

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Aleksandra Hanc**

**Inšpekcijski postopki upravne inšpekcije  
Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2009**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Aleksandra Hanc**

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

**Somentorica: asist. dr. Vesna Dolničar**

**Inšpekcijski postopki upravne inšpekcije**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2009**

## *ZAHVALA*

*Za vsa pomoč, strokovne nasvete in predloge se zahvaljujem mentorju izr. pr. dr. Marjanju Brezovšku in somentorici asist. dr. Vesni Dolničar.*

*Posebna zahvala upravnemu inšpektorju mag. Robertu Lainščku, ki mi je nudil pomoč in podporo s posredovanjem dragocenih informacij z obravnavenega področja.*

*Iskrena hvala tudi vsem mojim najbližjim, staršem in vsem prijateljem, ki verjamejo vame in mi stojijo ob strani v vseh trenutkih življenja.*

*Hvala!*

## **Inšpekcijski postopki upravne inšpekcije**

S pregledom že obstoječe literature bom predstavila nadzor, vrste nadzora, inšpekcijsko nadzorstvo, organiziranost in vloge le-tega, pooblastila inšpektorjev in funkcije zakonodaje v kontekstu inšpekcijskega nadzorstva. Prikazala bom organiziranost upravne inšpekcije skozi čas, zakonsko podlago delovanja, ki bo osnova za prikaz njenih pristojnosti oz. pooblastil in postopkov izvajanja inšpekcijskega nadzora upravne inšpekcije. Prikazala bom tudi predvidene spremembe 307. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, pogoje opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora in organe nad katerimi upravna inšpekcija izvaja nadzor, kadar ti odločajo o upravni zadevi. Poleg teoretičnega dela bom prikazala empirične podatke na podlagi katerih so bila napisana letna poročila Vladi o delu upravne inšpekcije in predstavila ugotovitve, do katerih sem prišla s pomočjo metode analiza vsebine. Tabelačno bom prikazala podatke po dimenzijah, in sicer: vsebina, zoper katero so se stranke pritoževale, organi, zoper katerih je podanih največ prijav, status prijavitelja in način zaključka zadeve.

**Ključne besede: nadzor, inšpekcijsko nadzorstvo, upravna inšpekcija, metoda analiza vsebine.**

## **Inspection procedure of administrative inspection**

Through the overview of current literature I am going to discuss supervision, inspection supervision, organization and functionality of inspection supervision, inspectorate jurisdiction and legal functions in the context of inspection supervision. I will present the organizational structure of administrative inspection through time and legal basis for its functioning which I will use as a base to present its jurisdiction, powers and procedures. Building on that, I will examine the planned changes of article 307 of the General Administrative Procedure Act, conditions of task fulfillment of inspection supervision and the bodies that are supervised by the inspection when they are deciding on an administrative questions. Besides the theoretical part I am going to present empirical data that served as a base for report about the work of the administrative inspection to the government. I acquired these data sets through the method of content analysis. Using tables, I will present the data in dimensions as follows: content that served as a basis for an appeal, bodies against which most appeals were issued, the status of the notifier and the process of resolution.

**Keywords: inspection, inspection supervision, administrative inspection, method of content analysis.**

# KAZALO

<b>1 UVOD</b> .....	<b>7</b>
1.1 METODOLOGIJA.....	8
<b>2 NADZOR</b> .....	<b>9</b>
2.1 SPLOŠNO O NADZORU .....	9
2.2 VRSTE NADZORA .....	10
2.2.1 Formalni in neformalni nadzor.....	10
2.2.1.1 Upravni nadzor.....	11
2.2.1.1.1 Notranji (interni) nadzor uprave.....	11
2.2.1.1.2 Zunanji (eksterni) nadzor uprave .....	12
<b>3 INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO</b> .....	<b>14</b>
3.1 SPLOŠNO O INŠPEKCIJSKEM NADZORU .....	14
3.2 ORGANIZIRANOST INŠPEKCIJSKEGA NADZORSTVA .....	15
3.3 VLOGE INŠPEKCIJSKEGA NADZORSTVA.....	16
3.4 POOBLASTILA INŠPEKTORJA .....	17
3.5 ZAKONODAJA IN INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO .....	18
<b>4 UPRAVNA INŠPEKCIJA</b> .....	<b>19</b>
4.1 ORGANIZACIJA UPRAVNE INŠPEKCIJE SKOZI ČAS .....	20
4.2 ZAKONSKA OZIROMA PRAVNA PODLAGA DELOVANJA UPRAVNE INŠPEKCIJE .....	21
4.3 PRISTOJNOSTI OZIROMA POOBLASTILA UPRAVNE INŠPEKCIJE .....	23
4.3.1 Predvidene spremembe 307. člena ZUP-a.....	26
4.4 POSTOPKI IZVAJANJA INŠPEKCIJSKIH NADZOROV UPRAVNE INŠPEKCIJE.....	28
4.5 POGOJI ZA OPRAVLJANJE NALOG INŠPEKCIJSKEGA NADZORA .....	30
4.6 ORGANI NAD KATERIMI UPRAVNA INŠPEKCIJA IZVAJA NADZOR, KADAR TI ODLOČAJO O UPRAVNI ZADEVI .....	31
4.6.1 Ministrstva .....	32
4.6.2 Organi v sestavi .....	33
4.6.3 Upravne enote.....	34
4.6.4 Organi lokalnih skupnosti (Občine).....	35
4.6.5 Nosilci javnih pooblastil .....	35
4.6.6 Vladne službe.....	36
<b>5 METODA ANALIZA VSEBINE</b> .....	<b>38</b>
5.1 OPREDELITEV METODE ANALIZA VSEBINE .....	38
5.2 POTEK METODE ANALIZA VSEBINE .....	39
5.2.1 Kodiranje .....	40
5.3 FUNKCIJE METODE ANALIZA VSEBINE.....	41
5.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI METODE ANALIZA VSEBINE .....	41
5.4.1 Prednosti.....	41
5.4.2 Slabosti.....	42
5.5 RAČUNALNIŠKA PODPORA PRI ANALIZI VSEBINE .....	42
5.5.1 Ključne besede v sobesedilu (Key-word-in-context (KWIC)).....	43
5.5.2 Seznam pogostosti besed.....	43
5.5.3 Štetje skupin .....	43
<b>6 ANALIZA IN REZULTATI</b> .....	<b>45</b>
6.1 OPIS ZBIRANJA PODATKOV .....	45
6.2 UPORABLJENA METODOLOGIJA.....	45
6.2.1 Metode .....	45
6.2.2 Raziskovalna vprašanja .....	45
6.2.3 Predstavitev dimenzij.....	46

<b>7 EMPIRIČNI PRIKAZ PODATKOV DELA UPRAVNE INŠPEKCIJE OD LETA 2005-2008 ....</b>	<b>47</b>
7.1 PRIKAZ DELA UPRAVNE INŠPEKCIJE ZA LETO 2005 .....	47
7.2 PRIKAZ DELA UPRAVNE INŠPEKCIJE ZA LETO 2006 .....	48
7.3 PRIKAZ DELA UPRAVNE INŠPEKCIJE ZA LETO 2007 .....	48
7.4 PRIKAZ DELA UPRAVNE INŠPEKCIJE ZA LETO 2008 .....	49
7.5 PRIKAZ PODATKOV PO DIMENZIJAH .....	50
7.5.1 Vsebina zadeve.....	50
7.5.2 Stranke, ki so podale prijavo.....	53
7.5.3 Način zaključka zadeve.....	54
7.5.4 Organ nadzora.....	57
<b>8 UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK .....</b>	<b>60</b>
<b>9 LITERATURA .....</b>	<b>62</b>

## KAZALO TABEL

<i>Tabela 7.1: Prikaz najpogostejših kršitev predpisov za obdobje od leta 2006-2008 .....</i>	<i>50</i>
<i>Tabela 7.2: Prikaz strank, ki so podale prijavo za obdobje od leta 2006-2008 .....</i>	<i>53</i>
<i>Tabela 7.3: Prikaz načinov zaključka zadeve za obdobje od leta 2006-2008 .....</i>	<i>55</i>
<i>Tabela 7.4: Prikaz števila prijav zoper posamezne organe za obdobje od leta 2005-2008 .....</i>	<i>57</i>
<i>Tabela 7.5: Prikaz organov nadzora, zoper katerih je bilo podanih največ prijav od leta 2006-2008.....</i>	<i>58</i>

## KAZALO GRAFOV

<i>Graf 7.1: Prikaz strank, ki so podale prijavo za obdobje od leta 2006-2008.....</i>	<i>54</i>
<i>Graf 7.2: Prikaz načinov zaključka zadeve od leta 2006-2008 .....</i>	<i>55</i>
<i>Graf 7.3: Prikaz števila prijav zoper posamezne organe za obdobje od leta 2005-2008 .....</i>	<i>57</i>

## 1 Uvod

Javna uprava ima na vse nas močan vpliv, saj pravzaprav ni področja človeškega delovanja, v katerem ne bi igrala pomembne vloge. Tako vpliva na posameznika kot tudi na družbo v celoti, torej na gospodarski, socialni in kulturni razvoj neke družbe. Uspešnost države merimo tudi z uspešnostjo javne uprave, saj jo razumemo kot enega glavnih mejnikov njenega razvoja (Brezovšek 2007, 38). Kvaliteta uprave je kvaliteta ljudi, javnih uslužbencev, ki v upravi delajo. Njihovo delo pa je rezultat številnih dejavnikov: sposobnosti, izobraženosti, izkušenj in motiviranosti (Brezovšek 2004, 6). Javna uprava v Sloveniji naj bi delovala po načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti in preglednosti, kakovosti ter uspešnosti in učinkovitosti. Kakovost v javni upravi zajema dvig standardov kakovosti upravnih storitev ter merjenje in povečevanje zadovoljstva uporabnikov, spodbujanje in razširjanje dobrih praks, izboljšanje kakovosti predpisov z večjo pravno varnostjo in predvidljivostjo, ravnanje javne uprave in drugo (Brezovšek 2007, 216). Dejstvo je, da javna uprava nenehno raste in za svoje delovanje potrebuje vedno več sredstev. To je predvsem značilno in problematično za državno upravo, katere učinkov delovanja v večini primerov ni mogoče neposredno meriti. Razumljivo je, da se potemtakem pojavljajo vse močnejše kritike delovanja državne uprave ter zahteve davkoplačevalcev po kakovosti storitev, ki naj ustrezajo vložnim sredstvom. Na zelo abstraktni ravni obstajata v povezavi z zanesljivo javno (državno) upravo dva glavna cilja: legitimnost in učinkovitost. Vendar pa sta oba cilja zelo kompleksna, tako da ju je potrebno podrobneje razčleniti: legitimnost zajema legalnost in politični nadzor, učinkovitost pa strokovnost in sposobnost. Legalnost oziroma zakonitost predpostavlja dejstvo, da so vsi državljani obravnavani enako in pravično, brez privilegijev in diskriminacije. Pravičnost, poštenost, ustrezen (zakonit) postopek so elementi legalnega vidika. Za doseg učinkovitosti javne uprave pa potrebujemo uradnike (javne uslužbence), ki se spoznajo na svoje področje delovanja, torej je izpostavljena strokovnost, saj uprava, ki nima usposobljenih in izkušenih uradnikov, ni zanesljiva (Brezovšek 2007, 39). Vsak uslužbenec, ki odloča v upravnem postopku, je nosilec družbene moči, ki jo v veliki meri uporablja po lastni presoji. Strokovnost in pravno znanje sama po sebi ne izključujeta različnosti v odločitvah o povsem enakih primerih. Vsaka odločitev je hkrati izključitev vseh drugih alternativ, ki pa so lahko povsem

enakovredne. V ospredje odločanja javnega uslužbenca je postavljena profesionalna etika, ki temelji na osebni integriteti, vključuje pa načela poštenosti, nepristranosti, zakonitosti, spoštovanja ljudi, delavnost in prizadevnost, ekonomičnost in učinkovitost, dostopnost za stranke in odgovornost. Pomemben je odnos uslužbencev do državljanov kot posameznikov oziroma strank v postopku, ki mora temeljiti na enakopravnosti in pravičnosti. Odnos javnih uslužbencev do družbe kot celote se kaže v pripadnosti skupnosti, v kateri živijo in delajo, izraža pa se v lojalnosti do obstoječe družbene ureditve ter upoštevanju demokratično izvoljenih oblasti. Glede odnosa javnih uslužbencev do sodelavcev in njihove lastne organizacije je pomembno zlasti sprejemanje posebnih ciljev, nalog in metod dela v okviru vrednostnih meril določene organizacije ter dovzetnost za notranjo in zunanjo kritiko. Ugled organizacije je povezan s priznavanjem napak ter kritičnim odnosom do svojega dela ob razvijanju strokovnosti (Brezovšek 2007, 221-222).

### **1.1 Metodologija**

Teoretska izhodišča diplomske naloge bom predstavila z metodo analize sekundarnih virov, in sicer dokumentov ter opisno oziroma deskriptivno metodo. Kot izhodišče delovanja upravne inšpekcije bom uporabila veljavno zakonodajo v Republiki Sloveniji. Zgodovinsko metodo bom uporabila za predstavitev delovanja in organizacijo upravne inšpekcije skozi čas.

Metodo analiza vsebine bom uporabila za analizo dostopnih numeričnih podatkov, s pomočjo katerih so bila pripravljena poročila Vladi o delu upravne inšpekcije v obdobju od leta 2005-2008 in jo bom podrobneje predstavila v 5. poglavju, pred empiričnim delom naloge. Delo upravne inšpekcije od leta 2005-2008 bom prikazala v tabelarični in grafični obliki.



## 2 Nadzor

### 2.1 Splošno o nadzoru

Vsake vrste nadzor je v nasprotju s človekovo svobodo, s svobodo kot pogojem človekove osebne suverenosti, samostojnosti in ustvarjalnosti. To pa so vrednote, ki so sinonim za demokratično, pravno in socialno državo (Strojin 1996, 8).

Vsako delovanje organov javne uprave in vsak akt teh organov mora temeljiti na pravni normi. V tem je tudi izraženo načelo zakonitosti njihovega dela. Čeprav mora biti pravni predpis osnova in predpostavka upravne dejavnosti in lahko upravni organi izdajajo svoje akte samo na temelju in v okviru izvrševanja zakonov in drugih predpisov, v praksi prihaja do raznih kršitev tega načela. Organi javne uprave uresničujejo mnogovrstne naloge, izdajajo različne akte in so aktivni na najrazličnejših področjih družbenega življenja. Že sam obseg njihove dejavnosti objektivno ustvarja možnosti za razne nepravilnosti in napake pri delu. Glede na to, da v praksi večkrat pride do kršitev predpisov pozitivnega prava s strani upravnih organov in njihovih uradnih oseb, je nujno, da se predvidijo in uresničujejo ukrepi za zavarovanje zakonitosti in pravilnosti dela organov uprave. Ta cilj se doseže z vzpostavitvijo sistema nadzora oziroma kontrole nad upravnim delovanjem. Nadzor na splošno predstavlja trajno dejavnost skrbnega in sistematičnega opazovanja, spremljanje in ocenjevanje nekega »tujega« delovanja. Tisti, ki nadzira ima možnost vplivati na delo subjekta, ki ga kontrolira. Pohvalil ga bo, če dela dobro, opomnil na nepravilnosti, opozoril na ugotovljene napake in podal nasvete za izboljšanje dela in odpravo napak, »kaznoval« oziroma podal ustrezno iniciativo za to, kadar bo to potrebno. Zato je s pojmom nadzora tesno povezan tudi pojem odgovornosti nadziranega, v primerih, ko se pri njem ugotovi odstopanje od pričakovanega in predpisanega delovanja. Nadzor (kontrola) je razmerje med dvema organoma—ena nastopa v tem razmerju kot subjekt, ki nadzira, druga pa kot subjekt, ki je nadziran, ena ima pri tem aktivno, druga pasivno vlogo. Prvi organ je torej nadzornik—kontrolor, drugi pa organ, katere delovanje oziroma ravnanje se nadzoruje. Pasivni (nadzorovani) organ je s pravnimi predpisi zavezan, da tak nadzor dovoli in se podredi nadzoru nadzorstvenega (aktivnega) organa ter svoje delovanje prilagodi njegovim navodilom, pripombam, odločitvam, odredbam idn.. V primeru, da navedeno ne stori, trpi s predpisi določene posledice. Nadzorovati je mogoče delo kot tudi nedelo. Nedelo je ravno tako lahko povod in predmet kontrole takrat, ko bi moralo biti

opravljeno, pa ni (npr. pri »molku organa«). Cilj nadzora nad delom uprave je, da se ugotovi, ali je delo upravnega organa pravilno in da se prepreči ali popravi oziroma odpravi nepravilnosti, v primeru težjih nezakonitosti pa tudi sankcionira kršitelje (Cijan 2002, 111-112).

Učinkovitost nadzorstva odraža stanje na določeni stopnji javne discipline ter pravne zavesti. Preko nadzorstva postopkov in izrečenih ukrepov poizkuša država pripraviti fizične in pravne osebe kot zavezance do tiste stopnje pravne zavesti, da se bodo ravnali v okviru javnih vzorcev obnašanja. Nadzorstvo nad katerim koli področjem je sredstvo (materialni vidik) in postopek (formalni vidik) za obvladovanje javnega življenja na posameznih področjih, ki so bolj ali manj občutljiva za posamezna področja civilne družbe (Strojin 1996, 32).

## **2.2 Vrste nadzora**

Kot so raznolike vrste upravne dejavnosti, so raznolika tudi sredstva in vrste njihovega nadzora. Razlikujemo več vrst oziroma oblik nadzora dela upravnih organov, in sicer ločimo politični in pravni nadzor, formalni ali neformalni nadzor, nadzor zakonitosti dela, nadzor nad rezultati dela, načinom dela, vsebino dela, nadzor ekonomičnosti poslovanja, prehodni in naknadni nadzor, finančni nadzor, nadzor učinkovitosti in uspešnosti izvedbe neke naloge itn..

### **2.2.1 Formalni in neformalni nadzor**

Pri formalnem nadzoru, nadzorno funkcijo uresničujejo oblastni–državni organi v predpisanih postopkih z vnaprej določenimi ukrepi in sankcijami (Cijan 2002, 112). Poleg navedenih formalnih oblik nadzora, ki jih po predpisanem postopku opravljajo državni organi, opravlja civilna družba neformalni nadzor nad delovanjem državne uprave (Bugarič in drugi 2004, 629). Torej gre za neoblastne subjekte, med katere štejemo sredstva javnega obveščanja, organizirane skupine državljanov itn..

Formalni nadzor nad delovanjem organov državne uprave se izvaja znotraj uprave same (upravni nadzor), izvajajo pa ga tudi organi sodne veje oblasti (sodni nadzor) in zakonodajni organ (politični nadzor) (Virant 2004, 214).

