovnem okolju (Ur. l. SFRJ, št. 7/87)
- Konvencijo št. 161 o službah medicine dela (Ur. l. FLRJ, št. 14/89)

Domačih in prevzetih pravnih virov, po katerih se ravna Inšpektorat za delo je zelo veliko.<sup>2</sup> Bistvena materialnopravna zakona sta Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Ur. l. RS, št. 56/99 in 64/01) ter Zakon o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 42/02), po spremembi Zakona o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah (Ur. l. RS, št. 81/00 in 55/03) pa tudi ta. Sam postopek pa določajo naslednji zakoni:

---

<sup>2</sup> Med pomembnejšimi so:

- Zakon o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov (Ur. l. RS, št. 57/96 in 119/02)
- Zakon o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, 56/02)
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 106/99, 72/00, 81/00, 124/00, 109/01 in 108/02)
- Zakon o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Ur. l. RS, 81/0)
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS, št. 5/91, 17/91, 12/92, 71/93, 2/94, 38/94, 69/98, 65/00, 97/01 in 67/02)
- Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Ur. l. RS, št. 97/01, 7/02, 76/03)
- Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Ur. l. RS, št. 36/00)
- Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (Ur. l. RS, št. 66/00)
- Zakon o stavki (Ur. l. SFRJ, št. 23/91)
- Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Ur. l. RS, št. 42/93, 56/01)
- Zakon o omejevanju porabe alkohola (Ur. l. RS, št. 15/03) itd.



- v prvi vrsti je to Zakon o inšpekciji dela (Ur. l. RS, št. 38/94, 32/97 in 36/00; nadaljevanju ZID),
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Ur. l. RS, št. 56/02; v nadaljevanju ZIN), ki dopolnjuje določbe ZID in se uporablja samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena z ZID,
- Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00 in 52/02; v nadaljevanju ZUP), ki se uporablja glede vseh postopkovnih vprašanj, ki niso urejena z ZID in ZIN.

Nadzor s področja varnosti in zdravja pri delu inšpektorji opravljajo na podlagi omenjene zakonodaje in podzakonskih predpisov ter tehničnih predpisov in standardov s področja varnosti in zdravja pri delu, ki jih je sprejela ali direktno prevzela od Evropske unije R Slovenija. Inšpektorji s področja delovnih razmerij opravljajo nadzor v skladu z navedeno zakonodajo in drugimi predpisi, kolektivnimi pogodbami, splošnimi akti, ki urejajo delovna razmerja, plače in druge prejemke iz delovnega razmerja, zaposlovanje delavcev doma in v tujini, sodelovanje delavcev pri upravljanju in stavke.

Inšpektor lahko pri inšpekcijskem pregledu opazuje, sprašuje, preverja izjave, pregleduje dokumente, zaslišuje delodajalca, delavce, vzpostavi stik z delavskimi predstavniki, sindikati v smislu sodelovanja – v odvisnosti od vsebine obravnavanega primera. O vsem tem vodi zapisnik, ki ga ob koncu pregleda tudi posreduje delodajalcu. Na podlagi ugotovljenih morebitnih nepravilnosti, kršitev oziroma napak je izdana odločba, iz katere je razvidna naložena naloga delodajalcu s strani inšpektorja, ter rok, v katerem mora biti ta naloga opravljena. Tudi če se delodajalec ne strinja z odločitvijo inšpektorja, jo mora po zakonu izvršiti. Lahko pa se pritoži pri organu, ki je odločbo izdal oziroma Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, ki izda o zadevi odločbo druge stopnje. Ta odločba je v upravnem postopku dokončna in zoper njo ni možna pritožba, možen pa je upravni spor, ki se lahko vloži pri Upravnem sodišču Republike Slovenije.

## 3.2. ORGANIZIRANOST INŠPEKTORATA

Po Uredbi o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave (Ur. l. RS, št. 24/98, v nadaljevanju Uredba) se z notranjo organizacijo določijo (2. člen):

- notranje organizacijske enote, njihova delovna področja in njihova medsebojna razmerja,
- način vodenja notranjih organizacijskih enot,
- naloge, pooblastila in odgovornost vodij teh enot,
- način sodelovanja z drugimi organi in institucijami,
- način zagotavljanja javnosti dela.

Notranja organizacija mora biti oblikovana tako, da zagotavlja (7. člen Uredbe):

- strokovno, racionalno in učinkovito izvrševanje funkcij uprave,
- koordinirano izvajanje nalog,
- učinkovito izvajanje projektnih nalog,
- učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog,
- zakonito, pravočasno in učinkovito uresničevanje pravic, interesov in obveznosti strank in drugih udeležencev v postopkih,
- učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami.

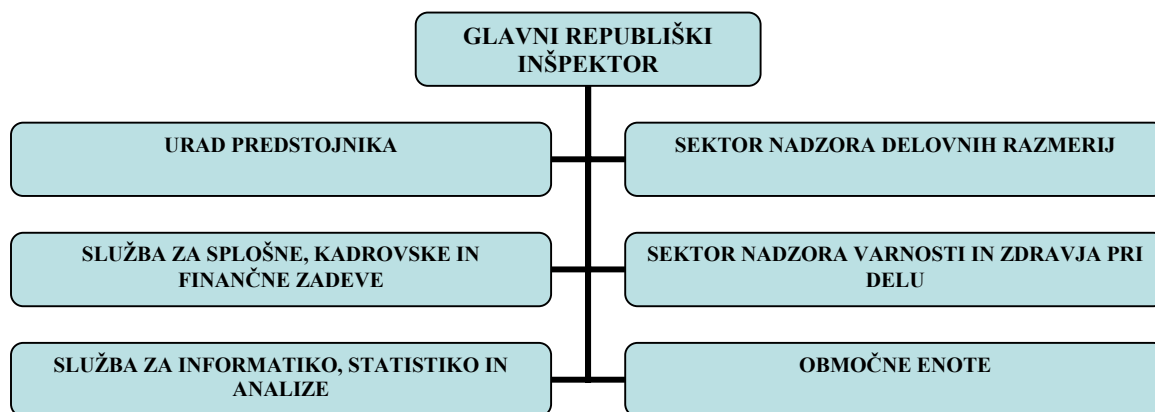
Uredba v 13. členu tudi določa, da se v upravnem organu v sestavi ministrstva naloge, s katerimi se zagotavlja izvrševanje funkcij uprave, opravljajo v sektorjih, ki se oblikujejo po posameznih delih delovnega področja organa. Delo teh sektorjev koordinira, strokovno usmerja in nadzoruje predstojnik organa. Vodja sektorja je za delo sektorja odgovoren predstojniku.

Izpostava ali območna enota se kot notranja organizacijska enota ustanovi v organu v sestavi ministrstva, kadar narava ali način dela zahtevajo dekoncentrirano opravljanje nalog. Z določitvijo notranje organizacije organa se določi območje oziroma krajevna pristojnost izpostave ali območne enote (19. člen).

Inšpektorat RS za delo ima naslednje notranje organizacijske enote:

- Urad predstojnika
- Sektor nadzora delovnih razmerij
- Sektor nadzora varnosti in zdravja pri delu
- Območne enote inšpektorata z izpostavami (14 območnih enot, 15 izpostav)
- Službo za splošne kadrovske in finančne zadeve
- Službo za informatiko, statistiko in analize

Shema 3.1: Organizacijska shema Inšpektorata RS za delo



Vir: Prirejeno po: [http://www.sigov.si/mdds/organi\\_v\\_sestavu/organizacija.htm](http://www.sigov.si/mdds/organi_v_sestavu/organizacija.htm)

### 3.2.1. NALOGE POSAMEZNIH NOTRANJIH ORGANIZACIJSKIH ENOT INŠPEKTORATA<sup>3</sup>

**Urad predstojnika:** Opravlja strokovno, organizacijsko in svetovalno delo za predstojnika; usklajuje delo med posameznimi notranjimi organizacijskimi enotami in spremlja izvajanje nalog; pripravlja poročila, analize in programe dela za organ; pripravlja podlage za izvedbo kolegijev, letnih posvetovanj in drugih sestankov za predstojnika doma in v tujini; organizira opravljanje strokovnih izpitov in preizkusov znanj pooblaščenih delavcev; vodi in ureja dokumentacijo za predstojnika; opravlja administrativno-tehnične in druge naloge za predstojnika.

<sup>3</sup> Povzeto po Poročilu o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2002 (Poročevalec DZ, št. 56, let. 29, str. 18-19)

**Sektor nadzora delovnih razmerij:** Sektor pripravlja poročila in analize, vodi evidenco in druga gradiva o delu sektorja; sodeluje pri pripravi predpisov s področja dela organa; pripravlja navodila za izvajanje predpisov in akcij ter skrbi za realizacijo programa dela sektorja; vodi, organizira, usklajuje ter nadzira delo vseh pomočnikov in drugih pooblaščenih delavcev, ki opravljajo neposreden inšpekcijski nadzor; opravlja strokovni nadzor nad delom enot, ko te opravljajo naloge s področja dela sektorja; usklajuje in izvaja skupne naloge z Uradom predstojnika, Sektorjem za področje varnosti in zdravja pri delu ter drugimi notranjimi organizacijskimi enotami inšpektorata; vodja sektorja opravlja neposreden inšpekcijski nadzor s področja delovnih razmerij v organih za notranje zadeve, pravosodje, obrambo, carino in pri drugih subjektih posebnih dejavnosti; nadomešča predstojnika v njegovi odsotnosti.

**Sektor nadzora varnosti in zdravja pri delu:** Sektor pripravlja poročila in analize, vodi evidenco in druga gradiva o delu sektorja; sodeluje pri pripravi predpisov s področja dela organa; pripravlja navodila za izvajanje predpisov in akcij ter skrbi za realizacijo programa dela sektorja; vodi, organizira, usklajuje ter nadzira delo vseh pomočnikov in drugih pooblaščenih delavcev, ki opravljajo neposreden inšpekcijski nadzor; opravlja strokovni nadzor delom enot, ko te opravljajo naloge s področja dela sektorja; usklajuje in izvaja skupne naloge z Uradom predstojnika, Sektorjem za področje delovnih razmerij ter drugimi notranjimi organizacijskimi enotami inšpektorata; vodja sektorja opravlja neposreden inšpekcijski nadzor s področja varnosti in zdravja pri delu v organih za notranje zadeve, pravosodje, obrambo, carino in pri drugih subjektih posebnih dejavnosti; nadomešča predstojnika v njegovi odsotnosti

**Območne enote inšpektorata z izpostavami:** 14 območnih enot inšpektorata opravlja predvsem neposreden inšpekcijski nadzor s področja delovnih razmerij in področja varnosti in zdravja pri delu; izvajajo program dela inšpektorata, opravljajo druge strokovne, pravne in upravne naloge ter nudijo strokovno pomoč v skladu z zakonom; pripravljajo in izvajajo navodila vodij enot, vodijo razne evidence o delu; vodijo in urejajo dokumentacijo ter opravljajo splošne in administrativno tehnične naloge za enoto.

**Služba za splošno kadrovske in finančne zadeve:** Služba opravlja naloge v zvezi s pripravo internih aktov inšpektorata; pripravlja poročila in analize ter vodi razne evidence, ki so določene s predpisi in navodili predstojnika; načrtuje porabo proračunskih sredstev, programe

nabav in investicij za organ; pripravlja postopke javnega naročanja in sklepanja pogodb, naročil blaga in storitev za delo organa; sodeluje pri pripravi raznih programov organa; pripravlja dokumente v zvezi s finančnim poslovanjem organa; vodi in pripravlja mesečna poročila ter evidence; opravlja drugo delo za predstojnika in vodje notranjih organizacijskih enot; sodeluje z drugimi državnimi organi in službami v skladu z zakoni in predpisi.

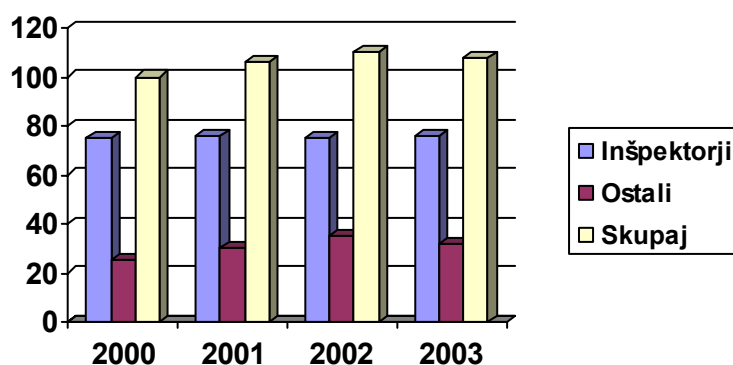
**Služba za informatiko, statistiko in analize:** Služba načrtuje, zagotavlja in ureja informacijski sistem za podporo izvajanja temeljnih nalog organa; pripravlja poročila in analize ter vodi evidenco o delu, ki je določena s predpisi in navodili predstojnika; načrtuje nabave in naročila s področja informatizacije in pripravlja postopke javnega naročanja in sklepanja pogodb s področja dela službe; sodeluje pri pripravi raznih programov organa, izvaja statistične in druge analitske metode; opravlja drugo delo za predstojnika in vodje notranjih organizacijskih enot; sodeluje z drugimi državnimi organi in službami v skladu z zakoni in predpisi.

TABELA 3.1: Število zaposlenih na Inšpektoratu RS za delo v letih 2000 - 2003

	INŠPEKTORJI	OSTALI	SKUPAJ
2000	75	25	100
2001	76	30	106
2002	75	35	110
2003	76	32	108

Vir: Povzeto po Poročilih Inšpektorata RS za delo za leta 2000, 2001, 2002 in 2003

Slika 3.1: Število zaposlenih na Inšpektoratu za delo



Iz tabele 3.1 in slike 3.1 je razvidno, da v inšpektoratu zaposlujejo večinoma delavce, ki opravljajo neposreden inšpekcijski nadzor. Ostali delavci ne opravljajo neposrednega nadzora, opravljajo pa druga vodstvena, strokovna in administrativna dela. Obseg inšpektorskega dela se vsako leto povečuje, število inšpektorjev pa se zmanjšuje oziroma stagnira. Kljub prizadevanjem za zaposlitev novih inšpektorjev, je zaposlovanje v državni upravi omejeno tudi za to kategorijo delavcev.

