

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jasna Platovšek

**Tržni inšpektorat RS – preventivno delovanje na primeru nepoštenih
poslovnih praks**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jasna Platovšek

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**Tržni inšpektorat RS – preventivno delovanje na primeru nepoštenih
poslovnih praks**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Tržni inšpektorat RS – preventivno delovanje na primeru nepoštenih poslovnih praks

Inšpekcijski nadzor uresničuje pomembno nadzorno funkcijo države. Od te funkcije naj bi bilo odvisno delovanje države in je torej stvar javnega pomena za državo iz tega stališča, ker država s svojo nadzorno funkcijo na vsakem sektorju kontrolira samo sebe in v tem krogotoku postavlja predpise in hkrati sama sebe kontrolira v izpolnjevanju teh predpisov. Diplomsko delo se nanaša na inšpekcijski nadzor, ki ga opravlja Tržni inšpektorat Republike Slovenije, ki je organizacijsko povezan z Ministrstvom za gospodarstvo kot organ v sestavi ministrstva. Deluje samostojno in neodvisno ter po pravilih, ki jih določajo Ustava Republike Slovenije, zakoni in podzakonski akti. Pomembna zakonska podlaga delovanja inšpektorata je Zakon o inšpekcijskem nadzoru, ki sistemsko ureja področja inšpekcijskega nadzora. Inšpektorji Tržnega inšpektorata so pristojni za nadzor nad izvrševanjem zakonskih in podzakonskih predpisov, ki pomembno urejajo odnose na trgu, tako med potrošniki in trgovci, v obrti. V diplomskem delu je opredeljen pojem nadzora, upravnega nadzora, inšpekcijskega nadzora. Poudarek je na zgolj na enem inšpektoratu, in sicer na Tržnem inšpektoratu Republike Slovenije ter inšpekcijskem nadzoru, ki ga opravlja. Rdeča nit v diplomski nalogi pa se dotika področja varovanja potrošnikov pred nepoštenimi praksami.

Ključne besede: Tržni inšpektorat Republike Slovenije, inšpekcijski organ, nadzor, preventivno delovanje, nepoštena poslovna praksa.

Market Inspectorate of the Republic Slovenia – Preventive action shown in the case of fraudulent practices

Inspection surveillance puts into effect an important supervisory function of the state. The function of the state depends on it and is therefore of public importance for the state, because with its supervisory function the state controls itself in every sector and lays down regulations and controls its performance of those regulations at the same time. The thesis is about inspection surveillance carried out by the Trade Inspectorate of the Republic of Slovenia, organizationally linked with the Ministry of Commerce, the Market Inspectorate being a part of its organizational structure. It acts autonomously and independently within the regulations laid down by the Constitution of the Republic of Slovenia, laws and regulatory provisions. The Inspection Act legally regulates the areas of inspection surveillance and is an important legal basis of its activity. Inspectors of the Market Inspectorate are responsible for the enforcement of control of statutory provisions and regulations that significantly regulate market relations between consumers and dealers and the craft industry. In the thesis I specified the definition of control, administrative control, inspection. The emphasis is placed only on one inspectorate, the Market Inspectorate of the Republic of Slovenia, and on its inspection surveillance. The thread of my thesis touches the area of protection of the customer against fraudulent practices.

Key words: Trade Inspectorate of the Republic of Slovenia, inspection body, control, preventive actions, fraudulent practice.

KAZALO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | UVOD | 8 |
| 2 | METODOLOŠKI OKVIR | 11 |
| 2.1 | Namen diplomskega dela | 11 |
| 2.2 | Metode proučevanja | 12 |
| 2.3 | Struktura diplomskega dela | 13 |
| 3 | SPLOŠNO O NADZORU | 15 |
| 4 | OPREDELITEV KONCEPTA »NADZOR« | 17 |
| 4.1 | Razlika med kontrolo in nadzorom | 19 |
| 4.2 | Formalni nadzor | 24 |
| 4.3 | Upravni nadzor | 25 |
| 4.3.1 | Nadzor nad delovanjem uprave | 25 |
| 4.4 | Notranji nadzor | 27 |
| 4.5 | Zunanji nadzor | 29 |
| 4.6 | Inšpekcijski nadzor | 30 |
| 4.6.1 | Zagotavljanje pravnega reda | 31 |
| 4.6.2 | Definicija inšpekcijskega nadzora | 32 |
| 4.6.3 | Pravna podlaga inšpekcijskega nadzora | 35 |
| 4.6.4 | Organiziranost inšpekcijskih služb v Sloveniji | 37 |
| 4.6.4.1 | Urejenost od leta 1994 do sprejetja ZIN | 37 |
| 4.6.5 | Zakon o inšpekcijskem nadzoru | 39 |
| 4.6.6 | Organizacija inšpektoratov | 39 |
| 4.6.7 | Opredelitev inšpektorja in načela izvajanja inšpekcijskega nadzora | 40 |
| 4.6.7.1 | Pooblastila inšpektorjev (18. – 23. člen) | 41 |
| 4.6.7.2 | Postopek pri upravljanju nalog inšpekcijskega nadzora (24. – 31. člen) | 42 |
| 4.6.7.3 | Ukrepi (32. – 36. člen) | 42 |
| 4.6.8 | Funkcije inšpekcijskega nadzora | 44 |
| 4.6.8.1 | Represivna dejavnost | 44 |
| 4.6.8.2 | Preventivno delovanje inšpektorata | 44 |
| 5 | TRŽNI INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE | 47 |
| 5.1 | Vsebina nadzorstva in delovna področja | 51 |
| 5.2 | Naloge in vloga TIRS-a | 53 |
| 5.2.1 | Ukrepi tržnih inšpektorjev | 53 |
| 5.2.2 | Tržni inšpektorat kot prekrškovni organ | 54 |
| 5.3 | Zakon o tržni inšpekciji | 55 |
| 5.4 | Inšpekcijski ukrepi tržnih inšpektorjev pri pregledu, ki jih določa zakon o inšpekcijskem nadzoru | 58 |
| 5.5 | Statistični podatki | 60 |
| 6 | NEPOŠTENE POSLOVNE PRAKSE | 66 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 6.1 | Splošno | 66 |
| 6.2 | Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami | 67 |
| 6.3 | »Nepoštena poslovna praksa« v resničnem življenju | 69 |
| 6.4 | Agresivna poslovna praksa (8. – 10. Člen) | 70 |
| 6.5 | Nadzorovanje nepoštenih poslovnih praks | 73 |
| 6.6 | Sankcije | 74 |
| 6.7 | Poostren nadzor nad nepoštenimi poslovnimi praksami | 74 |
| 6.7.1 | Analiza izvedenih nadzorov | 74 |
| 7 | ZAKLJUČEK | 83 |
| 8 | SKLEP | 85 |
| 9 | LITERATURA | 88 |
| 10 | PRILOGE | 91 |
| | Priloga A: Oglaševanje Interspara klimatske naprave Panasonic Inverter CS/CU-UE12JKE | 91 |
| | Priloga B: Interspar-poimenovanje različnih akcij | 92 |
| | Priloga C: Mercator-poimenovanje različnih akcij | 93 |

SEZNAM TABEL

| | |
|--|----|
| Tabela 5.1: Število vseh zaposlenih ljudi na Tržnem inšpektoratu RS, v obdobju od leta 2005 do leta 2010 | 50 |
| Tabela 5.2: Število izrečenih upravnih ukrepov v obdobju 2005 – 2009..... | 61 |
| Tabela 5.3: Skupno število izrečenih prekrškovnih ukrepov v obdobju 2005 – 2009 ... | 62 |
| Tabela 5.4: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2005 | 62 |
| Tabela 5.5: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2006..... | 63 |
| Tabela 5.6: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2007 | 63 |
| Tabela 5.7: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2008..... | 64 |
| Tabela 5.8: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2009 | 64 |
| Tabela 6.1: Število izdanih upravnih ukrepov v letu 2008 na področju ZVPNPP..... | 75 |
| Tabela 6.2: Število prekrškovnih ukrepov v letu 2008..... | 76 |
| Tabela 6.3: Število izrečenih upravnih ukrepov v letu 2009..... | 76 |
| Tabela 6.4: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2009..... | 77 |

SEZNAM SLIK

| | |
|--|----|
| Slika 5.1: Organigram Tržnega inšpektorata Republike Slovenije | 49 |
| Slika 5.2: Skupno število vseh pregledov v obdobju 2005- 2009 | 60 |

SEZNAM KRATIC

| | |
|--------|--|
| RS | Republika Slovenija |
| SSKJ | Slovar slovenskega knjižnega jezika |
| TIRS | Tržni inšpektorat Republike Slovenije |
| ZIN | Zakon o inšpekcijskem nadzoru |
| ZP-1 | Zakon o prekrških |
| ZTI | Zakon o tržni inšpekciji |
| ZUPr | Zakon o upravnem postopku |
| ZVPNPP | Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami |
| ZVPot | Zakon o varstvu potrošnikov |

1 UVOD

Živimo v 21. stoletju, v obdobju, ko na oblast, njene mehanizme in vrednote gledamo drugače kot v preteklosti – to je čas, za katerega je značilno: razpadanje vrednot, upadanje ugleda oblasti, kriza kapitalizma in gospodarstva, potrošniška družba, pešanje avtoritete, medsosedska nesoglasja ter vsakodnevno reševanje vprašanj svetovne gospodarske krize in tudi vprašanja nadzora.

Potrošništvo kot način življenja vse bolj vstopa v naša življenja. Nakupovalni centri, velika izbira potrošnega blaga in denar kot vrednota postajajo naš vsakdan, družba in z njo mi pa se spreminjamo. Naše vrednote se vse bolj prilagajajo zahtevam potrošnje, naše mišljenje postaja potrošniško in dejanja potrošniška. Hkrati pa na drugi strani to tudi izkoriščajo z različnimi pristopi, tako trgovci kot tudi podjetja, da prodajo svoje izdelke in storitve. Marsikdaj ugotovimo, da so nas trgovci pri nakupu izdelka ali najetju njihovih oglaševanih storitev, ki so jih oglaševali in se tako odzvali na njihove obljube, pretentali. Ponavadi potem, ko se počutimo ob takem nakupu ogoljufani, nezadovoljni, se vprašamo: kje je nadzor in kje so nadzorne institucije? Čeprav jih v takšnih primerih ne občutimo, je naše vsakdanje življenje zaznamovano z nadzorom, ki obstaja toliko časa, kolikor obstaja družba. Spremlja nas vsepovsod, ne glede na to, kaj delamo, nas želi podrediti. Vsak dan o kontroli na nek način beremo ali jo občutimo, ne glede na to, od kod prihaja, v kakšnem razmerju smo do nje in kako gledamo nanjo, čeprav nikomur ni prijetna, zlasti, ker nas opazuje, nas opozarja na napake, nas lahko celo kaznuje ali nam povzroča marsikatero neprijetnost. Skozi čas se spreminjajo le način kontrole in njena vsebina ter nosilci kontrole in to v skladu s spreminjajočimi se družbenimi odnosi in z razvojem.

V času recesije so gospodarski subjekti z oglaševanjem oziroma s privabljanjem kupcev samo še bolj "agresivni", zato je mogoče v zadnjem času opaziti, da se podjetja ne ukvarjajo več samo s tem, kako nas potrošnike privabiti z vsebino in ceno svoje lastne ponudbe (izdelkov ali storitev), pač pa z namenom pospeševanja prodaje na nakupe vežejo raznorazne dodatne privlačne akcije (npr. organiziranje nagradnih iger) in ko gredo čez mejo dovoljenega, se velikokrat vprašamo, kje je nadzor in kdo jih nadzira. Na tem mestu v ta odnos, ko gre za kršitve oziroma suma kršitev, poseže Tržni

inšpektorat Republike Slovenije, katerega pristojnost je po Zakonu o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi praksami prav preprečevanje omenjenih dejanj.

Vsaka družba ima svoj normativni sistem, ki ga uresničuje z mehanizmi kontrole, od policije, vojske, sodišč, tožilstva, redarjev. Z mehanizmi kontrole se tudi srečujemo v državni upravi kot dela izvršilne veje oblasti v Republiki Sloveniji. Državna uprava izvršuje upravne naloge, med katere sodi tudi nadzorna naloga, kjer pa ima pomembno mesto inšpekcijski nadzor. Inšpekcijski nadzor je posebna vrsta upravnega nadzora, v okviru katere upravni organi nadzorujejo pravne osebe, druge organizacije in posameznike glede spoštovanja zakonov in drugih predpisov. Diplomsko delo se dotika vprašanja enega dela nadzora, ki se vrši nad izvajanjem zakonov in podzakonskih aktov na področju trga, torej kako se izvaja pravni red v Sloveniji - konkretnje se bom osredotočila na izvajanje inšpekcijskega nadzora, ki ga izvaja Tržni inšpektorat Republike Slovenije. V njihovi pristojnosti je izvajanje nadzora na 40 različnih delovnih področjih. Vendar pa naloga ni vseobsežna in ne more popolnoma pokrivati razumevanja celotnega področja nadzora, ki je v njihovi pristojnosti. Moja diplomska naloga predstavlja zgolj eno področje obsežnega področja nadzora - to je vprašanje varstva potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami s strani podjetij. V njej skušam ugotoviti, kako je pri nas urejen inšpekcijski nadzor na tem področju, kakšne so pristojnosti Tržnega inšpektorata Republike Slovenije pri udejanjenju zakonodaje in naloge, kako Tržni inšpektorat uresničuje nadzor v praksi in kako ščiti pravni red nas potrošnike pri zlorabi zakonodaje s strani trgovcev. Trgovina se namreč zaradi svojega cilja, ko skuša doseči čim višji dobiček, poslužuje nedovoljenih posegov, kot je nedovoljeno oglaševanje, pogojevanje nakupov s pridobitvijo določenih nagrad, ki znatno presegajo vrednost nakupa, prevare glede uporabnosti, kakovosti, cene in funkcionalnosti izdelka.

Poudariti velja, da sem pri pisanju diplomske naloge naletela na nekaj ovir. Prva ovira je bila nepripravljenost zaposlenih ljudi na Tržnem inšpektoratu, da bi z njimi opravila intervju. S prošnjo sem se nanje trikrat obrnila, vendar je bil vedno negativen odgovor, ali da nimajo časa, ali nimajo interesa, se še s tem ukvarjati. Tako sem morala opustiti marsikatero idejo o podrobnejšem vpogledu v delo inšpektorata in njihovo dejansko delo ter se zadovoljiti zgolj z raznimi pravilniki o delovanju inšpektorata in poročili Tržnega inšpektorata Republike Slovenije. Le-ta so mi pomagala kot pomemben vir

podatkov moje analize, s katerimi sem analizirala delovanje Tržnega inšpektorata od leta 2005 do 2010. V pomoč so mi bili tudi z različnimi članki in intervjuji z glavno tržno inšpektorico Andrejko Grlič in z drugimi tržnimi inšpektorji, ki sem jih povzela iz različnih medijev.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Namen diplomskega dela

Velikokrat slišimo očitke o nedejavnosti kontrolnih mehanizmov, hkrati pa se le-te dojema različno, kaj bi morali dejansko početi inšpektorji, saj morajo delovati in reagirati po pravu. Pogosto so neupravičeno napadeni s strani javnosti: nadzorni mehanizmi so za to marsikdaj samo »grešni kozel«, ki mora trpeti očitke zaradi drugih, katerih sredstvo so. Zanimalo me je, kako je dejansko urejeno, zato sem se odločila, da bo moja tema diplomske naloge delovanje Tržnega inšpektorata RS in določitev njihove vloge pri uveljavljanju zakonodaje. To pa iz razloga, ker delujejo na področjih, na katerih se od njih pričakuje učinkovitost, ukrepanje, ko se krši zakonodaja in na ta način tudi zagotavljanje pravnega reda ter človekovih pravic. Pri določanju vloge Tržnega inšpektorata pa izhajam iz temeljnega izhodišča, da imajo kontrolni mehanizmi pri nas predvsem vzgojno, svetovalno in preventivno vlogo. Zato se v tem smislu lotevam njihove vloge in njihovega pomena za vse nas kot subjekte nadzora.

Moje pisanje je nekakšna zmes vedenja o nadzoru, ki ga nad nami izvajajo državni kontrolni mehanizmi na način, kakršnega jim dovoljujejo sredstva, ki jim jih daje država na voljo in to je enega kontrolnega mehanizma - Tržnega inšpektorata Republike Slovenije.

Moj namen in cilj, ki jih bom skušala doseči v svojem diplomskem delu, so:

- opredeliti koncept »nadzor«, zunanji nadzor in notranji nadzor
- opredeliti inšpekcijski nadzor
- predstaviti sistemsko in zakonodajno ureditev inšpekcijskega nadzora.
- opredeliti uradno osebo, ki opravlja inšpekcijski nadzor - inšpektorja, njegove pravice, ukrepe, pooblastila
- opredeliti in predstaviti Tržni inšpektorat Republike Sloveniji
- opredeliti delovna področja nadzora Tržnega inšpektorata Republike Slovenije
- določiti preventivno vlogo Tržnega inšpektorata glede na področje varstva potrošnikov pred nepoštenimi praksami in potek nadzora na omenjenem področju

- opredeliti nepošteno poslovno prakso, zavajajočo in agresivno prakso
- prikazati primere nepoštenih praks in statistične podatke

Cilj moje diplomske naloge je prikazati vlogo, ki ni zgolj represivna, ampak je pomembna pri osveščanju potrošnikov in spreminjanju obnašanja in delovanja Tržnega inšpektorata kot oblike inšpekcijskega nadzora na področju varovanja potrošnikov pred nepoštenimi praksami.