### **2.2.1.1 Upravni nadzor**

Pri upravnem nadzoru, nadzor opravljajo hierarhično »višji« upravni organi nad hierarhično »nižjimi« upravnimi organi (npr. ministrstvo nad upravno enoto ali nad organom v sestavi). Glede na to, da ta nadzor ne more v vseh primerih zagotoviti spoštovanja zakonitosti pri delu uprave, so se razvile še razne druge oblike nadzora. Tako nadzirajo delo uprave predstavniški organi, vlada, državna tožilstva, zelo pomemben nadzor nad delom uprave pa opravljajo tudi sodišča (sodna kontrola dela uprave). Poleg tega so se razvile še nekatere druge oblike nadzora, ki so predvidene s predpisi (npr. ombudsman, revizija v primerih javnih naročil) (Cijan 2002, 112).

Potreba po upravnem nadzoru se pojavlja zaradi trojne nevarnosti, ki jo lahko povzroči upravni organ:

1. zaradi njegove nesposobnosti, nevestnosti ali namernega kršenja predpisov,
2. zaradi izdaje kakšnega nezakonitega ali neprimerne akta kot posledica namerne napake,
3. zaradi nedelavnosti, ko ne izda upravnega akta ali ne opravi upravnega dejanja, ki bi ga moral opraviti (Cijan 2002, 113).

V okviru upravnega nadzora ločimo notranji (interni) nadzor uprave in zunanji (eksterni) nadzor uprave.

#### **2.2.1.1.1 Notranji (interni) nadzor uprave**

Ločimo dve vrsti notranjega upravnega nadzora:

- ✓ *Instančni nadzor* – se opravlja praviloma na osnovi nezadovoljstva, ki ga izrazi stranka s pritožbo. S pritožbo se pri višjem (drugostopenjskem) upravnem organu izpodbija posamičen upravni akt nižjega (prvostopenjskega) upravnega organa.
- ✓ *Hierarhični nadzor* – na osnovi hierarhično višjega položaja, pogosto pa tudi na osnovi izrecnih določil posameznih organizacijskih predpisov, imajo višji upravni organi pravico in dolžnost nadzora nad delom nižjih upravnih organov, in to ne glede na to, ali dobijo pobudo od zunaj ali opravijo nadzor na lastno iniciativo (Cijan 2002, 114). Hierarhični

nadzor pomeni npr. nadzor ministrstva nad upravno enoto ali organom v sestavi ali nadzor vodje nad delom podrejenih (Bugarič in drugi 2004, 629).

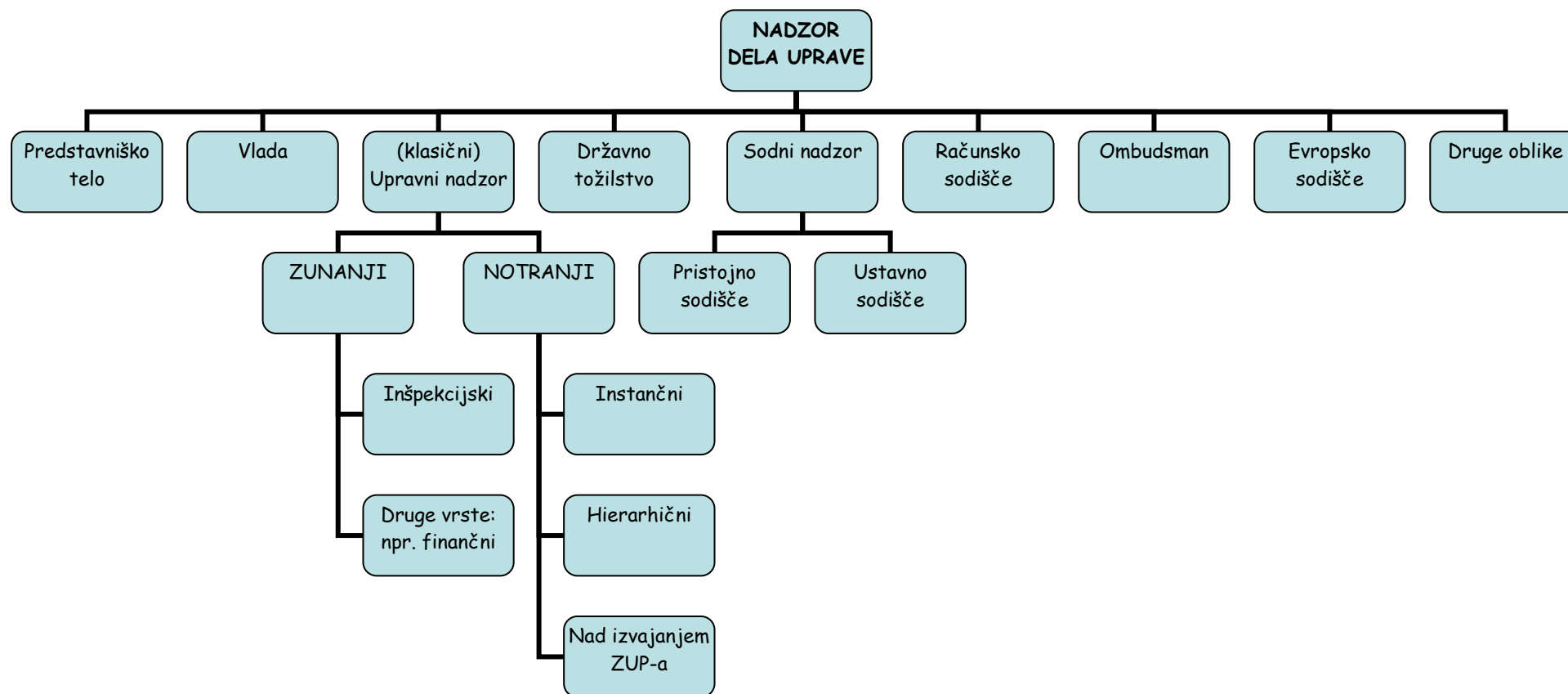
- ✓ Posebna vrsta notranjega nadzora uprave je *nadzor nad izvajanjem zakona o splošnem upravnem postopku in posebnih upravnih postopkih*, za kar skrbi ministrstvo, pristojno za upravo, neposredno pa opravljajo to nadzorstvo delavci s posebnimi pooblastili-upravni inšpektorji.

#### **2.2.1.1.2 Zunanji (eksterni) nadzor uprave**

Ta upravni nadzor najpogosteje opravljajo posebni upravni organi—inšpektorati oziroma inšpekcijske službe. Gre za nadzor, ki ga pri nekem upravnem organu opravi drugi upravni organ, ki sicer ni v položaju hierarhične nadrejenosti nad tem organom – zato se ta nadzor imenuje zunanji (Ciljan 2002, 113-115). V bistvu gre za nadzor, ki ga opravljajo specializirane službe nad delovanjem vseh organov državne uprave, gre za horizontalni nadzor, saj je lociran v ministrstvu, pristojnem za upravo, in sicer v upravni inšpekciji (Bugarič in drugi 2004, 629).

V parlamentarnih državah, za katere je značilna odgovornost vlade parlamentu, slednji izvaja t.i. politični nadzor nad izvršilno oblastjo (vlado). Tudi v našem pravu je vzpostavljen sistem razmerij med Državnim zborom in Vlado. Elementi tega razmerja so npr. instituti konstruktivne nezaupnice, interpelacije in poslanskih vprašanj (Virant 2004, 215).

Diagram 1: Nadzor dela uprave



Vir: Cijan (2002, 126).

## **3 INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO**

### ***3.1 Splošno o inšpekcijskem nadzoru***

Inšpekcijski nadzor je nadzor, ki ga izvaja državna uprava nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih predpisov. Brez izvajanja nadzorne funkcije bi zakoni in drugi predpisi ostali le mrtva točka na papirju. Inšpekcijski nadzor se izvaja na vseh upravnih področjih – to je na vseh področjih, kjer javni interes narekuje, prepoveduje ali omejuje posameznikom in pravnim osebam določeno ravnanje (Virant 2004, 70). Opravljanje inšpekcije oziroma inšpekcijskega nadzorstva je višja stopnja kvalificiranega upravnega nadzorstva zaradi tega, ker se inšpekcija oziroma inšpekcijsko nadzorstvo opravlja:

- v zakonsko določenih primerih, to je primerih škodljivosti za nekoga ali nekaj,
- na določenih področjih, tistih, ki so javnega interesa,
- po posebej pooblaščenih uradnih osebah, to je inšpektorjih (Strojin 1996, 96).

Nadzorstvo kot pravno formalna oblika izvajanja državne oblasti je vezano na splošni upravni postopek, ne glede na delovno področje uprave. Posebni postopki so določeni za specialna področja (npr. devizno, carinsko, vojaško, invalidsko itn.) (Strojin 1996, 8). Inšpektorat dejansko izvršuje pomembno vlogo s tem, da odkriva negativna in škodljiva dejanja, da ukrepa ob neposredni nevarnosti za življenje, zdravje ljudi, za premoženje in promet ter za okolje, da ne bi nastala večja ali celo nepopravljiva škoda za družbo. To pa so področja in vrednote, na katera se med drugim vsebinsko veže zagotavljanje pravne varnosti, ki določa temelje ustavnosti in zakonitosti našega pravnega reda (Strojin 1996, 36).

Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in podzakonskih predpisov. Izvajanje predpisov pomeni aktivno ravnanje zavezancev, spoštovanje predpisov pa pomeni izogibanje ravnanjem, ki bi pomenila kršitev predpisov. Inšpektorji niso primarno odgovorni za zakonito delovanje nosilcev dejavnosti, ampak je primarna odgovornost na nosilcih samih. Inšpekcijski nadzor tako predstavlja sekundarno odgovornost za stanje na področju (Jerovšek 2008, 163). Javni uslužbenci so na eni strani vezani na odločitve zakonodajalca, na drugi strani pa tudi na podzakonske predpise, ki jih sprejemajo vlada in ministri. Javni uslužbenec je po svoji naravi predvsem izvrševalec odločitev, ki so jih sprejeli drugi (Državni zbor ali Vlada), zato je pomembno, da je povsem jasno določeno, kateri pravni akti so za javnega uslužbenca podlaga za izvrševanje javnih

nalog. S tem, ko so natančno določene pravne podlage za izvrševanje nalog uslužbenca, je onemogočeno, da bi uslužbenec samovoljno presojal in odločal o vsebini in načinu izvrševanja javnih nalog. Takšna preprečitev arbitrarnosti delovanja uslužbencev je predpostavka za zagotovitev pravne varnosti državljanov in istočasno za nepristransko odločanje javne uprave in posledično osnovo za profesionalno, kakovostno in politično nevtralno delo. Poleg svoje pravne narave ima načelo zakonitosti tudi etični vidik, ki je osnovno etično načelo delovanja javnega sektorja. Iz tega zornega kota je načelo zakonitosti predvsem način oziroma procedura, kako javni uslužbenec obravnava državljana, ki se srečuje z javnim sektorjem (Bugarič in drugi 2004, 68-69).

Vidiki inšpekcijskega nadzorstva se lahko obravnavajo v ožjem in širšem pomenu. Inšpekcijsko nadzorstvo v ožjem pomenu gre obravnavati v izrazito strokovnem pogledu in z vidika stvarne pristojnosti, to je delovnega področja uprave, kjer se inšpekcijsko nadzorstvo opravlja. Inšpekcijsko nadzorstvo v širokem pomenu pa gre obravnavati kot izvajanje ene od temeljnih funkcij vsake države ali nalog uprave, to je nadzorstva nad izvajanjem zakonov in predpisov ter nad izvrševanjem odrejenih ukrepov (Strojin 1996, 30).

### **3.2 Organiziranost inšpekcijskega nadzorstva**

Za razliko od upravnega, kot notranjega nadzorstva znotraj upravnega resorja, kjer gre le za preverjanje zakonitosti, to je skladnosti izdanih aktov s predpisi, inšpekcijsko nadzorstvo ne predstavlja samostojne ali celo nove veje oblasti. Še vedno je inšpekcijsko nadzorstvo vključeno v izvršilno vejo oblasti in gre za eno od oblik, s katerimi izvršilna veja oblasti izvaja pravno državo (Strojin 1996, 27).

Inšpekcijska opravila se izvajajo v okviru delovnega mesta inšpektorata, ki ima status organa v sestavi ministrstva. Če pa se inšpekcijska opravila izvajajo v okviru drugega delovnega mesta (npr. vodja organizacijske enote), pa gre po vsej verjetnosti za nadzor in ne za tipično inšpekcijsko opravilo (Brejc v Turk 2004, 57). Glavni inšpektor organizira in koordinira delo inšpektorjev ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost in učinkovitost dela inšpekcije. Glavni inšpektor ima po veljavnem zakonu o javnih uslužbencih status uradnika in ne političnega funkcionarja. Za zagotavljanje preglednega in načrtnega delovanja inšpekcij ZIN določa, da glavni inšpektor pripravi letni načrt dela ter letno poročilo o delu inšpekcije, katerega predloži v pregled Inšpekcijskemu svetu. Minister, pristojen za delovno področje inšpekcije pa predloži letni načrt oziroma letno poročilo Vladi RS (Turk 2004, 65).

Inšpekcijske službe izvajajo svoje upravne naloge na centralni, območni in lokalni ravni. Delitev upravnih nalog med te ravni je različna od inšpektorata do inšpektorata, nekateri inšpektorati pa tako ali tako nimajo dislociranih enot. V centralnem oziroma glavnem uradu inšpektorata predvsem načrtujejo, usklajujejo, organizirajo in nadzirajo inšpekcijsko nadzorstvo na svojem delovnem področju, nudijo strokovno pomoč, sodelujejo z drugimi inšpektorati, državnimi organi in javnostjo, skrbijo za strokovno izpopolnjevanje inšpektorjev in podobno. Inšpektorati, ki nimajo dislociranih enot pa izvajajo svojo dejavnost v centrali. V območnih enotah inšpektoratov se opravljajo podobne naloge kot v glavnem uradu, vendar v okviru krajevne pristojnosti (Brejc v Turk 2004, 57).

Organizacija inšpektoratov v okviru ministrstev je nujna iz naslednjih razlogov:

- ✓ Delovanje inšpektoratov je represivna funkcija, zato mora biti ločena od drugih delov uprave.
- ✓ Obstoječa organiziranost je nujna zaradi zagotovitve neodvisnosti delovanja inšpektorata. Za zagotovitev neodvisnosti in nepristranosti je nujno potrebna hierarhična podrejenost ministru, brez možnosti kakršnegakoli vpliva drugih uradnikov na delo inšpektorata.
- ✓ Status organa v sestavi ministrstva zagotavlja inšpektoratu lastna sredstva za funkcioniranje, s čimer se zagotavlja večja stopnja neodvisnosti in namenska uporaba sredstev za izvajanje nadzora.
- ✓ Obstoječa organiziranost prvostopenjskega in drugostopenjskega organa, v katerem je inšpektorat samostojen organ v sestavi ministrstva, zagotavlja večjo zakonitost in objektivnost pri odločanju v konkretnih inšpekcijskih zadevah (Kladošek v Turk 2004, 60).

### **3.3 Vloge inšpekcijskega nadzorstva**

1. *Svetovalna*: inšpektorji so dolžni svetovati, obveščati in napotiti občane, kako naj zavarujejo svoje pravice in interese, kako naj izvršujejo svoje obveznosti, ki izhajajo iz zakonov in drugih predpisov, katerih izvajanje je pod inšpekcijskim nadzorstvom.
2. *Vzgojna*: predstavlja pomemben element preventivne dejavnosti inšpektorjev; le-ti naj bi s svojim delom, zgledom in obnašanjem pozitivno vplivali na oblikovanje in razvijanje zavesti drugih, da je spoštovanje, uporaba in izvajanje zakonov ter drugih predpisov nujnost.



3. *Instruktivna*: inšpektorji naj bi dajali strokovna in upravna navodila in smernice, kako naj posamezni subjekti najuspešneje in smotrno uporabljajo in izvajajo zakone in druge predpise (Strojan v Turk 2004, 55).

### **3.4 Pooblastila inšpektorja**

Inšpektorjeva naloga je predvsem v tem, da ugotavlja kršitve in izreka ukrepe za njihovo odpravo (Virant 2004, 72), kar pomeni, da zagotavlja pravno varnost in skrbi za zakonitost delovanja (Turk 2004, 55). Inšpektor mora pri opravljanju nalog ustrezno ukrepati, da se preprečijo škodljive posledice, ki bi lahko nastale zaradi kršitve zakonov, predpisov in aktov (Turk 2004, 69-70).

Pooblastila inšpektorja za opravljanje nadzora lahko razdelimo v dva sklopa:

1. Pooblastila, ki se nanašajo na nadzor v ožjem smislu, torej na ugotavljanje, ali pravni subjekti ravna v skladu s predpisi. V ta namen lahko inšpektor v skladu z 88., 91. in 92. členom Zakona o upravi pregleda prostore, objekte, naprave, predmete, blago ter poslovanje in dokumentacijo državnih organov, gospodarskih družb, drugih organizacij in posameznikov, zasliši stranke in priče v upravnem postopku, pregleda listine, s katerimi ugotovi istovetnost oseb (npr. osebno izkaznico), vzame vzorce blaga ter opravi druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzorstva. Ta določba daje inšpektorjem široka pooblastila, lahko bi rekli kar diskrecijsko pravico. Inšpektor ima tudi pravico brez predhodnega obvestila ter brez dovoljenja nadziranega subjekta v vsakem času vstopiti v prostore in objekte ter k napravam. Inšpektor opravlja nadzor po pravilih upravnega postopka, tako da so mu na voljo vsa dokazna sredstva, ki jih pozna ta postopek (listine, priče, izvedenci, ogled).
2. Drugi sklop pooblastil pa se nanaša na položaj, ko inšpektor ugotovi, da je prišlo do kršitve predpisa. V tem primeru mora ustrezno ukrepati, da se zagotovi vzpostavitev stanja, skladnega s predpisi. Inšpektor odloči o ukrepih z upravno odločbo, izdano v upravnem postopku—gre namreč za odločitev o pravici oziroma obveznosti nadziranega subjekta v konkretnem primeru. Inšpektor je pri svojem delu pravno vezan, kar pomeni, da lahko nalaga ukrepe le, če so izpolnjeni predpisani pogoji, če torej nadzirani subjekt ravna v nasprotju s predpisom (ne zadošča pa, da nadzirani subjekt ravna npr. v neskladju z inšpektorjevimi pojmovanji o tem, kakšno je pravilno ravnanje). Inšpektorjevi ukrepi se nanašajo na odpravo protipravnega stanja. V skladu

s 94. členom Zakona o upravi ima inšpektor pravico in dolžnost odrediti ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjklivosti v roku, ki ga sam določi, in predlagati pristojnemu organu sprejem ukrepov. Če zavezanec v določenem roku ne odpravi nepravilnosti v skladu z odločbo, lahko inšpektor z odločbo prepove opravljanje dejavnosti do odločitve pristojnega organa. Inšpektor lahko tudi nemudoma (ne da bi prej postavil rok za odpravo nepravilnosti oziroma še pred iztekom tega roka) prepove opravljanje dejavnosti, če je to potrebno, da bi se odvrnila neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi, ali za nastanek škode v naravnem oziroma življenjskem okolju in na premoženju. Vsi navedeni ukrepi so začasne narave. Inšpektor je dolžan, če jih izreče, takoj sprožiti postopek pred pristojnim organom – predlagati uvedbo postopka o prekršku ali ovaditi storilca kaznivega dejanja. Inšpektor izvaja inšpekcijsko nadzorstvo po uradni dolžnosti. Prijavitelji kršitev v inšpekcijskem postopku nimajo položaja stranke in se ne morejo pritožiti zoper inšpektorjeve odločbe in sklepe. Zakon o upravi določa le, da mora inšpektor obravnavati prijave in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti in vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih. Področni zakoni vsebujejo še posebne določbe o inšpekcijskih pooblastilih (Virant 2004, 70-72).