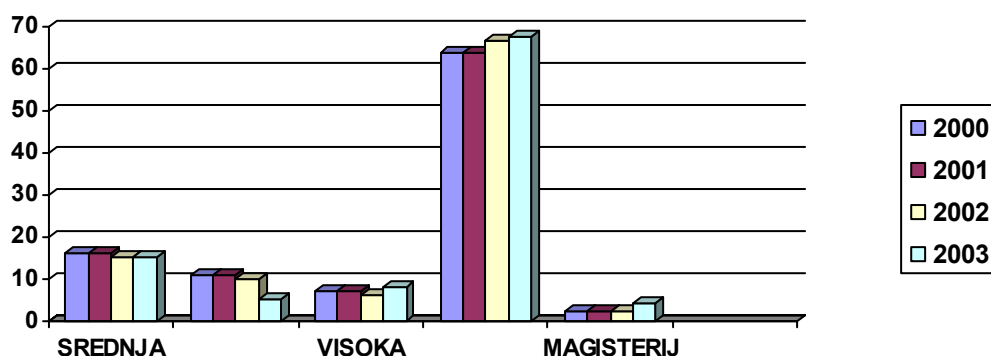
Število inšpektorjev ni sorazmerno s številom subjektov nadzora. Inšpektorat bi se moral kadrovsko bolj okrepiti, da bi lahko izvajal nadzorstvo pri istem subjektu tako pogosto in skrbno, da bi bilo zagotovljeno dosledno izvajanje zakonskih določil. Sedaj posamezni inšpektor nadzoruje približno dva tisoč delodajalcev.

TABELA 3.2: Število zaposlenih v Inšpektoratu RS za delo v letih 2000 – 2003 glede na stopnjo izobrazbe (v odstotkih)

	SREDNJA	VIŠJA	VISOKA	UNIVERZ.	MAGISTERIJ	SKUPAJ
2000	16	11	7	64	2	100
2001	16	11	7	64	2	100
2002	15	10	6	67	2	100
2003	15	5	8	68	4	100

VIR: Povzeto po Poročilih Inšpektorata RS za delo za leta 2000, 2001, 2002, 2003

Slika 3.2: Zaposleni na Inšpektoratu za delo po izobrazbi



Iz izobrazbene strukture delavcev je razvidno, da v inšpektoratu zaposlujejo največ delavcev z univerzitetno izobrazbo za opravljanje inšpekcijskega nadzora, delavci raznih stopenj in smeri izobrazbe pa opravljajo spremljajoče naloge.

### **3.3. UKREPI IN POOBLASTILA INŠPEKTORATA RS ZA DELO PO MATIČNEM ZAKONU O INŠPEKCIJI DELA**

V skladu z Zakonom o inšpekciji dela (Ur. l. RS, št. 38/94, 32/97, 36/00, v nadaljevanju ZID) je inšpekcija dela pristojna izvajati nadzorstvo nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov, ki urejajo delovna razmerja, plače in druge prejemke, zaposlovanje delavcev doma in v tujini, sodelovanje delavcev pri upravljanju, stavke ter varnost delavcev pri delu, če s predpisi ni drugače določeno (1. člen), ter nad izvajanjem zakonov in predpisov, ki to izrecno določajo.

Pri opravljanju nadzora ima inšpektor pravico pregledati sredstva za delo, delovne prostore, delovno okolje, delovišča, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente delodajalca in ugotoviti istovetnost oseb, ki pri delodajalcu opravljajo delo ter druga, z zakonom določena dejanja.

Inšpektorat zagotavlja enotno uresničevanje politike in ukrepov na področju inšpekcije dela, sodeluje z ministrstvom, pristojnim za delo pri pripravi predpisov s svojega področja ter opravlja druge zadeve, določene z zakonom in drugimi predpisi (3. člen ZID).

#### ***Nudenje strokovne pomoči***

Inšpektorat RS za delo z namenom preventivnega delovanja v skladu s 4. členom ZID daje delavcem in delodajalcem strokovno pomoč v zvezi z uresničevanjem zakonov in drugih predpisov, kolektivnih pogodb ter splošnih aktov iz svoje pristojnosti.

#### ***Ureditvena odločba***

Inšpektor ima pravico in dolžnost z odločbo odrediti delodajalcu odpravo nepravilnosti v roku, ki ga določi inšpektor. Kadar gre za izjemno nujne ukrepe, je lahko odločba tudi ustna, vendar mora inšpektor izdati pisno odločbo najkasneje v roku 8 dni (15. člen). Delodajalec mora poročati o izvršitvi odločbe v osmih dneh po poteku posameznega roka za njeno izvršitev. Neizvršitev odločbe predstavlja prekršek, za katerega je zagrožena določena denarna kazen. Inšpektor tako lahko v primeru neizvršitve odločbe v skladu z 22. členom ZID ukrepa s predlogom sodniku za prekrške. S tovrstnim ukrepom lahko inšpektor zoper delodajalca ukrepa tudi zaradi opustitve dolžnosti poročanja v 8 dneh po poteku roka za odpravo nepravilnosti.

**PRIMER:**

*Ob opravljenem inšpekcijskem pregledu je bilo ugotovljeno, da delodajalec ni sprejel splošnega akta, v katerem se določijo pogoji za opravljanje dela na posameznem delovnem mestu (akt o sistemizaciji delovnih mest). To predstavlja kršitev drugega odstavka 20. člena Zakona o delovnih razmerjih, zato mu je inšpektor z ureditveno odločbo naložil, naj zagotovi izvajanje zakona in sprejme splošni akt, v katerem bo določil pogoje za opravljanje dela na posameznem delovnem mestu. Rok ureditve: 2 meseca.*

***Sklep o zadržanju***

Inšpektor ima možnost, da izda sklep o zadržanju dokončnega sklepa delodajalca do njegove pravnomočnosti, kadar sklep delodajalca posega v delavčeve pravice. V takem primeru inšpektor bodisi poda ovadbo državnemu tožilstvu, če gre za kaznivo dejanje zoper delovno razmerje, bodisi pošlje sklep zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in zavodu za zdravstveno zavarovanje, če ima kršitev pravic delavca za posledico prenehanje delovnega razmerja.

***Odločba o prepovedi opravljanja dejavnosti do odprave nepravilnosti***

Inšpektor lahko z odločbo prepove delodajalcu opravljanje delovnega procesa oziroma uporabo sredstev za delo do odprave nepravilnosti, če pri inšpekcijskem nadzoru ugotovi (16. člen ZID):

- da delodajalec ni zagotovil brezhibnosti sredstev za delo in ustreznega delovnega okolja ter delovnega procesa, kakor tudi njihove sprotne prilagoditve ob vsaki spremembi v delovnem procesu,
- da zaradi sredstev za delo, delovnega postopka, delovnega okolja ali nezavarovanega območja grozi nevarnost poškodb ali zdravstvena okvara delavcev ali delavcev, ki niso prejeli ustreznih navodil,
- da mu je delodajalec ali delavec delodajalca onemogočil inšpekcijski pregled.

Inšpektor z odločbo prepove delodajalcu opravljanje delovnega procesa oziroma uporabo sredstev za delo do odprave nepravilnosti (17. člen ZID) tudi, če pri inšpekcijskem nadzoru ugotovi:

- da delodajalec z delavcem ni sklenil pogodbe o zaposlitvi v skladu s predpisi in s kolektivno pogodbo,



- da delodajalec delavca ni prijavil oziroma zanj ne plačuje prispevkov za invalidsko in pokojninsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti,
- neposredno nevarnost za življenje in zdravje delavcev,
- da je delodajalec omogočil delo tujcu ali osebi brez državljanstva v nasprotju s predpisi o zaposlovanju tujcev.

V obrazložitvi odločbe je inšpektor dolžan opozoriti delodajalca na možnost izreka nadaljnjih ukrepov v primeru ponavljanja kršitev, s čimer je mišljena odločba o trajni prepovedi opravljanja delovnega procesa in predlog za prenehanje delodajalca, likvidacijo ali stečaj. V primeru prepovedi iz razlogov, da delodajalec z delavcem ni sklenil pogodbe o zaposlitvi oz. pogodbe o delu v skladu s predpisi in s kolektivno pogodbo in ni prijavil delavca oziroma zanj ne plačuje prispevkov za invalidsko in pokojninsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje in za zavarovanje za primer brezposelnosti, je inšpektor v obrazložitvi odločbe dolžan navesti način odprave nepravilnosti. Zakon opredeljuje možnost odprave nepravilnosti in roke za njihovo odpravo. Pomembno je, da se nepravilnosti odpravijo v skladu z veljavnimi predpisi, kar pomeni, da lahko delodajalec sklene delovno razmerje le z osebami, s katerimi je to mogoče (z nezaposlenimi državljani RS oziroma tujci, ki imajo delovno dovoljenje).

### ***Odločba o prepovedi opravljanja dejavnosti ter predlog za prenehanje delodajalca***

Inšpektor mora najprej v praksi pri istem delodajalcu odkriti več kot dvakrat v šestih mesecih ali večkrat v daljšem časovnem obdobju kršitve iz 17. člena ZID. Pri tem ni nujno, da gre večkrat za isto kršitev. Inšpektor mora najprej opraviti inšpekcijsko nadzorstvo ter delodajalcu naložiti odpravo nepravilnosti, nato, v primeru da delodajalec nepravilnosti ni odpravil, izda odločbo o začasni prepovedi delovnega procesa; to je do odprave nepravilnosti (če gre za nepravilnosti iz 17. člena). Če v šestih mesecih ponovno ugotovi katerokoli kršitev iz 17. člena in če je delodajalec v roku ne odpravi, ponovno izda odločbo po istem členu tega zakona. V kolikor v istih šestih mesecih pri istem delodajalcu ponovno ugotovi kršitev iz tega člena, pa ima možnost izdati odločbo, s katero delodajalcu prepove opravljanje dejavnosti, in podati pristojnemu organu predlog za začetek postopka za njegovo prenehanje, likvidacijo ali stečaj. Oba akta poda istočasno. Pristojni organ iz tega člena je okrožno sodišče, oddelek za gospodarstvo.

Določba 21. člena pomeni stopnjevanje pritiska na delodajalca v smislu generalne in specialne preprečitve – predvsem na tiste delodajalce, ki večkrat huje kršijo predpise o delovnih

razmerjih, predpise o zaposlovanju ter predpise iz varstva pri delu. Inšpektorju daje legitimacijo, da z odločbo trajno prepove opravljanje dejavnosti in predlaga uvedbo postopka za prenehanje pravne osebe oziroma za njeno likvidacijo ali stečaj. Pri tem je bistveno, da ima inšpektor možnost izreka navedenih ukrepov.

**PRIMER:**

*Inšpektorica za delo je pri istem delodajalcu več kot dvakrat v šestih mesecih oziroma večkrat v daljšem časovnem obdobju ugotovila, da za zaposlene ne plačuje prispevkov za socialno varnost. Zato je z odločbo v skladu z 21. členom ZID delodajalcu prepovedala opravljanje dejavnosti. Rok izvršitve: takoj po prejemu odločbe.*

***Pečatenje***

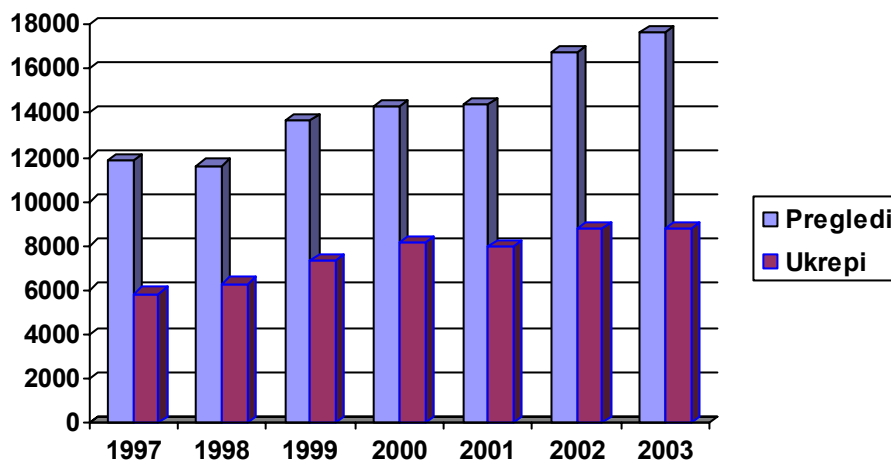
Inšpektor ima pravico pri ugotovljenih nepravilnostih pečatiti sredstva za delo, delovne prostore ter delovišča ali druge prostore, v katerih se opravlja gospodarska ali negospodarska dejavnost. Prav tako ima inšpektor pravico pri ugotovljenih nepravilnostih s sklepom določiti podjetjem, ki so pristojna za distribucijo električne energije, vode, plina ter za telekomunikacijske zveze, da se delodajalcu ustavi dobava le-teh oziroma da se delodajalcu prekinejo telekomunikacijske zveze. Podjetje mora sklep inšpektorja izvršiti najpozneje v treh dneh od dneva vročitve sklepa (20. člen).

***Predlog sodniku za prekrške, ovadba, mandatna kazen***

Če inšpektor pri opravljanju inšpekcijskega nadzorstva ugotovi, da je kršen zakon, drug predpis, kolektivna pogodba ali splošni akt, ima pravico in dolžnost predlagati uvedbo postopka zaradi prekrška, izreči mandatno kazen oziroma prijaviti kaznivo dejanje (22. člen). Inšpektor mora v primeru ugotovljenega prekrška delodajalcu izreči mandatno kazen oziroma prijaviti kaznivo dejanje. Inšpektor v primeru ugotovljenega prekrška delodajalcu izreče mandatno kazen, mu izroči plačilni nalog in položnico ter ga obvesti, da mora mandatno kazen poravnati v roku 8 dni. Ob tem izrecno pouči zavezano stranko, da bo po izteku roka zagroženo kazen morala plačati v polnem znesku. Vročitev plačilnega naloga in položnice inšpektor izkaže skozi zapisnik. V primeru, da delodajalec plačilni nalog in položnico zavrne, se vročitev opravi z nadomestno vročitvijo, po pošti s povratnico. Plačilo mandatne kazni inšpektor preveri po poteku 8 dni na pristojni upravni enoti. V kolikor delodajalec mandatne kazni ne poravna v roku 8 dni in v tem roku ne poda ugovora, inšpektor zadevo odstopi v izterjavo pristojnemu organu. V kolikor zavezana stranka poda ugovor, je potrebno postopati

po Zakonu o prekrških (Ur. l. RS, št. 7/03). Inšpektor preizkusi pravočasnost ugovora. Če je ugovor podan prepozno, ga zavrne. Pravočasno vložen ugovor stranke inšpektor skupaj s predlogom za uvedbo postopka pri sodniku za prekrške in plačilnim nalogom, izdanim takoj na kraju prekrška, pošlje pristojnemu sodniku za prekrške.