HIPOTEZA:

V svoji diplomski nalogi sem skušala na podlagi analize literature in poročil preveriti naslednji dve hipotezi:

Hipoteza 1

»Pristojnosti Tržnega inšpektorata Republike Slovenije z Zakonom tržni o inšpekciji so premalo in na široko opredeljene in definirane«.

Hipoteza 2

»Tržni inšpektorat Republike Slovenije uresničuje svojo vlogo na področju varstva potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami s svojim preventivnim svetovalnim delom, ko svetuje in poroča, z zbiranjem potrebnih informacij na neposreden ali posreden način in njihovo analizo«.

V zvezi s to hipotezo nameravam prikazati preventivno vlogo Tržnega inšpektorata Republike Slovenije na primeru nepoštenih poslovnih praks, kateri so ti vsi ukrepi, ki jih ima na voljo, ali obstaja pravna podlaga. Preverila bom **preventivno delovanje Tržnega inšpektorata RS in moj namen je ugotoviti, ali imajo kakšne mehanizme za preventivno delovanje in kateri so to.**

2.2 Metode proučevanja

Problem v moji diplomski nalogi je določitev vloge Tržnega inšpektorata Republike Slovenije in njegove prioritete delovanja.

Pri pisanju diplomske naloge bom za proučevanje izbrane tematike in utemeljitev hipoteze, uporabila **deskriptivno metodo družboslovnega raziskovanja**. **Analiza znanstvene in strokovne literature** mi bo omogočila opis osnovnih teoretičnih pojmov ter vpogled v osnovne medsebojne relacije preučevanih teoretičnih pojmov (nadzor, upravni nadzor, inšpekcijski nadzor). Naslednja metoda, ki jo bom uporabila za združitev vseh virov v celoto, je **metoda analize vsebine** pisnih virov. Pri preverjanju in primerjanju dela Tržnega inšpektorata skozi leta pa **primerjalno analizo statističnih podatkov** in tabel od leta 2005 do leta 2010 in jih obrazložila.

Pri pisanju sem uporabila **primarne vire** (Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o tržni inšpekciji, Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami), pa tudi **sekundarne vire** (strokovna literatura, internet, članki, poročila Tržnega inšpektorata), kar pomeni, da sem jih pridobila iz že obstoječe referenčne literature, ustrezne slovenske zakonodaje, strokovnih člankov ter pravnih aktov in letnih poročil, ki jih vsako leto izda Tržni inšpektorat RS kot poročila (opravljenega) dela v minulem letu. Za primerjavo normativne ureditve Zakona o inšpekcijskem nadzoru in Zakona o tržni inšpekciji sem uporabila **primerjalno metodo**, **zgodovinsko metodo** pa bom uporabila za predstavitev razvoja uveljavljanja pravne ureditve inšpekcijskega nadzora in Zakona o inšpekcijskem nadzoru v Republiki Sloveniji.

V pomoč pri pridobivanju različnih podatkov bom uporabljala tudi internet, predvsem pri pridobivanju različnih pravnih virov, statističnih podatkov, nekaterih člankov, poročil Tržnega inšpektorata Republike Slovenije, ki jih bom potrebovala pri predstavitvi Tržnega inšpektorata Republike Slovenije in analizi podatkov.

Uporabljena literatura bo navedena na koncu diplomske naloge.

2.3 Struktura diplomskega dela

V **prvem poglavju** bodo izhodiščna pojasnila o obravnavani temi, kjer bom predstavila cilje in namen diplomske naloge. Zastavila si bom dve hipotezi, kateri bom v zaključku potrdila ali ovrgla, nato bom opredelila metode proučevanja in načine pridobivanja podatkov, ki jih bom uporabila pri izdelavi diplomskega dela.

V **drugem poglavju** bo opredelila bom predstavila splošen pomen nadzora. Nato se bom v **tretjem poglavju** posvetila opredelitvi pojma nadzor, upravnega nadzora, ter notranjega in zunanjega nadzora. V nadaljevanju bom opredelila še inšpekcijski nadzor kot bistveni element delovanja uprave in tako zaokrožila teoretični del s predstavitvijo funkcij inšpekcijskega nadzora. V **četrtem poglavju** bom predstavila Tržni inšpektorat Republike Slovenije in njegovo organiziranost, pravno podlago, področja delovanja, matični zakon in sistemski zakon, ki pravno ureja inšpekcijski nadzor. V **naslednjem poglavju** bom ločeno predstavila eno področje delovanja inšpektorata in to na področju Zakona o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami in kako se to področje dejansko izpolnjuje. V **šestem poglavju** bom preverila svoje zastavljene hipoteze. Sklep in svoje mnenje o preučevanem nadzornem organu pa bom podala v **sedmem poglavju**.

3 SPLOŠNO O NADZORU

V demokratični in pravni državi z liberalnim tržnim gospodarstvom in z vse večjimi pričakovanji ljudi potreba po intenzivnejšem nadzoru raste. Nobena država nima kontrole in nadzora organiziranega zaradi lepšega, v smislu okrasja, ker je nadzor ena od nujnih zahtev pravne, socialne in demokratične države. Tako kontrola kot tudi nadzor sta za državo nujna, ker se na njih gradi oblast. Iz tega izhaja prva značilnost nadzora, da se institucija nadzora vedno skriva pod določeno avtoriteto oblasti, ali se ta imenuje formalna pristojnost organov inšpekcijskih služb ali se pokriva s strokovno doktrino in je podprto s pooblastilom. Avtoriteta se na zunaj odraža v izvrševanju neke oblasti, kar pomeni, da se ta avtoriteta oblasti kaže skozi njihova pooblastila in strokovno usposobljenost, ki jih imajo.

Noben kontrolni sistem ni sposoben nadzorovati življenja v celoti, temveč le posamezna področja. Naslednji razlog pa je tudi, da se pravni red ne more izpolnjevati sam po sebi, prav tako pa državljanska zavest ni razvita v taki meri, da sploh ne bi potrebovali kakršnekoli državne prisile v primeru, če je kršeno načelo pravne države. Od tod pa izhaja potreba po organizaciji različnih oblik delovanja nadzora.

Treba je upoštevati večpomenskost in večrazsežnosti pojma nadzorstva, zato se v svojem diplomskem delu ukvarjam s tistim nadzorstvenim delom, ki ga štejemo med formalne oblike nadzorovanja, z inšpekcijskim nadzorom.

V okvir formalnega nadzorstva spadajo vsi tisti mehanizmi države, ki na podlagi pravnih norm¹ kakorkoli z represivnimi, preprečevalnimi, vzgojnoizobraževalnimi in drugimi ukrepi obravnavajo odklonske pojave in kršitelje z namenom vzdrževati družbeno disciplino in potrebni konformizem (Pečar 1984, 72).

S tem se pojavlja vprašanje, komu in kakšni oblasti služi nadzorstvo, v kakšne namene ga ta uporablja in predvsem zoper koga.

¹ Najpreprostejše norme so navade običaji. Norma iz vidika prava pomeni pravilo o vedenju, ki vsebuje določbe o uporabi državne kazni, kolikor bo norma kršena, torej določajo kaj posameznik v določeni kulturi sme delati in česa ne. Pravna norma je sestavljena iz dveh temeljnih sestavin dispozicija in sankcija. Dispozicija je pogoj za uporabo sankcije. Vsaka pravna norma je lahko uporabljena le, če so izpolnjeni določeni pogoji za njeno uporabo.

Formalno nadzorstvo je predvsem pravno, represivno, prisilno, institucionalizirano, negativno, segregativno, zunanje, manifestno in dokaj tradicionalno, čeprav mu nekih novih sestavin, kot so neposrednost, prepričevalnost, integrativnost in tisto, kar mora delati formalno nadzorstvo, ponavadi določajo drugi mehanizmi oblasti, ki imajo za to moč. Mehanizmi formalnega nadzovanja so le sredstvo za uresničevanja oblasti ali doseganja konformizma, vkolikor gre za vedenje ali človeško obnašanje. Zato nadzorstva najpogosteje ni mogoče ločevati od oblasti. Skozi vso zgodovino sta bila tesno povezana, vedno je nadzorstvo dobivalo svojo legitimnost od oblasti in uveljavljalo njene interese.

4 OPREDELITEV KONCEPTA »NADZOR«

Moderna država poleg klasičnih nosilcev trojne delitve oblasti (na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti) pozna tudi druge pomožne vzvode, ki prispevajo k zagotavljanju delitve moči v državi in pravnega reda.

Kot nekatere druge funkcije, ki imajo svoj zgodovinski temelj v policijskem delovanju, prihaja tudi nadzorna funkcija iz nekdanjih policijskih ali vsaj strogo državnih funkcij upravnih organov, sodišč, tožilstev v sestavine neposrednega nadzorstva, ki ga opravljajo posebne organizacije občanov, vključeni v družbenopolitične oziroma družbene ekonomske samoupravne mehanizme, s čimer se najučinkoviteje izvajajo neposredni nadzor kakor tudi nadzor javnosti. Organizacijo in delovanje nadzornih organov pogojuje dani družbenopolitični sistem ter posamezne družbeno-politične skupine.

Nadzorstvo nas spremlja in omejuje od rojstva do smrti. Nekatere oblike nadzorstva sprejemamo kot kulturo. Drugim oblikam nadzora se upiramo, ga izigravamo, se mu ogibamo ali odklanjamo. S potrebo po nadzorstvu dojemamo tudi svobodo in nesvobodo. Ali smo preveč nadzorovana družba, koliko nadzora sploh hočemo, zmoremo in kakšno naj bo, da bo sprejemljivejše, ker ljudje nismo radi nadzorovani, ker smo venomer pod budnim očesom nekoga, nečesa, ki nas opazuje, nadzoruje. Nadzorovanje je zelo obsežno in razvejano, saj je navsezadnje del nadzorovanja katerakoli človeška dejavnost in ne samo tista, ki je formalno urejena s pravom. Zato je problem nadzora in kontrole vedno družbeni problem, pri katerem ne gre brez določene stopnje politizacije. Pečar (1984, 39) je mnenja, da je kontrolirano življenje kupljeno za ceno človekove svobode, na način, s katerim je lahko ogrožena civilizacija.

Izraz kontrola izvira iz latinske besede »Contra – rotulus«, ki pomeni predpis ali dvojno knjigovodstvo.

Slovar slovenskega knjižnega jezika razlaga nadzorovanje, kontrolo in inšpekcijo:

Inšpekcija –e 1. sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti; nadzorovanje, nadzor 2. inšpektor, inšpektorji; inšpekcija je odkrila primanjkljaj; danes bo prišla inšpekcija;

Kontróla -e 1. ugotavljanje skladnosti kake dejavnosti z določenimi pravili, predpisi; 2. ugotavljanje dejanskega stanja, položaja česa; pregled, pregledovanje; 3. publ. prevlada, oblast; 4. pog. kontrolni organ;

Nadzor –ôra 1. sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti; imeti, opravljati nadzor, opazovanje, pregledovanje zaradi ugotavljanja položaja, stanja česa; 2. prizadevanje, skrb za pravilno ravnanje, vedenje, delo koga; nadzorstvo: nadzor nad kom 3. prevlada, oblast;

Ko primerjam pojem nadzor s pojmom kontrolo in z inšpekcijo, Slovar knjižnega jezika ne razlikuje pomena med temi pojmi. Vse trem pojmom je skupno, da SSKJ opredeli ugotavljanje dejanskega stanja, položaja česa; pregled, pregledovanje; sistematično pregledovanje.

Obstajajo različne definicije pojma nadzorstva. Opredelitve so različne glede na to, ali upoštevajo pravna, sociološka, psihološka ali kakšna druga izhodišča in če vidijo nadzorstvo kot sredstvo, mehanizem, proces ali kaj drugega, kot je konformnost, moč in kakšen namen sploh ima. Starejše opredelitve so glede na znanstveni in tehnološki napredek po mnenju Pečarja manj relevantne.

Po starejših izhodiščih pomeni družbeno nadzorstvo v najširšem smislu kakršnokoli namensko vplivanje na druge brez fizičnega ali nasilnega sredstva, da bi posamezniki ali skupine ravnali drugače, kot bi, če vplivanje ne bi bilo (Ross 1901). Nekoliko kasnejša spoznanja že menijo, da so nadzorstvo procesi in mehanizmi, s katerimi skuša družba pripraviti svoje člane do tolikšne ubogljivosti, da bodo pripravljene živeti v okviru določene družbe.

4.1 Razlika med kontrolo in nadzorom

Nadzor na splošno predstavlja trajno dejavnost skrbnega in sistematičnega opazovanja in spremljanja ter 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 odgovornosti nadziranega v primerih, ko se pri njem ugotovi odstopanje od pričakovanega in predpisanega delovanja ter ravnanja.

Čeprav sta kontrola in nadzor tako pomembni družbeni instituciji, imata vseskozi negativni predznak. Mary Parker Follet pravi, da se ljudje bojijo že same besede nadzorstvo, ker imajo občutek, da takšna dejavnost posega v njihove subjektivne pravice. Meni tudi, da kaže ta strah na pomanjkanje razumevanja nadzorstva kot nadzora dejstev, in ne kot nadzorstva oseb. Da bi bilo nadzorstvo čim bolj uspešno, pa mora obstajati med različnimi oblikami nadzora vzajemno sodelovanje. Lado Vavpetič je mnenja, da se izraz kontrola uporablja za posebne vrste nadzora, in sicer tedaj, ko nadzorstveni organ nastopi z oblastvenimi ukrepi, torej, ko izvaja državni nadzor, čeprav se sicer v praksi uporablja izraz kontrola tudi pri postopkih, ki nimajo nobene zveze z državnimi nalogi, zlasti državnimi oblastvenimi sredstvi (Bostič 1986, 9).

Medtem ko Makso Šnuderl uporablja termin kontrola za izvajanje upravne kontrole, torej le za nadzorstvo, ki ga opravljajo državni organi in kjer se lahko za odpravo pomanjkljivosti neposredno uporablja sankcija.

Nadzorstvo bi torej pomenilo splošni izraz, kontrola pa ožji izraz, ki se nanaša samo na določene oblike nadzorstva. Nadzorstvo kot splošni izraz naj bi služilo ugotavljanju tega, kako teče določena dejavnost, kje so razlogi, da se razvija v določeni smeri, po katerih jo je treba vrednotiti in kje so možnosti za spreminjanje te smeri in kateri pogoji odrejajo dejavnosti določene vrste v določeni smeri (Bostič 1986, 6).

Pojmovanje pojma kontrole in nadzora, kakor ju je opredelil Tone Strojín (1998b, 21), je ravno nasprotno v primerjavi z opredelitvijo nadzora in kontrole, kot ju je opredelil Bostič. Ker kontrolo opredeli vsebinsko širše od pojma nadzorstva, zaradi vključitve poleg pravnih zlasti še nepravne, to je politične vidike kontrole.

Za kontrolo gre, kadar imamo opravka s političnimi oblikami preiskave raznih nezakonnosti ali vsaj nepravilnosti, ki presegajo ali opuščajo z zakonom določena pooblastila in pristojnosti. Stjepanovič (Tomić 1989, 97–98) definira kontrolo kot trajno dejavnost in sistematično opazovanje in ocenjevanje nekega tujega dela. K upravni kontroli doda še en element, namreč, da se s kontrolo lahko vpliva na delo kontrolirane osebe, da tej osebi delo odobri, ji svetuje, jo opominja, jo kaznuje.

Kontrola je vedno odnos med najmanj dvema osebama oziroma organoma, v katerem je en subjekt kot kontrolor, ki ima aktivno vlogo, to je tisti, ki nadzira; drugi subjekt pa je kontrolirana oseba, ki ima pasivno vlogo in njeno delovanje oziroma ravnanje se nadzoruje. Pasivni organ je na podlagi pravnih predpisov prisiljen, da se podredi nadzorstvu aktivnega organa in da svoje delovanje prilagodi pripombam oziroma navodilom kontrolorja. V primeru, da navedenega ne stori, trpi s predpisi določene posledice. Cilj nadzora nad delom uprave je, da se ugotovi, ali je delo upravnega organa pravilno, včasih se pri tem nadzoru nadzira samo zakonitost, včasih pa tudi primernost in da se prepreči ali popravi oziroma odpravi nepravilnost. Če se ugotovijo večje nezakonnosti, se tudi lahko sankcionira kršitelj. Naloga takšnega nadzora je torej, da se zagotovi uresničevanje upravnih ciljev, ki jih opredeljujejo in urejajo posamezne pravne usmeritve (Cijan in Grafenauer 2002, 111–112).

Henri Fayol definira kontrolo kot preverjanje, če se sploh uresničujejo posamezne programske oziroma načrtovane naloge ter drugi dogovorjeni cilji in merila in če se izvajajo posamezni delovni postopki, ki so določeni v programih, planih in navodilih (Wren in drugi 2002, 916). Glasser pravi, da kontrola usmerja, kritično ocenjuje izvajanje programov, stimulira programiranje, krepi organizacijo, povečuje uspešnost vodenja, omogoča povezovanje. V ta proces vključuje poleg vidikov načrtovanje organizacije, kot je ukazovanje in usklajevanje, tudi funkcijo nadzorovanja ter trdi, da je funkcija nadzora, kot načelo in metoda za doseganje postavljenega cilja, veliko bolj razširjena in razvita kot katerikoli drugi vidik upravljanja ter da se brez nadzorstva kot trajne in nepretrgane dejavnosti ni mogoče izogniti zmoti v sklepanju (Bostič 1986, 9–10). Kontrola pomeni nadzor nad izvajanjem dokumentov, nad poslovanjem določenega podjetja, organizacije, nad dogajanjem v določenem času v določeni

organizaciji, pomeni zasledovanje načrtovanih in strokovnih ciljev določene organizacije ter ugotavljanje in preverjanje njenega uspeha.