Tudi inšpekcijske službe so nadzorovane in na različne načine omejene. Delovanje teh organov ima temelj v zakonu, nadzor v institucionalnem smislu pa najprej poteka znotraj inšpektoratov samih, izvajajo pa ga še pristojni minister, upravna inšpekcija, sodišča, varuh človekovih pravic in javnost (Turk 2004, 56).

### **3.5 Zakonodaja in inšpekcijsko nadzorstvo**

V tri temeljne funkcije zakonodaje lahko uvrstimo tudi inšpekcijsko nadzorstvo:

1. **Abstraktno regulativna funkcija** zakonodaje je v sami določenosti področij, nad katerimi se izvaja inšpekcijsko nadzorstvo. Abstraktno regulativna funkcija se izraža v stvarni pristojnosti inšpektoratov nad področji, za katere je pristojni organ dolžan opravljati nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov, predpisov in izrečenih ukrepov.
2. V **institucionalno oblikovalni funkciji** prava se zakonodaja ali posamezen zakon predstavlja v določitvi organizacije inšpekcijskega nadzorstva: v določitvi medsebojnih odnosov med inšpektoratom in enotami na terenu. S to funkcijo naj bi se dosegali cilji, zaradi

katerih je organiziran inšpektorat v sestavi določenega ministrstva.

3. V **konkretno aplikativni funkciji** mora zakonodaja ali posamezni zakon izpolnjevati vsaj naslednje pogoje:

- ✓ *Uresničljivost* pomeni, da je mogoče od določene zakonodaje ali zakona pričakovati pravne učinke, ne pa zgolj deklarativnost in pokritje določenih družbenih odnosov z normami.
- ✓ *Prilagodljivost* posameznih primerov pomeni tolikšno abstraktno določenost, da se z določeno normo zajame čim več življenjsko možnih primerov, pa vseeno zadosti zahtevam nomotehnike po abstraktnosti pravnih norm.
- ✓ *Izvršilnost* pravnih norm pomeni poleg njihove legalizacije tudi to, da vsebuje pooblastila in ukrepe. Na njih podlagi je pooblaščen uradna oseba oziroma organ pristojen voditi postopek in ukrepati ter odločati.
- ✓ *Sankcioniranost* pomeni posledično nadaljevanje izvršilnosti pravnih norm. Brez sankcioniranosti bi ostala izvršilnost s pooblastili in ukrepi brez pomena.
- ✓ *Učinkovitost* določene kot vsake zakonodaje pa je ne samo osnova, temveč tudi predpogoj, posebej tistih zakonov, ki regulirajo inšpekcijsko dejavnost. Brez učinkovitosti izgubijo pooblastila in ukrepi svoj namen in pravne učinke (Strojin 1996, 34-35).

## **4 UPRAVNA INŠPEKCIJA**

Omenili smo, da srečamo inšpekcijsko nadzorstvo praktično na vseh upravnih področjih – npr. področju kmetijstva, obrambe, šolstva, kulture, dediščine, okolja, prostora, gospodarskih dejavnosti itn.. Posebno področje inšpekcijskega nadzora je tudi t.i. upravna inšpekcija –

inšpekcija, ki nadzira delovanje uprave same. Nadzira ali organi javne uprave delujejo v skladu s predpisi, natančneje, ali rešujejo upravne zadeve v predpisanih rokih, ali javni uslužbenci, ki odločajo v upravnih zadevah, izpolnjujejo pogoje glede strokovne izobrazbe, ali organi javne uprave spoštujejo predpise o pisarniškem poslovanju itn. (Virant, 2004, 73). Upravna inšpekcija ni »klasična inšpekcija« v smislu ZIN-a, ampak gre za koncept inšpekcije kot oblike notranjega nadzora, kjer gre za horizontalno obliko nadzora, kar pomeni, da njena funkcija ni neposredno ukrepanje, ampak predlaganje ukrepov predstojniku in v tem okviru govorimo o svetovalni vlogi inšpekcije (Bugarič in drugi, 2004).

#### **4.1 Organizacija upravne inšpekcije skozi čas**

Začetki delovanja upravne inšpekcije v obliki, kot jo poznamo danes, segajo v leto 1997, ko je bila v okviru Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) organizirana upravna inšpekcija v okviru Službe za upravne enote. Od takrat se je upravna inšpekcija večkrat reorganizirala, preimenovala in tudi prešla na drugo ministrstvo. Leta 1997 je bila na MNZ ustanovljena služba za upravne enote. V okviru te službe je deloval Sektor za upravni nadzor. Od 1. aprila 2000 je upravna inšpekcija delovala v Sektorju za upravno inšpekcijo na Uradu za organizacijo in razvoj uprave pri MNZ. Novembra 2001 je prišlo do preimenovanja, in sicer v Sektor za upravni postopek in upravno inšpekcijo, Urad za organizacijo in razvoj uprave. Od 1. aprila 2004 do 1. aprila 2005 je upravna inšpekcija delovala v okviru Inšpektorata RS za notranje zadeve kot organ v sestavi MNZ. Od 1. aprila 2005 do 22. avgusta 2009 je upravna inšpekcija delovala v okviru Ministrstva za javno upravo, ki je opravlja naloge na področju javne uprave, sistema javnih uslužbencev in plačnega sistema v javnem sektorju. Na začetku je bila organizirana kot Oddelek za upravno inšpekcijo znotraj Sektorja za upravne procese, v okviru Direktorata za e-upravo in upravne procese, pozneje pa se je reorganizirala v Sektor za upravno inšpekcijo, v okviru Direktorata za e-upravo in upravne procese (Lainšček 2007, 23). Ustanovljena je bila na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku za opravljanje inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem tega zakona ter drugih zakonov in podzakonskih predpisov, ki urejajo posebne upravne postopke. Leta 2005 so v sektorju za upravno inšpekcijo naloge upravnih inšpektorjev opravljali štirje upravni inšpektorji, od leta 2006 naprej pa trije. Svoje naloge so opravljali na vseh področjih dela javne uprave, kjer je bilo s predpisi določeno, da se uporabljajo predpisi, ki urejajo upravne postopke in predpisi o upravnem poslovanju ter uporabljajo določbe Zakona o dostopu do informacij javnega

značaja (Upravna inšpekcija 2006-2009).

22. avgusta 2009 se je upravna inšpekcija zaradi novih pristojnosti Ministrstva za javno upravo reorganizirala v Inšpektorat za javno upravo kot organ v sestavi Ministrstva za javno upravo, ki opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov in splošnih aktov s področja delovnih razmerij javnih uslužbencev ter naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, nad izvajanjem Uredbe o upravnem poslovanju in nad izvajanjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uredba o spremembah in dopolnitvah, Uredbe o organih v sestavi ministrstev). Na podlagi sprememb je Ministrstvo za javno upravo pripravilo Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Inšpektoratu za javno upravo. V akt so vključena delovna mesta Ministrstva za javno upravo, na katerih so se že pred nastankom Inšpektorata za javno upravo opravljala naloge inšpekcijskega nadzorstva. Poleg teh delovnih mest sta na novo oblikovani še dve delovni mesti, to je delovno mesto glavnega inšpektorja in delovno mesto tajnice glavnega inšpektorja. Vlada je tako na 44. redni seji imenovala vršilca dolžnosti glavnega inšpektorja Inšpektorata za javno upravo, organa v sestavi Ministrstva za javno upravo, in sicer do imenovanja glavnega/-e inšpektorja/-ice po opravljenem natečajnem postopku, vendar za dobo največ šestih mesecev. Na predlog ministrice za javno upravo je Vlada RS za vršilca dolžnosti glavnega inšpektorja v Inšpektoratu za javno upravo imenovala Domna Bizjaka (Ministrstvo za javno upravo 2009).

#### **4.2 Zakonska oziroma pravna podlaga delovanja upravne inšpekcije**

Izhajala bom iz sledeče zakonodaje, ki je pravna podlaga delovanja upravne inšpekcije:

- ✓ ZDU (Zakon o državni upravi),
- ✓ ZUP (Zakon o splošnem upravnem postopku),
- ✓ ZDIJZ (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja),
- ✓ UUP (Uredba o upravnem poslovanju).

Zakon o državni upravi (ZDU) in Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) dajeta upravni inšpekciji pooblastila za izvajanje notranjega inšpekcijskega nadzora. Na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) pa upravna inšpekcija izvršuje tudi naloge prekrškovnega organa.

Uredba o upravnem poslovanju (UUP) je akt, ki po daljšem času na enem mestu enotno ureja

poslovanje organov javne uprave v najširšem smislu, kadar ti poslujejo s strankami, pa tudi, ko ne gre za direktne odnose s strankami, pač pa za postopke administrativno tehničnega poslovanja. Pomembne so določbe o sprejemu strank in potrebno se je zavedati dejstva, da je upravna inšpekcija tu zaradi strank in ne obratno (Štriker 2006).

73. člen *Zakona o državni upravi (ZDU)* pravi, da ministrstvo pristojno za upravo, opravlja v upravnih organih in pri nosilcih javnih pooblastil nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o upravnem poslovanju ter v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o upravnem poslovanju v obsegu, v katerem ti predpisi zavezujejo samoupravne lokalne skupnosti. Nadzorstvo opravljajo uradne osebe, ki jih za to pooblasti minister, pristojen za upravo (v nadaljnjem besedilu: upravni inšpektor). Pred spremembo zakona pa se je člen tega zakona glasil, da ministrstvo pristojno za upravo, opravlja v upravnih organih in pri nosilcih javnih pooblastil nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o notranji organizaciji, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju z dokumentarnim gradivom, kakovosti poslovanja in poslovanju s strankami.

307. člen *Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)* pravi, da upravna inšpekcija opravlja nadzor nad izvajanjem tega zakona, drugih zakonov in podzakonskih predpisov, ki urejajo upravne postopke. Pooblastila upravne inšpekcije pri opravljanju nadzora ureja zakon o državni upravi (*Zakon o splošnem upravnem postopku 2006*).

Iz zakonskega besedila je razvidno, da upravna inšpekcija nadzoruje izvajanje zakonov in drugih podzakonskih predpisov, ki urejajo upravne postopke. Gre torej za nadzorovanje predpisov, s katerimi so urejeni upravni postopki, in ker se upravni postopki lahko izvršujejo po splošnem upravnem postopku ali po posebnem upravnem postopku, upravna inšpekcija nadzira izvrševanje vseh predpisov, s katerimi so urejeni upravni postopki. Gre za nadzorovanje splošnega in posebnih upravnih postopkov. Znano je namreč, da so na določenih upravnih področjih upravni postopki urejeni s posebnimi upravnimi postopki (Lainšček 2007, 77).

225. člen *Uredbe o upravnem poslovanju (UUP)* pravi, da Ministrstvo, pristojno za javno upravo, nadzira uvajanje novih tehničnih in tehnoloških rešitev pri ravnanju z zapisi. Nadzor nad izvajanjem te uredbe opravlja upravna inšpekcija pri ministru, pristojnem za javno upravo. V primeru kršitev te uredbe lahko minister, pristojen za javno upravo, predlaga

ukrepe za odpravo pomanjkljivosti in obvesti vlado oziroma župana samoupravne lokalne skupnosti o kršitvah (Uredba o upravnem poslovanju 2005).

### **4.3 Pristojnosti oziroma pooblastila upravne inšpekcije**

Sektor za upravno inšpekcijo:

- ✓ Izvaja nadzor v organih državne uprave, upravah samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilcih javnih pooblastil nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, Uredbe o upravnem poslovanju (UUP) in Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ).
- ✓ V primeru ugotovljenih nepravilnosti predlaga predstojniku, da v določenem roku odpravi nepravilnosti oziroma izvede ustrezne ukrepe (Ministrstvo za javno upravo). Glede na to, da zakon ne predvideva, katere ukrepe lahko upravna inšpekcija predlaga v svojih zapisnikih, je mogoče sklepati, da lahko predlaga vsakršen predlog za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, ki je lahko konkreten, lahko pa odločitev o tem, kakšen konkreten predlog bo predstojnik sprejel, upravna inšpekcija prepusti vsakokratnemu predstojniku, da se o tem odloči sam. Upravna inšpekcija v tem primeru v svojem zapisniku o nadzoru le opozori na nepravilnosti in predstojniku predlaga, da sam sprejme ustrezne ukrepe za odpravo nepravilnosti. Seveda pa je pri tem treba omeniti, da gre za možnost predlaganja ukrepov, ki so povezani s ciljem, da se odpravijo ugotovljene nepravilnosti, bodisi da gre za kršitev določb UUP bodisi za kršitev določb ZUP oziroma predpisa, ki ureja posebni upravni postopek (Lainšček 2007, 107).
- ✓ Enkrat letno poroča vladi o svojem delovanju in ugotovitvah, kar upravni inšpekciji v četrtem odstavku 307. člena nalaga Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) (Ministrstvo za javno upravo). Glede na sprejeti koncept neprave oziroma svetovalne inšpekcije je ta dolžnost poročanja zelo pomembna. Takšna poročila bi morala biti zelo pomembna in koristna povratna informacija vladi o delu javne uprave kot tudi o politikah za nadaljnje delo. Na podlagi poročil inšpekcije lahko vlada pripravi ustrezno politiko in program dela, saj preko poročila pridobi povratno informacijo o stanju nepravilnosti na posameznih ministrstvih (Bugarič in drugi, 2004).
- ✓ Sodeluje pri oblikovanju sistemskih rešitev s področja upravnih procesov in e-uprave.
- ✓ Izvaja naloge prekrškovnega organa (Ministrstvo za javno upravo).

Upravni inšpektor ni inšpektor v smislu ZIN, temveč uradnik s pooblastili za notranji nadzor (Bugarič in drugi 2004, 630). Pooblastilo za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzorstva se izkazuje s službeno izkaznico in značko. Izkaznico in značko izda minister, pristojen za področje, na katerem deluje inšpekcija. Splošno obliko izkaznice in značke ter postopek za njuno izdajo podpiše minister, pristojen za upravo, če poseben zakon ne določa drugače (3. in 4. odstavek 18. člena ZIN).

Pooblastila upravnega inšpektorja so razdeljena na dva sklopa: prvi del se nanaša na postopek ugotavljanja skladnosti ravnanja organa s predpisi, drugi sklop pa na položaj, ko upravna inšpekcija ugotavlja določene kršitve predpisov. Prvi sklop pooblastil je podoben pooblastilom »prave« inšpekcije (Bugarič in drugi 2004, 630). Upravni inšpektor ima pravico vstopa v prostore upravnega organa oziroma nosilca javnega pooblastila ter pravico do vpogleda v dokumentacijo, ki se nanaša na upravne postopke in upravno poslovanje, vključno s tajnimi podatki, osebnimi podatki, poslovnimi skrivnostmi, davčnimi tajnostmi in drugimi varovanimi podatki. Upravni organ mora zagotoviti upravnemu inšpektorju pogoje za delo in vse potrebne informacije (Zakon o državni upravi 2005).

Drugi sklop pooblastil pa se bistveno razlikuje od pooblastil »klasične« inšpekcije. Upravni inšpektor namreč ne izda odločbe, s katero bi naložil organu izvedbo določenih ukrepov (Bugarič in drugi 2004, 630). Tretji odstavek 307. člena ZUP-a pravi, da upravni inšpektor o nadzoru sestavi zapisnik, ki se vroči predstojniku, pristojnemu ministru in ministru, pristojnemu za upravo (Zakon o državni upravi 2005). Zapisnik ni upravna odločba, ker se z njim ne odloča o pravici ali obveznosti, temveč se le ugotavljajo nepravilnosti in predlagajo ukrepi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti (Bugarič in drugi 2004, 630-631). Predstojniki organa o odpravi ugotovljenih nepravilnosti oziroma o sprejemu ustreznih ukrepov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti upravni inšpekciji poroča s poročilom, v roku, ki ga upravni inšpektorji določijo v izdanem zapisniku. Kadar pri nadzoru ni ugotovljenih nepravilnosti, inšpektor postopek zaključi z odgovorom stranki oziroma uradnim zaznamkom, če gre za anonimno prijavo (Upravna inšpekcija 2006-2009). Na zapisnik ima predstojnik pravico ugovora v osmih dneh od dneva vročitve zapisnika. O ugovoru na zapisnik odloča minister, pristojen za upravo, ki lahko tudi predlaga predstojniku, pristojnemu ministru oziroma vladi ustrezne ukrepe za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti (Zakon o državni upravi 2005). Akt, s katerim minister odloči, prav tako ni upravna odločba, in sicer iz istih razlogov, kot je bilo ugotovljeno za zapisnik. Upravna inšpekcija ima na nek način *svetovalno vlogo*, saj s pomočjo informacij »s terena« vpliva na oblikovanje politike na področju javne



uprave (Bugarič in drugi 2004, 631).

Iz zakonskega besedila ni jasno razvidno, da upravna inšpekcija nima pristojnosti, da opravlja nadzor nad tem, kakšne odločitve je posamezna uradna oseba sprejela v konkretni upravni zadevi na podlagi materialnega predpisa. Posebej pa je potrebno še poudariti, da je za tovrstni nadzor pristojen upravni organ druge stopnje, ki opravlja nadzorstveno funkcijo bodisi na podlagi rednih bodisi izrednih pravnih sredstev. Ker pa je upravni postopek dvofazni postopek (postopek odločanja na prvi in drugi stopnji), je pomembno navesti tudi, da se postopek nadzora upravne inšpekcije nanaša tako na organe odločanja na prvi stopnji, kot tudi na organe, ki odločajo na drugi stopnji (Lainšček 2007, 80).