**Slika 3.3: Število opravljenih pregledov in ukrepov inšpektorjev v obdobju 1997 - 2003**



Vir: Povzeto po Poročilu o delu Inšpektorata RS za delo za leti 2002 (Poročevalec DZ, št. 59, let. 29) in 2003

Kot lahko razberemo iz zgornje slike, se število pregledov nenehno zvišuje. V letu 2003 so inšpektorji povečali skupen obseg dela za 3,5 %. Opravljenih je bilo 17.623 pregledov in izrečenih 8.745 ukrepov (odločb, prijav sodnikom za prekrške, predlogov zaradi suma kaznivih dejanj ter mandatnih kazni). Pri tem je potrebno upoštevati dejstvo, da je bilo v letu 2003 170.997 delodajalcev (z ločenimi podružnicami in obrati skupaj), kjer je bilo zaposlenih 777.499 delavcev. V letu 2003 je bilo v inšpektoratu v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku na prvi stopnji vodenih 20.369 upravnih zadev. Rešenih je bilo 13.505 zadev, nerešenih pa 6.864. Obravnavanih je bilo 2.150 zadev izven upravnega postopka v območnih enotah in izpostavah (kar je nekaj manj kot leta 2002, ko je bilo obravnavanih 2.320 takih zadev; vir: Poročilo o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2003). To so bila predvsem mnenja in tolmačenja zakonodaje s posameznega področja nadzora.

Inšpektorji za delo imajo poleg opravljanja rednega nadzora tudi druge strokovne naloge. Predvsem je pomemben novi pristop k izvajanju inšpekcijskega nadzora, ki je prilagojen

politiki nadzora v EU. Cilj takega pristopa je, da se natančneje pregleda in ugotovi stanje v določenih panogah dejavnosti, da se ugotovi izvajanje določenih posebnih obveznosti, se poizkuša doseči zmanjšanje določenih posebnih tveganj pri delu ali pridobi določene podatke in informacije za lastne potrebe in tudi na utemeljeno zahtevo ali prošnjo drugih. Inšpektorat za delo je z vstopom Slovenije v EU tudi dolžan poročati različnim pooblaščenim institucijam v EU glede izvajanja in v zvezi z izpolnjevanjem posameznih direktiv s področja nadzora. Glede na to, da smernice zahtevajo stalno strokovno usposabljanje za vse inšpektorje, morajo inšpektorati izvajati taka usposabljanja predvsem na področjih nadzora, ki doživljajo spremembe.

### 3.4. TEMELJNI PODROČJI NADZORA INŠPEKTORATA ZA DELO

Inšpektorat za delo nadzira dve veliki in strokovno zaokroženi področji:

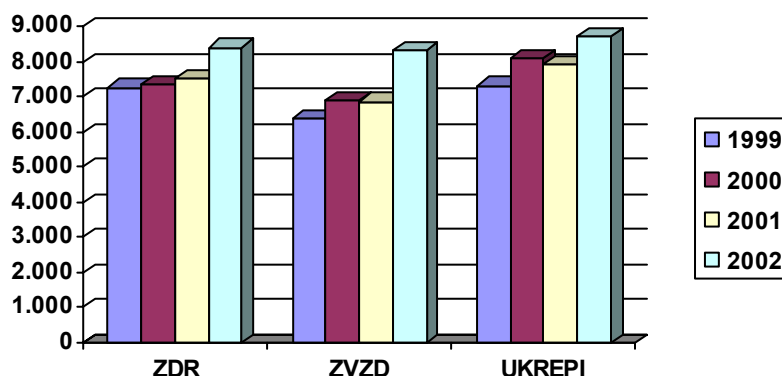
- področje delovnih razmerij in
- področje varnosti in zdravja pri delu

Pri nadzoru delovnih razmerij gre največkrat za preglede internih aktov in dokumentov (pogodb o zaposlitvi, listin o izplačilih plač, nadomestilih, dodatkih itd.), na podlagi katerih se ugotavljajo kršitve pravic in obveznosti delodajalca in delavca. Inšpekcijsko nadzorstvo s področja varnosti in zdravja pri delu pa obsega neposredno kontrolo objektov in delovnih prostorov, delovnih mest, ugotavljanje pogojev za delo v prostorih in na deloviščih, ustreznost sredstev za delo, osebne varovalne opreme, izvajanje zdravstvenih pregledov, mikroklimatske razmere itd. Bistvena materialnopravna zakona na področju nadzora sta Zakon o delovnih razmerjih in Zakon o varnosti in zdravju pri delu.

TABELA 3.3: Število opravljenih pregledov in ukrepov inšpektorjev v obdobju 1999 – 2002 (po Zakonu o delovnih razmerjih in po Zakonu o varnosti in zdravju pri delu)

	<b>ZDR</b>	<b>ZVZD</b>	<b>UKREPI</b>
<b>1999</b>	7.262	6.393	7.325
<b>2000</b>	7.367	6.903	8.107
<b>2001</b>	7.532	6.876	7.927
<b>2002</b>	8.407	8.313	8.716

**Slika 3.4: Število opravljenih pregledov in ukrepov inšpektorjev v obdobju 1999 - 2002**



Vir: Povzeto po Poročilih o delu Inšpektorata RS za delo za leta 2000 (Poročevalec DZ, št. 59, let. 27), 2001 (Poročevalec DZ, št. 80, let. 28) in 2002 (Poročevalec DZ, št. 59, let. 29)

Kot lahko razberemo iz zgornje tabele in slike se število pregledov in ukrepov inšpektorjev vsako leto povečuje. V letu 2002 so inšpektorji povečali skupen obseg dela za 16 odstotkov, izboljšala se je tudi strokovnost dela in usposobljenost delavcev. Razlog večanju števila pregledov je med drugim naraščanje števila delodajalcev.

Povečuje se tudi področje pristojnosti nadzora inšpektorata. S spremembo Zakona o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah leta 2003 (Ur. l. RS, št. 83/03, v nadaljevanju ZNPK) je področje delovanja Inšpektorata za delo razširjeno na nadzor nad nacionalnimi poklicnimi kvalifikacijami. Inšpektorji dela sedaj opravljajo nadzor tudi nad področjem organizacije in financiranja vzgoje in izobraževanja ter nad področjem poklicnega in strokovnega izobraževanja.

Po 24. členu ZNPK opravljajo inšpektorji nadzor nad zakonitostjo dela izvajalcev postopkov za ugotavljanje in potrjevanje poklicnih kvalifikacij ter zakonitostjo in strokovnostjo dela komisij. Inšpektorat nadzira (25. člen):

- izpolnjevanje pogojev določenih za izvajalce postopkov za ugotavljanje in potrjevanje poklicnih kvalifikacij,
- zakonitost postopkov ugotavljanja in potrjevanja poklicnih kvalifikacij,
- sestavo komisij in
- usposobljenost članov komisij.

Nadzor se opravlja kot redni, izredni nadzor ali ponovni nadzor. Redni nadzor se napove, izredni in ponovni nadzor pa se lahko opravi tudi nenapovedano. Inšpektor v primeru, ko ugotovi kršitev z odločbo (27. člen):

- določi ukrepe in rok za odpravo kršitev;
- zahteva zamenjavo komisije;
- odredi začasen ali trajen odvzem dovoljenja za izvajanje postopkov za ugotavljanje in potrjevanje poklicnih kvalifikacij;
- odredi začasen ali trajen odvzem licence predsedniku oziroma članu komisije.

Ker je Inšpektorat za delo šele pričel z nadzorom nad področjem nacionalnih poklicnih kvalifikacij, še nima konkretnih podatkov o izvajanju oziroma kršitvah zakona in področnih predpisov.

### **3.4.1. INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO NA PODROČJU VARNOSTI IN ZDRAVJA PRI DELU**

#### **3.4.1.1. Zgodovina uveljavljanja varnosti in zdravja pri delu v Sloveniji**

V Avstro-Ogrski je bila že leta 1883 ustanovljena inšpekcija dela, katere deveto nadzorno območje je obsegalo Štajersko, Kranjsko, Trst s Primorsko in Dalmacijo, sedež inšpektorata pa je bil v Gradcu. Leta 1923 je bil v Kraljevini Jugoslaviji sprejet zakon o varstvu pri delu, v katerem je bilo določeno, da je bilo pri vseh delih, kjer je obstajala večja možnost za poškodbe pri delu, prepovedano delo na normo. Leta 1974 je bil v Sloveniji sprejet nov zakon o varstvu pri delu, ki je veljal 12 let in je vseboval tudi določila o inšpekciji dela in njeni organiziranosti. V letu 1986 je bil zakon spremenjen in dopolnjen, saj je bil že sam naslov v neskladju s konvencijo MOD št. 155 (sprejeta 22. junija 1981, ratificirana v SFRJ 25. 6. 1987), ki določa varnost ('safety') in ne varstvo ('protection') pri delu. Kljub temu pa je ostal naslov nespremenjen, saj je skupščina SRS zahtevala, naj se zakon le dopolni in ne nadomesti z novim (glej Vakselj, 2001: 12-14). Do leta 1994 je bilo vprašanje inšpekcije urejeno s posebnim poglavjem v zakonu o varstvu pri delu, tega leta pa je bil sprejet poseben zakon, s katerim je bila urejena inšpekcija dela. Po tem zakonu inšpekcija dela opravljala tudi nadzor nad delovnimi razmerji. Leta 1999 pa je bil sprejet nov zakon o varnosti in zdravju pri delu, pripravljati pa se je sicer začel že leta 1992.

### **3.4.1.2. Mednarodne konvencije**

Mednarodna organizacija dela (MOD) je bila ustanovljena po prvi svetovni vojni (11. april 1919). Do danes je sprejela približno 200 konvencij, ki urejajo področje delovnopravne zakonodaje, med njimi tudi nekaj konvencij o temeljih delovanja inšpekcij dela, med katerimi so posebej pomembna določila o pravicah inšpektorjev dela. Slovenija je med drugimi ratificirala Konvencijo št. 81 o inšpekciji dela (1947) in Konvencijo št. 129 o inšpekciji dela v poljedelstvu (1969). RS pa ni ratificirala protokola št. 81 k že sprejeti Konvenciji št. 81 o inšpekciji dela, ki razširja pristojnost nadzora inšpekcije dela tudi na nepridobitne dejavnosti, zlasti pa na državno administracijo, na vojne in civilne osebe v oboroženih silah, na policijo in druge javne varnostne dejavnosti in na osebje v ustanovah za izvrševanje kazenskih sankcij (Vakselj, 2001: 18).

### **3.4.1.3. Nacionalni program varnosti in zdravja pri delu**

Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Ur. l. RS, št. 56/99, 64/01, v nadaljevanju ZVZD) v 4. členu določa, da Državni zbor RS sprejme nacionalni program varnosti in zdravja pri delu, s katerim se določi strategija razvoja področja varnosti in zdravja pri delu, katerega namen je varovanje življenja, zdravja in delovne zmožnosti delavca, preprečevanja poškodb pri delu in poklicnih bolezni ter okvar zdravja v zvezi z delom.

Nacionalni program upošteva smernice in priporočila, ki jih določajo mednarodnopravni akti, zlasti konvencija Mednarodne organizacije dela št. 155 o varstvu pri delu, zdravstvenem varstvu in delovnem okolju (Ur. l. RS, št. 7/87), ki v 4. členu določa, da mora država glede na pogoje in prakso po posvetovanju z reprezentativnimi sindikati in združenji delodajalcev določiti, izvajati in občasno revidirati enotno državno politiko o varnosti in zdravju pri delu. ZVZD je v 4. členu to zahtevo razširil še z obveznostjo vlade, da k sodelovanju pritegne tudi strokovno javnost. Zato je tudi Državni zbor sprejel Resolucijo o Nacionalnem programu varnosti in zdravja pri delu (Ur. l. RS, št. 126/03) po postopku, ki ga določa poslovnik Državnega zbora za sprejem zakona.

Varnost in zdravje pri delu določajo načela, pravila in dejavnosti, ki morajo posamezniku (delavcu) omogočiti uspešno opravljanje poklicnega dela s polnim delovnim učinkom in brez škode za njegovo zdravje od prvega delovnega dne pa do konca delovne dobe.

V izvajanje programa varnosti in zdravja pri delu so vključeni različni resorji, številne stroke in institucije ter različni izvajalci, tako da jih je potrebno s programom na nacionalni ravni uskladiti in usmeriti v iste cilje. Prav tako je potrebno z nacionalnega nivoja skrbeti za sodobno, z načeli doktrine usklajeno izobraževanje za vse vključene strokovnjake, varno in zdravo delo pa je potrebno vključiti tudi kot področje v vse učne programe. Izdelati je potrebno orodja, s katerimi bo možen dostop do vsakega posameznika. Cilji in sredstva morajo biti opredeljeni na znanstven način s pomočjo ustreznih raziskav ne le ekonomskih posledic slabega izvajanja varnosti in zdravja pri delu temveč tudi s pomočjo urejenega in zanesljivega informacijskega sistema na nacionalnem nivoju (Resolucija, 2003).