Kontrolo je Lyndall Urwick sistemiziral kot eno iz med načel uprave. Zanj pomeni kontrola preverjanje, ali se vse opravlja v skladu s sprejetim načrtom, postavljenimi načeli, pravili in danimi nalogami. Kontrolo opredeli kot »ocenjevanje in evidentiranje delovanja, to delovanje pa vključuje neprestano preverjanje rezultatov dela«. Predmet kontrole pa niso samo ljudje, temveč vse (Urwick 1947, 113).

Danes je nadzor sredstvo za ugotavljanje, kako se realizira določena politika (včasih je veljalo, da je nadzorovanje najbolj pomembna »delavnost« vodilnega delavca, ki naj odkriva napake in za to odgovorne osebe vse (Godec 1993, 51).

S kontrolo se torej ugotavlja, v kolikšni meri se uresničujejo naloge in cilji družbeno političnih skupnosti oziroma v kolikšni meri se upoštevajo posamezni predpisi in družbena pravila v teh skupnostih, pa tudi, ali so posamezna dejanja v družbenih procesih in ljudi, v skladu s pozitivnimi pravnimi predpisi in normami. Z nadzorstvom se srečujemo ne glede na to, kaj delamo in ni je dejavnosti, pri kateri nadzor ne bi bil potreben in obratno, več ko o življenju vemo, več norm in več nadzorovanja potrebujemo.

Nadzorstvo je ena od primarnih zahtev demokratične, pravne in socialne države. Predmet nadzorstva je ugotavljanje vzročne zveze med omejevanjem ali celo kratenjem določene pravice ali potrebe ali interesa (Strojin 1996a, 9). Bistvo nadzorstva naj bil po njegovem mnenju ugotavljanje razmerja med upravičenostjo nosilca do določene pravice in posledicami, ki nastanejo zaradi takšnega upravičenja.

Nadzorstvo je določeno z zakonom v obliki inšpekcijske dejavnosti in je organizirano kot upravno nadzorstvo, ki nadzoruje zakonitost izdanih upravnih aktov (Strojin 1998b, 28).

Pečar (1988, 36) pa pravi, da je nadzorovanje tisto, ki se mora v vsakem političnem sistemu truditi in prizadevati za zmanjševanje deviantnosti in za njeno obvladovanje. Zato ima že od nekdaj v zgodovini človeške družbe sredstva in pooblastila, ki jih nima

nihče drug. Ta pooblastila so predvsem represivna, v obliki groženj Ker nadzor obstaja zaradi neposlušnih ljudi. Država pa spoznala skozi zgodovino, ko je hotela uravnati življenje ljudi, da je že od nekdanj grožnja najcenejša.

Obravnavajo ga kot formalno nadzorstvo, ki ga predstavljajo državni mehanizmi in njihova sredstva, ki jih družba daje nekaterim organom, kot so policija, tožilstva, sodišča in nenazadnje tudi inšpekcije.

O formalnem nadzorstvu govori, da je manipulativno z ljudmi, ker ima moč nad njimi. Vsak od mehanizmov ima svoja sredstva in norme, ki veljajo samo zanj. Vsak zase se trudi zagotavljati vrednote na načine, ki so formalnopravno določeni le zanj, čeprav so cilji identični. Vsak od mehanizmov ima svoje pristojnosti, čestokrat hierarizirano in vsebinsko porazdeljeno po vlogah, ki so različne. Za te mehanizme je še značilno, da vsi temeljijo na pravu, ki jim daje moč in pooblastila za dejavnost, ki jih opravljajo (Pečar 1988, 39–41). Temeljna vloga mehanizmov nadzora je primerjanje skladnosti vedenja ljudi s predpisi, normami oziroma s pravili. To naj bi bila po njegovem mnenju ključna dejavnost kateregakoli mehanizma nadzora. Pri tem pa prihaja do izraza dejavnost ljudi, ki delujejo v nadzorstvenih mehanizmih, tako vsi opazujejo, vrednotijo in ocenjujejo ter reagirajo na ljudi, ki so kršili pravila, s sredstvi, ki so jim dana na voljo za posamezne faze ali postopke v nadzorovalni dejavnosti (Pečar 1988, 39–41).

Nadzorstvo ves čas človeške zgodovine temelji predvsem na moči. Ta moč nadzorstvo potrebuje za vplivanje na vedenje človeka, na katerega deluje pravni red. Država kot suverena sila pa je tista, ki nadzorstvo predstavlja. Nadzorstvo v imenu države opravlja svojo oblast in razkazuje svojo moč, ki se čuti kot zastraševanje. Vsakdo je lahko objekt kakega nadzorstva in včasih smo tudi lahko objekt več nadzorstev hkrati, možno pa tudi nobenega, ker se je temu posamezniku uspelo umakniti v popolno zasebnost, v kateri ni možen dostop nobeni obliki nadzorstva (Pečar 1988, 113–114).

Bučar (1969, 278–279) opredeli nadzor kot posebna vrsta informacij. Po njegovem mnenju je odločanje brezpredmetno, kadar nima tisti, ki odloča, tudi toliko moči, da bi svoje odločitve izvedel. Zato je uveljavljanje odločitev sestavni del odločanja. Tako

potrebujejo tisti organi, ki odločajo, posebno vrsto informacij o tem, kako se njihove odločitve izvajajo, to obliko informacij Bučar poimenuje nadzor – kontrolo.

Nadzorovanje po mnenju Foucaulta pomeni »tehnologijo oblasti nad telesom, ki si tehnologije duše in ter tehnologija vzgojiteljev, psihologov, psihiatrov ne posreči, ne prekri, ne nadomestiti, preprosto zato, ker je zgolj eno izmed orodij«. Karkoli počenjajo v nadzorstvu, je opazovanje ljudi, kaj delajo (Foucault 1984).

Namen nadzora je, da se izvaja med ljudmi, za ljudi in nad ljudmi. Vendar ga mnogi čutijo kot kratenje demokracije, nekateri pa tudi za nepotrebnega. Bistven namen vsakega nadzora je, da je preventivne narave in nato sledi kaznovanje, saniranje, odškodovanje in prevzgoja (Strojin 1996a, 10–12).

Danes pa je nadzorovanje bolj nevidno, zahrbtno in nevarno, dosti manj javno, diskretno. Predvsem se je nadzoru težko izogniti. Karakteristike nadzora so, da je neposreden, operativen in terenski. Nadzor pa ne poteka samo z opazovanjem in odzivom na posredovanje, ampak mora zadovoljiti tiste, ki imajo oblast ter obvladujejo položaj, tako da opravljajo svoje naloge.

Različna zgodovinska izhodišča, družbenopolitične sile, teoretična načela prispevajo k vsem tem različnim pojmovanjem nadzorstva. Danes razumemo v okviru koncepta nadzorstva različne institucionalizirane in neinstitucionalizirane mehanizme, ki vplivajo na oblike in načine človekovega vedenja in ravnanja. V najširšem pomenu nadzorstva najdemo javno mnenje, sredstva javnih občil, religijo, šolo, politične organizacije in stranke, strokovne in poklicne organizacije, razne javne službe, pa kulturo, tradicije, rituale. To so večinoma formalno neprisilni mehanizmi, ki oblikujejo človekovo vedenje in obnašanje.

Tako so nadzorni organi dolžni ugotoviti sestavine določene družbene situacije, če so te v skladu z danim pravnim redom. Kot druga sestavina pa je dolžnost nadzornega organa, da odstrani nesoglasja in ugotovljene nepravilnosti. Ni pa pogoj, da sta obe sestavini v pristojnosti istih organov, saj zahtevajo določena zahtevna vprašanja reševanje različnih organov. Vsi ti organi pa morajo skrbeti za to, da bo do uresničevanja zakonitosti sploh prišlo.

Skupni cilj vseh oblik nadzorstva je doseganje določene stopnje **konformizma**, uresničevanja norm, vzdrževanja družbene discipline in reda ter izvajanja formalnega nadzovanja sploh. Za formalno nadzorstvo je ključno, da deluje po pravu. S predpisi, omejitvami, dovoljevanji in prepovedmi se življenje institucionalizira in hkrati nadzoruje (Pečar 1984, 67–68).

Na splošni oziroma sistemski ravni lahko govorimo o različnih ravneh nadzora javne uprave. Teoretiki kontrolne mehanizme opredeljujejo po različnih kriterijih. Glede na kriterij lokacije ločujemo kontrolne mehanizme na zunanje in notranje mehanizme, po kriteriju načina vplivanja na formalne in neformalne, glede na naravo mehanizmov na politično in pravno kontrolo, glede na časovno dimenzijo pa na mehanizme z neposrednim (ex ante) ali naknadnim (ex post) učinkom (Rovšek 1998, 99).

4.2 Formalni nadzor

Formalni nadzor odpravlja napake v javni upravi, sem sodijo državni organi v predpisanih postopkih. V vsaki družbi so posebej določeni in specializirani za opazovanje ter obravnavanje določenega področja vedenja. Vsak izmed organov formalnega nadzora s stališča svojih vidikov ugotavlja tiste okoliščine, za katere je pristojen in na podlagi spoznanj ukrepa zoper kršitelje.

V FORMALNI NADZOR SODI:

1. *Upravni nadzor* kot nadzor znotraj javne uprave je najstarejša oblika nadzora. Organi uprave so subjekti in objekti znotraj uprave nadzora. Značilnost upravnega nadzora je, da ni neodvisen; delimo ga na notranji in zunanji upravni nadzor.
2. *Politični nadzor* obsega nadzor, ki ga opravljata zakonodajna in izvršilna oblast, na zakonodajni strani je to parlament, nosilka izvršne veje oblasti je vlada kot najvišji organ državne uprave v Sloveniji. Političen nadzor je temeljni element demokratičnega vladanja.
3. *Finančni nadzor* če je učinkovit pri nadzoru javnih financ in pregledu finančnega poslovanje javne uprave, pripomore k delu javne uprave. Finančni nadzor ločimo na zunanji ali notranji finančni nadzor. Zunanji finančni nadzor opravljajo organi zunaj uporabnikov proračunskih sredstev, izvajata Državni zbor in računsko sodišče, kateri je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna, zakonitosti

in gospodarnosti poslovanja; je neodvisen organ, ki deluje na podlagi ustave in zakona. Notranji nadzor opravljajo organi zunaj uporabnikov proračunskih sredstev, to je Ministrstvo za finance. Glede na čas, v katerem poteka finančni nadzor, razlikujemo predhodni in naknadni nadzor. Predhodni nadzor je usmerjen na preprečevanje nepravilnosti pri razpolaganju s proračunskih sredstev, z naknadnim nadzorom pa se ugotavlja, če je pri razpolaganju s proračunskimi sredstvih prihajalo do nepravilnosti ali zlorab (Pernek 1997, 357)

4. *Sodni nadzor* izvajajo sodišča. Namen sodnega nadzora je predvsem varovanje pravic posameznika, v katere lahko neupravičeno posežejo upravni organi, pa tudi varstvo zakonitosti. Obstajata dva sistema sodnega nadzora, pri prvem odločajo o pritožbah zoper delovanje uprave, redna sodišča; pri drugem pa posebna upravna sodišča (Grad in drugi 1999, 167).

4.3 Upravni nadzor

4.3.1 Nadzor nad delovanjem uprave

Institucija nadzorstva v upravi kot izvršilni veji oblasti predstavlja, da se z nadzorovanjem nad izvajanjem zakonov in predpisov zagotavlja pravni red, kar pomeni, da nadzorstvo v upravi zagotavlja varstvo zakonitosti. Zakonitost je ena od označb pravne države, zato je toliko bolj pomembna institucija nadzorstva za upravo, državo in njen pravni red.

Upravni nadzor je kronološko najstarejša in prva oblika nadzora nad delom javne uprave, dolgo pa je obveljalo stališče, da ni možen obstoj drugih oblik nadzora. Že leta 1887 je Lorenz von Stein definiral administrativno kontrolo kot obliko državnega delovanja, ki ima za cilj, da ohrani enotnost med voljo, ki je izražena v zakonu, in vsemi posameznimi dejanji in odločitvami uradnih oseb. Upravni nadzor je torej nadzor, kjer so organi uprave tako subjekti kot objekti nadzora. Kar pomeni, da lahko en upravni organ opravlja nadzor, drugi upravni organ pa je lahko objekt nadzor. Potreba po upravnem nadzoru pa se je pojavila zaradi nevestnosti in namernega kršenja zakonov in predpisov (Cijan in Grafenauer 2002, 112).

Zaradi izvajanja nadzorstva nad izvajanjem določenega področja izvršilne oblasti pa nadzorstvo sodi med upravne naloge, ki jo izvajajo inšpektorati v sestavi posameznega ministrstva, kjer gre za samostojno in neodvisno izvajanje in odločanje o izdanih aktih in uresničevanju ukrepov.

Kadar govorimo o nadzoru uprave, se predpostavlja nadzor uprave, ko skušamo doseči pravilnost dela in delovanja javne uprave oziroma preprečiti ali odpraviti nepravilnosti. Naloga takšnega nadzora je zagotavljanje uresničevanja upravnih ciljev, ki so opredeljeni v posameznih javnih normah, tako takšen nadzor ni samo sredstvo za odkrivanje nepravilnosti, temveč tudi sredstvo v nudenju pomoči, svetovanju, odpravljanju napak, izboljšanju dela.

Nadzor je ena izmed upravnih nalog, ki jih državna uprava opravlja. Poleg opravljanja (inšpekcijskega) nadzora opravlja državna uprava še naslednje naloge:

- sodelovanje pri oblikovanju politik
- izvršilne naloge
- razvojne naloge
- spremljanje stanja
- inšpekcijski nadzor
- zagotavljanje javnih služb (Virant 2004, 68).

Kadar govorimo o nadzoru, je pomembno poudariti namen nadzora. Bistvo nadzora je, da skuša ugotoviti, v kolikšni meri se uresničujejo naloge in cilji družbeno političnih skupnosti na eni strani, na drugi strani pa skuša ugotoviti, kako se upoštevajo predpisi posameznega zakona, ukrepi ali pa le določena pravila.

Pomen upravnega nadzora pa je v tem, da omogoča notranje preverjanje zakonitosti znotraj ministrstva in njegovih organov in preverjanje zakonitosti v organizacijskem vidiku. To pomeni, da se z upravnim nadzorom preverja:

- delovanje uprave v obliki upravnega nadzorstva,
- preverjanje delovanja uprave teritorialno eksterno,

- zunaj ministrstva in njegovih organov, vendar v okviru delovnega področja ministrstva. Kjer so preverjani predmeti nadzora. Pod predmete nadzora spadajo osebe, dokumentacije, dejavnosti, naprave.

Po mnenju Rajka Pirnata (1984, 34) pa je pomen upravnega nadzorstva v tem, ker predstavlja povratno informacijo, kako se uresničujejo zakoni in drugi pravni akti, po drugi strani pa tudi zaradi svoje preventivne funkcije, zagotavlja njihovo izvrševanje. Upravni nadzor pa se loči na zunanji in notranji (Cijan in Grafenauer 2002, 112).

4.4 Notranji nadzor

Notranji nadzor se je v začetku razvil brez posebnih pravnih predpisov in norm. Precej je bi razvit v policijski državi v absolutistični državi, kjer je bil notranji nadzor edina kontrola upravnega delovanja nasploh (Cijan in Grafenauer 2002, 113). Danes je to nadzor nad zakonitostjo, strokovnostjo in racionalizacijo dela različnih organov.

Brejc govori o notranjem nadzoru takrat, ko ga javna uprava izvaja s svojimi ljudmi, kjer pa gre le za formalnost izvajanja tega nadzora, po drugi strani pa je tudi tovrsten nadzor učinkovit, če je javna uprava sposobna zagotoviti ustrezno avtoriteto in pogoje za delo nadzornikom (Brejc 1998b, 2).

Pečar (1984, 17) pravi, da se »zadeva notranjega nadzora na internalizacijo norm oziroma na socializacijo«.

Kasneje ko so se pravice nadzora nad delom upravnih organov začele prenašati na ostale organe, tudi izven uprave, je izgubljala na pomenu tovrstna oblika nadzora. Vendar potreba po notranjem nadzoru izhaja iz zahteve po zagotovitvi zakonitega delovanja v razmerju do drugih organov, organizacij in državljanov in iz potrebe po usklajenem upravnem delovanju v smislu enotnosti in skladnosti glede razumevanja in uresničevanja predpisov, upravnih ciljev in načina njihovega doseganja.

Notranji nadzor izvajajo hierarhično višji upravni organi nad hierarhično nižjimi organi, na podlagi posebnih pooblastil, ki so utemeljena v pravnem redu (Horvat 1996, 6).

Ločimo dve obliki notranjega nadzora:

- instančni nadzor
- hierarhični nadzor

Instančni nadzor se opravlja na osnovi nezadovoljstva, ki ga izrazi stranka s pritožbo. S to pritožbo se pri višjem organu kot drugostopenjskem upravnem organu izpodbija posamičen upravni akt nižjega (prvostopenjskega upravnega organa). Pomen instančnega nadzora je v tem, ker natančneje predstavlja kontrolo zakonitosti, smotrnosti in strokovnost odločbe upravnega organa (Cijan in Grafenauer 2002, 113).

Pirnat (1984, 36) opredeli instančni nadzor kot nadzorstvo po pravnih sredstvih, ki jih določa zakon o splošnem upravnem postopku, ki določa posebna pravila upravnega postopka, in se nanaša na materialno kot na procesno zakonitost konkretnega upravnega akta.