Upravna inšpekcija opravlja tudi nadzor nad izvajanjem ZDIJZ kot prekrškovni organ v delu, ki se nanaša na določbe, ki zavezujejo poslovanje organa in uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja, kakor tudi poslovanje z informacijami javnega značaja, ki so jih prosilci pridobili, kot ponovno uporabo. Pri tem pa se nadzor nanaša v glavnem na dve večji področji:

- na področje nalog, ki so jih organi zavezani izvajati, ne glede na zahteve strank po posredovanju informacij javnega značaja (objava kataloga informacij javnega značaja in predložitve letnega poročila v predpisanem roku) in
- na področje poslovanja z informacijami javnega značaja, ki jih prosilci dobijo na podlagi zahtevkov za ponovno uporabo informacij javnega značaja (Lainšček 2007, 127).

Z izvajanjem nadzora nad določbami ZDIJZ upravna inšpekcija dobiva vlogo represivnega organa in nima zgolj »svetovalne funkcije« in mora ob ugotovljenih kršitvah voditi postopek po Zakonu o prekrških kot prekrškovni organ. Upravna inšpekcija lahko v primeru kršenja tega zakona izreka sankcije (globa, opomin) ali opozorila. O storitvi prekrška in o sankciji odloči prekrškovni organ z odločbo. Gre torej za izdajanje odločbe o storjenem prekršku in o izrečeni sankciji. Vse navedeno je novost in vsekakor pomeni širitev pooblastil upravne inšpekcije. Prav tako je novost izdajanje zapisnikov, ki jih bo upravna inšpekcija izdajala v postopku ugotavljanja dejanskega stanja prekrška. Ti zapisniki bodo imeli drugačno naravo, kot pa jo imajo zapisniki, ki jih upravna inšpekcija izdaja na podlagi ZDU in ZUP. Zapisniki, ki jih bo upravna inšpekcija izdala v prekrškovnem postopku, ne pomenijo končanja postopka nadzora, temveč so predvsem zapis in dokaz o ugotovljenem dejanskem stanju. Ti zapisniki bodo torej dokaz, na podlagi katerega bo potem izdana odločba o prekršku (Lainšček 2007, 129-131).

### **4.3.1 Predvidene spremembe 307. člena ZUP-a**

V državnozborskem postopku je Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah, Zakona o splošnem upravnem postopku, s katerim se določijo ukrepi upravne inšpekcije, ko se pri nadzoru izvajanja Zakona o splošnem upravnem postopku in drugih zakonov, ki določajo posebne upravne postopke, ugotovijo kršitve. Veljavna ureditev namreč ne omogoča dovolj učinkovitega nadzora nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku in drugih zakonov, ki urejajo posebne upravne postopke, kar je temeljni namen inšpekcijskega nadzora. Upravni inšpektor lahko predlaga predstojniku nadziranega organa, da v določenem roku izvede ukrepe oziroma odpravi ugotovljene nepravilnosti. Slednji inšpekcijskim ugotovitvam lahko ugovarja pri ministru, pristojnem za upravo, ki se o njih izreče s sklepom. Minister je na podlagi ugotovitev upravne inšpekcije posebej pooblaščen, da predstojniku ali pristojnemu ministru ponovno predlaga izvedbo ustreznih ukrepov. Če pa pomanjkljivosti kljub temu niso odpravljene ali jih ni mogoče odpraviti, lahko predlaga sprejetje ukrepov Vladi Republike Slovenije. Navedeno kaže, da upravni inšpektor, razen prej omenjenega opozorila na odpravo nepravilnosti, nima na voljo zakonitega ukrepa, s katerim bi lahko avtoritativno ukrepal in takoj vzpostavil zakonito stanje, niti kadar so kršitve pravil upravnega postopka najhujše in povzročijo očitno prikrajšanje javnega interesa oziroma pravic ali pravnih koristi strank. Predlogi za odpravo ugotovljenih nezakonnosti, ki jih navede v zapisniku za predstojnika, so sicer zavezujoči, vendar morebitno neupoštevanje ni posebej sankcionirano. Pri tem pa narava ugotovljenih kršitev pogosto ni taka, da bi bilo o tem treba obveščati vlado kot vrh izvršilne in upravne oblasti (Ministrstvo za javno upravo 2009).

S spremembo 307. člena se v zakonu dodajo pristojnosti za ukrepanje upravne inšpekcije, in sicer gre predvsem za razširitev konkretnih ukrepov. Upošteva se naravo in namen omenjenega upravnega nadzora, se predlagani ukrepi ne usmerjajo v represivno ukrepanje, ampak je poudarek na preprečevalnem ukrepanju, ki naj zagotovi pravilno in zakonito uporabo upravnega procesnega prava. Pri tem se odpravlja dvojnost ureditve, ki je v Zakonu o državni upravi na enak način določala postopek in pristojnosti upravne inšpekcije (Ministrstvo za javno upravo 2009).

Predlog zakona poudarja, da se nadzor upravne inšpekcije lahko izvaja neposredno pri nadziranem organu ali zgolj na podlagi poslanih dokumentov (307. a člen). V skladu z naravo nadzora namreč ni videti utemeljenih zadržkov, da se ne bi opravi, kadar je to mogoče, zgolj na podlagi poslanih dokumentov. Upravni inšpektor bo na podlagi razpoložljivih podatkov lahko presodil, kako bo mogoče izvesti učinkovit nadzor. Ob ugotovljenih kršitvah bo lahko

odredil, da se nezakonitosti odpravijo v roku, ki ga sam določi. Pri kršitvi, ki povzroči občutno prikrajšanje javnega interesa ali pravic oziroma pravnih koristi strank in tudi pri drugih ponavljajočih kršitvah, katerih odpravo je predhodno odredil, bo lahko z upravno odločbo določil, da se uradna oseba udeleži ponovnega usposabljanja za vodenje in odločanje v upravnem postopku (307. b člen). Kadar uradna oseba ne bo izpolnjevala pogojev za opravljanje dejanj v upravnem postopku, ki so predvideni glede strokovne izobrazbe, strokovnega izpita in pooblastila, bo prepovedal nadaljnji postopek. V obeh primerih ima prizadeta oseba pravico do ugovora pri ministru, pristojnem za upravo, ki pa ne zadrži izvršitve odločitve (307. c člen). Poleg omenjenih najstrožjih ukrepov zakon nalaga upravnemu inšpektorju, da lahko predlaga uvedbo disciplinskega postopka (307. č člen), naznani kaznivo dejanje (307. d člen) ali predlaga začetek postopka za odvzem javnega pooblastila nosilcem, kadar ti niso sposobni izvajati poverjenih javnih pooblastil ali jih izvajajo nestrokovno (307. e člen) (Ministrstvo za javno upravo 2009).

Upravni inšpektor o ugotovitvah nadzora napiše zapisnik, v katerem lahko predstojniku organa odredi, da v določenem roku odpravi nezakonitosti oziroma izvede druge ukrepe. O ugotovitvah inšpekcijskega nadzora se prijavitelja obvesti, če to zahteva (307. f člen). 307. g člen pravi, da je zoper zapisnik možen ugovor v 8 dneh od vročitve pri ministru, pristojnem za upravo. Upravna inšpekcija enkrat letno poroča vladi o svojem delovanju in ugotovitvah (307. h člen) (Ministrstvo za javno upravo 2009).

Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati drugi stavek drugega odstavka, četrti odstavek in peti odstavek 73. člena Zakona o državni upravi. V 73. členu Zakona o državni upravi se razveljavi določba, da za upravno inšpekcijo ne veljajo določbe zakona, ki ureja inšpekcijski nadzor. V petem odstavku 3. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru je po uveljavitvi novele ZIN-A (Uradni list RS, št. 26/07) določeno, da se njegove določbe uporabljajo v omejenem obsegu tudi za upravno inšpekcijo: 1. do 7. člen, 11. do 18. člen, prvi odstavek 19. člena ter prvi in tretji odstavek 20. člena, zato je zaradi systemske neskladnosti potrebno, da se omenjena določba Zakona o državni upravi razveljavi. Določbe 73. člena Zakona o državni upravi se razveljavijo še v četrtem in petem odstavku, s čimer se poskuša doseči cilj, da se pristojnosti in postopek enotno uredijo le v enem zakonu, to je Zakonu o splošnem upravnem postopku (Ministrstvo za javno upravo 2009).

#### **4.4 Postopki izvajanja inšpekcijskih nadzorov upravne inšpekcije**

Upravni inšpektorji opravljajo nadzor nad izvrševanjem predpisov, vendar se za nadzorstvo ne uporabljajo v celoti določbe zakona, ki ureja inšpekcijski nadzor. Zakon o inšpekcijskem nadzoru pravi, da se za upravno inšpekcijo, inšpekcijo za sistem javnih uslužbencev, obrambno inšpekcijo in druge oblike notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti uporabljajo 1. do 7. člen, 11. do 18. člen, prvi odstavek 19. člena ter prvi in tretji odstavek 20. člena tega zakona. Pri svojem delu upravni inšpektorji ne odločajo o obveznostih, pravicah in pravnih koristih pravnih in fizičnih oseb, temveč nadzirajo izvrševanje procesnih določb, ki so jih uradne osebe, ki vodijo upravne postopke, dolžne upoštevati ter kako se pri organih izvršujejo določbe Uredbe o upravnem poslovanju (Upravna inšpekcija 2006-2009).

Upravni inšpektorji pri svojem delu obravnavajo vse prejete prijave, na podlagi katerih opravijo redne ali izredne nadzore oziroma zahtevajo poročila o zadevi:

1. *Z rednimi nadzori*, ki jih upravna inšpekcija imenuje *sistemske nadzori*, se pri organu preverja stanje glede spoštovanja predpisov v določenem časovnem obdobju in jih upravna inšpekcija izvede na lastno pobudo. Pregled dokumentacije, ki se v teh nadzorih izvaja, obsega daljše časovno obdobje, v njem pa sodeluje več inšpektorjev (Upravna inšpekcija 2006-2009). Namen takšnih nadzorov je bolj sistemske narave, kar pomeni, da se na podlagi dejstev ugotovi, kako se na določenem področju izvajajo predpisi in da se s tem dobijo tudi potrebne informacije ali usmeritve glede ureditve ali spremembe določenih predpisov (Lainšček 2007, 49).
2. *Z izrednimi nadzori* upravni inšpektorji preverjajo vsebine navedb v konkretnih prijavah, kar pomeni, da se ti nadzori opravljajo na podlagi konkretnih prijav. Upravni inšpektor se na podlagi vsebine prijave odloči, ali bo pri organu opravil inšpekcijski nadzor, ali pa bo prijavo rešil na podlagi zahtevanega poročila o zadevi, ki se nanaša na prijavo (Upravna inšpekcija 2006-2009). Torej, če je problem dovolj natančno in jasno opredeljen in obrazložen v poročilu organa zoper katerega je bila podana prijava, takrat upravna inšpekcija osebi, ki je podala prijavo le odgovori, v nasprotnem primeru pa se izvede inšpekcijski nadzor na terenu. Kar pomeni, da od organa zoper katerega je bila podana prijava upravna inšpekcija zahteva dokumente o celotnem upravnem postopku. Upravna inšpekcija ugotavlja, kako se je postopek začel, kaj je uradnik naredil, zahtevajo se pojasnila o stvareh, ki iz dokumentacije niso razvidne. Upravna inšpekcija opozarja na napake, ki so bile storjene pri izdelavi dokumenta, pa

tudi glede uporabe dokumenta. Vse ugotovitve upravni inšpektor zabeleži in jih pozneje navede v zapisniku. Predstojnikom organov se predlagajo spremembe. Če zaradi časovne oddaljenosti napak ni mogoče popraviti, se z zapisnikom opozori na njih in naj se v prihodnje ne bi ponavljale. Zapisnik se pošlje organu, ki lahko poda ugovor, o katerem pa nadalje s sklepom odloči minister, pristojen za javno upravo (Štriker 2006).

3. V primerih, da upravni inšpektorji ugotovijo, da se pri določenem organu kršitve ne odpravijo, opravijo pri teh organih *ponovne* nadzore (Upravna inšpekcija 2006-2009). Ponovni inšpekcijski nadzori so namenjeni preverjanju stanja pri organu po tem, ko so že bili opravljeni nadzori, bodisi redni ali izredni, in da se preveri, ali so bile odpravljene ugotovljene nepravilnosti. Takšne vrste nadzorov se opravljajo na podlagi informacij, ki jih upravna inšpekcija dobi v zvezi s poslovanjem organa potem, ko je že opravila nadzor na takšnem področju pri konkretnem organu (Lainšček 2007, 49).

Glede na pooblastila, ki jih upravni inšpekciji nalaga 32. člen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) pa le-ta opravlja naloge prekrškovnega organa in v skladu z določili Zakona o prekrških izreka tudi predvidene ukrepe (Upravna inšpekcija 2008). 39. člen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja določa odgovornost za prekrške in odreja globe za kršitve (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja 2006).

Upravna inšpekcija opravlja napovedane inšpekcijske nadzore, kar pomeni, da v naprej napove nadzor določenemu organu ne glede na to ali gre za redne ali izredne inšpekcijske nadzore. Tak način dela ustreza sami naravi inšpekcijskega nadzora, saj je za učinkovit nadzor pri organu dostikrat potrebno priskrbeti večje število dokumentov in pa tudi prisotnost določene uradne osebe ali celo določenega vodjo enote, ki lahko poda ustrezna pojasnila v zvezi s predmetom nadzora. Poleg tega je potrebno omeniti, da se ti nadzori opravljajo v času poslovanja upravnega organa, kar pomeni, da če se organ vnaprej na ta nadzor na nek način ne pripravi, lahko pomeni to celo oviranje delovnega procesa. Kljub temu, da je organ nadzora v naprej seznanjen z datumom in vsebino ter namenom inšpekcijskega nadzora, pa je potrebno, da se upravni inšpektor pred začetkom opravljanja nadzora tudi predstavi, saj gre za uradno dejanje in za pregledovanje dokumentov, ki so lahko zavezani določenim omejitvam, kar se tiče dostopa do podatkov (Lainšček 2007, 48-49). V ta namen je Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi uvedel določbo, da upravni inšpektorji pooblastilo za

opravljanje inšpekcijskega nadzora izkazujejo s službeno izkaznico.

#### **4.5 Pogoji za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora**

12. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru določa pogoje za imenovanje inšpektorja in pravi, da je lahko za inšpektorja imenovana oseba, ki ima:

- predpisano izobrazbo v skladu z zakonom, ki ureja sistem javnih uslužbencev (univerzitetno ali visoko strokovno izobrazbo),
- ustrezne delovne izkušnje, določene s predpisi, ki urejajo notranjo organizacijo in sistemizacijo v organih državne uprave (najmanj pet let) in
- strokovni izpit za inšpektorja.

Izjemoma se za inšpektorja ob sklenitvi delovnega razmerja lahko imenuje oseba, ki nima strokovnega izpita za inšpektorja, vendar mora ta izpit opraviti najkasneje v enem letu od dneva imenovanja za inšpektorja. Inšpektor, ki nima strokovnega izpita lahko opravlja posamezna strokovna dejanja (kot na primer: priprava analiz, informacij itd.) na področju inšpekcijskega nadzora. Inšpektor se mora stalno usposablјati za opravljanje svojih nalog v skladu s programom, ki ga predpiše predstojnik (12. člen ZIN).

Strokovni izpit za inšpektorja je sestavljen iz naslednjih področij:

- upravni postopek in upravni spor,
- postopek vodenja in odločanja o prekrških in
- postopek inšpekcijskega nadzora.

Podrobnejši program strokovnega izpita za inšpektorja, postopek opravljanja, način in postopek prijave, izpitni red, način priznavanja vsebin opravljenih izpitov ali preizkusov znanja in druga vprašanja, povezana s strokovnim izpitom za inšpektorja, določi minister, pristojen za upravo (12. a člen ZIN). Glavni inšpektor pripravi program letnega usposabljanja inšpektorjev v inšpektoratu in skrbi, da se ta program tudi dejansko izvede (Bugarič in drugi 2004, 899). 5. odstavek 12. b člena ZIN določa, da se šteje, da ima oseba opravljen strokovni izpit za inšpektorja, če ima opravljen pravniški državni izpit.

V primeru, da inšpektor iz lastne odgovornosti ne opravi strokovnega izpita v enem letu, se imenovanje v naziv inšpektorja razveljavi. V primeru, da inšpektor ne opravi strokovnega izpita v podanem roku zaradi objektivnih okoliščin, se rok za opravljanje izpita lahko podaljša

za čas trajanja objektivnih okoliščin (npr. bolezen). 14. člen ZIN varuje položaj inšpektorja, ki se ne sme zaradi delovnih potreb brez njegovega soglasja premestiti na drugo delovno mesto, za katero ni določeno izvrševanje inšpekcijskih pooblastil. Glede opravljanja dejavnosti inšpekcijskega nadzora zakon predvideva dve omejitvi. Inšpektor ne sme opravljati dejavnosti na področjih, na katerih izvaja naloge inšpekcijskega nadzora, izključeno pa je tudi opravljanje del za drugega delodajalca na teh področjih. To pomeni, da inšpektor ne sme opravljati dejavnosti, za katere nadzor je pristojen, razen če gre za znanstveno ali pedagoško delo (Bugarič in drugi 2004, 899-901).

Inšpektor je odgovoren za lažje in težje disciplinske kršitve obveznosti iz delovnega razmerja. 17. člen ZIN tem kršitvam dodaja še posebne odgovornosti inšpektorjev, katerih kršitve so opredeljene kot težji disciplinski prekrški. Kot posebne odgovornosti zakon navaja obveznost inšpektorja, da sprejme ustrezne ukrepe v skladu z zakonom in da poda prijavo oziroma obvesti pristojne organe o kršitvah. Poleg tega je težji disciplinski postopek tudi kršitev nezdržljivosti izvajanja inšpekcijskega nadzora z opravljanjem pridobitne ali nepridobitne dejavnosti (Bugarič in drugi 2004, 902-903).

Inšpekcijski nadzor izvajajo inšpektorji, javni uslužbenci s posebnimi pooblastili. Zakon o upravi določa, da ima inšpektor trajen mandat. To ne pomeni, da inšpektorju ne more prenehati delovno razmerje npr. zaradi disciplinskih razlogov. Pomeni le, da inšpektorja ni mogoče, tako kot druge javne uslužbenice, iz osebnih razlogov (zaradi pomanjkanja delovnih in strokovnih kvalitet) premestiti na drugo delovno mesto. Določbo o trajnem mandatu je treba razumeti tako, da za inšpektorja izključuje institut razrešitve. Edini razlog za razrešitev inšpektorja je, če v predpisanem roku ne opravi posebnega strokovnega izpita (Virant, 2004, 70).