#### **3.4.1.4. Zakonodajni okvir varnosti in zdravja pri delu**

Pravna ureditev varnosti in zdravja pri delu v Sloveniji:

- Zakon o varnosti in zdravju pri delu (UL RS, št. 56/99, 64/01)
- Zakon o standardizaciji (UL RS, št. 59/99)
- Zakon o akreditaciji (UL RS, št. 59/99)
- Zakon o tehničnih zahtevah za proizvode in o ugotavljanju skladnosti (UL RS, št. 59/99)

Ustava RS sicer v II. poglavju, ki ureja človekove pravice in temeljne svoboščine, ne določa eksplicitno pravice do pogojev za delo, ki bi zagotavljali telesno in moralno integriteto in varnost, in pravice do osebne varnosti pri delu, vendar je na posreden način ustavna podlaga za vsebinsko urejanje varnosti in zdravja pri delu podana zlasti v okviru ustavne določbe o nedotakljivosti človekovega življenja ter v okviru pravice do socialne varnosti, vključujoč pravico do socialnega zavarovanja, to je zdravstvenega, pokojninskega, invalidskega in drugega državnega zavarovanja. Upoštevati je potrebno, da je varno in zdravo delo neločljiv del sistema socialne varnosti. Prav tako je varno in zdravo delovno okolje sestavni del življenjskega okolja, vsled česar lahko štejemo kot posredno ustavno podlago za zakonsko ureditev varnosti in zdravja pri delu tudi določbo v okviru III. poglavja, ki ureja gospodarska in socialna razmerja, po kateri ima vsakdo, v skladu z zakonom, pravico do zdravega življenjskega okolja, pri čemer država skrbi za zdravo okolje in v ta namen določa z zakonom pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti (Resolucija, 2003).



Področje varnega in zdravega dela je urejeno z Zakonom o varnosti in zdravju pri delu. Zakon pomeni novo poglavje v razvoju delovnega in socialnega prava na področju varnosti in zdravja pri delu, saj s tem, ko na enem mestu združuje tehnični in zdravstveni vidik varnega in zdravega dela, uvaja nov pristop pri urejanju tega področja. Pravna ureditev varnosti in zdravja pri delu, s katero se ureja t.i. splošno varnost in zdravje delavcev pri delu, je pomemben del sistema socialne varnosti in tako tudi zagotavljanja t.i. globalne varnosti.

Zakon zavezuje vse akterje delovnega procesa k ukrepom za zagotavljanje varnega in zdravega dela, saj določa tako pravice in dolžnosti, ki jih imajo v zvezi s tem delodajalci, kot tudi pravice in obveznosti, ki jih imajo v zvezi z varnim in zdravim delom delavci. Zakon izrecno opredeljuje, da so vse dolžnosti delodajalca po tem zakonu in predpisih, izdanih na njegovi podlagi, hkrati pravice delavca. Prav tako zakon vzpostavlja odvisnost med finančno obveznostjo delodajalcev iz naslova zavarovanja za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni (diferencirana prispevna stopnja) ter ravni varnosti in zdravja pri delu, ki jo zagotavljajo svojim delavcem.

#### **3.4.1.5. Obseg Zakona o varnosti in zdravju pri delu**

Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Ur. l. RS, št. 56/99, 64/01) določa ukrepe za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu, ki so lahko pravne, organizacijske, tehnične, zdravstvene, socialne, andragoške, vzgojne, ekonomske in druge narave. S tem v zvezi določa pravice in obveznosti dveh temeljnih subjektov zagotavljanja varnega in zdravega dela, to je delodajalca in delavca, ter določa organe, ki so pristojni za to področje.

Struktura zakona je, upošteva Konvencijo MOD št. 155 o varstvu pri delu, zdravstvenem varstvu in delovnem okolju ter Direktivo št. 89/391 EEC o vpeljavi ukrepov za vzpodbudo izboljšav varnosti in zdravja pri delu, primerljiva s pravno ureditvijo tega področja v EU in drugih razvitih državah, ki s tovrstnimi zakoni urejajo organizacijske zadeve, pravice in obveznosti delodajalcev, organe, pristojne za to področje, inšpekcijski nadzor, kazenske določbe in sodelovanje socialnih partnerjev na področju zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu.

Zakon upošteva tudi opredelitev Evropske socialne listine, po kateri je pravica do varnih in zdravih delovnih pogojev uvrščena med politične, državljanske, ekonomske in socialne pravice in je torej pravna ureditev varnega in zdravega dela sestavni del sistema socialne varnosti. Vsled tega mora država sprejeti varnostne in zdravstvene predpise, poskrbeti za izvajanje takšnih predpisov z ukrepi nadzora in po potrebi organizirati posvete z

organizacijami delavcev in delodajalcev glede ukrepov za izboljšanje varnosti in zdravja (Rezolucija, 2003).

Zakon opredeljuje normativni sistem pravne ureditve tega področja, ki obsega zakonsko ureditev in izvršilne predpise pristojnih ministrstev, podrobnejše varnostne ukrepe in njihovo vsebino pa določa delodajalec.

Zakon se uporablja za vse osebe, ki so obvezno zavarovane za poškodbo pri delu in poklicno bolezen po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, in v vseh dejavnostih, pri čemer so izjeme le tiste dejavnosti, kjer je področje varnosti in zdravja urejeno s posebnimi predpisi (obramba, policija in notranje zadeve). Tako se zakon uporablja za vsa področja, tako javna, kakor tudi zasebna, in sicer v industriji, kmetijstvu, trgovini, upravi, storitvah, izobraževanju, kulturi, prostem času itd.

ZVZD določa individualne in kolektivne pravice zaposlenih do sodelovanja pri upravljanju na področju varnosti in zdravja pri delu. Delavec posameznik ima med drugim individualno pravico in dolžnost:

- da daje predloge, pripombe in obvestila o vprašanih varnosti in zdravja pri delu strokovnim delavcem za opravljanje strokovnih nalog varstva pri delu in pooblaščenemu zdravniku, specialistu medicine dela, ki mu je delodajalec poveril opravljanje strokovnih nalog zdravstvenega varstva pri delu;
- delodajalca pisno ali ustno preko svojih predstavnikov takoj obvestiti o vsaki pomanjkljivosti, škodljivosti, okvari ali o drugem pojavu, ki bi lahko pri delu ogrozil njegovo varnost in zdravje ali varnost in zdravje drugih delavcev;
- dolžnost sodelovati z delodajalcem in delavci zadolženimi za varnost in zdravje pri delu, da se vzpostavi varno delovno okolje in varni delovni pogoji ter izvedejo ukrepi inšpekcije za delo.

#### **3.4.1.6. Drugi predpisi, ki se nanašajo na področje varnosti in zdravja pri delu**

Področje varnosti in zdravja pri delu je v Sloveniji urejeno še z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Ur. l. RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 99/01 in 60/02). Zakon in drugi predpisi s področja zdravstva namreč urejajo organizacijski vidik zagotavljanja zdravja pri delu .

Poleg teh dveh osnovnih zakonov pa s svojimi določbami posegajo na področje varnosti in zdravja pri delu še nekateri drugi zakoni. Naj v tej zvezi v prvi vrsti omenim Zakon o

delovnih razmerjih, predvsem v delu, ki ureja delovne pogoje delavcev, na primer odmore, počitke, nočno delo, delo prek polnega delovnega časa ter v delu, ki se nanaša na posebno varstvo posameznih kategorij delavcev, na primer nosečnic, mladih delavcev, itd. Z vidika varnosti in zdravja pri delu je v Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. list RS, št.106/99, 72/2000, 124/2000 in 109/01) pomemben predvsem del, ki ureja invalidsko zavarovanje. Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Ur. list RS, št. 42/93 in 56/01) pa je matični predpis glede izvolitve, načina delovanja in pravic, ki gredo članom sveta delavcev in delavskim zaupnikom, tudi na področju varnosti in zdravja pri delu.

#### **3.4.1.7. Nadzor nad izvajanjem predpisov**

Glavni nadzor nad izvajanjem zakona opravlja Inšpektorat RS za delo. Poleg njega opravljajo nadzorstvo nad izvajanjem predpisov s področja varnosti in zdravja pri delu tudi drugi državni organi. Rudarski inšpektorat izvaja nadzorstvo pri opravljanju rudarskih del in podzemnih gradbenih delih, ki se izvajajo z rudarskimi metodami dela, v skladu z zakonom, ki ureja rudarstvo in na njegovi podlagi izdanimi predpisi. Na tem področju še ni vzpostavljeno poročanje v skladu s 27. členom ZVZD, ki določa, da mora delodajalec prijaviti inšpekciji dela vsako smrtno poškodbo oziroma poškodbo, zaradi katere je delavec nezmožen za delo najmanj tri zaporedne delovne dni, kolektivno nezgodo, nevarni pojav ali ugotovljeno poklicno bolezen. Nadzorstvo varnosti in zdravja pri delu na ladjah in čolnih za gospodarske namene, razen ribiških ladij, opravlja Uprava Republike Slovenije za pomorstvo. Nadzorstvo varnosti in zdravja pri delu pri delu članov posadk zračnih plovil opravlja inšpekcija, pristojna za zračno plovbo.

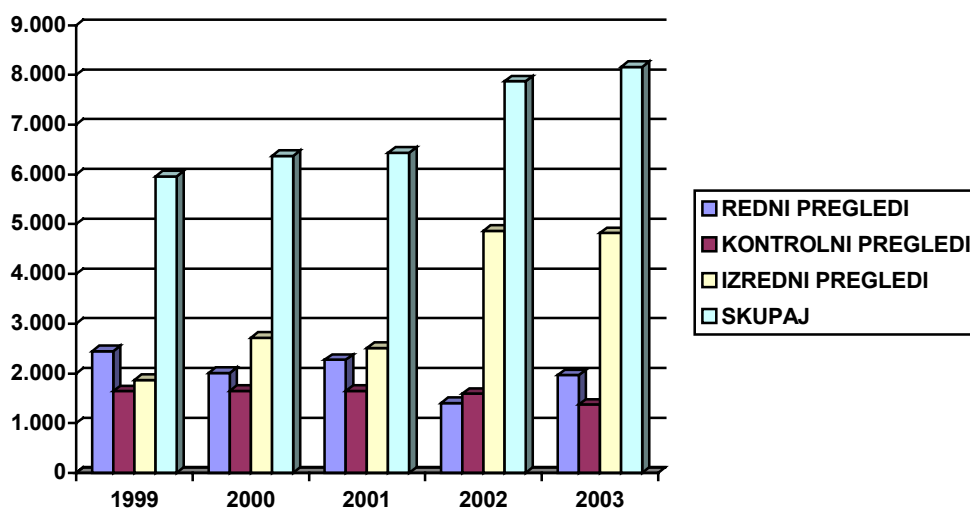
Zakon v 55. členu določa, da mora inšpekcija, ki izvaja nadzor nad izvajanjem predpisov s področja varnosti in zdravja pri delu, o svojih ugotovitvah obvestiti svet delavcev oziroma delavskega zaupnika za varnost in zdravje pri delu ter reprezentativne sindikate pri delodajalcu.

TABELA 3.4: Obseg opravljenega dela Inšpektorata za delo na področju varnosti in zdravja pri delu za obdobje 1999 – 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>REDNI PREGLEDI</b>	2.446	2.007	2.276	1.408	1.968
<b>KONTROLNI PREGLEDI</b>	1.643	1.648	1.651	1.593	1.373
<b>IZREDNI PREGLEDI</b>	1.868	2.718	2.510	4.869	4.819
<b>SKUPAJ</b>	5.957	6.373	6.437	7.870	8.160

Vir: povzeto po Poročilih o delu Inšpektorata RS za delo za leta 2000 (Poročevalec DZ, št. 59, let. 27), 2001 (Poročevalec DZ, št. 80, let. 28), 2002 (Poročevalec DZ, št. 59, let. 29) in 2003

Slika 3.5: Obseg opravljenega dela Inšpektorata za delo



Kot lahko razberemo iz tabele 3.4 in slike 3.5 število rednih pregledov po posameznih letih niha, povečuje pa se število izrednih pregledov. Izredni pregledi se izvajajo predvsem v okviru usmerjenih akcij nadzora, kjer se izvaja inšpekcijski nadzor na problematičnih področjih pa tudi na področjih, ki niso problematična in se zato nadzor izvaja bolj poredko. Izredni pregled se opravi tudi na podlagi pritožbe delavca ali koga drugega. Redni pregledi obsegajo pregled celotnega stanja na področju varnosti in zdravja pri določenem delodajalcu. Kontrolni pregledi pa so namenjeni preverjanju ureditev naloženih ukrepov v izdanih odločbah. Na splošno se število inšpekcijskih pregledov z leti stalno povečuje.

V tabeli 3.5 je razvidna natančnejša primerjava med števili izrečenih ukrepov. Tudi tu se obseg opravljenega dela z leti rahlo povečuje. V primerjavi z letom 2002 se je v letu 2003 zmanjšalo število mandatnih kazni, za kar 30 odstotkov pa je večje število kazenskih ovadb

ter predlogov za uvedbo postopka o prekršku. Število izrečenih ukrepov je višje za 1,4 odstotka.

TABELA 3.5: Odločbe, ovadbe, predlogi sodnikom za prekrške in izrečene mandatne kazni v obdobju 1999 - 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>ODLOČBE</b>	2.538	2.973	3.028	3.386	3.411
<b>OVADBE</b>	33	34	29	26	33
<b>PRIJAVE</b>	173	193	161	197	254
<b>MANDATNE KAZNI</b>	449	528	465	503	475
<b>SKUPAJ</b>	3.193	3.728	3.683	4.112	4.173

Vir: povzeto po Poročilih o delu Inšpektorata RS za delo za leta 2000 (Poročevalec DZ, št. 59, let. 27), 2001 (Poročevalec DZ, št. 80, let. 28), 2002 (Poročevalec DZ, št. 59, let. 29) in 2003

#### **PRIMER:**

*Inšpektorji za delo so obravnavali nezgodo pri delu med izvajanjem vzdrževalnih del na eni od elektrarn, pri kateri je prišlo do težjih poškodb delavca. Pri raziskavi nezgode je bilo ugotovljeno, da je bil osnovni razlog nezgode opustitev predpisanih varnostnih ukrepov za delo na elektroenergetskih postrojih. Za izvedbo tega dela niso bili izdani predpisani dokumenti za varno delo (delovni program, delovni nalog in dovoljenje za delo) in ni bilo izvedeno predpisano zavarovanje delovnega mesta. Delo, pri katerem je prišlo do nezgode, se je opravljalo po ustnem nalogu vodje obratovanja elektrarne. Ta bi moral tudi zagotoviti vse varnostne ukrepe, a jih glede na ugotovitve inšpektorjev ob pregledu ni zagotovil. Zato je zaradi suma kaznivega dejanja ogrožanja varnosti pri delu po 208. členu Kazenskega zakonika (Ur. l. RS, št. 63/94 s sprem.) zoper vodjo obratovanja bila vložena kazenska ovadba.*

#### **3.4.1.8. Obveznosti Inšpektorata za delo v zvezi s prostim pretokom blaga na skupnem evropskem trgu**

Zakon o splošni varnosti proizvodov (Ur. l. RS, št. 23/99, 101/03) določa, da Vlada RS lahko določi inšpekcijski organ, ki bo nadzoroval ukrepanje vseh pristojnih inšpekcijskih organov ter njihova pooblastila pri izvajanju usklajevanja. Izpolnjevanje določb tega zakona namreč nadzorujejo inšpekcijski organi v skladu s pristojnostmi za posamezne proizvode. Pristojni inšpektorji imajo poleg pooblastil za ukrepanje, ki izhajajo iz posameznih predpisov tudi dodatna pooblastila, da:

- zahtevajo izpolnjevanje pogojev za zagotavljanje varnosti proizvodov, preden so le-ti dani v promet;

- prepovedo dajanje v promet oziroma odredijo umik iz prometa proizvode, ki so se izkazali za nevarne in se izvedejo dodatni ukrepi, ki zagotovijo, da bo prepoved upoštevana.