Hierarhični nadzor² se pojavi na osnovi hierarhično višjega položaja ali podlagi izrecnih določil posameznih organizacijskih prepisov. Ne glede na to, ali dobijo višji upravni organi pobudo od zunaj ali ne, ali opravijo nadzor na lastno iniciativo, imajo višji upravni organi pravico in dolžnost nadzorovati delo nižjih upravnih organov. Za ta nadzor je značilno, da se opravlja na različne načine in v raznih oblikah. Posebna vrsta notranjega nadzora je nadzor nad izvajanjem zakona o splošnem upravnem postopku in posebnih upravnih postopkih. To posebno obliko notranjega nadzora vrši Ministrstvo za notranje zadeve, neposredno pa opravljajo notranje nadzorstvo delavci s posebnimi pooblastili, to so upravni inšpektorji, ki nadzorujejo ali upravni organi ter organizaciji, ki imajo javno pooblastilo, pri odločanju v upravnih stvareh pravilno uporabljajo predpise o upravnem postopku in imajo pravico, da odredijo rok za odpravo nezakonitosti, nepravilnosti ali pomanjkljivosti (Cijan in Grafenauer 2002, 113–114).

Podobno opredeli tudi Tomić (1989: 38), ko pravi, da je hierarhični nadzor neposredna kontrola višjega organa nad podrejenim - kontrola se izvaja nad posamezniki oziroma skupinami oseb, ki opravljajo delo v določenem organu, ali nad celotnim delom, ki ga opravljata ta organa. Ta oblika nadzora se izvaja na dva osnovna načina: ali

² 41. člen Zakona o upravi

samoiniciativno oziroma spontano od višjega organa. Drugi način pa je, da izvaja tovrsten nadzor na zahtevo določene osebe – s pritožbo.

4.5 Zunanji nadzor

Širša opredelitev zunanjega nadzora je nadziranje, ki ga izvaja služba ali oseba zunaj organizacije (inšpektorji, revizijske službe, računsko sodišče). Pečar (1984, 16–17) je mnenja, da je zunanje nadzorstvo, ki v obliki kakršnihkoli državnih mehanizmov z normami določa in deluje na možne kršitelje in jih prilagaja socialnemu okolju.

Zunanji nadzor opravljajo upravni organi v inšpektoratih oziroma inšpekcijske službe. Za razliko od notranjega nadzora opravljajo inšpektorati nadzor nad drugimi subjekti, kot so posamezniki in pravne osebe, tako da zunanji nadzor ni usmerjen na nižje upravne organe. Najpomembnejša oblika zunanjega nadzora je inšpekcijski nadzor, ki predstavlja zelo pomembno funkcijo pri izvajanju sprejetega pravnega reda. S sprejemom zakona o inšpekcijskem nadzoru so bile vsem državnim inšpekcijskim organom zagotovljene enake možnosti ukrepanja in zagotavljanja nadzora.

Cijan in Grafenauer (2002, 115) opredelita zunanji nadzor kot nadzor, ki ga opravi drugi upravni organ, ki ni v položaju hierarhične nadrejenosti nad tem drugim upravnim organom, kjer vrši nadzor (med katerima se ne vzpostavlja položaj hierarhije). Podobno kot Cijan in Grafenauer opredeli zunanji nadzor tudi Horvat (1996, 184), ki pravi, da zunanji nadzor opravljajo vsi tisti »drugi« upravni organi, med katerimi ni odnose hierarhije in ki niso organizacijsko, ali kako drugače medsebojno povezani.

Zunanji nadzor pa naj bi bil tisti nadzor, ki v obliki kakršnihkoli državnih mehanizmov (ali organiziranih skupin) z normami določa in deluje na možne kršitelje in jih prilaga socialnemu okolju (Pečar 1988, 17).

Inšpekcijske službe so za tovrsten nadzor posebej pooblašene, zakon pa jim določa pristojnosti za tovrsten nadzor. V teh razmerjih se vzpostavlja upravnopravno razmerje, nadzorstveni organi v tem primeru inšpektorati pa nastopajo z močnejšo voljo (Cijan in Grafenauer 2002, 115). Zunanji nadzor je namenjen preprečevanju pojavov nezakonitega, preprečevanju korupcije, goljufij in drugih nepravilnosti ter

ekonomičnemu, učinkovitemu in uspešnemu poslovanju neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. Tako je inšpekcijski nadzor oblika zunanjega nadzora v državni upravi, ker se le-ta nanaša na spoštovanje predpisov in zakonov posameznih subjektov, medtem ko se notranji nadzor nanaša zgolj na spoštovanje predpisov, vendar samo za notranja razmerja v državni upravi.

Razlika med upravnim in inšpekcijskim nadzorstvom je v tem, da je temelj upravnega nadzorstva v tem, da mora biti nižji akt materialno in formalno upravno skladen z neposredno višjim aktom. Če pa višji akti v hierarhiji pravnih aktov niso v skladu z ustavo kot najvišjim aktom, se razveljavi tudi nižji, ne le izpodbijani zakonski akt. Temelj inšpekcijskega nadzorstva nista niti hierarhičnost niti instančnost, temveč vsebinska skladnost v doktrinarnem pogledu, to pomeni, da ne zadošča le formalna zadostitev predpisu, če ni zadoščeno tudi stroki, njenim spoznanjem, izkušnjam, standardom in normativom (Strojin 1996a, 16).

4.6 Inšpekcijski nadzor

Že v preteklosti je imel inšpekcijski nadzor negativni prizvok, saj so ga marsikateri ljudje ocenjevali kot oviro gospodarskega razvoja, ker so inšpekcijske službe odkrivale nezakolitost in uveljavljale ukrepe, naperjene proti trenutnim interesom posameznikov ali določeni skupini in tudi ne širše podpore. Vendar se je postopoma odnos do inšpekcijskega nadzora spremenil in tudi dejavnost inšpekcijskih organov se je znatno okrepila in se še vedno krepi.

V vsakem družbeno političnem sistemu obstaja intenziven splošni nadzor nad vsemi družbenimi subjekti in nad vsemi družbenimi odnosi. Del splošnega je tudi inšpekcijsko nadzorstvo. Inšpekcijski organi so na poseben način organizirani in posebej strokovno usposobljeni organi državne uprave.

Inšpekcijski nadzor je oblika zunanjega nadzora v državni upravi, ker se le-ta nanaša na spoštovanje predpisov in zakonov posameznih subjektov, medtem ko se notranji nadzor nanaša zgolj na spoštovanje predpisov, vendar samo za notranja razmerja v državni upravi.

4.6.1 Zagotavljanje pravnega reda

Na splošno je pravni red obvezen za vse v državi, tudi za državno upravo. Pravni red pa je pomemben v veliki meri iz razloga, ker predstavlja glavni temelj za vlogo, delovanje ter položaj državne uprave. Skratka državna uprava mora imeti za vse svoje delovanje podlago v veljavnem pravnem redu.

Tako je ena od oznak pravne države tudi inšpekcijski nadzor. Iz tega razloga, ker se pravni red ne more izpolnjevati sam po sebi, prav tako pa državljska zavest ni razvita v taki meri, da sploh ne bi potrebovali kakršnekoli državne prisile v primeru, če je kršeno načelo pravne države. Prav tako ni mogoče računati, da bi imeli vsi državljani toliko samokontrole pri svojih dejanjih, zato daje zakon pooblastilo določenim državnim institucijam, da zavarujejo pravni red. Mednje pa sodijo tudi inšpekcijski organi. Inšpekcijski organi tako opravljajo nadzorno funkcijo države. Od te funkcije naj bi bilo odvisno delovanje države, saj je primarni cilj inšpekcijskega nadzorstva je zagotavljanje pravne varnosti ter pravnega reda države in šele nato izvajanje strokovno dejavnosti na določenem področju uprave. V tem razmerju se izvajanje strokovne dejavnosti izpostavlja kot sredstvo za doseg cilja, to je uresničevanja pravne države.

S tem je inšpekcijski nadzor ena od oblik kontrolne oziroma nadzorne dejavnosti državne uprave in je integralni del upravne dejavnosti. Zagotavljati mora izvrševanje zakonov in drugih predpisov. Od teh organov je v veliki meri odvisna realizacija političnih odločitev. Inšpekcijska dejavnost je obenem specifična upravno-strokovna dejavnost, ki zahteva potrebno organizacijo, poseben način povezovanja, posebno usposobljene inšpektorje, predvsem pa samostojnost in neodvisnost pri delu. Poleg kontrole in zakonitosti dela določenih subjektov so v inšpekcijsko dejavnost vključena tudi analitična, statistična, regulativna in druga opravila uprave, če izvirajo iz njihove temeljne narave dela. To dvojnost vlog inšpekcijskih služb, regulativne in strokovne vloge pogojuje njihov poseben položaj in specifičnosti v sistemu državne uprave (Bostič 1986, 38–39).

4.6.2 Definicija inšpekcijskega nadzora

Izvrševanje inšpekcijskega nadzora sodi v okvir izvrševanja upravnih nalog, med katere je na podlagi zakona o prekrških vključeno tudi upravno kaznovanje na podlagi odločanja v hitrem postopku. V okviru izvrševanja upravnih funkcij inšpekcijsko nadzorstvo spada po pravni sistematiki med upravne zadeve, ker to pomeni enostransko, oblastveno, javnopravno odločanje upravnih organov v konkretnih in v posamičnih primerih (Kerševan 2006, 9).

Razlika med inšpekcijo in nadzorstvom je, da se nadzorstvo opravlja v zadevah, ki so javnega pomena za državo in zato nad delom upravnih enot, ki neposredno izvajajo zakone. Medtem ko inšpekcija pomeni to, da se inšpekcija izvršuje le nad tistimi zakoni in predpisi, ki urejajo posebna resorna področja ministrstva, za katere izvajanje inšpekcij so dolžni opravljati pristojni republiški upravni organi.

V **širšem smislu** gre pri inšpekcijskem nadzoru za presojo skladnosti, za ugotovljene prakse ali dejavnosti, stanja objektov in naprav z veljavnimi načeli, standardi, normativi, z doktrino in zakoni. Kot naslednji pomen inšpekcijskega nadzorstva v širšem kontekstu je zagotavljanje pravne varnosti, medtem ko gre pri inšpekcijskem nadzorstvu v **ožjem** smislu za izvajanje same strokovne dejavnosti na določenem delovnem področju ministrstev (Strojin 1996a).

Virant (2004, 70) opredeli inšpekcijski nadzor kot tisti nadzor, ki ga izvaja državna uprava nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih predpisov na vseh upravnih področjih, kjer javni interes narekuje, prepoveduje ali omejuje posameznikom in pravnim osebam določena ravnanja. Ta posamezna področja urejajo podzakonski akti.

Strojin (1996a, 30–31) pa razume inšpekcijsko nadzorstvo kot nadzorstvo nad izvajanjem zakonov in predpisov ter nad izvrševanjem odrejenih ukrepov. Karkoli se v inšpekcijskem nadzorstvu izvaja, mora imeti z zakonom določen namen, vsak ukrep ali izdani akti pa imajo ustrezen pravni učinek. Le tako ima inšpekcija svoj učinek in namen ter legitimnost in pravno pokritje z zakonom (Strojin 1996a, 31).

Po mnenju Rakočeviča (1994, 170) gre pri inšpekcijskem nadzoru za posebno in pomembno oblastveno funkcijo upravnih organov, s katero so tem organom omogočene različne, izjemne intervencije nasprotij posameznikom in organizacijam, obenem pa morajo biti na različne načine tudi omejene.

Vsaka inšpekcija je pazljiv vpogled v delovanje organa ali organizacije, je kritično preverjanje nečesa s tistim, kar je določeno kot norma ali kot standard ravnanja. Inšpekcija ugotavlja dejstva, preverja dokumentacijo, ravnanje subjektov, da bi s tem preprečila kršenje predpisov ali nesrečo (Brejc 1998c, 50).

Pirnat (2002, 874) podobno kot ostali, ki so skušali opredeliti inšpekcijski nadzor, opredeli inšpekcijski nadzor kot »nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov«.

Inšpekcijski nadzor je formalen, interni kontrolni mehanizem z učinkom ex post. Glede vprašanja intenzitete gre za mehanizem direktnega nadzora, razpon kontrole pa je takšen da se le-ta nanaša na zakonitost delovanja državnih organov in drugih javnopravnih subjektov, kakor tudi zasebnopravnih organizacij in posameznikov (Dujč 1996, 261).

Da sploh lahko govorimo o inšpekcijskem nadzoru, morajo biti izpolnjene naslednje predpostavke:

- inšpekcijski nadzor vršijo upravni organi,
- vrši se z neposrednim vpogledom v delo in poslovanje,
- obstajajo pravice in dolžnosti upravnih sankcij (Miščević 1987, 2–5).

Lado Vavpetič je mnenja, da so naloge inšpekcijskega nadzora med bolj pomembnimi upravnimi dolžnostmi, saj morajo inšpekcije skrbeti za to, da bi se dejansko življenje in s tem predvsem realni družbeni odnosi razvijali v tisti vsebini, ki naj v največji meri ustreza danemu družbenemu in pravnemu redu. Inšpekcije morajo raziskovati temelje, zaradi katerih se razvijajo družbena razmerja, v katere stopajo v določeni vsebini in smeri ljudje kot posamezniki, ali kot predstavniki določenih organov, ukvarjati se morajo z najrazličnejšimi dejavniki, ki na to vplivajo, predvsem s tistimi, ki so strokovnega značaja. Tako morajo vplivati na dejansko družbeno dogajanje in to na vseh družbeno pomembnih strokovnih področjih (Vavpetič, 1968).

Pri inšpekcijskem nadzorstvu morajo inšpekcijski organi ugotoviti dejansko stanje na določenem področju, ter v določenem položaju, presoditi ali je ta v skladu s predpisi. Rakočević opredeli dva cilja inšpekcijskega nadzorstva. Prvi cilj je ugotovitev, ali je določeno stanje v skladu z zakoni ali ne. Bolj pomemben cilj, ki ga zasleduje inšpekcijsko nadzorstvo, je ta, da se ta skladnost doseže ter da se odpravijo vse ovire in pomanjkljivosti, ki povzročajo nezakonito stanje (Rakočević 1994, 177–180).

Naloga inšpektorja je, da ugotavlja kršitve in izreka ukrepe za odpravo ugotovljenih kršitev. Kršitev zakonov in podzakonskih predpisov pa tudi pomeni prekršek³ ali kaznivo dejanje (Kerševan 2006, 6).

Značilnosti inšpekcijskega nadzora:

- Pravna narava inšpekcijskega nadzora: Ta značilnost nadzora se kaže skozi njegovo pravno naravo, ker gre za izvrševanje zakona, odnosno posameznih zakonov, ki urejajo nadzor v upravi. Zato je po mnenju Strojina (1996a, 11) vsako dejanje v izvajanju nadzora pravno dejanje, ker se izvaja na podlagi predpisov (praviloma se izdaja odločba kot posamezni pravni akt v upravnem postopku).
- Nadzor kot utrjevanje zakonitosti: Kadar se v posameznem primeru, ki je pod nadzorom, ugotovi kakšna nepravilnost, pomanjkljivost ali posledica, ki je v nasprotju s predpisi. Zato je izvrševanje nadzora tudi hkrati urejanje pravnih odnosov med državo, posameznikom ali med civilno družbo in posameznikom, ki so zašli v kolizijo medsebojnih interesov.
- Sporočilna vloga in povezovalna vloga inšpekcijskega nadzora.
- Nadzorna funkcija je ena od funkcij vsake države, zato je nadzor senzor preko katerega država spozna pravne in druge probleme ter veliko več, kot je potrebno za uresničevanje in vodenje oblasti nasploh. Ker vedno obstaja nevarnost, da se nadzor in organi nadzora spremenijo v oblast in oblast za sebe in oblast po sebi, nad katero tudi država izgubi pregled.

³ Prekršek pomeni kršitev pravil, ki omogočajo sožitje med ljudmi v širših družbenih skupnostih. Prekrški so posebna oblika kaznivih ravnanj vključeni v kaznovalno pravo v širšem pomenu besede (Bavcon in Šelih, 2003: 49).

V 6. členu ZP-1 definira prekršek kot dejanje, ki pomeni kršitev zakona, uredbe vlade, odloka samoupravne, lokalne skupnosti, ki je kot tako določeno kot prekršek in je zanj predpisana sankcija za prekršek.

- nadzor kot enostransko pravno razmerje do nadzorovanega subjekta ali objekta (odločbo o ukrepih izdaja zgolj ena stran, to pa je inšpektorat, na zavezancu pa je, da ukrepe izvrši, njegova pritožba ne zadrži odrejenih ukrepov).
- fizično pravne posledice, kot je odvzem predmetov, vzorcev in zaprtja objektov,
- način izkazanja uradne legitimitete – izkaznica inšpektorja, vodenje zapisnika, podpisi navzočih ...
- uporaba opreme pri inšpekcijskem pregledu, kot so aparati za merjenje, pribor za odvzem vzorcev, brisov in podobno.
- ustvarjanje posledic, kot je začasna prepoved, plombiranje, fizični odvzem orodij in predmetov, zapisniško uničenje škodljivih živil na licu mesta (Strojin 1996a).

Pogoj za uvedbo inšpekcijskega nadzora je nastanek kršitev predpisov in izrečenih ukrepov, ki objektivno in v javnem interesu ogrožajo sprejetje in z zakonom zavarovane in zagotovljene vrednote. Če ne pomeni že kar nevarnost, da se te vrednote odtegnejo javni blaginji in posamezniku. Nadzor je možno predpisati zgolj z zakonom. Torej za uvedbo nadzora mora obstajati pravna podlaga in obstajati družbena ali posamična potreba.

4.6.3 Pravna podlaga inšpekcijskega nadzora

Temeljno pravno podlago inšpekcijskemu nadzorstvu daje Ustava Republike Slovenije⁴, Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev⁵ in Zakon o inšpekcijskem nadzoru⁶ (v nadaljevanju ZIN).