#### ***4.6 Organi nad katerimi upravna inšpekcija izvaja nadzor, kadar ti odločajo o upravni zadevi***

Upravna inšpekcija izvaja nadzor nad organi državne uprave (ministrstva, organi v sestavi, upravne enote, vladne službe), organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. 1. člen ZDU določa, da državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge. Javni uslužbenci v upravnih organih so del izvršilne veje oblasti, zato je načelo zakonitosti temeljno načelo njihovega delovanja. Načelo zakonitosti po drugi strani pomeni, da javni uslužbenec ne more izvrševati javnih nalog, če zato nima ustrezne pravne

podlage v obliki ustave, zakona ali podzakonskega predpisa (Bugarič in drugi 2004, 68). ZUP v 1. odstavku 2. člena določa, da je upravna zadeva odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Upravne naloge opravljajo upravni organi, in sicer ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote (1. odstavek 14. člena ZDU). Kriterij za njihovo opredelitev so upravne naloge oziroma sistemske funkcije državne uprave. Te upravne funkcije so sodelovanje pri oblikovanju politik, izvršilne naloge, inšpekcijski nadzor, spremljanje stanja, razvojne naloge in zagotavljanje javnih služb (Bugarič in drugi 2004, 516). Definicijo državne uprave podaja tudi Zakon o javnih uslužbencih, ki poleg ministrstva, organov v sestavi in upravnih enot v državno upravo prišteva še vladne službe. Poleg državne uprave poznamo še javno upravo, ki je širši pojem in ki poleg organov državne uprave zajema še vso posredno upravo (npr. javne agencije, javne sklade), javne službe in lokalno samoupravo (Bugarič in drugi 2004, 478).

#### **4.6.1 Ministrstva**

Ustava Republike Slovenije v 114. členu (Organizacija vlade) pravi, da sestavo in delovanje vlade, število, pristojnosti in organizacijo ministrstev ureja zakon. 121. člen Ustave RS pa pravi, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva (Ustava RS 1991), naloge le-teh pa lahko podrobneje določi Vlada z uredbo (1. odstavek 42. člena ZDU). Ministrstvo se ustanovi za opravljanje nalog na enem ali več upravnih področjih (1. odstavek 14. člen Zakona o državni upravi).

Ministrstvo je temeljna organizacijska oblika državne uprave. Ustanavlja se po t.i. resornem principu, kar pomeni, da ministrstvo pokriva eno ali več upravnih področij, ki so delovna področja ministrstva. Delovno področje pomeni področje družbenega življenja, na katerem deluje ministrstvo, ne pa njegovih pristojnosti. Slednje določajo posamezni materialni predpisi, ki na ta način določijo pravico in dolžnost ministrstva, da na svojem delovnem področju opravi nalogo, ki izvira iz tako določene pristojnosti (Bugarič in drugi 2004, 516).

Vlado Republike Slovenije sestavljajo sledeča ministrstva:

- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve;
- Ministrstvo za finance;
- Ministrstvo za gospodarstvo;
- Ministrstvo za javno upravo;



- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano;
- Ministrstvo za kulturo;
- Ministrstvo za notranje zadeve;
- Ministrstvo za obrambo;
- Ministrstvo za okolje in prostor;
- Minister za pravosodje;
- Ministrstvo za promet;
- Ministrstvo za šolstvo in šport;
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo;
- Ministrstvo za zdravje;
- Ministrstvo za zunanje zadeve (Vlada Republike Slovenije).

Konkretnejše pristojnosti posameznih ministrstev pa so opredeljene v Zakonu o državni upravi.

#### **4.6.2 Organi v sestavi**

Organ v sestavi ministrstva se ustanovi z uredbo Vlade za opravljanje specializiranih strokovnih nalog (urad), izvršilnih (uprava) in razvojnih (agencija) upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora (inšpektorat) in nalog na področju javnih služb (direkcija), če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri upravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog (2. odstavek 14. člena Zakona o državni upravi). Oba zgoraj navedena kriterija sta zelo ohlapna in ne omejujeta Vlade pri ustanavljanju organov v sestavi, do neke mere omejujeta samo ustanavljanje pretirano majhnih organov v sestavi, kar naj bi preprečevalo pretirano drobljenje uprave (Bugarič in drugi 2004, 540). Organi v sestavi niso povsem neodvisni in samostojni upravni organi, ampak so organizacijsko in funkcionalno vključeni v posamezno ministrstvo. Namen ustanavljanja organov v sestavi je v ločitvi strateške in operativne funkcije ministrstva (Bugarič in drugi 2004, 517). Organizacija operativne ravni uprave tako ne more biti predmet zakonskega urejanja, saj se na tej ravni ne oblikuje strategija, ampak gre za njeno bolj ali manj rutinsko izvajanje v naprej postavljenih okvirih, ki jih določa strateška raven upravljanja (Bugarič in drugi 2004, 539).

Če zakon določa, da je za odločanje o upravnih zadevah na določenem področju na prvi stopnji pristojno ministrstvo, in je v ministrstvu organiziran organ v sestavi za to področje, na

prvi stopnji vodi postopek in odloča o upravni zadevi organ v sestavi ministrstva (3. odstavek 21. člena ZDU). Vlada z uredbo določi delovna področja organov v sestavi (2. odstavek 42. člena ZDU). Uredba o organih v sestavi ministrstva podrobneje ureja organe v sestavi za posamezna ministrstva in njihove pristojnosti. Kot primer organa v sestavi lahko navedem pred kratkim ustanovljen Inšpektorat za javno upravo kot organ v sestavi Ministrstva za javno upravo, ki se je reorganiziral iz upravne inšpekcije kot organa v okviru Ministrstva za javno upravo.

#### **4.6.3 Upravne enote**

Upravna enota se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno (3. odstavek 14. člena Zakona o državni upravi), da lahko s svojimi funkcijami pokrije celotno državno ozemlje. To velja za tiste naloge, ki so krajevno pogojene – bodisi zahtevajo delo na terenu, na določeni lokaciji, ali pa so povezane z neposrednim fizičnim stikom s strankami. Teritorialna organizacija je primerna, če se lokacijsko pogojene upravne naloge pojavljajo s tolikšno frekvenco (pogostnostjo), da jih je racionalno organizirati po teritorialnem principu. Pri tej odločitvi je treba upoštevati usmeritev približevanja upravnih storitev uporabniku in ekonomičnost oziroma učinkovitost izvajanja upravnih nalog (obe načeli sta si včasih lahko v nasprotju in ju je treba uravnotežiti). Organiziranje upravnih nalog po teritorialnem principu označujemo tudi kot (teritorialno) dekoncentracijo nalog državne uprave, saj se izvrševanje določenih nalog prenaša iz centralnih organov oziroma enot državne uprave na njene lokalno organizirane organe oziroma enote (Bugarič in drugi 2004, 576). Upravna enota je dekoncentriran (teritorialni) organ državne uprave, ki opravlja naloge na delovnih področjih več ministrstev. Zato je upravna enota vsebinsko vezana na vsa ministrstva (Bugarič in drugi 2004, 589). Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače. Upravne enote opravljajo tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja (44. člen ZDU). ZDU v 48. členu pravi, da upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo zadeve. Območja teritorialnih enot določi vlada z uredbo, in sicer z Uredbo o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji. Območja upravnih enot se določijo tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Območje upravne enote praviloma obsega območje ene ali več lokalnih skupnosti (2. odstavek 43. člena ZDU).

#### **4.6.4 Organi lokalnih skupnosti (Občine)**

Organi samoupravnih lokalnih skupnosti odločajo v upravnih zadevah na območju samoupravne lokalne skupnosti (4. odstavek 19. člena ZUP-a). Za odločanje o upravnih zadevah iz izvorne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti je na prvi stopnji pristojna uprava samoupravne lokalne skupnosti, če zakon ne določa drugače (17. člen ZUP-a).

Organi občine so občinski svet, župan in nadzorni odbor (28. člen Zakona o lokalni samoupravi). Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo. Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinskih pristojnosti. Usmerja in nadzira jo župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan (49. člen Zakona o lokalni samoupravi).

#### **4.6.5 Nosilci javnih pooblastil**

Javno pooblastilo je mogoče opredeliti kot pravico posameznikov in organizacij, ki niso državni organi, da izvršujejo funkcije uprave (Bugarič in drugi 2004, 519).

Javno pooblastilo je ustavnopravni institut, ki v 121. členu Ustave RS določa, da lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave.

15. člen ZDU določa, da se lahko ustanovi javna agencija za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije.

Razlogi za podelitev javnega pooblastila so lahko treh vrst:

- Zahteva po učinkovitosti, strokovnosti in ekonomičnosti izvajanja upravnih nalog. Tu gre za položaje, ko iz različnih razlogov posamezne upravne naloge subjekti zunaj državnega aparata opravljajo bolj učinkovito. ZDU v 1. odstavku 15. člena omenja neposredno financiranje s plačili uporabnikov oziroma z upravnimi taksami.
- Potreba po samoregulaciji. Gre za številne položaje, ko je treba zagotoviti vpliv določenih interesov in interesnih skupin na upravno odločanje, zlasti ko gre za izdajanje splošnih upravnih aktov.
- Potreba po zagotovitvi neodvisnega upravljanja. Gre za primere, ko je treba iz različnih razlogov zagotoviti neodvisnost upravnega odločanja zlasti od izvršilne oblasti (Bugarič in drugi 2004, 521).

Na podlagi zakona lahko javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog pridobijo tudi druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava. Če zakon dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več fizičnih oziroma pravnih oseb, se izbira opravi na javnem natečaju. Pri izvajanju javnih pooblastil imajo nosilci javnih pooblastil pravice in dolžnosti uprave, ki jih določa zakon ali drug predpis (15. člen ZDU). Vsaka podelitev javnega pooblastila nujno obsega najmanj dva elementa:

- a) Določitev vsebine javnega pooblastila, torej katere upravne naloge se zaupajo kot javno pooblastilo, ki ga mora natančno in podrobno določiti zakon, saj gre za vprašanje pristojnosti.
- b) Določitev nosilca javnega pooblastila, torej kateri osebi se zaupajo. Gre za določitev subjekta, ki izvršuje z zakonom določeno javno pooblastilo (Bugarič in drugi 2004, 522-523).

Javna pooblastila se lahko izvršujejo z izdajanjem splošnih aktov, z izdajanjem posamičnih aktov oziroma odločanjem v posamičnih stvareh in z opravljanjem materialnih dejanj, kot to tudi sicer velja za izvrševanje upravnih funkcij (Bugarič in drugi 2004, 519).

#### **4.6.6 Vladne službe**

Vladne službe praviloma ne izvajajo upravne naloge, ampak predvsem podporne naloge oziroma naloge strokovno-tehnične narave kot podporo za odločanje in delovanje vlade (Bugarič in drugi 2004, 516).

Pod vladne službe spadajo: Služba vlade za razvoj in evropske zadeve, Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu, Urad vlade za komuniciranje, Protokol Republike Slovenije, Urad za makroekonomske analize in razvoj, Statistični urad Republike Slovenije, Služba vlade za zakonodajo, Urad za enake možnosti, Urad za verske skupnosti, Urad za narodnosti, Urad za varovanje tajnih podatkov, Slovenska obveščevalno-varnostna agencija (Vlada Republike Slovenije).



## **5 METODA ANALIZA VSEBINE**

Analizo podatkov sem opravila s pomočjo metode *analiza vsebine*, ki je ena izmed najpomembnejših raziskovalnih tehnik v družboslovni znanosti in jo bom zato tudi podrobneje predstavila.

Ločimo kvalitativno in kvantitativno analizo vsebine. *Kvantitativna analiza vsebine* se običajno nanaša na manifestno vsebino besedila in zahteva razvoj kodirnega okvira, s katerim identificiramo zbrane karakteristike. Uporabna je predvsem pri analiziranju obsežnega besedila (Mediana). Marvasti pravi, da gre za poenostavitev in zmanjšanje velike količine podatkov v organizirane skupine (Silverman 2006, 163). Raziskovalci oblikujejo skupine in nato preštejejo število primerov, ki padejo v vsako od teh skupin. Gre za klasificiranje in ugotavljanje pogostosti pojavljanja določene skupine, ki morajo biti dovolj natančne, precizne, da omogočajo različnim raziskovalcem, da na podlagi proučevanja enakega materiala, pridejo do enakih rezultatov. Na ta način metoda analiza vsebine daje posebno pozornost zanesljivosti merjenja in veljavnosti ugotovitev (Silverman 2006, 159).

V nasprotju s kvantitativno analizo vsebine, pri *kvalitativni* odkrivamo predvsem znakovne in simbolne pomene besedil oziroma njihovih enot (Mediana). Besedila oziroma dokumenti so lahko analizirani za različne namene, cilj le-teh pa je razumevanje oblikovanih skupin in njihova uporaba v konkretnih primerih (Silverman 2006, 163-164). Gre za raziskovalno metodo subjektivne interpretacije besedila skozi sistematičen proces klasifikacije in identifikacije vzorcev (Hsieh in Shannon 2005, 1278).

V diplomski nalogi bom prikazala značilnosti kvantitativne analize vsebine in prikazala lastnosti le-teh na konkretnem primeru analize dela upravne inšpekcije za leto 2005, 2006, 2007 in 2008.

### **5.1 Opredelitev metode analiza vsebine**

Metoda analize vsebine je sistematičen in ponovljiv pristop analize dokumentov in besedila z vnaprej določenimi kategorijami (Bryman 2001, 177). Berelson (v Bryman 2001, 178) opredeli metodo analize vsebine kot raziskovalno tehniko za objektivni, sistematičen in kvantitativni opis manifestne vsebine nekega besedila. Podobno opredeli metodo analize vsebine Holsti (v Bryman 2001, 177), in sicer pravi, da gre za tehniko sklepanja z objektivnim in sistematičnim identificiranjem določenih značilnosti sporočila. Tudi Splichal (1990, 29)

definira analizo besedila kot metodo za objektivno in sistematično identifikacijo in opisovanje jezikovnih lastnosti besedil, da bi iz njih lahko sklepali o zunajjezikovnih lastnostih posameznikov in družbenih skupin. Besedilo, ki je predmet analize, je lahko govorjeno ali pisano. Zahteva po sistematičnosti analize besedil pomeni, da morajo biti v analizi upoštevani vsi vidiki besedil, ki so relevantni z vidika postavljenih ciljev in opredeljenega problema raziskovanja. Sistematičnost analize je temeljna predpostavka njene veljavnosti in zagotavlja objektivno raziskovanje (Splichal 1990, 29-30). Analiza vsebine je raziskovalna metoda, ki omogoča veljavno in ponovljivo sklepanje iz teksta (Krippendorff 2004, 18).

Pomembno vlogo pri (de)kodiranju pomena ima tudi kontekst, v katerem je besedilo nastalo oziroma bilo sprejeto in ga je torej treba v objektivni analizi upoštevati. Neposredni predmet analize besedil niso odnosi med posamezniki in/ali skupinami, ampak produkti teh odnosov (izjave o odnosih; institucionalni zapisi) (Splichal 1990, 31).

Analiza besedil je raziskovalna metoda za proučevanje družbenih značilnosti, o katerih je mogoče sklepati iz besedil. Z metodo mislimo na splošno sprejeta pravila, postopke in vodila, ki omogočajo proizvesti zanesljivo in veljavno informacijo o predmetu raziskovanja. Gre za metodo, s katero formuliramo (proizvedemo) besedila o besedilih v smislu procesa transformacije »vhodne množice besedil« (množice A) v »izhodno množico besedil« (množico B), tako da množica B glede na postavljene cilje lahko tvori model prvotne, vhodne množice besedil A. Proces transformacije, nad vhodno množico besedil, lahko razumemo kot proces kodiranja množice besedil v urejeno datoteko (Splichal 1990, 18-20).

## **5.2 Potek metode analiza vsebine**

Tehnika analize vsebine je praviloma naslednja:

1. Določimo predmet analize vsebine: problem ki ga hočemo preučevati in področje ter čas, ki nas zanima (Flere 2000, 93-94). Predmet analize vsebine moje naloge je delo upravne inšpekcije oziroma Inšpektorata za javno upravo, v kateri bom ugotavljala katere so zadeve s katerimi se upravna inšpekcija ukvarja oziroma rešuje najpogosteje, katere so stranke, ki podajo prijave, na kakšen način upravna inšpekcija zaključi največ zadev, kakšen je smisel določenega zaključka, zakaj se je upravna inšpekcija tako odločila in kje so meje, ki ji ga postavlja zakonodaja. Prikazala bom organe nad katerimi izvajajo nadzor oziroma kateri so tisti organi nad katerimi je največ pritožb. V svojo raziskavo pa sem zajela časovno obdobje od 2005-2008.

2. Možno je zastavljati hipoteze o tem, kako sta medij in poročilo povezana, o tem, kaj je avtor hotel sporočiti, o tem kakšne so razlike med mediji, kar zadeva posamezne lastnosti sporočil, o tem kako se sporoča. Hipoteze so vedno preverljive z analizo vsebine (Flere 2000, 93-94). Namesto hipotez sem v svoji diplomski nalogi zastavila tri raziskovalna vprašanja, na katera bom našla odgovore skozi empirično raziskavo.
3. Določimo enote analize: besede ali simbole, zvrst, odstavek ali slovnično enoto, enoto sporočila (članek, film, knjiga) (Flere 2000, 93-94). Enota analize moje diplomske naloge je pravni spis oziroma pritožba, ki jo je podala stranka na upravno inšpekcijo.
4. Določimo način ugotavljanja pojavljanja enote analize (kvadratni centimetri v časopisu ali reviji, minute v televizijskem sporedu, pogostost pojavljanja, intenziteta itn.) (Flere 2000, 93-94). Način pojavljanja enote analize sem določila glede na pogostost pojavljanja posameznih kategorij, ki sem jih uvrstila v določeno dimenzijo.
5. Na tej podlagi opravimo zbiranje podatkov, analizo podatkov, ugotovimo, ali je bila hipoteza popolnoma ali delno točna, in pridemo do sklepa (Flere 2000, 93-94). Namesto ugotavljanja oziroma preverjanja točnosti hipotez sem skozi analizo odgovorila na zastavljena raziskovalna vprašanja in prišla do ugotovitev, ki jih bom predstavila v empiričnem delu naloge.