Posebej pomembno bo, da bodo osebe, ki bi utegnile biti izpostavljene nevarnosti ustrezno obveščene o nevarnostih ter da bodo odstranjeni nevarni proizvodi, če bo to nujno za varnost in zdravje ljudi.

Inšpektorat za delo bo moral skrbeti za zagotovitev osnovnih evropskih načel skupnega trga (prost pretok blaga) na naslednjih področjih: varnost strojev, osebna varovalna oprema, dvigala, protieksplzijska zaščita in tlačne posode. Zadolžen bo tudi za zagotovitev bistvenih varnostnih zahtev za proizvode. Nobena država EU ne sme s svojimi internimi predpisi teh bistvenih varnostnih zahtev razširiti ali zaostri ter tako na svojem območju ovirati dajanje v promet proizvodov iz drugih držav EU.

Z vstopom Slovenije v EU se je povečala obveznost evidentiranja nezgod oziroma poškodb pri delu. Inšpektorat bo moral vzdrževati ustrezno bazo podatkov v zvezi z dobljenimi prijavi. Povsem nova pa je obveznost ustreznega nadzora lastnega trga glede prostega pretoka blaga v skupnem evropskem trgu.

V letu 2003 se je inšpektorat tako kot prejšnja leta vključil v projekte in aktivnosti s področja varnosti in zdravja pri delu. Delavci inšpektorata so pripravili strokovna gradiva za projekte PHARE, twinning projekte, razne komisije ter sodelovali pri pripravi zakonskih in podzakonskih aktov.

#### **3.4.1.9. Predlogi Inšpektorata za nadaljnje delo na področju nadzora varnosti in zdravja pri delu**

V Poročilu o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2003 so opisani predlogi, ki jih inšpektorji priporočajo za lažje in učinkovitejše delo inšpektorjev na področju varnosti in zdravja pri delu. Ti predlogi so:

- Omogočiti inšpektoratu brezplačen in hiter dostop do tehničnih standardov, ki jih inšpektorji potrebujejo pri svojem delu.
- Omogočiti inšpektoratu dostop do vseh potrebnih podatkov o delodajalcih, kar je osnoven pogoj za ustrezno načrtovanje in izvajanje inšpekcijskega nadzora.

- Omogočiti inšpektoratu ustrezen dostop do podatkov drugih organov, zlasti organov, ki sodelujejo pri prijavah in registraciji delodajalcev.
- Zagotoviti davčne olajšave delodajalcem, ki investirajo v izboljšanje delovnih razmer.
- V sodelovanju s kmetijskim ministrstvom poiskati način organiziranosti in financiranja ureditev varnosti in zdravja pri delu na kmetijah ter razjasniti pojem 'kmet', ki v smislu delovnopravne zakonodaje nastopa kot delodajalec.
- Zagotoviti odpravo neskladij pri predpisih, ki urejajo varnosti in zdravje v kmetijski delavnosti.
- Zagotoviti, da bodo pravosodni organi obveščali inšpektorat o rezultatu postopkov, ki so bili uvedeni na njegovo pobudo.
- Uskladiti zakonodajo v zvezi s skladiščenjem nevarnih snovi.
- Sprejeti pravilnik o preiskavah delovnega okolja ter o pregledih in preizkusih delovne opreme.
- Ustrezno dopolniti Uredbo o zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu na začasnih in premičnih gradbiščih.
- Pospešiti sprejetje zakonodaje o zbirkah podatkov na področju dela in socialnih zadev.

#### **3.4.1.10. Ocena stanja na področju varnosti in zdravja pri delu**

Pregled nekaterih najpomembnejših pokazateljev stanja varnosti in zdravja pri delu kaže, da se stanje na večini področij izboljšuje. Pozitivni premiki, ki pomenijo zmanjšanje, so glede trenda skupnega števila nezgod pri delu ter števila težjih nezgod pri delu. V večini primerov je opazno, da se je kljub povečanemu številu inšpekcijskih pregledov, število ugotovljenih kršitev zmanjšalo. Vendar pa število ugotovljenih kršitev ni odvisno samo od števila opravljenih pregledov, ampak tudi od vsebine in namena teh pregledov. Predvsem vsebina in namen pregledov pa sta bila v letih 2002 in 2003 nekoliko drugačna kot v preteklih letih. Precej se je povečalo število izrednih pregledov, ki so ciljani in opravljeni z določenim namenom. Zato je pri teh pregledih obseg ugotovljenih kršitev manjši, večje pa je njihov število. Razlog temu je nov pristop k izvajanju inšpekcijskega nadzora, ki je prilagojen politiki nadzora v Evropski uniji. Cilj takega pristopa je, da se natančneje pregleda in ugotovi stanje v določenih panogah dejavnosti, da se ugotovi izvajanje določenih pogodbenih obveznosti, da se poskuša doseči zmanjšanje določenih posebnih tveganj pri delu ali pridobi določene podatke in informacije za potrebe inšpektorata in tudi na utemeljeno zahtevo ali prošnjo drugih organov.

Od izvedenih ciljnih in z določenim namenom opravljenih inšpekcijskih nadzorov je bil zagotovo najodmevnejši nadzor, ki se je nanašal na pregled stanja glede zagotavljanja obveznosti delodajalcev, ki so morali do konca leta 2001 izdelati in sprejeti Izjavo o varnosti z oceno tveganja (za kmete je bila ta obveznost preložena na konec leta 2002). Ta izjava je že po definiciji sklop dokumentacije, ki jo je potrebno neprestano spreminjati in dopolnjevati glede na nove razmere v podjetju, na nove predpise, na nova spoznanja na področju znanosti in tehnike in podobno (glej Poročili o delu Inšpektorata RS za delo za leti 2002 (Poročevalec DZ, št. 59, let. 29) in 2003).

### **3. 4. 2. INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO NA PODROČJU DELOVNIH RAZMERIJ**

S 1. 1. 2003 je začel veljati novi Zakon o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 42/02, v nadaljevanju ZDR), ki povsem na novo ureja to področje. V tem zakonu so urejena le individualna delovna razmerja, medtem ko je stari zakon urejal tudi kolektivna delovna razmerja. V novem zakonu je okrepljena tudi vloga delovnega sodišča. Zaradi učinkovitega vključevanja inšpekcije za delo pri izvajanju zakona, preprečevanju samovoljnih ravnanj in za spodbujanje možnosti za izvensodno reševanje sporov med delavcem in delodajalcem, je novi ZDR jasno opredelil vprašanja, ko inšpektor lahko ukrepa z ureditveno odločbo, in na novo določil vlogo inšpektorja za delo kot posrednika v sporu med delavcem in delodajalcem, če se pogodbeni stranki nanj obrneta.

Zakon o delovnih razmerjih natančno opredeljuje, v katerih primerih inšpektor dela sme in mora z odločbo od delodajalca zahtevati izvajanje zakona, poleg tega pa prinaša za inšpektorje dela nekaj novih nalog (v zvezi z delom na domu, delom otrok, nekaterimi primeri prenehanja pogodbe o zaposlitvi, varovanimi kategorijami delavcev in nočnim delom žensk v industriji in gradbeništvu), povsem na novo pa predvidi možnost, da inšpektor dela ob sodelovanju strank posreduje v individualnem sporu. Inšpektorat za delo opravlja nadzor nad izvajanjem določb tega zakona, izvršilnih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov delodajalca, ki urejajo delovna razmerja.

#### **3.4.2.1. Zakon o delovnih razmerjih**

Po nekajletnih pripravah ter usklajevanju med socialnimi partnerji je Državni zbor leta 2002 sprejel novi Zakon o delovnih razmerjih. Najpomembnejša rešitev, ki jo prinaša zakon, je nova filozofija delovnega razmerja kot pogodbenega razmerja, ki nastane med dvema



strankama (delavcem in delodajalcem), zato je največ pozornosti namenjeno pogodbi o zaposlitvi (glej [http://www.sigov.si/mddsz/delo/veljavitev\\_zdr.htm](http://www.sigov.si/mddsz/delo/veljavitev_zdr.htm)). S to pogodbo se morata stranki pisno dogovoriti o medsebojnih pravicah in obveznostih. Zelo pomembno je, kako so te pravice urejene, saj je ob spreminjanju bistvenih pogojev treba skleniti novo pogodbo o zaposlitvi, za kar je potrebno soglasje obeh pogodbenih strank. Same pravice se po vsebini niso bistveno spremenile, dejstvo pa je, da je marsikatera pravica prevzeta iz dosedanjih kolektivnih pogodb in šele z novim zakonom postaja tudi zakonska pravica.

Pomembna novost je, da novi ZDR ne predvideva več dvostopenjskih postopkov uveljavljanja in varstva pravic delavcev pri delodajalcu, ampak ima delavec pravico pisno zahtevati od delodajalca odpravo kršitev, v nadaljevanju pa se lahko obrne na arbitražo, če je ta dogovorjena, oziroma uveljavlja svoje pravice po sodni poti. Dvostranskost delovnih razmerij se praviloma uveljavlja tudi na nivoju dogovarjanja med delodajalcem in sindikati pri delodajalcu o ugodnejših pravicah, kot jih določa zakon. To konkretno pomeni, da je mogoče s sklepanjem kolektivnih pogodb zakonsko določene minimalne pravice dopolnjevati oziroma širiti. Novi ZDR tudi izrecno poudarja prepoved diskriminatornega obravnavanja kandidatov za zaposlitev in delavcev, posebej pa je poudarjena prepoved diskriminacije glede na spol.

Spremembe so tudi na področju disciplinske odgovornosti delavcev, saj se le-ta po novem ugotavlja le za lažje kršitve, v zvezi s prenehanjem veljavnosti pogodb o zaposlitvi pa je treba upoštevati nove rešitve zakona. Hujše kršitve, ki so imele po starem zakonu lahko za posledico prenehanje delovnega razmerja, lahko glede na resnost in utemeljenost kršenja pogodbe pomenijo razlog za redno ali izredno odpoved pogodbe s strani delodajalca. Posebne pogodbe o delu, po kateri so se lahko opravljala začasna in občasna dela, novi ZDR ne predvideva več; za ta dela se zdaj lahko sklepajo le civilne pogodbe.

#### **3.4.2.2. Ureditvena odločba inšpektorja za delo**

Z namenom učinkovitega vključevanja inšpekcije za delo pri izvajanju ZDR in preprečevanja samovoljnih ravnanj je zakon v drugem odstavku 227. člena taksativno opredelil primere, ko inšpektor lahko ukrepa z ureditveno odločbo. V zvezi s tem pa določa, da ima inšpektor za delo, v primerih kršitev nekaterih členov (navedeni v nadaljevanju), po opravljenem inšpekcijskem nadzorstvu pravico in dolžnost z odločbo delodajalcu odrediti, da zagotovi izvajanje zakona. Posamezni členi zajemajo naslednjo vsebino in predstavljajo pravno podlago inšpektorju za delo za izdajo ureditvene odločbe:

- 20. člen opredeljuje pogoje za sklenitev pogodbe o zaposlitvi

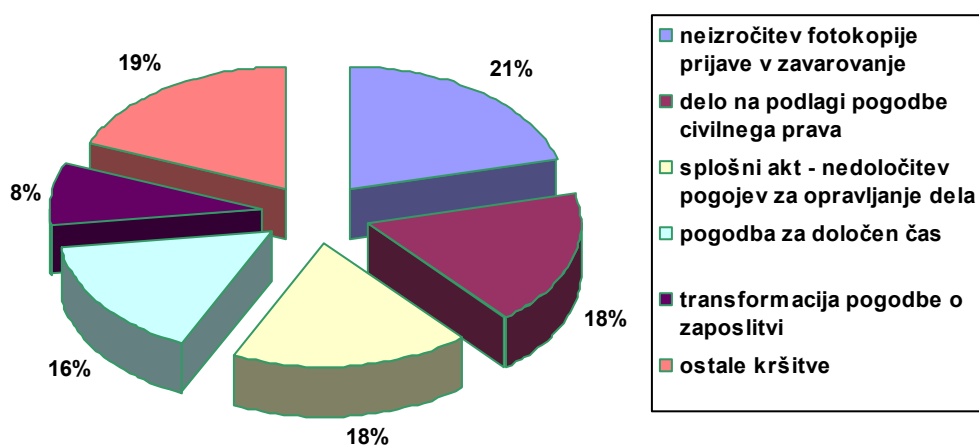
- 28. člen določa, katere so pravice neizbranega kandidata
- prvi odstavek 142. člena govori o polnem delovnem času
- 143. člen v tretjem odstavku določa omejitev trajanja dela preko polnega delovnega časa
- v 145. členu je določena prepoved opravljanja dela preko polnega delovnega časa
- 147. člen ureja razporejanje delovnega časa
- 150. člen se nanaša na pravice delavcev, ki delajo ponoči
- v 151. členu so določene omejitve dela ponoči
- 154. člen ureja pravico do odmora med delovnim časom
- v 155. členu je določena pravica do počitka med dvema zaporednima dnevoma
- 156. člen se nanaša na tedenski počitek
- v 159. členu zakona je določeno trajanje letnega dopusta
- v 189. členu je določena prepoved opravljanja del v času nosečnosti in v času dojenja
- 190. člen ureja varstvo v času nosečnosti in starševstva v zvezi z nočnim in nadurnim delom
- v prvem odstavku 193. člena je navedeno, da ima delavka, ki doji otroka in dela s polnim delovnim časom, pravico do odmora za dojenje
- člen 195 našteva, katerih del se ne sme naložiti delavcu, ki še ni dopolnil 18 let starosti
- 196. člen ureja delovni čas, odmor in počitek delavca, ki še ni dopolnil 18. let starosti
- 197. člen vsebuje prepoved – delavec, ki še ni dopolnil 18 let starosti, ne sme delati ponoči med 22. in 6. uro naslednjega dne; v primerih opravljanja dela s področja kulturne, umetniške, športne in oglaševalne dejavnosti pa med 24. in 4. uro naslednjega dne
- 198. člen določa da ima delavec, ki še ni dopolnil 18 let starosti, pravico do letnega dopusta, povečanega za sedem delovnih dni
- v 203. členu je določena omejitev nadurnega in nočnega dela starejšemu delavcu
- 214. člen se nanaša na delo otrok, mlajših od 15 let, vajencev, dijakov in študentov, poleg navedenega določa novo pristojnost inšpektorja za delo. Prepovedano je delo otrok, mlajših od 15 let. Otrok lahko opravlja delo po drugem in tretjem odstavku tega člena po predhodnem dovoljenju inšpektorja za delo, ki ga le-ta izda na podlagi zahtevka zakonitega zastopnika
- 215. člen se nanaša na vajence. Glede na dejstvo, da 215. člen napotuje tudi na uporabo drugih določb tega zakona, ki so v tem členu eksplicitno določene, bodo morali biti inšpektorji pri izvajanju nadzorstva, poleg členov iz 227. člena, pozorni

tudi na določbe 167., 168., 169., 170., 182., 183., 184., 185., 194., 204., 205. in 206. člena. Slednje namreč niso zajete v 227. členu, vendar pa glede na dikcijo 215. člena zaradi kršitve le-teh inšpektor prav tako lahko ukrepa z ureditveno odločbo, a le če se kršitve nanašajo na vajence.

- 217. člen zakona vsebuje posebne varstvene določbe v zvezi z delom otrok, mlajših od 15 let
- 226. člen se nanaša na delovno knjižico.

V zvezi z pogodbo o zaposlitvi, je Inšpektorat za delo v letu 2003 ugotovil naslednjo strukturo kršitev:

Slika 3.6: Struktura kršitev iz naslova pogodbe o zaposlitvi



Vir: Poročilo o delu Inšpektorata za delo za leto 2003

Največ kršitev v zvezi s pogodbo o zaposlitvi je bilo glede neizročitve fotokopije prijave delavca v zavarovanje (zdravstveno, pokojninsko in invalidsko, zavarovanje za primer brezposelnosti).

### 3.4.2.3. Pristojnosti in naloge Inšpektorata za delo na področju delovnih razmerij

#### *Zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi*

Inšpektor za delo sme, da se prepreči samovoljno ravnanje in odvrne nenadomestljiva škoda, zadržati učinkovanje prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi (3. odstavek 227. člena ZDR):

- do poteka roka za arbitražo oz. sodno varstvo,

- do izvršljive arbitražne odločitve,
- do odločitve sodišča o začasni odredbi, če je delavec ob tožbi to predlagal.

Pravna posledica zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi je v tem, da delavec v tem času ne more izgubiti zaposlitve. Dokler traja zadržanje, delavec opravlja delo naprej, za opravljeno delo pa prejema ustrezno plačilo. Do izgube zaposlitve v tem času ne sme priti.

### ***Posredovanje inšpektorja za delo v sporu med delavcem in delodajalcem***

Zaradi spodbujanja možnosti za izvensodno reševanje sporov med delavcem in delodajalcem je zakon v 228. členu na novo določil vlogo inšpektorja za delo kot posrednika v sporu med delavcem in delodajalcem, če se pogodbeni stranki nanj obrneta. Če po pisni zahtevi delodajalec v osmih dneh ne odpravi kršitve ali izpolni obveznosti, lahko katerikoli od njiju predlaga posredovanje inšpektorja dela. Če je posredovanje predlagala le ena stran, mora inšpektor pridobiti soglasje še druge. Inšpektor posreduje z namenom, da stranki sporazumno rešita spor. Tako posredovanje je možno do izvršljive arbitražne odločitve o spornem vprašanju ali do odločitve sodišča prve stopnje o spornem vprašanju. Sporazum, dosežen s posredovanjem, ne sme nasprotovati morali ali prisilnim predpisom.

V skladu z Zakonom o delovnih in socialnih sodiščih (Ur. l. RS, št 19/94) sodišče lahko odloči, da mora delodajalec trpeti vse stroške za izvedbo dokazov, tudi če delavec ni v celoti uspel s svojim zahtevkom, pa zaradi tega niso nastali posebni stroški. V sporih o prenehanju delovnega razmerja trpi delodajalec svoje stroške postopka, ne glede na izid postopka. Vendar pa ZDR določa, da če sodišče ugotovi, da je odpoved delodajalca nezakonita, delavec pa ne želi nadaljevanja delovnega razmerja, na predlog delavca ugotovi trajanje delovnega razmerja, vendar najdlje do odločitve sodišča prve stopnje, prizna delavcu delovno dobo in druge pravice iz delovnega razmerja ter delavcu prizna odškodnino po pravilih civilnega prava. Enako lahko sodišče ravna, če upošteva vse okoliščine in interes obeh strank ugotovi, da nadaljevanje delovnega razmerja ne bi bilo več mogoče – ne glede na predlog delavca. Iz teh določb lahko sklepamo, da so stroški sodnega postopka predvsem za delodajalca lahko zelo visoki, zato se v več primerih delavcu in delodajalcu splača rešiti spor izven sodne poti.

### **PRIMER:**

*Delavec se je obrnil na Inšpektorat RS za delo, ker mu delodajalec ni izplačal regresa za letni dopust v zakonskem roku, česar pa ni storil niti v osmih dneh po vročeni pisni zahtevi delavca. Zato je delavec predlagal posredovanje inšpektorja za delo v sporu. Za to posredovanje je inšpektor dobil tudi*

*soglasje delodajalca. Posredovanje se je vršilo v prostorih enote inšpektorata za delo, o njem pa je bil sestavljen zapisnik, ki sta ga delavec in delodajalec podpisala. Delodajalec se je ob koncu posredovanja zavezal, da bo v določenem roku delavcu izplačal dolgovani regres in da bo najkasneje do določenega datuma dostavil enoti inšpektorata za delo obračun regresa in dokazilo o tem, da je delavec res prejel ta denar.*

### ***Predlog sodniku za prekrške***

V IX. poglavju ZDR se nahajajo kazenske določbe. V kazenskih določbah se kot prekrški določajo dejanja oz. opustitve delodajalca, tako da so glede na težo posameznega dejanja razdeljeni na tri skupine. Pri določanju kazni je zakonodajalec upošteval okvirne zneske denarnih kazni, ki so za pravne osebe, fizične osebe ter za odgovorne osebe določeni s predpisi, ki urejajo prekrške. V primeru ugotovljenih kršitev, ki so kvalificirane kot prekrški, ima inšpektor pravico in dolžnost v skladu z 22. členom Zakona o inšpekciji dela zoper subjekt nadzora podati predlog sodniku za prekrške.

### ***Mandatna kazen***

V smislu hitrega reagiranja je v 231. členu ZDR predviden ukrep mandatne kazni, ki jo lahko na kraju prekrška izreče inšpektor za delo za taksativno naštete primere<sup>4</sup>.

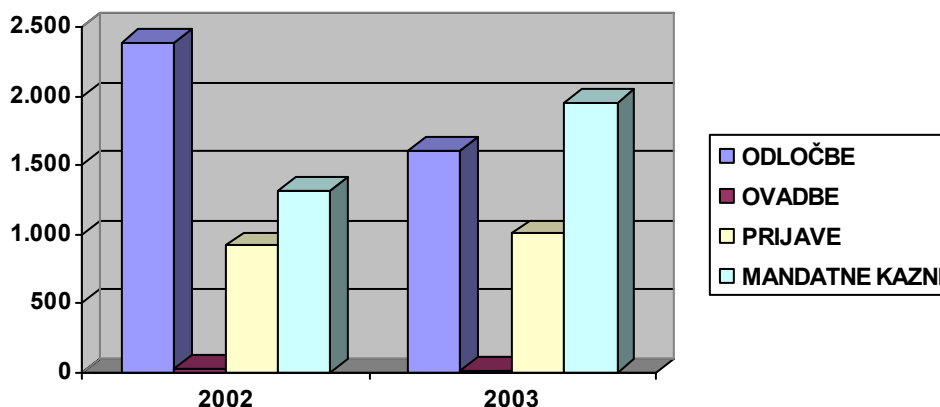
Tabela 3.6: Število ukrepov Inšpektorata za delo na področju delovnih razmerjih v letih 2002 in 2003

	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>ODLOČBE</b>	2.384	1.604
<b>OVADBE</b>	29	6
<b>PRIJAVE</b>	915	1004
<b>MANDATNE KAZNI</b>	1.312	1.958

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata za delo za leto 2003

<sup>4</sup> Nekateri od teh primerov so: delodajalec ne vroči fotokopije prijave v zavarovanje v 15 dneh od nastopa na delo; delavcu ne vroči pisnega predloga pogodbe in pogodbe o zaposlitvi; ne določi pogojev za opravljanje del na posameznem delovnem mestu; neizbranega kandidata ne obvesti v osmih dneh po sklenitvi pogodbe o zaposlitvi o tem, da ni bil izbran; ne obvesti o nameravanem organiziranju dela na domu inšpekcijo za delo pred začetkom dela delavca in podobno.

Slika 3.6: Število ukrepov Inšpektorata za delo



Kot pretekla leta, se je tudi v letu 2003 povečalo število ukrepov inšpektorata na področju delovnih razmerij. To je pripisati predvsem temu, da je v začetku leta 2003 stopil v veljavo novi ZDR, na katerega delodajalci v mnogočem niso bili ustrezno pripravljene, zato so bile kršitve pogostejše kot v preteklih letih, s tem pa je seveda povezano tudi število ukrepov.

Tabela 3.7: Število skupnih inšpekcijskih pregledov in kršitev na področju delovnih razmerij za leta 2000, 2001 in 2002

	2000	2001	2002
PREGLEDI	7.367	7.532	8.407
KRŠITVE	5.305	4.667	4.639

Vir: Poročila o delu Inšpektorata za delo za leta 2000 (Poročevalec DZ, št. 59, let. 27), 2001 (Poročevalec DZ, št. 80, let. 28) in 2002 (Poročevalec DZ, št. 59, let. 29)

V teh letih je bil v veljavi še stari zakon o delovnih razmerjih, zato je število kršitev padalo, saj so delodajalci poznali zakon in njegove določbe in so se jih navadili spoštovati.

#### 3.4.2.4. Ostale pristojnosti oziroma naloge Inšpektorata za delo, ki izhajajo iz ZDR

##### *Delo na domu*

Tudi po novi ureditvi je delodajalec dolžan o nameravanem organiziranju dela na domu, pred začetkom dela delavca, obvestiti inšpekcijo za delo (67. člen). Inšpektor za delo pa lahko v skladu s 70. členom ZDR delodajalcu prepove organiziranje ali opravljanje dela na domu, če je delo na domu škodljivo oziroma če obstaja nevarnost, da postane škodljivo za delavce, ki

delajo na domu ali za življenjsko in delovno okolje, kjer se delo opravlja, ter v primerih, ko gre za dela, ki se v skladu z 71. členom tega zakona ne smejo opravljati kot delo na domu. V 67. členu zakon opredeljuje, kaj se šteje za delo na domu, in določa pogoje, pod katerimi se lahko takšno delo opravlja<sup>5</sup>. Treba je še upoštevati določbo 29. člena ZDR iz katere izhaja, da je kraj opravljanja dela obvezna sestavina pogodbe o zaposlitvi. Glede urejanja pravic, obveznosti in pogojev, ki so odvisni od narave dela na domu, zakon napotuje na konkretno pogodbo o zaposlitvi. Posebej je izpostavljena tudi delodajalčeva obveznost, ki se nanaša na zagotavljanje varnih delovnih pogojev (69. člen). Temeljni predpis, ki ureja varnost in zdravje pri delu in ki se v celoti uporablja tudi pri tej obliki zaposlovanja, je Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Ur. l. RS, št. 56/99, 64/01). Podzakonski predpisi s področja varnosti in zdravja pri delu določajo dela, ki se ne smejo opravljati kot delo na domu. V letu 2003 inšpektorji niso ugotovili kršitev v zvezi z delom na domu.

### ***Izredna odpoved delavca***

Delavec lahko v osmih dneh po tem, ko predhodno opomni delodajalca na izpolnitev obveznosti in o kršitvah pisno obvesti inšpektorja za delo, izredno odpove pogodbo o zaposlitvi iz razlogov, naštetih v zakonu. ZDR v 112. členu taksativno našteva razloge, iz katerih lahko delavec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi.<sup>6</sup> Primeri se nanašajo na hude kršitve obveznosti s strani delodajalca. Pri izredni odpovedi delavca v skladu z ZDR gre torej za pravico delavca, da v primeru posebej hudih kršitev obveznosti s strani delodajalca enostransko, torej neodvisno od volje delodajalca, doseže takojšnje prenehanje pogodbe o zaposlitvi, pri čemer je delavcu v splošnem zagotovljen enak pravni položaj kot bi ga imel, če bi pogodbo odpovedal delodajalec: ima pravico do odškodnine za izgubljeni odpovedni rok, pravico do odpravnine in pravico do denarnega nadomestila po predpisih o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Pri tem je potrebno navesti še enega od razlogov za izredno odpoved delavca, ki je povezan s predhodnim ukrepanjem inšpektorja za delo. Zakon namreč med drugim dopušča izredno odpoved delavca tudi v primeru, če mu ni bilo omogočeno opravljanje dela zaradi odločbe pristojne inšpekcije o prepovedi opravljanja delovnega procesa ali če delodajalec ni plačal zakonskega nadomestila plače.