ZIN sistemsko ureja področje z načeli inšpekcijskega nadzora, organizacijo, položajem, pooblastili in ukrepi inšpektorjev, poleg tega še osnove postopka pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora in odškodninsko odgovornost države oziroma lokalne samoupravne skupnosti.

⁴ Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06

⁵ Ur. l. RS, št. 78/94

⁶ Ur. l. RS, št. 56/02, 26/2007, 43/2007

Materialni zakoni, ki urejajo posamezna področja gospodarskega delovanja in družbena razmerja, določajo sistem pravic in obveznosti ali zapovedujejo določeno ravnanje fizičnim in pravnim osebam. Temelj pravne varnosti je ravnanje po predpisih, kar pa je v korist družbe in posameznikov, ki se zanesejo na to, da se bodo fizične in pravne osebe ravnale po predpisih (Pirnat 2002, 874). Po drugi strani lahko te iste osebe s predpisi omejuje, ali jim nalagajo ravnanja in obveznosti, ki jih težko ali sploh ne izpolnjujejo. Nespoštovanje predpisov pooblašča inšpektorja, da sprejme ukrepe, ki naj zagotovijo zakonito stanje. Zakonito stanje predstavlja področju inšpekcij zaščito javnega interesa. Spoštovanje in izvajanje zakonov je v interesu družbe, kar pa ne pomeni, da vedno v interesu posameznika. Interesna kolizija pa nastopi zaradi obstoja dveh pravic, ki se omejujeta, ali zaradi neizpolnitve obveznosti in s tem prizadetosti javnega interesa.

Podrobnejša pravila o pristojnosti in načinu dela pa inšpekcijskemu nadzoru narekujejo materialni predpisi s posameznih področij ter Zakon o splošnem upravnem postopku. Temeljna zakonska podlaga, ki opredeljuje inšpekcijski nadzor pa je Zakon o inšpekcijskem nadzoru⁷, ki v 2. členu opredeljuje »inšpekcijski nadzor kot nadzor, ki ga opravlja državna uprava nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov«. V drugem odstavku istega člena določa, da inšpekcijski nadzor izvršujejo inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi; pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora so inšpektorji v okviru svojih pooblastil samostojni⁸. Inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki se organizirajo za posamezno upravno področje⁹. Delo inšpektorja lahko opravlja tista oseba, ki izpolnjuje tri osnovne pogoje, katere določa 12. člen ZIN:

- univerzitetna oziroma visokošolska izobrazba s specializacijo po pravilih zakona, ki ureja uslužbenski sistem (ZJU),
- najmanj 5 let delovnih izkušenj, pri čemer je za posamezna delovna mesta in nazive določen obseg glede na to, kakšne izkušnje ima ta oseba z isto izobrazbo oziroma le eno nižjo stopnjo izobrazbe, kot je sicer zahtevana,
- opravljen inšpektorski izpit, ki je sestavljen iz splošnega in posebnega dela, opravlja pa se pisno in ustno (Jerovšek in Kovač 2008, 174).

⁷ Ur. l. RS, št. 56/2002, 26/2007, 43/2007

⁸ 4. člen ZIN

⁹ 8. člen ZIN

Inšpekcijski nadzor je bil v prejšnji ureditvi urejen v posebnem poglavju Zakona o upravi. Z razliko prejšnje ureditve, ki je povzročala veliko neuravnoteženost v razmerju do drugih sistemskih funkcij državne uprave, je novi Zakon o upravi opustil urejanje inšpekcijskega nadzora v posebnem poglavju in izpušča posebne določbe, ki so obstajale v ZUpr. ZIN pa ureja skupna načela, pooblastila in postopke vseh inšpekcij. Inšpekcijski nadzor pa je bolj podrobno v drugih zakonih posebej v področnih zakonih, ki določajo pristojnosti in posebnosti določenih inšpekcij (Pirnat 2004, 511).

Minister s svojimi usmeritvami in obveznimi navodili za delo organa izvaja hierarhično nadzorno funkcijo, ki jo lahko izvaja le ob pridobitvi vseh relevantnih informacij v zvezi z delom inšpektorata, hkrati pa se mora minister držati načela zakonitosti¹⁰. S tem pa je glavni inšpektor dolžan posredovati ministru vse informacije in podatke, ki se nanašajo na delo inšpektorata, poročati pa mora tudi o sprejetih ukrepih v posameznih inšpekcijskih zadevah. Zelo pomembno pri delu inšpekcijskih organov je, da inšpekcija deluje in se odloča samostojno v posameznih inšpekcijskih zadevah, vendar v okviru svojih zakonskih pooblastil.

4.6.4 Organiziranost inšpekcijskih služb v Sloveniji

Inšpektorati¹¹ so organi v sestavi ministrstev. Takšno obliko organiziranosti je določil že Zakon o upravi¹², to obliko organiziranost je ZIN tudi obdržal.

4.6.4.1 Urejenost od leta 1994 do sprejetja ZIN

S sprejetjem Zakona o ministrstvih¹³ in Zakona o upravi¹⁴ leta 1994 so prešle inšpekcijske službe v sestav ministrstev, kot organi v sestavi ministrstev. Inšpekcije so

¹⁰ Načelo zakonitosti določa pravni okvir oziroma natančneje pravne akte, ki so podlaga za izvrševanje javnih nalog vseh javnih uslužbencev. S tem, ko so natančno določene pravne podlage za izvrševanje nalog javnega uslužbenca, je onemogočeno, da bi ta javni uslužbenec samovoljno presojal in odločal o vsebini in načinu izvrševanja javnih nalog. Temeljni namen načela je pa ravno preprečevanje arbitrarnosti. Hkrati pa ima načelo zakonitosti poleg svoje pravne narave, tudi etično vsebino, ki pomeni proceduro, kako javni uslužbenec obravnava državljana, ki se srečuje z javnim sektorjem.

¹¹ Inšpektorat je posebna vrsta upravnega postopka, ker izvršujejo pomembno vlogo, po eni strani se ta vloga kaže skozi odkrivanje škodljivih in negativnih dejanj, po drugi strani pa skozi ukrepanje ob neposredni nevarnosti za življenje, zdravje ljudi, za premoženje in okolje z namenom da ne bi nastala kakršnakoli škoda za družbo. To pa so le vrednote in področja, ki se med drugim vsebinsko vežejo na zagotavljanje pravne varnosti kot temelje ustavnosti in zakonitosti slovenskega pravnega reda.

¹² Ur. l. RS, št. 67/94 s sprem.

bile urejene kot republiške inšpekcije na državni ravni in občinske inšpekcije ali medobčinski inšpektorati za več občin, ker so ministrstva oziroma inšpektorati od občin prevzela vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva. Tako so se inšpekcije temeljito reorganizirale. Posledica le-tega je, da je bil vključen inšpekcijski nadzor v sistem dela uprave kot posebna oblika upravnega dela. S tem tudi inšpektorji postanejo za svoje delo oziroma za posledice, ki nastanejo zaradi nezakonitega in nedoslednega dela, disciplinsko, materialno in kazensko odgovorni. Najpomembnejša postane njihova moralno-strokovna in moralno-etična odgovornost. Kot moralno-strokovno oziroma moralno-etično je razumeti njihovo odgovornost za opravljanje inšpekcijskega nadzorstva v skladu z moralnimi normami, ki niso pravno določene in tudi ne napisane, so pa plod subjektivne zavesti inšpektorja. Vsak politični sistem ima svojo moralo, tudi vsaka narodnost in vsak narod. Razlika med družbenopolitično in moralno politično in moralno-etično oziroma moralno-strokovno odgovornostjo inšpektorjev, je v tam, da se prva naslanja na družbeno moralo, na moralo norm celotnega družbenega sistema, druga pa na moralo stroke, kateri pripada inšpektor in pomeni odgovornost za opravljanje nadzora in odločanja v skladu s cilji in nameni zakonov. Prva pomeni objektivno, druga pa subjektivno odgovornost. Takšna odgovornost organov za inšpekcijsko nadzorstvo se mora vgrajevati v njihove konkretne naloge in v njihove funkcije. Vse oblike odgovornosti inšpektorjev so enako pomembne, vendar neupoštevanje ene od teh odgovornosti pomeni neučinkovitost in neuspešnost inšpekcijskega nadzorstva.

Leta 2001 je Vlada RS podala v obravnavo predlog za sprejetje Zakona o inšpekcijskem nadzoru. Potrebo po sprejetju tovrstnega zakona je vlada utemeljevala s tem, da je inšpekcijski nadzor pomemben del izvršilne funkcije ministrstva, da preko inšpekcijskega nadzora lahko ministrstvo zagotavlja uresničevanje predpisov v realnem življenju in da za organiziranost inšpekcij izven ministrstev obstaja tudi ustavna ovira v 121. členu ustave¹⁵, ki določa, da naloge uprave opravljajo ministrstva.

¹³ Ur. l. RS, št. 71/94 s sprem.

¹⁴ Ur. l. RS, št. 67/94 s sprem.

¹⁵ 121. člen določa ustavne naloge upravnih organov: »Naloge uprave opravljajo ministrstva. Z zakonom lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za upravljanje nekaterih funkcij državne uprave.

4.6.5 Zakon o inšpekcijskem nadzoru

11. junija 2002 je bil sprejet zakon, ki ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo in koordinacijo inšpekcij, položaj in pravice ter dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja povezana z inšpekcijskim nadzorom. S sprejetjem tega zakona so tako prenehale veljati tiste določbe inšpekcijskega nadzora, ki ga je določal še Zakon o upravi iz leta 1994.

Za inšpekcije¹⁶, katerih delovanje urejajo posebni zakoni, se ta zakon uporablja samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena s posebnimi zakoni. Glede vseh postopkovnih vprašanj, ki niso urejena s tem zakonom ali s posebnim zakonom, pa se uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek. Za vprašanja, ki niso urejena z omenjenimi zakoni, se uporablja Zakon o inšpekcijskem nadzoru.

Zakon o splošnem upravnem postopku¹⁷ pa se uporablja za urejanje vseh postopkovnih vprašanj, ki niso urejena z ZIN ali s specialnimi zakoni. Ob tem je treba opozoriti na izjemo, ki se nanaša na izbiro ukrepov, in sicer se uporabijo ukrepi, ki so za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. Pri tem mora inšpektor upoštevati načelo sorazmernosti, kar pomeni, da upošteva težo kršitve. Če gre za grobe kršitve, lahko zavezanca kaznuje tudi po zakonu, ki določa za isto kršitev strožji ukrep.

4.6.6 Organizacija inšpektoratov

Bistven cilj, ki ga ZIN zasleduje, je v povečanju učinkovitosti in usklajenosti delovanja inšpekcij, transparentnost in skladnost delovanja s splošnimi načeli delovanja uprave.

Organizacija inšpekcij v inšpektoratih kot organi v sestavi ministrstev zagotavlja inšpekcijam določeno samostojnost in učinkovitejše upravljanje s kadrovskimi in finančnimi viri. Vendar pa ni bila urejena koordinacija dela med vsemi inšpekcijami, da bi lahko usklajeno med seboj delovali in sodelovali posamezni inšpektorati, ki delujejo

¹⁶ Inšpekcija deluje v inšpektoratu in ima status samostojnega organa v sestavi ministrstva. Medtem ko Jerovšek (2008: 164) definira inšpekcijo kot dejavnost inšpektorskega nadzorstva.

¹⁷ Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02

v večini ministrstev v skupnih akcijah. Inšpekcije so se temeljito reorganizirale leta 1995, ko so ministrstva oziroma inšpektorati od občin prevzela vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva ter vse druge z zakonom določene upravne naloge.

Organiziranost inšpektoratov, kot organov v sestavi ministrstev, je nujna zaradi zagotavljanja neodvisnosti delovanja inšpektorata. ZIN ob upoštevanju narave inšpekcijskega dela na podlagi kriterijev, ki so opredeljeni v ZDU-1, določa inšpektoratom status samostojnega organa v sestavi ministrstev. S to določbo je inšpektoratom zagotovljena večja stopnja zakonitosti in neodvisnosti delovanja. Zaradi večje učinkovitosti delovanja, večje stopnje samostojnosti in neodvisnosti bodo inšpektorati pri svojem delu samostojno opravljali organizacijske naloge iz kadrovskega, finančnega, informacijskega in drugih področij (Pirnat 2004, 891–894).

4.6.7 Opredelitev inšpektorja in načela izvajanja inšpekcijskega nadzora

Po ZIN je temeljna naloga inšpektorja kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi, da izvaja inšpekcijski nadzor, torej nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Samo izvajanje inšpekcijskega nadzora je po zakonu podvrženo določenim načelom: načelu samostojnosti¹⁸, načelu varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov¹⁹, načelu javnosti²⁰ ter načelu sorazmernosti²¹.

Tu naj še omenim posebno delovno telo, ki skrbi za medsebojno koordinacijo dela različnih inšpekcij in za večjo učinkovitost inšpekcij. Člani Inšpekcijskega sveta so glavni inšpektorji in direktorji inšpekcij oziroma drugi predstavniki organov v sestavi, v

¹⁸ Inšpektorji so pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni (4. člen)

¹⁹ Naloge inšpekcijskega nadzora se opravljajo z namenom varovanja javnega interesa in interesov pravnih in fizičnih oseb (5. člen ZIN).

²⁰ Načelo javnosti določa, da inšpektorji obveščajo javnosti o svojih ugotovitvah ter ukrepih, če je potrebno, da se zavaruje pravice pravnih in fizičnih oseb, ter v primerih, kadar je to potrebno za zagotovitev spoštovanja pravnega reda oz. njihovih odločb (6. člen ZIN).

²¹ To načelo v 7. členu ZIN določa, da morajo inšpektorji opravljati svoje naloge tako, da pri izvrševanju svojih pooblastil posegajo v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Izmed ukrepov, s katerimi je dosežen namen predpisa, morajo izreči tistega, ki je za zavezanca ugodnejši. Hkrati morajo pri določitvi roka za odpravo nepravilnosti upoštevati različne okoliščine, saj se z določitvijo prekratkega roka lahko nesorazmerno obremenjuje zavezanca.

katerih se opravlja inšpekcijski nadzor. Vodi ga minister za javno upravo. Pomen inšpekcijskega sveta je v tem, da usklajuje načrte dela inšpekcij, načrtuje skupno izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora ter predlaga oblikovanje skupin inšpektorjev pri skupnem izvajanju nalog ter odloča o načinu njihovega dela. Prav tako obravnava skupna vprašanja, ki so povezana s problemi pri delovanju inšpekcij, in o tem obvešča vlado. V pristojnosti inšpekcijskega sveta je tudi usklajevanje, kako se bo reševala organizacijska, prostorska, materialna, finančna in administrativna problematika delovanja območnih enot in izpostav inšpektoratov.

4.6.7.1 Pooblastila inšpektorjev (18. – 23. člen)

Zakon ohranja načelo samostojnosti delovanja inšpektorjev. Na podlagi pooblastil inšpekcijski organi izrekajo ukrepe, ki so predpisani z zakonom ali so odrejeni po uradni osebi. V okviru svojih pooblastil so inšpektorji samostojni pri opravljanju nalog nadzora nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov. To pomeni, da samostojno ugotavljajo kršitve pravnega reda in izdajajo odločbe za odpravo nepravilnosti in vodijo postopek od začetka do zaključka. Pri tem pa niso vezani na navodila drugih organov, kako odločiti v posamezni stvari. Tak opisan položaj inšpektorjev omogoča nepristransko in učinkovito izvrševanje njihovih pooblastil, kar prispeva k večji stopnji pravnega reda v državi.

Pomembna obveznost (ki jo morda inšpektorji v praksi zanemarjajo) je izkazovanje s službeno izkaznico in značko. Pri vstopu v poslovni objekt oziroma pred začetkom opravljanja inšpekcijskih nalog se mora inšpektor zavezancu predstaviti in izkazati svoje pooblastilo za opravljanje inšpekcijskega nadzora s službeno izkaznico in značko²². Zakon daje obsežna pooblastila, ki so potrebna za učinkovito opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora. Na eni strani zakon daje inšpektorju klasična pooblastila: pregledati prostore, objekte, dokumente, odreditev ukrepov za odpravo pomanjkljivosti in nepravilnosti v roku, ki ga sam določi, predlaganje uvedbe postopka zaradi prekrška. Zakon pa tudi določa posebna pooblastila, ki se nanašajo na odvzem predmetov, dokumentacije, prepoved opravljanja dejavnosti ...

²² 18. člen ZIN

Eno od pooblastil, ki ga imajo inšpektorji, se nanaša na brezplačno pridobivanje in uporabo osebnih in drugih podatkov iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov, ki se nanašajo na zavezanca in ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora. S tem se dovoljuje inšpektorju, da uporabi zahtevo za pridobitev podatkov, hkrati pa to pooblastilo obvezuje ustrezne organe in službe, da zahtevane podatke inšpektorju posredujejo²³.

4.6.7.2 Postopek pri upravljanju nalog inšpekcijskega nadzora (24. – 31. člen)

To je poglavje, ki določa postopek pri opravljanju inšpekcijskega nadzora. Inšpektor mora obravnavati vse prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge.

Inšpektor lahko v primeru, če ugotovi, da v posameznem primeru ne prihaja do kršitve zakona ali predpisa, postopek ustavi s sklepom. Zaradi učinkovitosti inšpektorjev pritožba zoper odločitev oziroma odločbo inšpektorja ne zadrži njene izvršitve.