### **5.2.1 Kodiranje**

Osnovni kodirni proces metode analize vsebine je organizacija velike količine besedila v vsebinske kategorije (Weber 1990, 15). Gre za osnovno fazo, kjer sta pomembna dva elementa: oblikovanje kodirne sheme in način kodiranja. Kodirna shema je tabela, v kateri so zbrani vsi podatki vsebovani v analizi. Zgrajena je iz stolpcev in vrstic, kjer stolpci oziroma glava stolpca predstavljata dimenzije, vrstica z zaporednimi številkami pa zaporedno številko stolpca (Bryman 2001, 186). V diplomski nalogi sem določila 4 dimenzije, in sicer: vsebina zadeve, stranke, ki so podale prijavo, način zaključka zadeve in organ nadzora. Na podlagi oblikovanih dimenzij bom odgovorila na zastavljena raziskovalna vprašanja.

Način kodiranja vsebuje vse dimenzije, ki so lahko vključene v kodirni proces, smernice oziroma napotke za analitika kako interpretirati dimenzije in seznam kategorij, ki so oblikovane za vsako od dimenzij. Vsaka kategorija ima določeno kodo. Podana so navodila kaj vsaka dimenzija zaobjema in dejavniki, ki bi lahko vplivali na odločitev v kateri dimenziji



so vsebovane določene kategorije. Pri oblikovanju kodirne sheme pa moramo biti pozorni, da so dimenzije ločene med seboj, torej da ne prihaja do prekrivanja med njimi. Prav tako medsebojno izključujoče pa morajo biti tudi kategorije (Bryman 2001, 186-188).

### **5.3 Funkcije metode analiza vsebine**

4 funkcije analize vsebine po Leitesu in Poolu:

1. Potrditev splošno sprejetega znanja o določeni stvari.
2. Popraviti »optično iluzijo« specialistov.
3. Uravnati nesoglasja med specialisti.
4. Oblikovati in testirati hipoteze o določenih simbolih (Leites in Pool v Krippendorff 2004, 45).

### **5.4 Prednosti in slabosti metode analiza vsebine**

Analiza vsebine je lahko skrajno težavna in dolgotrajna. Na določenih področjih uporaba računalnika lahko vodi do precejšnjih prednosti. S pravili za kodiranje teksta, ki so popolnoma jasna, nedvoumna, lahko dosežemo popolno zanesljivost podatkov. Kljub prednostim uporabe računalnika, pa obstajajo še nekateri problemi veljavnosti in interpretacije. Prav tako pa se tukaj srečujemo tudi s problemom redukcije podatkov (Robson 2005, 357-358).

#### **5.4.1 Prednosti**

- Ker so osnova za raziskovanje določeni že obstoječi podatki, je prednost te metode v tem, da ni vsiljiva ali moteča za raziskovani objekt (Bryman 2001, 190). Zbiranje in analiza že obstoječih spisov upravne inšpekcije tako ni motila tekočega dela, saj sem obravnavala spise, ki so bili že zaključeni, tako da sem analizirala delo upravne inšpekcije v preteklem obdobju.
- Podatki so »trajni« in so tako lahko predmet ponovnih analiz, preverjanja zanesljivosti in nadaljnjih raziskav (Bryman 2001, 190). Podatki, vsebovani v analizi, se lahko preverijo v vsakem trenutku, saj se pravni spisi upravne inšpekcije hranijo v arhivu Ministrstva za javno upravo, tako da se jih lahko analizira in preveri v vsakem trenutku, prav tako pa se jih lahko uporabi tudi za nadaljne raziskave.

- Dolgotrajno (longitudinalno) raziskovanje s pomočjo metode analize vsebine ne predstavlja visokih izdatkov (Robson 2005, 358), kar je posledica relativno lahko dostopnih podatkov.
- Velika stopnja analitične fleksibilnosti (Duriau in drugi 2007, 6), v smislu fleksibilne metode, ki je lahko uporabljena za širok spekter nestrukturiranih informacij (Bryman 2001, 190).

#### **5.4.2 Slabosti**

- Dostopnost raziskovanih podatkov je lahko omejena.
- Določeni podatki niso nujno zbrani za raziskovanje, ampak za nek drug namen, kar lahko vodi v pristranskost oziroma sprevračanje besed.
- Zelo težko je oceniti vzročno zvezo. Ali je nek socialni pojav, ki nas zanima vzrok, ali odsev le-tega (Robson 2005, 358).
- Zaradi poenostavitve in zmanjšanja velike količine podatkov, gre za preoblikovanje skupin v korist metode analize vsebine. Prav tako pa se nemalokrat zgodi, da se določeni podatki izpustijo oziroma se jim ne posveča dovolj pozornosti, ker ne padejo v nobeno od oblikovanih skupin (Silverman 2006, 163).
- Težnja po kvantifikaciji (kritika kvantitativne analize vsebine) je rezultat tihe predpostavke, da pogostost določene značilnosti lahko omogoča sklepanje o njihovi pomembnosti (Splichal 1990, 82).

#### **5.5 Računalniška podpora pri analizi vsebine**

Računalniška analiza besedil ne more v celoti nadomestiti ročne analize besedil, zlasti kadar gre za zahtevnejše raziskovalne modele, vendar lahko bistveno olajša delo raziskovalcem in omogoča zanesljivejše postopke kodiranja (Splichal 1990, 131).

Ena izmed velikih prednosti avtomatske analize besedil je v tem, da lahko raziskovalec kadarkoli (znova) preiskuje baze besedilnih podatkov, da bi našel dele besedil, ki ustrezajo specifičnim kriterijem, poleg tega pa močno skrajšuje čas, potreben za preiskovanje besedil (Splichal 1990, 136-138). Posledično s tem pa tudi stroške analize.

Računalniška podpora je olajšala delo z veliko količino podatkov, v smislu organiziranja, iskanja, ponovnega pridobivanja in povezovanja podatkov (Duriau in drugi 2007, 22), kar je nedvomno povezano z analitično fleksibilnostjo. Računalniška podpora mi je olajšala delo pri

organiziranju podatkov v dimenzije in pri štetju in organiziranju kategorij, ki so bile številčne predvsem pri vsebini zadeve.

### **5.5.1 Ključne besede v sobesedilu (Key-word-in-context (KWIC))**

Kaže sobesedilo, v katerem se pojavljajo izbrane besede. To nam določi položaj uporabe ključnih besed (Robson 2005, 359). Velikost sobesedila, število besed levo in desno od izbrane besede, raziskovalec praviloma lahko sam poljubno določi (Splichal 1990, 135). Opozori nas na številne možne uporabe in pomene določenih besed in morebiti predlaga izločitev različnih uporab le-teh pri metodi analize vsebine. Prav tako opozori na stavke, ki bi se mogli obravnavati kot ločene enote (Robson 2005, 359).

Programi za tvorbo seznamov KWIC običajno tudi omogočajo dva načina iskanja ključnih besed:

- a) tako, da je ključna beseda identična besedi, ki se pojavlja v besedilu;
- b) tako, da se mora ujemati samo določeno število začetnih črk ključne besede in besede, ki se pojavlja v besedilu (Splichal 1990, 135).

### **5.5.2 Seznam pogostosti besed**

Določa seznam besed v dokumentu, urejene glede na število pojavitev (frekvenc). Ob predpostavki previdnosti, se lahko uporablja za primerjavo različnih dokumentov.

### **5.5.3 Štetje skupin**

Štetje skupin je osrednja dejavnost metode analize vsebine. Čeprav je mogoče uporabiti bistveno bolj zapletene postopke analize, je primerjava odstotkov pogosto vse kar potrebujemo (Robson 2005, 359). Pri metodi analize vsebine sem najpogosteje uporabljala štetje skupin, oziroma v mojem primeru štetje kategorij po zahtevanem kriteriju, in sicer z računalniškim programom Excel, ki mi je bistveno olajšal preiskovanje spisov in posledično skrajšal čas pregleda tekstov.

### **5.5.4 Seznam kombiniranih kriterijev**

Seznam kombiniranih kriterijev ni primeren samo za raziskovanje dokumentov, v smislu

pojavitve določenih besed ali skupin, ampak tudi pri bolj kompleksnih kriterijih raziskovanja (npr. združitve večih besed v stavek) (Robson 2005, 359).

## **6 ANALIZA IN REZULTATI**

### **6.1 Opis zbiranja podatkov**

Predmet moje raziskave je delo upravne inšpekcije oziroma t.i. Inšpektorata za javno upravo. Raziskovalna enota je pravni spis oziroma pritožba, ki jo je podala stranka na upravno inšpekcijo. Podatke za leto 2006 sem zbirala z metodo analize vsebine in sicer tako, da sem vsak spis po zaporedni številki prijave in upravnem inšpektorju pregledala, določila kodirno shemo in izluščila stvari, ki so me zanimale. Tega leta so zadeve reševali trije upravni inšpektorji, tako da sem rešene zadeve analizirala po posameznem inšpektorju, ki sem jih na koncu združila, saj so me zanimali rezultati dela celotne upravne inšpekcije. Podatke za leto 2007 in 2008 pa so zbrali drugi študentje, ki so takrat delali na Ministrstvu za javno upravo.

### **6.2 Uporabljena metodologija**

#### **6.2.1 Metode**

Metodo analize vsebine sem uporabila za analizo dostopnih numeričnih podatkov na Ministrstvu za javno upravo, Direktorat za e-upravo in upravne procese, s pomočjo katerih so bila pripravljena poročila Vladi o delu upravne inšpekcije v obdobju od leta 2005-2008. Delo upravne inšpekcije od leta 2005-2008 bom prikazala v tabelarni in grafični obliki. Za ureditev in univariatno analizo podatkov sem uporabila statistični program Excel. Rezultate analize dela upravne inšpekcije bom tako prikazala tabelarno. Urejanje podatkov v tabele se nanaša na zbiranje enakih ali podobnih enot v skupine in kaže pogostost pojavljanja teh enot. Gre za tabele absolutnih frekvenc, torej število enot v vsaki skupini, ki se pojavijo v samem besedilu ali tabele relativnih frekvenc izraženih v odstotkih (Krippendorff 2004, 192).

#### **6.2.2 Raziskovalna vprašanja**

Za pomoč pri empiričnem delu, sem si postavila tri raziskovalna vprašanja, ki so me vodila skozi celotno analizo in na katera bom poskušala odgovoriti v skladu z dobljenimi rezultati.

RV1: Na kakšen način upravna inšpekcija zaključi največ obravnavanih zadev?

RV2: Na kakšen način se kaže nepoznavanje področja delovanja upravne inšpekcije?

RV3: Pri katerem organu, nad katerim upravna inšpekcija izvaja notranji nadzor, ugotavlja

največ kršitev?

### **6.2.3 Predstavitev dimenzij**

Pred pregledom pravnih spisov oziroma pritožb strank na upravno inšpekcijo sem na podlagi namena mojega dela oblikovala kodirno shemo, kjer sem določila dimenzije, ki so me vodile skozi celotno metodo analize vsebine. In sicer sem določila 4 dimenzije:

1. vsebina zadeve,
2. stranke, ki so podale prijavo,
3. način zaključka zadeve,
4. organ nadzora.

Vsaka od teh dimenzij je sestavljena iz kategorij, ki jih bom predstavila v nadaljevanju tabelarično.

## **7 EMPIRIČNI PRIKAZ PODATKOV DELA UPRAVNE INŠPEKCIJE od leta 2005-2008**

### ***7.1 Prikaz dela upravne inšpekcije za leto 2005***

V letu 2005 je upravna inšpekcija prejela 476 različnih prijav. Pri pregledu vsebine prijav so upravni inšpektorji v 31 primerih ugotovili, da gre za prijave, za katere nimajo pristojnosti, zato so te prijave v skladu z določili Zakona o splošnem upravnem postopku odstopili pristojnim organom. Upravna inšpekcija je tako v letu 2005 obravnavala 445 primerov prijav (Upravna inšpekcija 2006).

Upravni inšpektorji so leta 2005 opravili inšpekcijske nadzore na podlagi prijav in na podlagi sklepa Kolegija ministra za javno upravo. V skladu z določili Zakona o državni upravi (ZDU) in Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) so v 54 primerih o nadzoru napisali zapisnik. V izdanih zapisnikih, v katerih so predstojnike seznanili z ugotovljenimi nepravilnostmi, je razvidno, da se kršitve pojavljajo na vseh področjih dela javne uprave. Najpogostejše kršitve leta 2005 so bile kršitve določb o rokih, ki so predpisani za posamezna procesna opravila v upravnem postopku oziroma v Uredbi o upravnem poslovanju (UUP) ter kršitve določb predpisov, ki imajo za posledico slabo strokovno delo na področju dela uprave in njeno učinkovitost pri izvajanju predpisov. Prav tako pa so se pojavljale številne nepravilnosti pri poslovanju z dokumentarnim gradivom, ki pomenijo kršitev določb Uredbe o upravnem poslovanju (Upravna inšpekcija 2006).

Glede na število prijav, ki jih je upravna inšpekcija prejela zoper posamezne organe velja izpostaviti številne prijave zoper organe v sestavi, in sicer predvsem prijave zoper neučinkovito delo inšpekcijskih služb, predvsem na področju okolja in prostora. Pri preverjanju vsebin prijav in ugotavljanju dejstev upravna inšpekcija ugotavlja, da je v določenih primerih vzrok za prijavo nepoznavanje predpisov o procesnih določbah, ki jih pri svojem postopku uporabljajo inšpekcijske službe. Upravna inšpekcija pri preverjanju dejstev ugotavlja, da je veliko prijav neupravičenih. Na podlagi izdanih zapisnikov o opravljenih nadzorih in izdelanih poročilih o odpravi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih predstojniki organov posredujejo upravni inšpekciji, kot odgovor na ugotovljene nepravilnosti, upravna inšpekcija ugotavlja, da predstojniki organov upoštevajo predloge upravnih inšpektorjev in sprejemajo ustrezne ukrepe. Upravna inšpekcija izpostavlja dejstvo, da se predstojniki

določenih organov srečujejo z neurejenimi razmerami na posameznem področju, ki so posledica že prej neurejenih razmer, kar posledično pomeni, da se bodo ugotovljene nepravilnosti odpravljale daljše časovno obdobje. Upravna inšpekcija za izboljšanje stanja predlaga večje prizadevanje predstojnikov organov za boljše poznavanje posameznih predpisov in tudi izvrševanje notranjih kontrol nad delom uradnih oseb (Upravna inšpekcija 2006). Zgoraj omenjeni predlog upravne inšpekcije nalaga že 320. člen ZUP-a, ki pravi da predstojnik državnega organa, organa samoupravne lokalne skupnosti oziroma organizacije z javnimi pooblastili, mora skrbeti, da se v organu oziroma v organizaciji pravilno uporablja ta zakon, zlasti pa, da se upravne zadeve rešujejo v predpisanih rokih, in skrbeti za strokovno izpopolnjevanje delavcev, ki odločajo v upravnih postopkih (Zakon o splošnem upravnem postopku 2006).

## **7.2 Prikaz dela upravne inšpekcije za leto 2006**

V letu 2006 je bilo prejetih **884** zadev. Upravni inšpektorji so v letu 2006 rešili **749** zadev. Od tega je bilo **109** zadev prejetih leta 2005. **244** zadev prejetih leta 2006 je še v reševanju, prav tako pa je v reševanju še **14** zadev prejetih leta 2005.

- Prejetih in rešenih 2006: **640**
- Prejetih 2005 in rešenih 2006: **109**
- Prejetih 2006 (še nezaključene): **244**
- Prejetih 2005 (še nezaključene): **14**

V letu 2006 je bilo 1007 reševanih zadev (Upravna inšpekcija 2007).

## **7.3 Prikaz dela upravne inšpekcije za leto 2007**

V letu 2007 je bilo prejetih 962 zadev. Upravni inšpektorji so v letu 2007 rešili 984 zadev. Od tega je bilo 89 zadev prejetih leta 2006. 43 zadev prejetih leta 2007 je še v reševanju.

- Prejetih in rešenih 2007: **895**
- Prejetih 2006 in rešenih 2007: **89**
- Prejetih 2007 (še nezaključene): **67**



V letu 2007 je bilo 1051 reševanih zadev (Upravna inšpekcija 2008).

Med kršitvami Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, je kot prekršek opredeljeno tudi, če državni organi ali organi lokalne skupnosti v predpisanem roku Ministrstvu za javno upravo ne predložijo letnega poročila o izvajanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Pri spremljanju podatkov o prejetih letnih poročilih je bilo na Ministrstvu za javno upravo ugotovljeno, da za leto 2006 veliko organov lokalnih skupnosti, ni poslalo navedenega poročila v predpisanem roku. Zaradi tega je upravna inšpekcija v letu 2007 poslala v skladu z določili Zakona o prekrških, pisno opozorilo 132 občinam, s katerimi so bili navedeni organi opozorjeni na navedeno kršitev in jih pozvali, da pošljejo potrebno poročilo (Upravna inšpekcija 2008).

#### **7.4 Prikaz dela upravne inšpekcije za leto 2008**

V letu 2008 je bilo prejetih 795 novih zadev. Vključene so vse zadeve, ki jih je upravna inšpekcija v letu 2008 prejela v obravnavo. Sem spadajo tako pobude za inšpekcijski nadzor, kot tudi ostale zadeve, kot so razno razna vprašanja in mnenja, ki jih je upravna inšpekcija obravnavala v okviru svojih pristojnosti. Upravni inšpektorji so v letu 2008 rešili 883 zadev. Od tega je bilo 137 zadev prejetih leta 2007. 49 zadev prejetih leta 2008 je še v reševanju.

- Prejetih in rešenih 2008: **746**
- Prejetih 2007 in rešenih 2008: **137**
- Prejetih 2008 (še nezaključene): **49**

V letu 2008 je bilo 932 reševanih zadev (Upravna inšpekcija 2009).

V letu 2008 je upravna inšpekcija ugotovila dve kršitvi določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki pravi, da uradna oseba organa mora objaviti katalog informacij javnega značaja. Zaradi tega je v skladu z določili Zakona o prekrških upravna inšpekcija izdala 2 pisni opozorili, s katerimi so bili predstojniki organov opozorjeni na navedeno kršitev in jih pozvali, da odpravijo ugotovljene nepravilnosti (Upravna inšpekcija 2009).

Leta 2007 je upravna inšpekcija v primerjavi z letom 2006 in 2008 rešila največje število

zadev. Leta 2007 je bila upravna inšpekcija najbolj zaposlena, saj je rešila 984 zadev, leta 2008 883 zadev in najmanj leta 2006, in sicer 749 zadev. Največ nezaključenih zadev je ostalo leta 2006, in sicer kar 244, kar pa se je z leti zmanjševalo, saj je leta 2007 ostalo nezaključenih zadev 67, leta 2008 pa le še 49. Največ rešenih zadev iz prejšnjega leta je bilo obdelanih leta 2008, in sicer 137, leta 2006 je bilo rešenih 109 zadev iz leta 2005, medtem ko je bilo leta 2007 rešenih 89 zadev iz leta 2006. Prav tako pa je upravna inšpekcija leta 2007 napisala kar 132 pisnih opozoril občinam zaradi kršitev Zakona o dostopu informacij javnega značaja, ker niso v predpisanem roku poslali letnega poročila. Medtem ko sta leta 2008 zgoraj navedeni predpis kršili le dve občini, tako da je upravna inšpekcija posredovala s pisnimi opozorili v dveh primerih.