---

<sup>5</sup> Kriteriji za opredelitev dela na domu so: delo na domu je delovno razmerje med delavcem, ki delo opravlja, in delodajalcem, kraj opravljanja dela pa je zunaj delodajalčevih prostorov – na domu delavca ali v prostorih po njegovi izbiri. Gre za odplačno delo, material ali proizvodna sredstva lahko zagotovi delodajalec ali delavec sam, delavec pa opravlja takšno delo kot svoje glavno in redno delo.

<sup>6</sup> Nekateri od teh razlogov so: če mu delodajalec več kot 2 meseca ni zagotavljal dela; če mu je delodajalec vsaj 2 meseca izplačeval bistveno zmanjšano plačilo za delo; če delodajalec ni zagotavljal varnosti in zdravja pri delu; če delodajalec ni zagotovil varstva pred spolnim nadlegovanjem ipd.

### ***Posebno varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi***

Posebno varstvo pred odpovedjo po novem zakonu uživajo: predstavniki delavcev, med katere sodijo delavski predstavniki po zakonu o soupravljanju delavcev, in predstavniki delavcev v svetu zavoda ter imenovani ali voljeni sindikalni zaupnik (113. člen); starejši delavci, če jim ni zagotovljena socialna varnost na drugi podlagi (114. člen); starši – delavke v času nosečnosti ter delavke ali delavci v času izrabe starševskega dopusta (115. člen); ter invalidi in odstotni z dela zaradi bolezni (116. člen). V nadaljevanju se bom omejila na posebno varstvo staršev ter invalidov, saj je le-tem pod določenimi pogoji mogoče odpovedati pogodbo o zaposlitvi.

### ***Posebno varstvo staršev***

Zakon v 115. členu določa posebno varstvo pred odpovedjo, ki ga uživajo starši, t.j. delavke v času nosečnosti in dojenja ter delavke ali delavci v času izrabe starševskega dopusta. Zakon v zvezi s tem določa, da delodajalec ne sme odpovedati pogodbe o zaposlitvi delavki v času nosečnosti ter ves čas, ko doji otroka, in staršem v času, ko izrabljajo starševski dopust v obliki polne odsotnosti z dela. V drugem odstavku določa, da delavcem v času iz prejšnjega odstavka ne more prenehati delovno razmerje zaradi odpovedi delodajalca. Če delodajalec ob izreku odpovedi ne ve za nosečnost delavke, velja posebno pravno varstvo pred odpovedjo, če delavka takoj oziroma v primeru ovir, ki niso nastale po njeni krivdi, takoj po prenehanju letih obvesti delodajalca o svoji nosečnosti, kar dokazuje s predložitvijo zdravniškega potrdila. Ne glede na predhodni določbi, delodajalec lahko odpove pogodbo o zaposlitvi, in delavcu lahko preneha delovno razmerje po predhodnem soglasju inšpektorja za delo, če so podani razlogi za izredno odpoved ali zaradi uvedbe postopka za prenehanje delodajalca.

### ***Posebno varstvo invalidov***

Zakon v 116. členu ureja posebno varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi invalidom. V zvezi s tem določa sledeče: delodajalec ne sme odpovedati pogodbe o zaposlitvi delovnemu invalidu zaradi ugotovljene invalidnosti II. ali III. kategorije ali iz poslovnega razloga, razen če mu ni možno zagotoviti drugega ustreznega dela ali dela s krajšim delovnim časom v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Delodajalec ne sme odpovedati pogodbe o zaposlitvi invalidu, ki nima statusa delovnega invalida iz poslovnega razloga, razen če mu ni možno zagotoviti ustreznega dela v skladu s predpisi o usposabljanju in zaposlovanju invalidov. Delavcu, ki mu je odpovedana pogodba o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali iz razloga nesposobnosti in je ob poteku odpovednega roka odsoten z dela zaradi



začasne nezmožnosti za delo zaradi bolezni ali poškodbe, preneha delovno dovoljenje z dnem ugotovitve zdravstvene zmožnosti za delo, najkasneje pa s potekom šestih mesecev po izteku odpovednega roka. Varstvo po prejšnjih treh odstavkih ne velja v primerih uvedb postopka za prenehanje delodajalca. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradno prečiščeno besedilo, U. l. RS, št. 26/03) v 103. členu uvaja novo pristojnost inšpektorja za delo. To je posebna komisija, ki bo ugotavljala podlago za odpoved pogodbe o zaposlitvi. Komisija bo obvezna, če bo invalidu dal odpoved delodajalec, ki ima najmanj pet zaposlenih, če pa je pri delodajalcu zaposlenih manj kot pet delavcev, se bo komisija ustanovila, če bo tako predlagal zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zavod za zaposlovanje, zavarovanec ali delodajalec. Komisijo ter način njenega dela bo določil minister, pristojen za delo. Njena sestava bo: predstavnik zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, predstavnik Inšpektorata RS za delo, predstavnik zavoda za zaposlovanje, predstavnik delodajalcev in predstavnik sindikatov. Komisija bo v skladu z zakonom samo ugotavljala razloge za odpoved pogodbe o zaposlitvi; iz zakona namreč ne izhaja, da bo komisija presojala upravičenost odpovedi. Odločitev komisije bo dokončna.

### ***Nočno delo žensk v industriji in gradbeništvu***

ZDR v 153. členu določa primere, v katerih lahko delodajalec s področja industrije in gradbeništva zaposluje delavke na nočnem delu. Ta člen določa, da lahko delodajalec z navedenih področij na nočnem delu zaposluje delavke tudi v primeru višje sile ali v primeru, da se prepreči škoda na surovinah ali na drugem hitro pokvarljivem materialu, vendar pa mora o takem nočnem delu v 24 urah po uvedbi obvestiti pristojnega inšpektorja za delo. V nadaljevanju tega člena zakon določa, da se lahko, zaradi boljše izkoriščenosti delovnih sredstev, širjenja zaposlitvenih možnosti ter podobnih ekonomskih ali socialnih razlogov, v dejavnosti industrije ali gradbeništva s soglasjem ministra, pristojnega za delo, uvede nočno delo delavk v naslednjih primerih:

- v določeni dejavnosti ali poklicu pod pogojem, da so se o tem sporazumeli ali dali svoje soglasje reprezentativni sindikati in združenje delodajalcev;
- pri enem ali več delodajalcih, ki niso vključeni v odločitev iz prejšnje točke tega odstavka pod pogojem, da je sklenjen sporazum med sindikati pri delodajalcu in delodajalcem ali da je izvedeno posvetovanje med delodajalcem(ci) ter združenjem delodajalcev in reprezentativnim sindikatom v dejavnosti;
- pri določenem delodajalcu, ki ni vključen v odločitev iz 1. točke tega odstavka, niti ni sklenjen sporazum po 2. točki tega odstavka, pod pogojem: da je zahtevano mnenje

sindikatoev pri delodajalcu, reprezentativnega sindikata dejavnosti in združenja delodajalcev, in da inšpektor za delo predhodno preveri izpolnjevanje pogojev za uvedbo nočnega dela.

### ***Delo otrok, mlajših od 15 let, vajencev, dijakov in študentov***

Delo otrok, mlajših od 15 let je v skladu s 214. členom ZDR prepovedano. V skladu z mednarodnimi akti in prakso, ko se delo otrok pojavlja na določenih področjih, pa je zakonodajalec določil izjemo. Otrok lahko opravlja delo po drugem in tretjem odstavku 214. člena ZDR po predhodnem dovoljenju inšpektorja za delo, ki ga le-ta izda na podlagi zahtevka zakonitega zastopnika. Postopek in pogoji za izdajo dovoljenja inšpektorja za delo se morajo podrobno določiti z izvršilnim predpisom, ki ga izda minister, pristojen za delo, v soglasju z ministrom, pristojnim za zdravje. Pomembno je naslednje stališče Inšpektorata RS za delo: delodajalec bi moral, če se pri njem pojavlja delo otrok, vajencev, dijakov in študentov, to zajeti v izjavo o varnosti z oceno tveganja. Pri delu otrok, mlajših od 15 let, pa bi moral delodajalec določiti odgovorno osebo, ki bi skrbela ter nadzorovala delo otroka in poleg delodajalca odgovarjala za njegovo varnost in zdravje.

#### **3.4.2.5. Ocena stanja na področju delovnih razmerij**

Po podatkih iz Poročila o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2003, je inšpektorat v letu 2003 na področju delovnih razmerij podlagi novega zakona opravil 9.095 inšpekcijskih nadzorstev in ugotovil 3.475 kršitev, kar je precej več kot v letu 2002, ko je bilo opravljenih 8.407 pregledov. Ta številka sicer ne pove veliko, ker je v letu 2002 še veljal stari zakon, kljub temu pa predstavlja neko osnovo za primerjavo. V prvem letu veljavnosti novega Zakona o delovnih razmerjih je namreč težko ugotoviti, kako je ta zakon uspešen v primerjavi s prejšnjim zakonom in podati oceno o izvajanju zakona. Na korenite spremembe, ki jih je prinesel ZDR vsekakor niso bili zadostno pripravljeni niti delodajalci niti delavci, zato je bilo potrebno podati veliko strokovne pomoči inšpektorjev.

Zakon je tudi spremenil pristojnosti in pooblastila Inšpektorata za delo, kar pomeni tudi spremenjen način zajemanja statističnih podatkov. Inšpektorji imajo manj pooblastil, zlasti pri ureditvenih odločbah, ki so postale pristojnost sodišč.

### **3.4.2.6. Predlogi Inšpektorata za nadaljnje delo na področju delovnih razmerij**

Predlogi Inšpektorata za nadaljnje delo so (glej Poročilo o delu Inšpektorata RS za delo za leto 2003):

- Spremeniti bi bilo potrebno nekatere določbe v zvezi z zaposlovanjem tujcev, ter ko gre za tujce, poostri pogoje pri ustanavljanju pravnih oseb oziroma pri vpisu v register samostojnih podjetnikov.
- Poenostaviti postopek prijave in odjave tujcev in poenotiti predpise, ki zadevajo tujce.
- Spremeniti določbe Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, saj pogodba o delu ni več pogodba delovnega, temveč civilnega prava.
- Državno tožilstvo bi moralo bolj zavzeto obravnavati kazenske ovadbe, sodišča pa predloge inšpektorjev za začetek postopka za prenehanje, likvidacijo ali stečaj delodajalca.
- Zaradi lažjega dela bi morali inšpektorjem omogočiti neposreden dostop do nekaterih podatkov drugih organov, zlasti zavoda za zaposlovanje ter zavoda za zdravstveno zavarovanje.
- Sprejeti nov zakon v zvezi z vodenjem evidenc na področju dela.
- Bolj natančno urediti postopek odjave iz zavarovanja za socialno varnost.

### **2.4.3. USMERJENE AKCIJE NADZORA IN SKUPNE KOORDINIRANE AKCIJE**

#### **Usmerjene akcije nadzora**

Inšpektorat za delo vsako leto opravlja usmerjene akcije nadzora. To so akcije, ki so usmerjene v določene gospodarske dejavnosti z namenom odkrivanja spoštovanja zakonodaje v teh dejavnostih. Nekatere akcije so s področja varnosti in zdravja pri delu, druge s področja delovnih razmerij, nekatere pa z obeh področij. V letu 2003 je bilo opravljenih 14 usmerjenih akcij. Od tega je bilo 7 akcij opravljenih tako na področju varnosti in zdravja pri delu kot na področju delovnih razmerij, samo na področju varnosti in zdravja pri delu so bile izvedene 4 akcije, 3 akcije pa so bile izvedene samo na področju delovnih razmerij.

Inšpektorji ugotavljajo, da je izvajanje usmerjenih akcij nadzora zelo koristno, saj so večinoma usmerjene v problematična področja. Inšpektorji z ukrepanjem, v nekaterih primerih pa že z opozarjanjem, dosežejo odpravo ugotovljenih kršitev. Nekatere akcije so opravljene tudi v dejavnostih, ki niso problematične z vidika spoštovanja predpisov, ravno

zaradi tega pa niso pogosto nadzorovane. Namen izvajanja akcij v teh primerih je pridobiti sliko stanja spoštovanja delovne zakonodaje v teh dejavnostih.

### **Skupne koordinirane akcije na področju odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno**

Glede na dejstvo, da ima siva ekonomija negativne posledice za državo, ki ima manj prihodkov od davkov in prispevkov za socialno zavarovanje, kakor tudi za legalne delodajalce, ki jim pomeni nelojalno konkurenco zaradi nižjih cen blaga in storitev, se v RS že od leta 1997 dalje v okviru Programa odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno izvajajo številne aktivnosti na tem področju. V letu 2000 je bil sprejet Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Ur. l. RS, št. 36/00), ki se od sredine maja 2001 uporablja v celoti. Z zakonom je razmejeno legalno in nelegalno opravljanje dejavnosti, določena so dela, v katerih primerih se opravljanje dejavnosti oziroma dela šteje na črno ipd. (glej Poročilo o delu Inšpektorata za delo za leto 2002, Poročevalec DZ, št. 59, let. 29).

Aktivnosti na področju odkrivanja in preprečevanja dela in zaposlovanja na črno koordinira Komisija Vlade RS za odkrivanje in preprečevanje dela in zaposlovanje na črno, ki ima sedež na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, in jo sestavlja tudi predstavnik Inšpektorata za delo. Pomembna aktivnost Komisije je izvajanje skupnih akcij poostrelega nadzora. V letu 2003 je Inšpektorat za delo sodeloval v devetih skupnih koordiniranih akcijah. Posebni pogoji dela in izjemna zahtevnost izvedbe posameznih akcij zahtevajo tudi predhodno pripravljenost teh akcij in visoko stopnjo medsebojno usklajenega in koordiniranega sodelovanja vseh, ki v navedenih aktivnostih sodelujejo.