Z namenom, da bi se preprečile težje kršitve zakonov in predpisov, je poglavje:

4.6.7.3 Ukrepi (32. – 36. člen)

V tem poglavju inšpektorjem zakon nalaga dolžnost, da v primeru kršitve zakona ali drugega predpisa ustrezno ukrepajo, tako da določijo ukrepe in roke za odpravo nepravilnosti. V tem poglavju zakon določa tudi preventivne in posebne ukrepe inšpektorjev, opozorila in ukrepe za varovanje pravic drugih oseb. Splošni ukrepi so opredeljeni v **dvaintridesetem členu ZIN**:

- določiti ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti, v roku, ki ga inšpektor določi,
- izvesti ukrepe v skladu z zakonom o prekrških,
- naznaniti kaznivo dejanje ali podati kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti,
- predlagati pristojnemu organu sprejem ukrepov, določiti druge ukrepe in opraviti dejanja, za katere je pooblaščen z zakonom ali drugim predpisom.

²³ 19. člen ZIN

Te ukrepe ZIN določa kot pravice in dolžnosti inšpektorja. Ukrepi, ki delujejo **preventivno**, so določeni v **triintridesetem členu**:

- odgovarjanje na pisna vprašanja posameznikov, podjetij in institucij, ki se nanašajo na delovanje inšpekcij,
- obveščanje javnosti o ugotovljenih nepravilnostih ter o posledicah kršitev zakonov in drugih predpisov preko medijev,
- ostali načini delovanja v smislu osveščanja javnosti,
- kot preventivni ukrep se tudi šteje opozorilo, ker inšpektor zavezanca opozori le ustno na nepravilnosti in na njihove posledice ter določi rok za njihovo odpravo. Če oceni, da je to zadosten ukrep glede na težo in pomen dejanja.

Ti ukrepi pomenijo neposredno intervencijo pri preprečevanju ali vsaj omejevanju posegov in ravnanj, za katere se ugotovi, da so v nasprotju s predpisi ali s pravicami državljanov. Na tak način inšpektorji zagotavljajo ustrezno pravno varnost, ki jo izrecno jamčijo ali vsaj predpostavljajo izrečeni predpisi.

Ob tem je treba opozoriti na izjemo, ki se nanaša na izbiro ukrepov, in sicer se uporabijo ukrepi, ki so za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. Pri tem mora inšpektor upoštevati načelo sorazmernosti, kar pomeni, da upošteva težo kršitve.

V **sedemintridesetem členu** zakon določa tudi **odškodninsko odgovornost države** za škodo, ki je bila storjena pri inšpektorjevem delu. Tako država odgovarja za materialno škodo, ki je bila zavezancu povzročena s protipravnim dejanjem²⁴.

S temi vsemi navedenimi določbami so celovito pravno urejena systemska vprašanja delovanja inšpektorjev na področju izvajanja inšpekcijskega nadzora. Za delovanje inšpekcij je treba upoštevati tudi različne področne zakone, ki urejajo delovanje teh inšpekcij na posameznih področjih pristojnosti.

²⁴ 37. člen ZIN

4.6.8 Funkcije inšpekcijskega nadzora

4.6.8.1 Represivna dejavnost

Brez izvajanja nadzorne funkcije javne uprave (in sodišč) bi predpisi ostali mrtva črka na papirju. Zato se inšpekcijski nadzor izvaja na vseh upravnih področjih, kjer javni interes narekuje ali prepoveduje oziroma omejuje naslovníkom določeno ravnanje. Izvajanje predpisov pomeni aktivno ravnanje zavezancev, spoštovanje predpisov pa pomeni izogibanje ravnanjem, ki bi pomenila kršitev predpisov. Delovanje inšpektoratov ima represivno funkcijo, podobno policiji in državnemu tožilstvu, zato mora biti ločeno od drugih delov uprave. Represivni ukrep se mora dosledno uporabiti predvsem takrat, ko kršitelj krši predpis zavestno in namenoma.

Vendar kot ves upravni nadzor, predvsem pa inšpekcijski nadzor ne sme biti le represivna dejavnost, saj je učinkovitost pri ljudeh, nujno omejena. Represivna dejavnost je po naravi stvari omejena le na posamezne primere, nastopa pa le takrat, ko je škoda že nastala. Zato inšpekcijska dejavnost nastopa preventivno, da se prepreči nezakonito delovanje in pomanjkljivosti pri izvajanju predpisov (Pirnat 1984b, 39).

4.6.8.2 Preventivno delovanje inšpektorata

Inšpektorati izvajajo represivne in preventivne ukrepe kot svojo temeljno obliko delovanja. Torej morajo organi za inšpekcijsko nadzorstvo opravljati poleg strokovne nadzorne in represivne funkcije, tudi preventivno funkcijo, ki mora biti vgrajena v njihovem vsakdanjem delu. Preventivne funkcije inšpekcijskih služb so po mnenju Bostiča strokovno svetovalno delo, s katerim pomagajo državljanom in podjetjem. Druga pomembna funkcija je preventivna – to je nudenje strokovne pomoči vsem ljudem, da najlažje in najuspešnejše uresničujejo svoje zakonske pravice in obveznosti. Z vzgojno funkcijo kot najučinkovitejšim elementom preventivne dejavnosti pa inšpekcijske službe s svojim ustvarjalnim delom in pravilnim nastopanjem vplivajo na utrjevanje in razvijanje zavesti in samodisciplino posameznih subjektov. Za preventivno delovanje organov za inšpekcijsko nadzorstvo se šteje še organiziranje stalnih in neposrednih stikov s predstavniki organizacij zaradi dajanja napotkov za pravilno

izvajanje zakonskih predpisov in redno obveščanje o posameznih nezakonitih dejanjih (Bostič 1986).

Preventivna funkcija inšpektorjev se kaže glede na:

- ukrepanje, tako da preprečijo škodljive posledice, ki bi lahko nastale zaradi kršitev zakona in drugih predpisov in splošnih aktov
- inšpektor je dolžan opozarjati tako na primere nezakonitega ravnanja in na pomanjkljivosti pri izvajanju predpisov in ukrepov kot tudi na škodljive posledice takega ravnanja in predlagati ustrezne ukrepe za preprečevanje takih pojavov
- varovanje potrošniških interesov z neposrednimi pregledi
- prijave ljudi so ena izmed najbolj intenzivnih neposrednih oblik sodelovanja inšpekcijskih služb z državljani

Preventivna funkcija organov za inšpekcijske službe pa nikakor nima prednosti pred njihovo represivno funkcijo. Gre samo za eno izmed njihovih ne povsem priznanih obveznosti, ki skupaj z represivnim nastopanjem pogojujejo učinkovitost sistema inšpekcijskega nadzora. V formalno pravnem smislu je preventivna funkcija organov za inšpekcijo nadzorstvo še vedno zapostavljena, zato še ni v praksi na splošno uveljavljena.

Strojin opredeli tri različne funkcije inšpekcijskega nadzorstva: **svetovalno, vzgojno in instruktivno.**

– **Svetovalna funkcija**

V okviru svetovalne funkcije obrazloži, da je dolžnost inšpektorja, da svetuje, obvešča in napoti zavezance ter druge osebe, kako lahko najbolj dosledno zavarujejo svoje interese, kako naj izvršujejo svoje obveznosti, ki izhajajo iz zakonov in predpisov, katerih izvajanje je pod inšpekcijskim nadzorstvom.

– **Vzgojna funkcija**

Vzgojna funkcija pomeni, da inšpektor predstavlja važen element preventivne dejavnosti inšpektorjev. Dejavnost se izraža za vzgojno, ko inšpektorji s svojim delom,

vzgledom in obnašanjem pozitivno vplivajo na obnašanje ljudi, da spoštujejo pravno regulativo.

– **Instruktivna funkcija**

Inšpektorjeva dolžnost je dajanje strokovnih in upravnih navodil ter smernic, kako naj s posamezni subjekti najuspešnejše in pametno uporabljajo in izvajajo zakone in druge predpise (Strojin 1996a, 41–42).

Vloga inšpektorja je, da opravlja svoje naloge tako, da pri izvrševanju svojih pooblastil posega v delovanje pravnih fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora.

Nadzorni ukrepi in cilji organov za inšpekcijsko nadzorstvo morajo težiti k odpravi nezakonnosti in pomanjkljivosti s pomočjo represivnih ali preventivnih ukrepov. Njihov namen mora biti, da s svojimi preventivnimi, represivnimi ali drugimi dogovorjenimi ukrepi dosežejo, da bo najučinkoviteje varovan splošni interes (Bostič 1986, 106).

Inšpekcije želijo delovati preventivno, zato tako tudi ukrepajo. Odgovarjajo na vprašanja posameznikov, podjetij in inštitucij, ki jih zanima karkoli v zvezi z delovanjem inšpekcije. Poleg tega preko različnih medijev obveščajo javnost o ugotovljenih nepravilnostih in posledicah kršitev (Jerovšek in Kovač 2008, 186).

5 TRŽNI INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE

V liberalnih tržnih gospodarstvih in demokratičnih družbah imajo poleg nosilcev politike varstva potrošnikov, kot so država, ki ima legitimno pravico regulirati trge, proizvajalci, potrošniške organizacije, trgovci, pravosodni organi, v tej verigi inšpekcijske službe posebno določeno vlogo.

Varovati morajo interese potrošnikov²⁵ na vseh področjih, kjer bi lahko bili interesi potrošnikov ogroženi, kadar gre za njihovo varnost, zdravje, ekonomske interese in njihove pravice. Ker zakoni niso samemu sebi namen, morajo biti napisani, da služijo svojemu namenu in da se lahko potem dejansko uresničujejo.

Tržni inšpektorat Republike Slovenije (v nadaljevanju: TIRS) je organ v sestavi²⁶ Ministrstva za gospodarstvo in opravlja nadzor nad poslovanjem in delovanju zakonitosti, namembnostjo ter gospodarno in učinkovito rabo zakonov, ki urejajo odnose na trgu. Z vključitvijo Slovenije v Evropsko unijo so pridobili številne nove pristojnosti na področju prostega pretoka blaga. Deluje samostojno in neodvisno ter po pravilih, ki jih določa Ustava Republike Slovenije.

Sam postopek pa določajo naslednji zakoni:

- Zakon o tržni inšpekciji²⁷
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru²⁸, ki dopolnjuje določbe Zakona o tržni inšpekciji in se uporablja samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena z Zakonom o tržni inšpekciji;

²⁵ Potrošniki so ena od dveh skupin (druga skupina subjektov so ponudniki, ki ponujajo blago in storitve) subjektov, ki se srečujeta na trgu, ti povprašujejo po blagu in storitvah, ker želijo blago oziroma storitve porabiti v svojem procesu obstajanja, bivanja. Od tod tudi izraz potrošnik. Potrošnik ni vedno kupec in kupec ni nujno, da je vedno potrošnik. Obe skupini subjektov nastopata na trgu druga proti drugi (Možina 2002, 27). Zakon o varstvu potrošnikov (ZVPot; Ur. l. RS, št. 98/2004-UPB2, 126/2007, 86/2009) opredeljuje potrošnika kot fizična oseba, ki pridobiva ali uporablja blago in storitve za namene izven njegove poklicne ali pridobitne dejavnosti.

²⁶ Zakon o državni upravi v 21. členu (ZDU-1, Ur. l. RS, št. 113/2005-UB4, 48/2009) določa da se organi v sestavi ustanovijo za upravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, **nalog inšpekcijskega in drugega nadzora**, ter nalog na področju javnih služb. Pomen in namen oblikovanja organov v sestavi je v tem, da se zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog, ter da se zagotovi višja stopnja strokovne samostojnosti iz razloga, ker imajo organi v sestavi specifično naravo nalog in posebna delovna področja.

²⁷ Ur. l. RS, št. 20/1997

²⁸ Ur. l. RS, št. 56/02; 26/07-UPB1

- Zakon o prekrških ²⁹
- Zakon o splošnem upravnem postopku ³⁰, ki se uporablja glede vseh postopkovnih vprašanj, ki niso urejena z ZTI in ZIN.

Na Tržnem inšpektoratu Republike Slovenije delo poteka na sedežu inšpektorata v Ljubljani ter na 14 območnih enotah: v Brežicah, Celju, Dravogradu, Idriji, Kamniku, Kočevju, Kopru, Kranju, Ljubljani, Mariboru, Murski Soboti, Novi Gorici, Novem mestu in Postojni. V sestavi območnih enot zaradi večje učinkovitosti in zagotavljanja večje prisotnosti tržnih inšpektorjev na terenu deluje tudi 11 inšpekcijskih pisarn, in sicer v Domžalah, Lendavi, Ljutomeru, Mozirju, Ormožu, na Ptujju, v Radovljici, Slovenski Bistrici, Šmarju pri Jelšah, Trbovljah in Velenju.

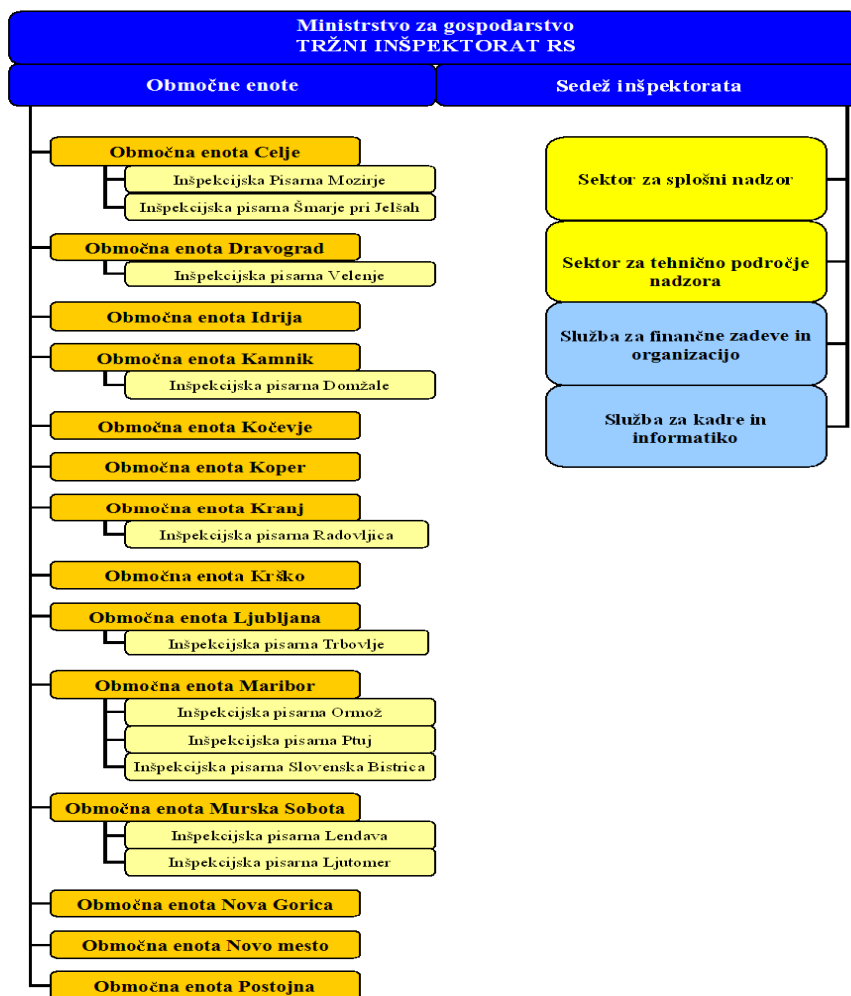
Na sedežu inšpektorata poteka delo v štirih notranjih organizacijskih enotah, in sicer v:

- Sektorju za splošen nadzor,
- Sektorju za tehnično področje nadzora,
- Službi za kadre in informatiko
- Službi za finance in organizacijo.

²⁹ Ur. l. RS, št. 7/2003-UPB4, 86/04, 44/05, 40/06, 17/2008, 108/2009

³⁰ Ur. l. RS, št. 24/2006-UPB2, 126/2007, 65/2008, 8/2010

Slika 5.1: Organigram Tržnega inšpektorata Republike Slovenije



Vir: TIRS (2009d, 101).

Tržni inšpektorat RS vodi in predstavlja glavna tržna inšpektorica. Glavna tržna inšpektorica organizira, usklajuje in vodi delo inšpektorata, skrbi za učinkovito in smotrno opravljanje nalog, razporeja dela, skrbi za delovno disciplino, organizira ustrezne oblike sodelovanja med zaposlenimi in tudi z drugimi organizacijami ter izdaja akte, za inšpektorat v Republiki Sloveniji in v tujini, in izvaja vse oblike komuniciranja s predstavniki medijev. Vodje sektorjev in služb vsebinsko in strokovno pokrivajo posamezna področja delovanja inšpektorata z opravljanjem nalog upravnega in strokovnega dela na zaokroženem delovnem področju inšpektorata. Vodje sektorjev in služb delujejo v skladu z dolgoročnimi usmeritvami in cilji inšpektorata ter v skladu z usmeritvami glavne tržne inšpektorice, kateri so tudi neposredno odgovorni za svoje delo. Vodje območnih enot organizirajo, usklajujejo in vodijo delo enot, skrbijo za učinkovito in smotrno opravljanje nalog, razporejajo delo v enoti, skrbijo za delovno disciplino ter opravljajo strokovno najzahtevnejše naloge. Vodje območnih enot vodijo

območne enote v skladu z usmeritvami glavne tržne inšpektorice, kateri so tudi neposredno odgovorni za svoje delo.

Delo na Tržnem Inšpektoratu je organizirano glede na teritorialno razpršenost, določila Uredbe o delovnem času v organih državne uprave ter navodila o poslovnem času.

Trenutno je zaposlenih na TIRS-u 149 oseb, od tega je 118 inšpektorjev. Tržni inšpektorji imajo pooblastilo za opravljanje svojih nalog na celotnem področju Republike Slovenije, vendar vsak izmed inšpektorjev pozna razmere, na področju, kjer živi in dela.