## 7.5 Prikaz podatkov po dimenzijah

### 7.5.1 Vsebina zadeve

Tabela 1 prikazuje najpogostejše kršitve predpisov oziroma področja zoper katera so se stranke največ pritoževale od leta 2006-2008:

Tabela 7.1: Prikaz najpogostejših kršitev predpisov za obdobje od leta 2006-2008

Vsebina zadeve	Število kršitev vsebine predpisov		
	2006	2007	2008
✓ Kršitev roka za odgovor	170	34	27
✓ Pritožba na poslovanje	138	71	58
✓ Pritožba na izdajo gradbenega dovoljenja	56	51	33
✓ Kršitev roka za izdajo odločbe	48	/	29
✓ Dolgotrajnost postopka	26	41	16
✓ Nezakonite gradnje	22	27	9
✓ Pritožba na odločbo	22	30	12
✓ Denacionalizacijski postopek	21	27	12
✓ Pritožba na delo	19	84	59
✓ Neučinkovito inšpekcijsko ukrepanje	51	55	38
✓ Plačilo takse	17	22	9
✓ Pritožba na sklep	7	2	5
✓ Razlaga ZUP-a	8	32	44
✓ Vročanje	16	/	2
✓ Pridobitev podatkov po uradni dolžnosti	5	/	4
✓ Nepravilnosti upravnega postopka	4	/	18
✓ Povračilo stroškov	8	15	10
✓ Nepravilnosti pri izdani odločbi	19	4	
✓ Pobuda za inšpekcijski nadzor	2	76	39
✓ Pritožba na molk organa	2	106	73
✓ Sprememba namembnosti nepremičnin	2	16	6
✓ Osebni dokumenti	1	5	3

✓ Kršenje delovnega časa in motenje nočnega miru	4	10	8
✓ Kršitev predpisov	34	46	50
✓ Legalizacija	1	6	2
✓ Nepravilnosti v postopku	18	/	/
✓ Netočni podatki	2	4	/
✓ Obnova postopka	4	16	9
✓ Posredovanje podatkov po uradni dolžnosti	2	19	4
✓ Poseg v prostor	1	17	16
✓ Postopek ureditve meje	3	8	2
✓ Preplačilo davka	1	3	6
✓ Pritožba glede vpisa v zemljiško knjigo	4	8	5
✓ Prošnja za mnenje	1	12	1
✓ Pritožba glede javnega razpisa	7	/	/
✓ Razveljavitev odločbe/Ničnost odločbe	1	2	2
✓ Sum storitve kaznivega dejanja	16	1	11
✓ Ugovor na zapisnik	1	2	2
✓ Upravna izvršba	1	1	3
✓ Ureditev dostopa do objekta	4	10	2
✓ Zahteva za varstvo pravic	1	6	2
✓ Zaračunavanje stroškov	4	/	4
✓ Plačilo denarne socialne pomoči	1	7	1
✓ Plačilo računov	/	18	7
✓ Pritožba na uporabno dovoljenje	1	15	9
✓ Verodostojnost	/	10	1
✓ Pristojnost organa	/	9	3
✓ Nepopolne informacije	/	6	5
✓ Urejanje bivalnih razmer	/	6	4
✓ Neustrezni upravni akti	/	7	4
✓ Obvestilo	/	4	4
✓ Razlaga zakonov (UUP, ZDIJZ, ZUP, ZGD, ZIN...)	5	5	14

Vir: Upravna inšpekcija (2007-2009).

Iz tabele je mogoče razbrati, da se največ prijav leta 2006 nanaša na kršitev rokov, in sicer v tem konkretnem primeru na kršitev roka za odgovor. Gre za kršitev določbe o odzivnosti organov in v določeni meri za nekorektno poslovanje s strankami. Saj 5. člen ZDU (Poslovanje s strankami) določa, da mora uprava zagotoviti, da čim hitreje in čim lažje uresničujejo svoje pravice in pravne koristi. Uredba o upravnem poslovanju (UUP) pa v 18. členu (Odgovarjanje na prejete dopise) določa, da so organi dolžni odgovoriti stranki najkasneje v 15 dneh po prejemu le-tega, in sicer na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, če je iz dopisa razviden naslov pošiljatelja, razen v primeru šikanoznega značaja le-teh. Za zahtevnejše zadeve pa mora organ v tem roku izdati vsaj obvestilo o nadaljnjem ukrepanju/postopanju in realnem roku.

Pogoste so tudi pritožbe strank na molk organa in kršitev roka za izdajo odločbe, ki je prav

tako povezan z neodzivnostjo organov. 1. odstavek 222. člena ZUP določa, da kadar se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, pa pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čim prej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih. Tako prvostopenjski kot drugostopenjski organi so zavezani k spoštovanju predpisanih rokov, vendar upravna inšpekcija pri svojem delu ugotavlja, da še vedno prihaja do prekoračitev teh rokov (Lainšček 2007, 104).

Veliko je pritožb na poslovanje upravnih organov, tu bi izpostavila predvsem strokovnost in učinkovitost uradnikov v smislu prijazne javne uprave ter pridobivanje podatkov po uradni dolžnosti, saj organi nemalokrat nalagajo strankam, da določena potrdila, ki bi jih organi morali pridobiti sami, po uradni dolžnosti, zahtevajo da stranke uredijo same. Stranke se pritožujejo na delo, ki je povezano s kompetentnostjo državnih uradnikov in s tem posledično strokovnostjo njihovega dela, tako da pravilno rešujejo zadeve in svetujejo strankam kako naj določeno zadevo rešijo ali kam naj se obrnejo po pomoč. Zaradi nezadovoljstva strank z delom, poslovanjem upravnih organov, lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil je podanih tudi veliko pobud za inšpekcijski nadzor nad temi organi, po drugi strani pa se stranke pritožujejo nad neučinkovitim inšpekcijskim ukrepanjem. Iz podatkov ni mogoče razbrati ali gre za upravno inšpekcijo ali inšpekcijo v splošnem pomenu besede. Če bi dejansko šlo za upravno inšpekcijo je veliko strank nezadovoljnih zaradi majhnih pristojnosti v smislu ukrepanja, po drugi strani pa stranke ne vedo, da upravna inšpekcija opravlja nadzor nad izvrševanjem procesnih določb in od njih zahtevajo interpretacijo ali celo reševanje materialnih predpisov, kar pa ni v njihovi pristojnost. V vseh treh letih je veliko pritožb na izdajo gradbenega dovoljenja, postopek ureditve meje, prijav nezakonitih/črnih gradenj, pritožb o spremembi namembnosti zemljišča, nezakonitih posegov v prostor in ureditev dostopa do objekta. Stranke so nezadovoljne s časom reševanja zadev, saj je veliko pritožb na dolgotrajnost postopkov, tu bi izpostavila predvsem zadeve, ki se vodijo v zvezi z denacionalizacijskim postopkom. Denacionalizacija kot vračanje podržavljenega premoženja nekdanjim lastnikom je eden obsežnejših posebnih upravnih postopkov, ki se deloma uresničujejo v upravnem, deloma pa v sodnem (nepravdnem) postopku (Jerovšek 2008, 276). V teh primerih gre pogosto za zahtevne primere, kjer je v postopek vključenih več strank z različnimi interesi, posledično s tem pa se podaljša tudi postopek reševanja zadev. Vedno več

je vprašanj strank, ki se nanašajo na razlago Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), ter razlago različnih zakonov in podzakonskih predpisov, kot so: Uredba o upravnem poslovanju (UUP), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Zakon o gospodarskih družbah (ZGD), (ZIN) in številni drugi. Stranke prosijo za raznorazna mnenja organov o ukrepanju v določenih zadevah. Pojavljajo se tudi kršitve v postopku vročanja, ki ga ureja Zakon o splošnem upravnem postopku v VI. poglavju, ki predpisuje načine vročanja, predstavi pomote pri vročanju, vročilnici, itn.. Številne so tudi prijave suma storitve kaznivega dejanja, ki ni v pristojnem reševanju upravne inšpekcije, tako da v tem primeru upravni inšpekciji vzame veliko časa pisanje odgovorov strankam o nepristojnem reševanju navedenih zadev. V takšnem primeru morajo stranke sum kršitve kaznivega dejanja prijaviti policiji, ki potem ukrepa v skladu s svojimi pristojnostmi. Stranke se pritožujejo na sklepe organov, na nepravilnosti v upravnem postopku, nepravilnosti pri izdaji odločbe, nekaj je bilo tudi ugovorov na zapisnik, pritožb na uporabno dovoljenje ter veliko pritožb na plačilo takse, saj v nekaterih primerih upravni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil neupravičeno zaračunavajo upravne in druge takse. Pogoste so tudi pritožbe na netočne podatke, zahteve za obnovo postopka, pritožbe glede vpisa v zemljiško knjigo, zahteve za varstvo pravic, kršenje delovnega časa in motenje nočnega miru ter številne druge kršitve, ki so se pojavljale v manjšem obsegu.

### 7.5.2 Stranke, ki so podale prijavo

Prijave so naslovljene na upravno inšpekcijo na podlagi objavljenega naslova upravne inšpekcije v skladu z Uredbo o upravnem poslovanju (UUP) in Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP), nekatere pa neposredno na Ministrstvo za javno upravo ali na ministra za javno upravo. Naslednja tabela prikazuje stranke, ki so podale prijavo, glede na njihov status (Upravna inšpekcija 2007-2009):

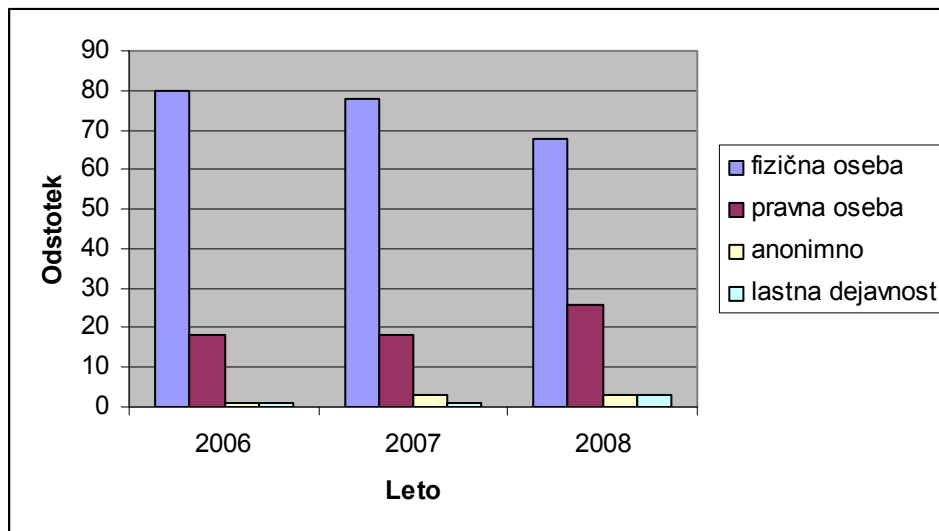
Tabela 7.2: Prikaz strank, ki so podale prijavo za obdobje od leta 2006-2008

STRANKA	Število/Odstotek	Število/Odstotek	Število/Odstotek
	2006	2007	2008
✓ fizična oseba	803/80	822/78	550/68
✓ pravna oseba	185/18	188/18	206/26

✓ anonimno	12/1	28/3	25/3
✓ lastna dejavnost	7/1	13/1	26/3
✓ Skupaj	1007/100	1051/100	807/100

Vir: Upravna inšpekcija (2007-2009).

Graf 7.1: Prikaz strank, ki so podale prijavo za obdobje od leta 2006-2008



Največ prijav in pobud za inšpekcijski nadzor dajejo upravni inšpekciji fizične osebe, vendar pa z leti naraščajo prijave pravnih oseb, ki so udeležene v postopkih, nad katerimi izvaja nadzor upravna inšpekcija. Na leto so približno 3-je odstotki prijav na upravno inšpekcijo anonimni, kar pomeni, da ni znan prijavitelj, tako da upravna inšpekcija prijavitelju kršitev preveri, ukrepa in poda uradni zaznamek o zadevi.

### 7.5.3 Način zaključka zadeve

Upravna inšpekcija vse prijave preveri in jih, glede na različne okoliščine primera, različno zaključi. Kadar je iz dokumentacije, odgovora organa ali podatkov prijavitelja očitno, da gre za hujše kršitve pravil postopka ali Uredbe o upravnem poslovanju, inšpektor opravi inšpekcijski nadzor in o opravljenem nadzoru izda zapisnik (Upravna inšpekcija 2006). V primeru ugotovljenih nepravilnosti predlaga predstojniku, da v določenem roku odpravi nepravilnosti oziroma izvede ustrezne ukrepe. Predstojnik lahko zoper zapisnik ugovarja. O ugovoru odloči minister, pristojen za upravo, s sklepom, zoper katerega ni upravnega spora (Zakon o splošnem upravnem postopku 2006).

Mnogokrat pa ni smotrno izvajati inšpekcijskega nadzora. Zaradi narave samega primera je

dovolj, da upravna inšpekcija na podlagi prejete dokumentacije in odgovora organa, stranki odgovori. V primerih prijav, ki se ne nanašajo na izvršilno vejo oblasti ampak gre največkrat za sodno vejo oblasti oziroma za izključno pristojnost resornega ministrstva nad delom organov v sestavi ali v primerih presoje odločanja na podlagi uporabe materialnih predpisov, upravna inšpekcija prijavo odstopi pristojnemu organu in skrbi za to, da prijavitelj prejme od pristojnega organa pisni odgovor, kot to določa Uredba o upravnem poslovanju (Upravna inšpekcija 2006).

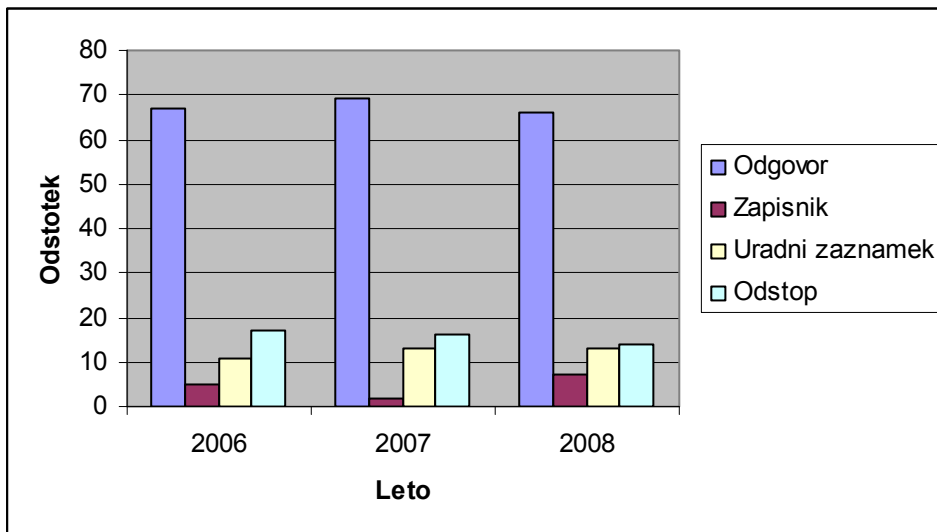
*Zapisnik* je v upravnem postopku najpomembnejše dokazno sredstvo. Z njim se dokumentira različna dejanja, ki v postopku služijo kot dokaz. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) vsebuje številne določbe (74. člen – 81. člen) o tem, kako je treba pisati zapisnik, kaj vse naj vsebuje, še posebej zato, ker mu daje status javne listine, če je pravilno sestavljen. Zapisnik se piše o ustni obravnavi, o ustnih izjavah strank ali drugih oseb v postopku in o drugih pomembnejših dejanjih v postopku (Upravna inšpekcija 2007). Izjave udeležencev postopka je treba zabeležiti dobesedno v prvi osebi ednine. Upravna inšpekcija pri svojem delu ugotavlja, da uradne osebe kljub natančnim in jasnim opredelitvam sestavljajo zapisnike, ki imajo določene pomanjkljivosti oziroma pomenijo odstopanje od predpisanih vsebin, predpisanih v ZUP-u. V praksi se v največji meri kažejo pomanjkljivosti pri pisanju oziroma sestavljanju zapisnikov v delu, ki se nanašajo na pravilnosti navedb izjav strank, na podpisovanje oziroma zaključevanje zapisnikov, na številčenje strani zapisnikov in na jasnost vsebine zapisnikov (Lainšček 2007, 94).

*Tabela 7.3: Prikaz načinov zaključka zadeve za obdobje od leta 2006-2008*

Način zaključka zadeve	Število/Odstotek	Število/Odstotek	Število/Odstotek
	2006	2007	2008
✓ <b>Odgovor</b>	484/67	668/69	498/66
✓ <b>Zapisnik</b>	35/5	20/2	50/7
✓ <b>Uradni zaznamek</b>	81/11	127/13	102/13
✓ <b>Odstop</b>	121/17	153/16	107/14
✓ <b>Skupaj</b>	<b>721/100</b>	<b>967/100</b>	<b>757/100</b>

Vir: Upravna inšpekcija (2007-2009).

Graf 7.2: Prikaz načinov zaključka zadeve od leta 2006-2008



Največ zadev so upravni inšpektorji v vseh treh letih zaključili z odgovorom strankam. Delež izdanih zapisnikov se je leta 2007 (2%) v primerjavi z letom 2006 (5%) nekoliko zmanjšal, v primerjavi z letom 2008 pa povečal na 7%. Ta podatek lahko kaže na dejstvo, da je bilo leta 2008 opravljenih več inšpekcijskih nadzorov na terenu, posledično pa tudi, da je šlo za hujše kršitve predpisov posameznih organov ali pa, da se je upravna inšpekcija odločila, da bo opravila systemske nadzore glede izvrševanja predpisov pri posameznih organih. Razlog za zmanjšanje števila izdanih zapisnikov leta 2007 (2%) se skriva verjetno v dejstvu, da so upravni inšpektorji glede na vsebino prejetih prijav ugotovili, da ni bilo potrebe po izvedbi inšpekcijskega nadzora in da so zadevo lahko rešili na drug način, in sicer ali s posredovanjem pri določenem organu nadzora, odstopu zadeve pristojnemu organu, z odgovorom stranki ali z uradnim zaznamkom. V skladu s povečanjem anonimnih prijav upravni inšpekciji iz leta 2006 na leto 2007 se je skladno s tem povečal tudi način zaključka zadeve z uradnim zaznamkom. Precejšen delež zadev je bilo odstopljeno drugim organom v primerih, ko so upravni inšpektorji ugotovili, da kršitev ne spada v njihovo pristojnost, kar kaže na dejstvo, da stranke ne poznajo dejanskih pristojnosti upravne inšpekcije. V teh primerih gre najpogosteje za prijavo kršitev določenih materialnih predpisov, medtem ko v delovno področje upravne inšpekcije sodi predvsem nadzorovanje izvajanja procesnih določb. Vendar pa se z leti zmanjšuje število odstopljenih zadev, kar kaže na vse večjo informiranost o pristojnostih upravne inšpekcije, kar je verjetno posledica transparentnosti v smislu dajanja splošnih informacij upravnih inšpektorjev tako preko telefona, televizije, kakor tudi prek interneta.