## 4. ZAKLJUČEK

Inšpekcijski nadzor se izvaja preko inšpektoratov. Inšpektorati so organizirani kot organi v sestavi ministrstev. Ta oblika se je pokazala kot ustrezno, saj imajo inšpektorati dovolj samostojnosti kot samostojen organ, kljub temu pa so tudi omejeni in podrejeni ministrstvu. Inšpektorji so za svoje delo odgovorni glavnemu inšpektorju, ta pa je za celotno delo inšpektorata odgovoren ministru. Njemu mora tudi poročati, inšpektorati pa morajo tudi pripraviti poročila o svojem delu in jih predstaviti Državnemu zboru. Inšpektorati imajo tudi svoje območne enote z izpostavami, kar olajša delo inšpektorjem, saj vsak nadzira določeno območje države.

Pri izvajanju inšpekcijskega nadzora je v veliki meri pomembna prosta presoja dokazov. Pri tem gre za ugotavljanje dejanskega stanja in za izbiranje med različnim možnostmi. Inšpektor se mora glede na ugotovljeno dejansko stanje odločiti ali in kakšen ukrep bo izdal. To mora presoditi sam na podlagi dokazov, ki jih je zbral. V tem smislu nosi inšpektor veliko odgovornost, saj sam, po lastni presoji, odloča o pravicah in dolžnostih strank. Seveda ga pri tem omejuje zakon, vendar ker zakon ne more predvideti vseh situacij, je na inšpektorjih, da se odločijo o ustreznih ukrepih. Njihova diskrecijska pravica je v tem, da izberejo med več možnostmi, ki jim jih ponuja zakonodajalec.

Pri inšpekcijskem nadzoru sta poudarjeni tudi načeli sorazmernosti in enakosti. Inšpektor mora glede na težo kršitve odločiti o teži sankcije, ki mora biti sorazmerna s kršitvijo. Pri tem mora upoštevati javni interes, hkrati pa naložiti takšen ukrep, ki bo odpravil kršitev z najmanjšimi posledicami za vpletene. Tu se mora upoštevati tudi načelo enakosti, ki pomeni, da se za istovrstne kršitve izrekajo istovrstni ukrepi.

Uspešnost delovanja inšpekcijskih služb se zagotavlja z nenehnim izobraževanjem in usposabljanjem inšpektorjev, tako doma kot v tujini ter s sodelovanjem v različnih mednarodnih programih in institucijah. Učinkovitost nadzorstva pa se ne kaže samo v številu nadzorovanih subjektov, v številu izrečenih ukrepov in višini izdanih kazni, temveč predvsem v prepoznavanju povratnih informacij, o reakcijah na izrečene ukrepe ter v informacijah o delovanju pravnih in fizičnih oseb. Vse bolj pomembna postaja oblika medsebojnega sodelovanja med nadzornimi službami in s tem interdisciplinarnost inšpekcijskega nadzora. Uspešnost pomeni ugotavljanje o zastavitvi pravih ciljev, o videnju dejanskega stanja in o

sprejemanju pravih odločitev. Inšpekcijski nadzor pa je predvsem povratna informacija zakonodajalcu, saj on s tem ugotavlja ali in kako se njegovi zakoni izvršujejo, kakšne so njegove prednosti in pomanjkljivosti ter predvsem kako jih ljudje sprejemajo in spoštujejo.

V času vstopanja in priključevanja Slovenije k Evropski uniji je Slovenija sprejela veliko novih zakonov in predpisov. Najpomembnejši akt, ki se nanaša na inšpekcijski nadzor, je vsekakor Zakon o inšpekcijskem nadzoru, ki je bil sprejet leta 2002. Pred tem zakonom je bil inšpekcijski nadzor urejen v številnih zakonih, tako splošnih, kot zakonih, ki so urejali posamezne področne inšpekcije. Zakon o inšpekcijskem nadzoru pa je poenotil to področje in se uporablja subsidiarno s specialnimi zakoni. Ta zakon je usklajen s pravnimi akti EU, zato ob vstopu Slovenije v evropsko skupnost ni bilo potrebnih veliko prilagajanj.

Inšpektorji Inšpektorata RS za delo v praksi nadzirajo izvajanje obveznih pravil v zvezi z delom. Osnovno orodje inšpektorja je pregled dejanskih razmer, kjer se delo opravlja, ter primerjava tega s predpisi, ki ta področja urejajo. Cilj, ki ga mora inšpektor zasledovati je, da mora v primeru, ko ugotovi nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti, s sredstvi, ki jih ima po zakonu na voljo, doseči spoštovanje in upoštevanje obveznih pravil o delu. Pri svojem delu mora inšpektor, kot državni organ, upoštevati postopkovna pravila Zakona o inšpekcijskem nadzoru in Zakona o splošnem upravnem postopku, ki terjajo, da inšpektor cilj doseže, če je prekršek možno sankcionirati z najmilejšimi sredstvi, če seveda ne gre za najhujše, vnaprej sankcionirane kršitve.

Osnovna pooblastila inšpektorja za delo so:

- pravica kadarkoli pregledati prostore, objekte, naprave, delovna sredstva, predmete, napeljave, blago, snovi, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente delodajalca;
- z odločbo zahtevati od delodajalca odpravo nepravilnosti;
- v primeru kršitve predpisov ali oviranja postopka sme inšpektor delodajalca mandatno kaznovati oziroma predlagati uvedbo postopka o prekršku;
- v najhujših primerih predlaga z ovadbo uvedbo kazenskega postopka za kaznivo dejanje.

Inšpektor ima po Zakonu o inšpekciji dela in Zakonu o inšpekcijskem nadzoru še vrsto drugih pooblastil, ki so predvsem v funkciji stopnjevanja pritiska na delodajalca v smislu zahteve po izvršitvi inšpektorjeve odločbe.

Inšpektorat za delo je v svojem delovanju relativno učinkovit. Vendar pa je njegova pomanjkljivost premajhna kadrovska zasedenost, saj na enega inšpektorja pride približno dva

tisoč delodajalcev (subjektov nadzora). Ta pomanjkljivost je sicer prisotna v večini državnih organov, kar je posledica zmanjševanja zaposlovanja v državni upravi. Število inšpektorjev bi mogoče še bilo ustrezno, če se ne bi področja, za katera je pristojen inšpektorat za delo, nenehno širila. V lanskem letu je inšpektorat dobil pristojnost nad nacionalnimi poklicnimi kvalifikacijami, po novem pa se bo njegov nadzor razširil še na področje socialne inšpekcije.

Inšpektorji za delo ugotavljajo, da se število kršitev zakonodaje s področja varnosti in zdravja pri delu, pa tudi delovne zakonodaje, zmanjšuje, kljub temu da število subjektov nadzora narašča. Ob vsakem novem uveljavljenem predpisu se seveda pojavlja povečano število kršitev, kar je normalno, saj se morajo tako pravne kot fizične osebe navaditi na predpis in ga sprejeti. Ko pa je predpis nekaj časa v veljavi, se število kršitev začne zmanjševati. Za zmanjšanje poškodb pri delu ter kršenja zakonodaje je pomemben učinkovit nadzor nad izvajanjem veljavnih predpisov. S stališča usmerjenosti v preventivne dejavnosti (pred represivnimi) je potrebno okrepiti svetovalno vlogo inšpekcije za delo. Tako usmeritev je možno uresničiti z usposabljanjem inšpektorjev, s stalnim organiziranim izpopolnjevanjem znanja inšpektorjev, z vključitvijo inšpektorjev v procese priprave novih pravnih rešitev in v revizije obstoječih ter z izmenjavo izkušenj in organiziranim sodelovanjem s kolegi iz držav EU pa tudi s povečanjem kadrovske zasedbe na inšpektoratu. Inšpektorati na splošno, kot oblika delovanj inšpekcijskih služb, potrebujejo več kadrov in potrebne opreme (informacijske, prostorske, tehnološke) za bolj učinkovito in uspešno delovanje.

## 5. LITERATURA IN VIRI

### 5.1. KNJIGE IN ČLANKI

- Bostič, Alojz (1986): *Družbeni nadzor in vloga inšpekcij v SFRJ*. Časopisni zavod Uradni list SRS, Ljubljana
- Bostič, Alojz, Košir, Matej, Rajh, Vekoslav (1997): *Etika upravnega dela*. Paco, Ljubljana
- Boštich, Alojz (2000): *Upravna kultura in etika dela javnih uslužbencev*. Založba Mondena, Grosuplje
- Božič, Peter (1971): *Družbena odgovornost, nadzorstvo in besedna proizvodnja*. Teorija in praksa, letnik 8, št. 10, str. 1426 - 1432
- Brejc, Miha (1998): *Inšpekcijsko nadzorstvo*. PP, letnik 17, št. 19, str. 1-2
- Brejc, Miha (2002): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Druga dopolnjena izdaja. Visoka upravna šola, Ljubljana
- Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan (1999): *Državna ureditev Slovenije*. Tretja spremenjena in dopolnjena izdaja. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana
- Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Hadley, R. Young, K. (1990): *Creating a Responsible Public Service*. Harvester Wheatsheaf, New York in London
- Hill, Michael (1993): *The Policy Process. A Reader*. Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire
- Hood, Christopher et al. (2000): *Regulating Inside Government*. Oxford University Press, Oxford
- Jerovšek, Tone (1998): *Javna uprava. Pomen načel v upravnem postopku*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana
- Jerovšek, Tone (2002): *Razmerja med organi v sestavi ministrstev in ministrstvi*. V (2002) IX. Dnevi slovenske uprave. Zbornik referatov, Portorož
- Kavčič, Igor, Grad, Franc (2000): *Ustavna ureditev Slovenije*. Gospodarski vestnik, Ljubljana
- Kladošek, Roman (2002): *Nova ureditev inšpekcijskega nadzora*. V (2002) IX. Dnevi slovenske uprave. Zbornik referatov, Portorož



- Pečar, Janez (1994): *Politična kultura nadzorovanja*. Teorija in praksa, letnik 31, št. 5/6, str. 510 - 518
- Pečar, Janez (1995): *Nadzorovanje kot najpomembnejša dejavnost*. Teorija in praksa, letnik 32, št. 1/2, str. 130 - 137
- Perry, L. James (1989): *Handbook of Public Administration*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco
- Peters, B. Guy (2001): *The Politics of Bureaucracy*. Fifth edition. Routhledge, London and New York
- Rakočević, Slobodan (1994): *Državna uprava: Vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana
- Stavileci, Esat (1977): *Politična odgovornost i odnos prema drugima vrstama odgovornosti*. Opredeljenja, letnik 8, št. 12, str. 125 - 131
- Strojina, Tone (1991): *Sanitarno pravo*. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana
- Strojina, Tone (1996): *Inšpekcijsko nadzorstvo*. Visoka šola za zdravstvo, Ljubljana
- Šetinc, Franc (1976): *Odgovornost*. Teorija in praksa, letnik 13, št. 9/10, str. 723 - 728
- Trpin, Gorazd (1996): *Zakon o upravi*. V Upravni zbornik 1996: Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi. Inštitut za javno upravo, Ljubljana
- Vakselj, Marko (2001): *Naloge, obveznosti in pravice delavskih zaupnikov za varnost in zdravje pri delu*. Založniška hiša Primath, Ljubljana
- Virant, Grega (1999): *Načelo zakonitosti delovanja uprave in širina (ohlapnost, nedoločnost) zakonskih pooblastil*. Javna uprava, letnik 35, št. 3, str. 467 - 488
- Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Visoka upravna šola, Ljubljana
- Vreg, France (1981): *Odgovornost ni samo dolžnost "odgovornih"*. Teorija in praksa, letnik 18, št. 6/7, str. 676 - 678
- Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

## 5.2. PRAVNI VIRI

- Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave, Ur. l. RS, št. 24/98
- Zakon o inšpekciji dela, Ur. l. RS, št. 38/94, 32/97 in 36/00

- Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Ur. l. RS, št. 56/02
- Zakon o delovnih razmerjih, Ur. l. RS, št. 14/90, 5/91, 29/92, 71/93, 2/94, 19/94, 29/95, 12/99, 101/99, 36/00 in 97/01
- Zakon o delovnih razmerjih, Ur. l. RS, št. 42/02
- Zakon o varnosti in zdravju pri delu, Ur. l. RS, št. 56/99 in 64/01
- Zakon o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah, Ur. l. RS, št. 81/00 in 55/03
- Zakon o javnih uslužbencih, Ur. l. RS, št. 56/02, 110/02, 14/03, 110/03, 2/04 in 20/04
- Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00 in 52/02
- Zakon o upravi, Ur. l. RS, št. 67/94, 20/95, 29/95, 80/99, 52/02 in 56/02
- Zakon o državni upravi, Ur. l. RS, št. 52/02, 56/03, 83/03, 110/03, 134/03 in 36/04
- Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, Ur. l. RS, št. 66/00
- Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, Ur. l. RS, št. 36/00
- Zakon o organizaciji in delovnem področju uprave, Ur. l. RS, št. 61/94 in 47/97
- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, Ur. l. RS, št. 71/94, 47/97, 60/99, 30/01 in 52/02

### 5.3. DRUGI VIRI

- Poročilo o delu in dejavnosti Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2000. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije št. 59, letnik XXVII. Ljubljana 2001
- Poročilo Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2001. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije št. 80, letnik XXVIII. Ljubljana 2002
- Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2002. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije št. 59, letnik XXIX. Ljubljana 2003
- Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za delo za leto 2003
- Ko pride inšpektor dela (2003) Gradivo za seminar. Ljubljana: Odin
- Resolucija o Nacionalnem programu varnosti in zdravja pri delu. Ur. l. RS, št. 126/03
- [http://www.sigov.si/mdds/organi\\_v\\_sestavi/inspektorat\\_za\\_delo.htm](http://www.sigov.si/mdds/organi_v_sestavi/inspektorat_za_delo.htm), 13. 3. 2004
- [http://www.sigov.si/mdds/delo/individualna\\_delovna\\_razmerja.htm](http://www.sigov.si/mdds/delo/individualna_delovna_razmerja.htm), 13. 3. 2004
- [http://www.sigov.si/mdds/delo/varnost\\_in\\_zdravje\\_pri\\_delu.htm](http://www.sigov.si/mdds/delo/varnost_in_zdravje_pri_delu.htm), 13. 3. 2004