Tabela 5.1: Število vseh zaposlenih ljudi na Tržnem inšpektoratu RS, v obdobju od leta 2005 do leta 2010

| Leto | Število vseh zaposlenih | Tržni inšpektorji | Drugi uradniki | Strokovno – tehnični delavci |
|------|-------------------------|-------------------|----------------|------------------------------|
| 2005 | 162 | 119 | 14 | 29 |
| 2006 | 147 | 110 | 9 | 28 |
| 2007 | 143 | 109 | 8 | 26 |
| 2008 | 147 | 115 | 6 | 26 |
| 2009 | 147 | 115 | 6 | 26 |
| 2010 | 149 | 118 | 5 | 26 |

Vir. TIRS (2009e, 107).

Iz tabele 5.1 je razvidno, da na tržnem inšpektoratu zaposlujejo večinoma delavce, ki opravljajo neposreden inšpekcijski nadzor, preostali delavci pa ne opravljajo neposrednega inšpekcijskega nadzora, ker opravljajo druga strokovna, administrativna in vodstvena dela. Obseg inšpekcijskega dela se z vsakim letom povečuje, število inšpektorjev pa se je najprej zmanjševalo oziroma v zadnjih treh letih stagnira. Kljub prizadevanjem, da bi se zaposlilo na tržnem inšpektoratu več novih inšpektorjev, je zaposlovanje v državni upravi omejeno ali celo ustavljeno tudi za to kategorijo, vzrok je gospodarska kriza in posledično zaradi krize se varčuje v državni upravi. Število inšpektorjev ni sorazmerno s številom subjektov nadzora. Inšpektorat bi se moral kadrovske okrepiti, da bi lahko bolj poostreno, skrbno in pogosteje izvajal nadzor pri

subjektih, tudi pogosteje in bolj kvalitetno bi opravljali nadzor pri zagotavljanju spoštovanja zakonskih določil, za zagotavljanje pravnega reda.

5.1 Vsebina nadzorstva in delovna področja

»Začetek sleherne dejavnosti mora izhajati iz njenega pomena, brez racionalnega pomena ni in ne more biti hkrati tudi utemeljene potrebe za uvedbo neke dejavnosti, posebej če je ta v javnem interesu« (Bostič 1986, 12).

TIRS v skladu s svojimi pooblastili uresničuje spoštovanje določb zakonov na podlagi nadzora, ki so v pristojnosti TIRS-a

Delovno področje inšpektorata vsebuje naslednja delovna področja:

- **Področja, ki sodijo v splošni del nadzora:** področje varstva potrošnikov, dela na črno, obrtne dejavnosti, nepremičninskega posredovanja, gostinstva in turizma, omejevanja porabe alkohola, omejevanja porabe tobačnih izdelkov, trgovina na drobno izven poslovnega prostora, e-prostora, varstva avtorskih in sorodnih pravic, označevanja obutve in tekstilnih izdelkov, zakonsko določenih cen in prodaje pirotehničnih izdelkov na črno.
- **Na področju tehničnega nadzora** je nadzor nad proizvodi z vidika splošne varnosti (preverjajo skladnost proizvodov na slovenskem trgu in preizkušajo proizvode glede njihovih bistvenih varnostnih zahtev) s področij električne opreme, strojev, osebne varovalne opreme, plinskih naprav, gradbenih proizvodov in proizvodov, za katere velja Zakon o splošni varnosti proizvodov, radijske in telekomunikacijske terminalske opreme, električne opreme z vidika elektromagnetne združljivosti, aerosolnih razpršilnikov, predpisov o ravnanju z odpadno električno in elektronsko opremo ter radijske in telekomunikacijske terminalske opreme, izkoristka oljnih kotlov in rekreacijskih plovil.

Pristojnosti in naloge so določene s 40 zakoni, nekateri so v celoti, nekateri pa le delno v pristojnosti nadzora inšpektorata, in z več kot 80 podzakonskimi predpisi. Pomembnejši zakoni, ki urejajo pristojnosti in pooblastila inšpektorata na področju

varstva potrošnikov, so: Zakon o varstvu potrošnikov³¹, Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah³², Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi praksami³³, Zakon o potrošniških kreditih³⁴.

Pomembna predpisa, ki urejata tehnične zahteve za proizvode, sta Zakon o tehničnih zahtevah za proizvode in o ugotavljanju skladnosti³⁵, na podlagi katerega so v pravni red Republike Slovenije prevzete direktive Novega pristopa in nekatere druge direktive, ter Zakon o splošni varnosti proizvodov³⁶, ki povzema določbe Direktive o splošni varnosti proizvodov (2001/95/EC).

V delo TIRS-a se vključuje ravnanje po prevzetih tujih pravnih virih:

- Uredba (ES) št. 764/2008, ki določa postopke za uporabo nacionalnih tehničnih pravil za proizvode, ki se zakonito tržijo v drugi državi članici
- Uredba (ES) št. 765/2008, ki določa zahteve za akreditacijo in nadzor trga v zvezi s trženjem proizvodov

Njihov glavni cilj je opravljati svoje delo zakonito, v skladu s predpisi in s tem pomagati podjetjem, potrošnikom in podjetnikom pri delovanju na slovenskem trgu, želijo ustvariti enake pogoje za opravljanje dejavnosti, obenem pa zaščititi potrošnika v odnosu do močnejšega partnerja – gospodarskega subjekta. S svojim delom zagotavljajo, da omenjeni subjekti spoštujejo zakone in predpise na področjih, na katerih delujejo, hkrati pa se s tem zagotavljajo stabilne in urejene razmere na trgu. Kot pomemben vir pa pripomorejo informacije, ki jim zagotavljajo kakovostnejše in učinkovitejše opravljanje njihovega dela. Eden takšnih virov so prijave in pobude, ki jih prejemajo in rešujejo vsakodnevno. Potrošniki zato skupaj z izkušnjami tržnih inšpektorjev sooblikujejo usmeritve dela Tržnega inšpektorata Republike Slovenije.

³¹ Ur. l. RS, št. 98/2004-UPB2, 126/2007, 86/2009

³² Ur. l. RS, št. 16/2007-UPB3, 68/2008

³³ Ur. l. RS, št. 53/2007

³⁴ Ur. l. RS, št. 77/2004-UPB1, 111/2007

³⁵ Ur. l. RS, št. 99/2004-UPB1

³⁶ Ur. l. RS, št. 101/2003

5.2 Naloge in vloga TIRS-a

Glavna naloga je izvajanje nadzora, tako da se izvršuje slovenska zakonodaja s področij varstva potrošnikov, varnosti proizvodov, trgovine, gostinstva, obrti, storitev, cen, turizma, varstva konkurence, varstva avtorskih pravic.

Tržni inšpektorji imajo dve pomembni vlogi:

- odkrivanje nepravilnosti
- izrekanje inšpekcijskih ukrepov

Ena od nalog Tržnega inšpektorata RS je tudi zagotoviti spoštovanje pravic potrošnikov, tako z nadzorom nad poslovanjem podjetij in podjetnikov kot tudi z reševanjem potrošniških sporov. Za doseg te naloge ima Tržni inšpektorat RS na voljo tako izdajo upravne odločbe, s katero podjetju npr. prepove prodajo ali oglaševanje, ali pa podjetju naloži, da ugoti potrošnikovemu zahtevku. Od začetka leta 2005 ima Tržni inšpektorat RS, kot prekrškovni organ, možnost zoper podjetje ukrepati tudi z izrekom kazenske sankcije – globe.

Širjenje pristojnosti Tržnega inšpektorata RS na področju varstva potrošnikov se odraža tudi v vse večjem obsegu izvedenega inšpekcijskega nadzora na področju varstva potrošnikov. Podobne trende je mogoče pričakovati tudi v prihodnje, saj je v vmesnem času Tržni inšpektorat RS postal tudi eden od pristojnih organov v Sloveniji, ki so zadolženi za sodelovanje na področju varstva potrošnikov v primerih, ko se potrošniki, katerim ravnanje podjetja povzroči škodo ali bi jim utegnilo povzročiti škodo, nahajajo v drugi državi članici kot samo podjetje-kršitelj.

5.2.1 Ukrepi tržnih inšpektorjev

ZIN³⁷ v 33. členu določa **preventivne ukrepe** inšpektorja. Omenjeni člen določa, da inšpekcije s ciljem preventivnega ukrepanja:

- odgovarjajo na pisna vprašanja posameznikov, podjetij in institucij, ki se nanašajo na delovanje inšpekcij;

³⁷ Ur. l. RS, št. 56/2002, 26/2007, 4/32007

- preko medijev obveščajo javnost o ugotovljenih nepravilnostih, ter o posledicah kršitev zakonov in drugih predpisov,
- na druge načine delujejo v smislu osveščanja javnosti
- če inšpektor odkrije pri opravljanju inšpekcijskega nadzora nepravilnosti in oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep, ima pravico, da najprej le ustno opozori na nepravilnosti ter na njihove posledice in določi rok za njihovo odpravo. Če pravilnosti niso odpravljene v določenem roku, inšpektor izreče druge ukrepe v skladu z zakonom.

Poleg pristojnosti, ki jih imajo tak tržni inšpektorji kot tudi vsi inšpektorji po zakonu o inšpekcijskem nadzoru, so naloge inšpekcijskega nadzorstva Tržnega inšpektorata določene v mnogih zakonih in podzakonskih predpisih, ki so v pristojnosti nadzora TIRS-a.

Pri preverjanju svoje druge hipoteze, ki govori o preventivnem delovanju Tržnega inšpektorata, se bom osredotočila na preverjanje preventivno delovanja TIRS-a.

5.2.2 Tržni inšpektorat kot prekrškovni organ

Bistveno novost, ki vpliva na področje pristojnosti inšpektorata, je prinesel novi Zakon o prekrških³⁸, ki se je pričel uporabljati 1. 1. 2005. Določa, da o prekrških odločajo sodišča in prekrškovni organi. Z uveljavitvijo ZP-1³⁹ inšpektorati v Sloveniji prevzamejo vlogo prekrškovnega organa, poleg tega je še vedno njihova temeljna vloga izvajanja inšpekcijskega nadzora na svojem delovnem področju. Vloga inšpektorata ni le zgolj v odkrivanju anomalij in prekrškov, ampak tudi v odločanju o prekršku. To pomeni, da tržni inšpektorji, ki opravljajo redne naloge inšpekcijskega nadzora v primeru ugotovljenih prekrškov, hkrati vodijo tudi postopek o prekršku. Inšpektorji tako ne samo da odkrivajo prekrške, temveč o njih tudi odločajo.

³⁸ Uradni list RS, št. 7/2003-UPB4, 86/04, 44/05, 40/06, 17/2008, 108/2009

³⁹ Zakon o prekrških določa, da so prekrškovni organi upravni in drugi državni organi in nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški, in organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so s posebnimi predpisi pooblaščen za odločanje o prekrških. Postopek pred prekrškovnim organom vodi in o njem odloča z zakonom ali podzakonskim aktom pooblaščen uradna oseba tega organa, se pravi - tudi inšpektor. Do uveljavitve tega zakona so sankcije za storjene prekrške izrekli samo sodniki za prekrške.

Inšpektorji so po svoji funkciji pristojni za nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, kot določa 2. člen ZIN, prav tako pa spadajo kot vsi inšpektorji med prekrškovne organe, s tem pa morajo uporabiti pooblastila, ki jih podeljuje ZP-1 (Kerševan 2006, 7).

ZP-1 v 103. členu določa, da inšpektor pri svojem delu nadzoruje ravnanje in delovanje pravnih in fizičnih oseb ter v primeru ugotovitve kršitve predpisov odloča in izreka ukrepe na podlagi svojih pooblastil v okviru inšpekcijskega nadzora, v primeru ko ugotovi dejstva, ki pa so lahko podlaga za izrek prekrška, nato kršitelju izda odločbo prekršku ali plačilni nalog ali podal obdolžilni predlog sodišču.

5.3 Zakon o tržni inšpekciji

Stvarno pristojnost organov tržnega inšpektorata določa Zakon o tržni inšpekciji⁴⁰ (v nadaljevanju: ZTI).

Razdeljen je na 5 poglavij in 26 členov.

SPLOŠNE DOLOČBE (1. – 5. člen)

Zakon o tržni inšpekciji⁴¹ pooblašča tržni inšpektorat za izvajanje nadzora nad **izvajanjem zakonov in drugih predpisov s področja trgovine, obrti, storitev, meril, kakovosti blaga, varstva potrošnikov in varstva konkurence**⁴². V tem delu je tudi opredeljeno, da se inšpektorat ustanovi kot organ v sestavi ministrstva. Vodi ga glavni inšpektor. Za enotno uresničevanje ukrepov sodeluje z ministrstvi pri pripravi predpisov s svojega delovnega področja. Določa tudi časovni rok oddaje poročila o svojem delu ter nalaga inšpektorjem, da zaradi boljše učinkovitosti pri svojem delu sodelujejo z drugimi inšpekcijami.

TRŽNI INŠPEKTOR (6. – 10. člen)

⁴⁰ Ur. l. RS, št. 20/1997

⁴¹ Ur. l. RS, št. 20/1997

⁴² 1. člen ZTI

Zakon pooblašča tržnega inšpektorja za izvajanje neposrednega nadzora, ki je v pristojnosti inšpektorata in določa naslednje pogoje za podelitev naziva tržnega inšpektorja:

- visoka strokovna izobrazba,
- najmanj pet let delovnih izkušenj,
- strokovni izpit za inšpektorja.

Poleg teh pogojev zakon predvideva v tem poglavju redno strokovno izpopolnjevanje na vsaka tri leta, vsebino strokovnega izpopolnjevanja določi minister.

POOBLASTILA IN UKREPI INŠPEKTORJA (11. – 21. člen)

Pravna podlaga za izvajanje inšpekcijskega nadzora so pooblastila. Na podlagi teh pooblastil inšpektorji izrekajo ukrepe, ki so predpisani z ZIN ali so odredeni po uradni dolžnosti.

Pravna oseba, samostojni podjetnik, posameznik ali druga fizična oseba, so po zakonu zavezanci. Zavezanec mora inšpektorju omogočiti nemoteno opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora ali mu predložiti zahtevane listine ali pisna pojasnila in izjavo v roku, ki ga določi inšpektor v zvezi s predmetom nadzora. Če inšpektor naleti na fizični odpor, lahko zahteva pomoč policije.

ZTI daje inšpektorjem pooblastila, ki so potrebna za učinkovito opravljanje nalog pri nadzoru. Pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora je inšpektor pooblaščen, da pri fizični ali pravni osebi, pri kateri opravlja inšpekcijski pregled:

- pregleda blago, poslovne knjige, poslovne prostore, objekte, naprave, delovna sredstva, napeljave, predmete, snovi, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo državnih organov, gospodarskih družb, zavodov, drugih organizacij in skupnosti ter zasebnikov,
- pregleda poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo, kadar se vodijo in hranijo na elektronskem mediju, ter zahteva izdelavo njihove pisne oblike, ki mora verodostojno potrjevati elektronsko obliko,
- zasliši stranke in priče v upravnem postopku,

- pregleda listine, s katerimi lahko ugotovi istovetnost oseb,
- brezplačno pridobi in uporablja osebne in druge podatke iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov, ki se nanašajo na zavezanca in ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora,
- brezplačno vzame vzorce blaga in opravi preiskave vzetih vzorcev,
- brezplačno vzame vzorce materialov in opreme za potrebe preiskav,
- fotografira ali posname na drug nosilec vizualnih podatkov: osebe, prostore, objekte, postroje, napeljave in druge predmete,
- reproducira listine, avdiovizualne zapise in druge dokumente,
- zaseže predmete, dokumente in vzorce v zavarovanje dokazov,
- opravi druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzora.

Pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora lahko inšpektor odvzame dokumentacijo, ki jo potrebuje za obravnavanje dejanskega stanja v obravnavani zadevi, če meni, da obstaja utemeljen sum kršitev zakonov ali drugih predpisov, in če s tem ne ovira dejavnosti fizične ali pravne osebe. O odvzemu dokumentacije izda inšpektor potrdilo, ni pa dovoljeno odvzeti dokumentacije državnih organov, ki je določena kot tajna.

Ravno tako ima inšpektor pravico brez predhodnega obvestila ter brez dovoljenja zavezanca oziroma njegove odgovorne osebe, ne glede na delovni čas, vstopiti v prostore in objekte, ter k opremi in napravam, če z zakonom ni drugače določeno. Zavezanec pa lahko inšpektorju, ki nima odločbe pristojnega sodišča, odkloni vstop v stanovanjske prostore.

Zavezanec mora inšpektorju omogočiti nemoteno opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora. Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora naleti na fizični odpor ali če tak odpor pričakuje, lahko zahteva pomoč policije.

KAZENSKÉ DOLOČBE (22. – 23. člen)

V nadaljevanju zakona so obravnavane še kazenske določbe oziroma višina denarnih kazni, s katerimi inšpektor lahko kaznuje zavezanca. Višina kazni so še vedno navedena v naši prejšnji denarni valuti Tolar.

Pravice in dolžnosti opredeljene v ZTI so zelo podobne oziroma enake tistim, ki jih opredeljuje Zakon o inšpekcijskem nadzoru (organ v sestavi, sodelovanje z drugimi inšpekcijami). Podobno kot v ZIN so tudi v ZTI opredeljena pooblastila inšpektorja (vstop v objekte, pregled dokumentov, delovnih sredstev ...), pravice in dolžnosti inšpektorja. Ta predpis kot materialni predpis hkrati vsebuje določbe glede inšpekcijskega nadzora oziroma potrjuje in ponavlja določbe, ki jih določa ZIN. Vendar pa kot materialni predpis ne ureja področja in pristojnosti izvajanja inšpekcijskega nadzora TIRS-a.