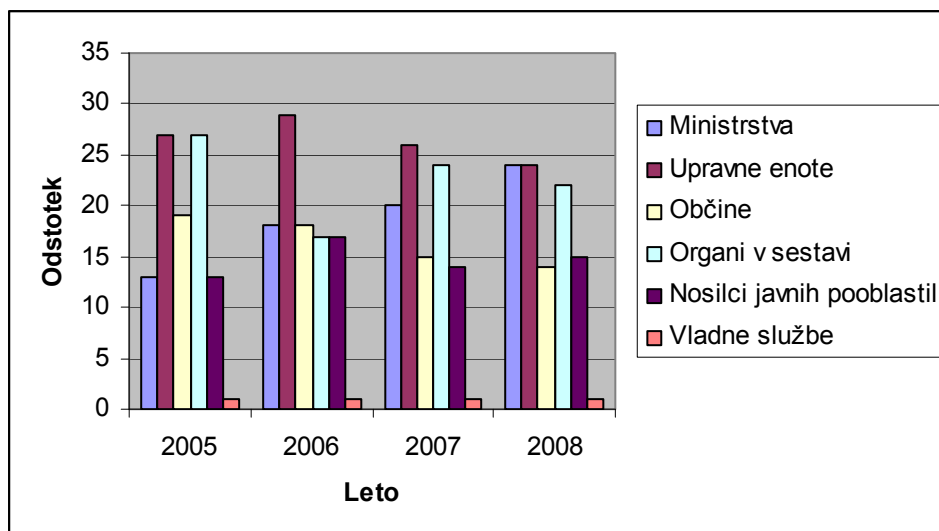
## 7.5.4 Organ nadzora

Tabela 7.4: Prikaz števila prijav zoper posamezne organe za obdobje od leta 2005-2008

ORGAN NADZORA	Število/Odstotek	Število/Odstotek	Število/Odstotek	Število/Odstotek
	2005	2006	2007	2008
✓ Ministrstva	58/13	160/18	171/20	165/24
✓ Upravne enote	120/27	259/29	226/26	167/24
✓ Občine	84/19	155/18	133/15	101/14
✓ Organi v sestavi	121/27	153/17	212/24	155/22
✓ Nosilci javnih pooblastil	60/13	149/17	122/14	108/15
✓ Vladne službe	2/1	3/1	12/1	4/1
✓ Skupaj	445/100	879/100	876/100	700/100

Vir: Upravna inšpekcija (2006-2009)

Graf 7.3: Prikaz števila prijav zoper posamezne organe za obdobje od leta 2005-2008



Iz tabele 5 je razvidno, da je največ prijav kršitev zoper organe državne uprave, in sicer zoper upravnih enot, organov v sestavi in ministrstev. Podatki so verjetno posledica dejstva, da organi državne uprave imajo največje število upravnih postopkov, katere izvrševanje nadzira upravna inšpekcija, posledično s tem pa tudi pogosteje poslujejo s strankami. Leta 2005 je bilo največ prijav (27%) zoper upravnih enot in organov v sestavi, leta 2006 in 2007 zoper upravnih enot (29%), ter leta 2008 (24%) zoper upravnih enot in ministrstev. Z leti se je povečevalo število prijav zoper ministrstev, iz 13% leta 2005 na 24% leta 2008. Sledijo jim organi lokalnih skupnosti (občine). Prijave kršitev na občinah so se z leti zmanjševale, in sicer iz 19% leta 2005 na 14% leta 2008. Precej pa je tudi prijav zoper nosilce javnih pooblastil.

Tabela 7.5: Prikaz organov nadzora, zoper katerih je bilo podanih največ prijav od leta 2006-2008

ORGAN NADZORA	Število		
	2006	2007	2008
✓ MOP-Inšpektorat RS za okolje in prostor	76	97	64
✓ UE Ljubljana	58	49	33
✓ DURS	39	22	23
✓ MOP	32	55	55
✓ MOP-Geodetska uprava RS	25	21	11
✓ Center za socialno delo	22	18	29
✓ MDDSZ	20	33	15
✓ Zavod RS za zaposlovanje	18	/	11
✓ ZZZS	17	24	6
✓ UE Radovljica	16	7	5
✓ Mestna občina Ljubljana	15	20	8
✓ MKGP	15	11	12
✓ Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije	15	25	7
✓ Ministrstvo za promet	12	4	5
✓ MNZ-Policija	12	5	4
✓ UE Koper	11	8	4
✓ UE Piran	11	15	7
✓ MG-Tržni inšpektorat RS	5	25	11
✓ MP-Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij	/	14	3
✓ Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS	1	12	2
✓ UE Maribor	9	11	10
✓ Ministrstvo za pravosodje	7	8	18
✓ Ministrstvo za gospodarstvo	5	4	13
✓ MOP-Agencija RS za okolje	5	6	13
✓ Ministrstvo za notranje zadeve	3	22	15

Vir: Upravna inšpekcija (2006-2009)

Tabela 5 prikazuje organe nadzora zoper katerih je bilo podanih največ prijav od leta 2006-2008. Daleč največ prijav v vseh treh letih je bilo podanih zoper Inšpektorat RS za okolje in prostor, kar izhaja iz dejstva, da je veliko kršitev v zvezi izdajo gradbenega dovoljenja, postopka ureditve meje, prijav črnih gradenj, nezakonitih posegov v prostor in ureditev dostopa do objekta. V zvezi z zgoraj naštetimi kršitvami, je veliko pritožb tudi na Ministrstvo za okolje in prostor (MOP), MOP – Geodetsko upravo RS in Agencijo RS za okolje. Najpogostejše pritožbe zoper upravnih enot se pojavljajo na območju Ljubljane, Radovljice, Kopra, Pirana in Maribora. Veliko prijav je tudi zoper Davčno upravo RS (DURS) in zoper Tržni inšpektorat, kot organa v sestavi. Pogoste so tudi kršitve Ministrstva za delo družino in socialne zadeve, različne izpostave Centra za socialno delo, Zavoda RS za zaposlovanje, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Ministrstva za kmetijstvo, gospodarstvo in prehrano, Mestne občine Ljubljana,

ter Ministrstva za notranje zadeve.

Štriker pravi, da je strah pred upravno inšpekcijo nepotreben, saj upravna inšpekcija ne kaznuje, ampak le opozarja na napake. To velja seveda le za tisti del nadzora, ko upravna inšpekcija nadzira izvajanje ZUP-a in UUP. Učinkovitost upravne inšpekcije je tako težko meriti, saj ima le-ta poseben status, ker na nek način ni inšpekcija, ker ne deluje po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (Štriker 2006). Upravna inšpekcija (2009) ugotavlja, da so ukrepi, ki jih upravni inšpekciji predpisuje trenutna zakonodaja nezadostni, oziroma so premalo definirani, saj ni možnosti stopnjevanja ukrepov v skladu z načelom sorazmernosti. To povzroča indiferentnost nekaterih organov do inšpekcijskih nadzorov upravne inšpekcije ter neuresničevanje pričakovanja javnosti po učinkovitejšem ukrepanju (Upravna inšpekcija 2009).

## 8 Ugotovitve in zaključek

Upravna inšpekcija, kot posebna oblika inšpekcijskega nadzorstva, ki opravlja notranji nadzor v organih državne uprave, uprave samoupravnih lokalnih skupnostih in pri nosilcih javnih pooblasti nad izvajanjem ZUP-a in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, Uredbe o upravnem poslovanju (UUP) in Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Gre za horizontalno obliko nadzora, v smislu predlaganja ukrepov predstojniku in s tem posledično za svetovalno vlogo le-te. Na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) pa se pooblastila upravne inšpekcije razširijo tudi na naloge prekrškovnega organa. V primerjavi s »klasično« inšpekcijo upravni inšpektor ne izda odločbe, s katero bi naložil organu izvedbo določenih ukrepov, ampak upravni inšpektor o nadzoru sestavi zapisnik o nepravilnostih in predlaga ustrezne ukrepe. Posebej bi izpostavila dejstvo, da upravna inšpekcija nima pristojnosti, da bi opravljala nadzor nad materialnimi predpisi v konkretni zadevi, ampak njene pristojnosti segajo le na področje nadzorovanja procesnih določb.

Empirični podatki so pokazali, da se glede na vsebino zadeve največ prijav nanaša na kršitev rokov, predvsem kršitev roka za odgovor, kar je povezano z dejstvom, da se največ obravnavanih zadev upravne inšpekcije zaključi z odgovorom stranki, ki kaže na dejansko stanje konkretnega delovanja upravne inšpekcije v kontekstu velikega števila prijav v primerjavi s številom delovnih mest upravnih inšpektorjev (3 upravni inšpektorji). Stranke bi želele, da upravna inšpekcija konkretno zadevo preveri na terenu, kot je to običajno za »klasične« inšpekcije, vendar pa narava dela ni sorazmerna s številom upravnih inšpektorjev in številom prijav. Izsledki empirične raziskave dajejo odgovor na prvo raziskovalno vprašanje, ki govori o najpogostejšem načinu zaključka obravnavanih zadev. Upravna inšpekcija torej največ zadev zaključi z odgovorom stranki.

Glede na ozka pooblastila in pristojnosti upravne inšpekcije so predvidene spremembe 307. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, in sicer gre za dodatne pristojnosti in razširitev konkretnih ukrepov, tako da bo upravna inšpekcija imela širša pooblastila in bo s tem posledično tudi bolj učinkovita. Pogoste so tudi pritožbe strank na molk organa in kršitev roka za izdajo odločbe, pritožbe na poslovanje upravnih organov, pritožbe na delo in posledično pobuda za inšpekcijski nadzor ter pritožbe na neučinkovito inšpekcijsko ukrepanje. V primeru upravne inšpekcije je veliko strank nezadovoljnih zaradi majhnih pristojnosti v smislu ukrepanja, po drugi strani pa stranke ne vedo, da upravna inšpekcija opravlja nadzor nad

izvrševanjem procesnih določb in od njih zahtevajo interpretacijo ali celo reševanje materialnih predpisov, torej da s svojim ukrepanjem posegajo v vsebinske odločitve, kar pa ni v njihovi pristojnosti. To bi pomenilo kršenje temeljnih načel upravnega postopka in s tem bi upravna inšpekcija dejansko kršila načelo samostojnosti in stvarne pristojnosti organa. Tu se skriva odgovor na drugo raziskovalno vprašanje, in sicer, da se nepoznavanje področja delovanja upravne inšpekcije kaže v številu odstopljenih zadev. Vendar pa se z leti število odstopljenih zadev zmanjšuje, kar kaže na vse večjo informiranost o pristojnostih upravne inšpekcije, kar je verjetno posledica transparentnosti v smislu dajanja splošnih informacij upravnih inšpektorjev tako preko telefona, televizije, kakor tudi prek interneta.

Podatki so pokazali, da je največ pritožb zoper organe državne uprave, in sicer zoper upravne enote, organe v sestavi in ministrstva. Organi državne uprave opravljajo največje število upravnih postopkov, katere izvrševanje nadzira upravna inšpekcija, posledično s tem pa tudi pogosteje poslujejo s strankami, tako se tudi poveča delež napak sorazmerno z deležem nalog, ki jih opravljajo.

Predvidene spremembe 307. člena ZUP-a kažejo na dejstvo, da je potrebno v korist učinkovitosti, razširiti pristojnosti upravne inšpekcije, saj so zgoraj prikazani podatki in zadovoljstvo strank pokazali, da je trenutna zakonodaja na področju upravne inšpekcije oziroma Inšpektorata za javno upravo nezadostna, saj ni mogoče stopnjevati ukrepov sorazmerno s težo kršitve, ki posledično kaže na nezadovoljstvo državljanov z učinkovitostjo delovanja upravne inšpekcije.

## 9 LITERATURA

- ✓ Bohinc, Rado in Bojan Tičar. 2007. *Upravno pravo – splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- ✓ Boštich, Alojz, Matej Košir in Vekoslav Rajh. 1997. *Etika upravnega dela*. Ljubljana: PACO.
- ✓ Brezovšek, Marjan in Damir Črnčec. 2007. *Demokratična uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: FDV.
- ✓ Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: FDV.
- ✓ Bugarič, Bojan, Tone Jerovšek, Erik Kerševan, Roman Kladošek, Štefka K. Purg, Polona Kovač, Rajko Pirnat, Senko Pličanič, Natalija S. Plavčak, Gorazd Trpin in Grega Virant. 2004. *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- ✓ Bugarič, Bojan, Tone Jerovšek, Mitja Horvat, Erik Kerševan, Polonca Kovač, Aleksij Mužina, Senko Pličanič, Gorazd Trpin, Tomaž Vesel in Grega Virant. 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP): s komentarjem*. Ljubljana. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti: Nebra.
- ✓ Bryman, Alan. 2001. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- ✓ Cijan, Rafael in Božo Grafenauer. 2002. *Upravno pravo*. Maribor: Pravna fakulteta.
- ✓ Duriau, J. Vincent, Rhona K. Reger in Michael D. Pfarrer. 2007. A content Analysis of the Content Analysis Literature in Organization Studies: Research Themes, Data Sources, and Methodological Refinements. *Organizational Research Methods* 10 (1): 5-34. Dostopno prek: <http://orm.sagepub.com/cgi/content/abstract/10/1/5> (13. februar 2009).
- ✓ Flere, Sergej. 2000. *Sociološka metodologija*. Maribor: Pedagoška fakulteta.
- ✓ Hsieh, Hsiu-Fang in Sarah E. Shannon. 2005. Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative health research* 15 (9): 1277-1288. Dostopno prek: <http://qhr.sagepub.com/cgi/content/abstract/15/9/1277> (27. april 2009).
- ✓ Jerovšek, Tone in Polonca Kovač. 2008. *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- ✓ Krippendorff, Klaus. 2004. *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. London: SAGE Publications.
- ✓ Lainšček, Robert. 2007. *Pooblastila in status upravne inšpekcije pri nadzoru upravnih*

*organov in nosilcev javnih pooblastil v Republiki Sloveniji*. Magistrsko delo. Ljubljana: PF.

- ✓ *Mediana*. Dostopno prek: <http://www.mediana.si> (21. januar 2009).
- ✓ *Ministrstvo za javno upravo*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/e\\_uprava\\_in\\_upravni\\_procesi/upravna\\_inspekcija/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/upravna_inspekcija/) (5. junij 2009).
- ✓ *Ministrstvo za javno upravo*. 2006. *Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2005*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/POROCILO\\_O\\_DELU\\_UPRAVNE\\_INSPEKCIJE\\_V\\_LETU\\_2005.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/POROCILO_O_DELU_UPRAVNE_INSPEKCIJE_V_LETU_2005.doc) (21. april 2009)
  - 2007. *Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2006*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/predpisi/MJU\\_DEUP/Porocilo\\_UI\\_2006.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/predpisi/MJU_DEUP/Porocilo_UI_2006.doc) (10. april 2009).
  - 2008. *Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2007*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/Porocilo\\_upravna\\_insp.\\_2007.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/Porocilo_upravna_insp._2007.doc) (21. april 2009).
  - 2009a. *Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2008*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/pomembni\\_dokumenti/](http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/) (2. junij 2009).
  - 2009b. *44. redna seja Vlade RS – sporočilo za javnost*. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/14/10477/30388ac07c/> (25. september 2009).
  - 2009c. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (EVA 2009-3111-0004) – predlog za obravnavo*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/predpisi/MJU\\_DEUP/ZUP\\_G\\_V3.5\\_L.DOC](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/predpisi/MJU_DEUP/ZUP_G_V3.5_L.DOC) (26. september 2009).
- ✓ Robson, Colin. 2005. *Real World Research*. Oxford: Blackwell Publishing.
- ✓ Silverman, David. 2006. *Interpreting qualitative data*. London: SAGE Publications.
- ✓ Splichal, Slavko. 1990. *Analiza besedil. Statistična obravnava jezikovnih podatkov v družboslovnih raziskavah*. Ljubljana: Jugoslovansko sociološko združenje.
- ✓ Strojín, Tone. 1996. *Inšpekcijsko nadzorstvo*. Ljubljana: Visoka šola za zdravstvo.
- ✓ Štriker, Marjan. 2006. *Strah pred upravno inšpekcijo je nepotreben – intervju z Marjanom Štrikerjem*. Ljubljana, januar 2006. Dostopno prek: <http://www.izzivi.eu/?q=node/56> (5. junij 2009).

- ✓ Turk, Alenka. 2004. *Inšpekcijski nadzor na upravnem področju kmetijstva*. Magistrsko delo. Ljubljana.
- ✓ *Uredba o organih v sestavi ministrstev*. Ur. l. RS 58/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200358&stevilka=2930> (10. maj 2009).
- ✓ *Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev*. Ur. l. RS 63/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200963&stevilka=2986> (23. september 2009).
- ✓ *Uredba o upravnem poslovanju*. Ur. l. RS 20/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200520&stevilka=690> (6. maj 2009).
- ✓ *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 331/1991-l. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_USTA1.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html) (10. maj 2009).
- ✓ Virant, Grega. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- ✓ *Vlada Republike Slovenije*. Dostopno prek: [http://vlada.si/si/o\\_vladi/kdo\\_je\\_kdo/](http://vlada.si/si/o_vladi/kdo_je_kdo/) (8. junij 2009).
- ✓ Weber, Robert Philip. 1990. *Basic content analysis*. London: SAGE Publications.
- ✓ *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)*. Ur. l. RS 51/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200651&stevilka=2180> (6. maj 2009).
- ✓ *Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB3)*. Ur. l. RS 24/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=824> (6. maj 2009).
- ✓ *Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=59463> (20. junij 2009).
- ✓ *Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN-UPB1)*. Ur. l. RS 43/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200743&stevilka=2353> (10. maj 2009).
- ✓ *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis\\_ZAKO5247.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO5247.html) (10. maj 2009).
- ✓ *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2)*. Ur. l. RS 24/2006. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis\\_ZAKO4814.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO4814.html) (6. maj 2009).
- ✓ *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1D)*. Ur. l. RS 93/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200593&stevilka=4019> (10. maj 2009).