5.4 Inšpekcijski ukrepi tržnih inšpektorjev pri pregledu, ki jih določa zakon o inšpekcijskem nadzoru

Tržni inšpektorji opravljajo nadzor nad spoštovanjem zakonskih in podzakonskih predpisov preko inšpekcijskih pregledov. Če pri takšnem pregledu ugotovi kršitev s področja pristojnosti inšpektorata, mora tržni inšpektor ukrepati v skladu z veljavnimi predpisi in v okviru svojih pristojnosti. ZIN v 32. členu določa ukrepe, ki jih lahko tržni inšpektor odredi:

- odrediti ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v roku, ki ga sam določi;
- izvesti postopke v skladu z zakonom o prekrških,
- odrediti druge ukrepe in opraviti dejanja, za katere je pooblaščen z zakonom ali drugimi predpisi,
- naznaniti kaznivo dejanje ali podati kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti;

Inšpektor mora ob upoštevanju načela zakonitosti odrediti le ukrepe tistih predpisov, ki so v okviru njegove pristojnosti, ne more pa odrediti drugačnih ukrepov, ker zanje nima pravne podlage. Točno je določeno, ali se za kršitev zakona oziroma določenega predpisa predvideva ukrepe ali ne. V primeru, če se jih ne predvideva, nima inšpektor nobene pravne podlage (Pirnati in drugi 2004, 929).

1. upravni (izdaja opozoril ZIN in upravnih odločb)

2. prekrškovni (izrek globe s plačilnim nalogom, globe z odločbo o prekršku, opozorila ZP-1, opomini, obdolžilni predlogi)
3. izvršbeni (prisilna izvršitev izrečenih ukrepov).

V primeru ugotovljenih in dokazanih kršitev zakonskih in podzakonskih predpisov lahko tržni inšpektor *upravno ukrepa*, če mu ustrezni zakoni dajejo takšna pooblastila. Po zakonu o inšpekcijskem nadzoru ima tržni inšpektor na voljo dve obliki upravnega ukrepa: Prvi ukrep je ta, da kršitelja na ugotovljene nepravilnosti samo ustno opozori – ta ukrep se imenuje opozorilo ZIN. Ugotovljene nepravilnosti, izrečeno opozorilo ZIN in rok, do katerega je treba nepravilnosti odpraviti, inšpektor zapiše v zapisnik o inšpekcijskem pregledu. Druga oblika upravnega ukrepa pa je odločba.

Posamezni kršitelj lahko zgolj z enim ali več dejanji krši enega ali več zakonov, znotraj enega zakona pa lahko krši več določil oziroma členov. Vse storjene prekrške mora tržni inšpektor praviloma obravnavati skupaj in kršitelju izreči enotno sankcijo, kot jo predpisujeta ZP-1 in tisti zakon, za katerega je bila kršitev ugotovljena.

Tržni inšpektorji nastopajo tudi kot pooblaščen osebe prekrškovnega organa, v primerih, ko ugotovijo nepravilnost oziroma pomanjkljivost ali kršitev, ki je z zakonom opredeljena tudi kot prekršek. Imajo pooblastilo za izdajo odločbe ali plačilnega naloga. Tržni inšpektor odloča o prekrških po hitrem postopku, vendar ne v primerih, če je z dejanjem nastala telesna škoda,

- če je za prekršek poleg globe predpisana stranska sankcija,
- če prekrškovni organ ali predlagatelj postopka glede na naravo kršitve oceni, da so podani pogoji za izrek stranske sankcije,
- če je treba odločiti o premoženjskopravnem zahtevku,
- proti mladoletnim storilcem prekrškov,
- za prekrške s področja obrambnih dolžnosti, ter v drugih primerih, ko je z Zakonom o prekrških tako določeno.

Tržni inšpektor po uradni dolžnosti, brez odlašanja, hitro in enostavno ugotovi tista dejstva in izbere tiste dokaze, ki so potrebni za odločitev o prekršku.

5.5 Statistični podatki

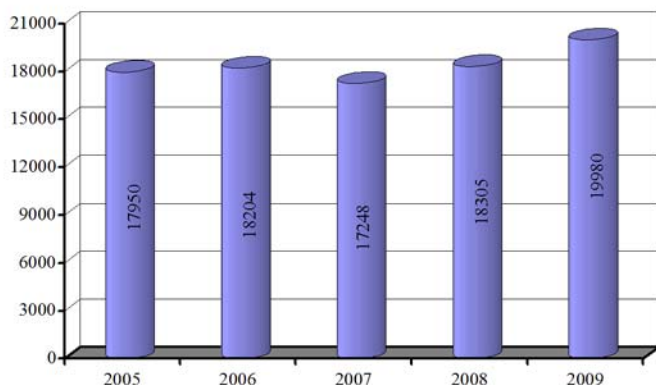
V nadaljevanju bodo navedeni podatki o inšpekcijskih pregledih in ukrepih v obdobju od leta 2005 do leta 2009:

1. število opravljenih inšpekcijskih pregledov
2. število izdanih upravnih ukrepov (upravnih odločb, število izrečenih opozoril po 33. členu ZIN)
3. število prekrškovnih ukrepov (opozorila po 54. členu ZP-1, število izrečenih opominov po 21. členu ZP-1, plačilnih nalogov, odločb o prekršku)

1. Število opravljenih inšpekcijskih pregledov

Tržni inšpektorji so pri nadzoru izvajanja zakonskih in drugih predpisov iz svoje pristojnosti v letu 2005 opravili 17.950 pregledov, leto kasneje 18.204, v letu 2007 so opravili za 956 pregledov manj kot leto poprej. Vendar se je trend v letu 2008 obrnil v naraščanje pregledov, ko je bilo opravljenih 18.305 pregledov. Prav tako se je število pregledov povečalo v letu 2009 na 19.980 pregledov.

Slika 5.2: Skupno število vseh pregledov v obdobju 2005- 2009



Kot je razvidno iz shematičnega prikaza 5.2 števila opravljenih pregledov za obdobje 2005-2009, opravlja Tržni inšpektorat RS v zadnjih petih letih skoraj enako število pregledov, kljub zmanjševanju števila tržnih inšpektorjev.

2. Število izrečenih upravnih ukrepov:

Tabela 5.2: Število izrečenih upravnih ukrepov v obdobju 2005 – 2009

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Opozorila | 1.782 | 1.390 | 1.219 | 1.588 | 1.754 |
| Odločbe | 3.071 | 2.199 | 1.880 | 2.144 | 2.023 |

Vir: TIRS (2009e, 107).

– OPOZORILA

Kot je razvidno v tabeli 5.2, so tržni inšpektorji v letu 2005 izrekli opozorila ZIN v 1.782 primerih, naslednje leto se je število izrečenih opozoril ZIN glede na leto 2005 zmanjšalo za 22 % (izrekli so jih v 1.390 primerih). V letu 2007 so tržni inšpektorji v 1.219 primerih izrekli opomin ZIN, medtem ko so tržni inšpektorji v letu 2008 opozorila ZIN izrekli v 1.588 primerih, kar pomeni v primerjavi z letom 2007 (1.219 opozoril ZIN) povečanje za 30,3 %. Tudi v letu 2009 se je obseg izrečenih opominov poveča glede na prejšnje leto, ko so tržni inšpektorji opozorila ZIN izrekli v 1.754 primerih, kar pomeni v primerjavi z letom poprej rast za 10,5 %.

– ODLOČBE

V letu 2006 so inšpektorji izrekli 2.199 upravnih odločb, v letu 2005 so izrekli 3.071 upravnih odločb ali za 28,4 % manj izrečenih upravnih odločb kot v prejšnjem letu. Leto kasneje, v letu 2007 so tržni inšpektorji izdali 1.880 upravnih odločb, kar pomeni 14,5 % manj izdanih upravnih odločb, kot v letu 2006, ko so izdali 2.199 upravnih odločb. V letu 2009 so izdali manj upravnih odločb kot v letu 2008, saj je bilo tega leta izdanih 2.023 upravnih odločb, kar pomeni 4,3 % manj izdanih odločb, ko so v letu 2008 izdali 2.114 odločb.

3. Število izrečenih prekrškovnih ukrepov

Tabela 5.3: Skupno število izrečenih prekrškovnih ukrepov v obdobju 2005 – 2009

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Opozorila ZP-1 | 2.019 | 2.235 | 2.641 | 2.252 | 2.792 |
| Opomin | 1.532 | 1.514 | 834 | 948 | 954 |
| Plačilni nalog | 1.211 | 1.332 | 1.059 | 1.222 | 1.147 |
| Odločba o prekršku | 463 | 487 | 277 | 460 | 546 |
| Obdolžilni predlog | 166 | 69 | 61 | 17 | 13 |
| Skupaj | 5.391 | 5.637 | 4.872 | 4.899 | 5.457 |

Vir: TIRS (2009e, 107).

V tabeli 5.3 je natančnejša primerjava med številom izrečenih prekrškovnih ukrepov. Obseg opravljenega dela z leti niha, vendar se obseg dela glede izrečenih prekrškovnih ukrepov nekoliko povečuje. V primerjavi z letom 2005 se je v letu 2006 število obdolžilnih predlogov zmanjšalo, kar za 58,4 %. Kot je razvidno iz tabele 6.3, se število izrečenih opozoril po 53. členu ZP-1 od leta 2005 povečuje, le v letu 2008 je opazen upad glede na leto 2007, ko se je število izrečenih opozoril zmanjšalo za 389 opozoril.

Tabela 5.4: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2005

| | 2005 |
|---------------------------|--------------|
| Opozorila | 2.019 |
| Opomin | 1.532 |
| Plačilni nalog | 1.211 |
| Odločba o prekršku | 463 |
| Obdolžilni predlog | 166 |
| Skupaj | 5.391 |

Vir: TIRS (2006a, 11).

Kot je razvidno iz tabele 5.4, so v letu **2005** tržni inšpektorji izrekli 2.019 opozoril ZP-1 in 1.532 opominov. Izdanih je bilo 1.211 plačilnih nalogov, 463 subjektom pa so za storjene prekrške izrekli globo z odločbo o prekršku, v 166 primerih pa je bil zoper kršitelje vložen obdolžilni predlog.

Tabela 5.5: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2006

| | 2006 |
|---------------------------|--------------|
| Opozorila ZP-1 | 2.235 |
| Opomin | 1.514 |
| Plačilni nalog | 1.332 |
| Odločba o prekršku | 487 |
| Obdolžilni predlog | 69 |
| Skupaj | 5.632 |

Vir: TIRS (2007b, 8).

V letu 2006 so tržni inšpektorji izrekli **5.632 prekrškovnih ukrepov** (glej Tabelo 5.5). Od tega so tržni inšpektorji izrekli 1.514 opominov, 2.235 opozoril ZP-1, izdanih je bilo 1.332 plačilnih nalogov, kar pomeni glede na preteklo leto povečanje za 10 % (v letu 2005 so izdali 1.211 plačilnih nalogov). Izdali so 487 odločb o prekršku in zoper 69 subjektov vložili obdolžilni predlog.

Tabela 5.6: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2007

| | 2007 |
|---------------------------|--------------|
| Opozorila ZP-1 | 2.641 |
| Opomin | 834 |
| Plačilni nalog | 1.059 |
| Odločba o prekršku | 277 |
| Obdolžilni predlog | 61 |
| Skupaj | 4.872 |

Vir: TIRS (2008c, 7).

Iz tabele 5.6 je razvidno, da je bilo v **letu 2007 izdanih vse skupaj 4.872 prekrškovnih ukrepov**, od tega je bilo izrečenih 2.641 opozoril ZP-1 in 834 opominov. Za storjene prekrške so tržni inšpektorji 1.059 subjektom izrekli globo s plačilnim nalogom, 277 subjektom pa so za storjene prekrške izrekli globo z odločbo o prekršku, v 61 primerih pa je bil zoper kršitelje vložen obdolžilni predlog.

Tabela 5.7: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2008

| | 2008 |
|---------------------------|--------------|
| Opozorila ZP-1 | 2.252 |
| Opomin | 948 |
| Plačilni nalog | 1.222 |
| Odločba o prekršku | 460 |
| Obdolžilni predlog | 17 |
| Skupaj | 4.899 |

Vir: TIRS (2009d, 6).

V letu 2008 (glej Tabela 5.7) so tržni inšpektorji izrekli 4.899 prekrškovnih ukrepov, od tega so v 2.252 primerih izrekli samo opozorilo ZP-1, v 948 primerih je bil kršiteljem izrečen opomin, v 1.222 primerih je bila kršiteljem izrečena globa s plačilnim nalogom, v 460 primerih je bila kršiteljem izrečena globa z odločbo o prekršku, medtem ko je bil v 17 primerih zoper kršitelje vložen obdolžilni predlog. Število prekrškovnih ukrepov je v letu 2008 glede na leto 2007 naraslo za 0,6 %, ko je bilo vse skupaj izrečenih 4.872 ukrepov.

Tabela 5.8: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2009

| | 2009 |
|---------------------------|--------------|
| Opozorila ZP-1 | 2.792 |
| Opomin | 954 |
| Plačilni nalog | 1.147 |
| Odločba o prekršku | 546 |
| Obdolžilni predlog | 13 |
| Skupaj | 5.452 |

Vir: TIRS (2010e, 5).

V letu 2009 je bilo tako 5.689 prijav, opravljenih je bilo 19.980 pregledov, v upravnem postopku je bilo izrečenih 3.777 upravnih ukrepov (1.754 opozoril ZIN in 2.023 upravnih odločb), v prekrškovnem postopku pa 5.452 prekrškovnih ukrepov (2.792 opozoril ZP-1, 954 opominov, 1.147 glob s plačilnim nalogom, 546 glob z odločbo o prekršku ter podanih 13 obdolžilnih predlogov (glej Tabela 5.8).

Tako je v primerjavi z letom 2008, opravil v letu 2009 več dejanj kot preteklo leto, in sicer za 9,2 % več pregledov, za 2,0 % je več izrekel upravnih ukrepov in za 11,3 % več prekrškovnih ukrepov.

6 NEPOŠTENE POSLOVNE PRAKSE

6.1 Splošno

Zavajajoče oglaševanje je prepovedano. To je vsako oglaševanje izdelkov ali storitev, ki vsebuje nejasnosti, čezmerna pretiravanja ali druge podobne zavajajoče sestavine in izkorišča dejstvo, da potrošniki nimajo ustreznih izkušenj ali znanja. Še posebej pa so v naši zakonodaji zaščiteni otroci. Podjetje ne sme uporabljati nepoštenih poslovnih praks pred, med in po sklenitvi posla, povezanega z nakupom izdelka ali storitve. Med nepošteno poslovno prakso sodijo tudi zavajajoče oglaševanje, navajanje napačnih podatkov ali informacij ter prikrivanje pravih podatkov o izdelku ali storitvi.

Oglaševanje blaga ali storitev ne sme biti v nasprotju z zakonom, ne sme biti nedostojno ali zavajajoče, tako se mora oglaševati v slovenskem jeziku. Nepošteno poslovno prakso prepoveduje Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami, ki je nastal na podlagi določil evropske direktive⁴³, ki so jo v svoje nacionalne zakonodaje povzele vse članice Evropske unije. Evropska unija je želela s sprejetjem te direktive doseči enotno ureditev varstva potrošnikov na tem področju. Med nepošteno poslovno prakso se uvršča zavajanje potrošnika z naštevanjem napačnih informacij o naravi ali glavnih značilnostih izdelka, o ceni izdelka, in napačne ali zavajajoče informacije o pravicah, ki jih ima potrošnik na podlagi zakonodaje glede pravice do odstopa od pogodbe, garancije, zamenjave blaga, uveljavljanja stvarne napake. Med nepošteno poslovno prakso tudi sodi nadlegovanje, siljenja k sklenitvi posla, uporaba grozečega ali žaljivega jezika ter podobne oblike nedopustnega vplivanja na odločanje potrošnika. Prepovedano je tudi izkoriščanje nesrečnega dogodka ali okoliščin, ki potrošniku zmanjšujejo sposobnost kontrole. Oglaševanje natančneje ureja Zakon o medijih⁴⁴, ki prepoveduje oglaševanje, ki bi škodilo interesom potrošnikov.

⁴³ Direktiva evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L št. 149 z dne 11. 06. 2005, str. 22).

⁴⁴ Ur. l. RS, št. 35/2001, Ur.l. RS, št. 54/2002 Skl.US: U-I-177/02-5, 62/2003, 73/2003, Odl.US: U-I-177/02-15, 113/2003 Odl.US: U-I-181/01-12, 16/2004 Odl.US: U-I-106/01-27, 123/2004 Odl.US: U-I-207/01-20, 96/2005-ZRTVS-1, 60/2006, 69/2006-ZOIPub, 110/2006-UPB1, 36/2008-ZPOmK-1

6.2 Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami

S 1. decembrom 2007 se je začel uporabljati Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami⁴⁵ (v nadaljevanju: ZVPNPP). V slovenski pravni red prenaša Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. 5. 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu.

Uporablja se za vse poslovne prakse v razmerju med trgovci in potrošniki. S tem zakonom zakonodajalec podrobneje ureja področje nepoštenega poslovanja podjetij v razmerju do potrošnikov, s tem ko je navedel vrsto poslovnih praks, ki že po samem zakonu štejejo za nepoštene in kot take nedovoljene. Tako nov zakon opredeljuje tudi zavajajoče oglaševanje kot nepošteno poslovno prakso, še najbolj pomembno pa je, da širše opredeljuje zavajajoče ravnanje podjetja v smislu dejanja oziroma opustitev, kar pa je bilo do sprejetja te opredelitve izven dosega Zakona o varstvu potrošnikov. Vse do sprejetja ZVPNPP je bilo področje zavajajočih praks precej ohlapno in fragmentirano urejeno, ker so to področje urejala le posamezna vprašanja in področna vprašanja nepoštenih poslovnih praks.

ZVPNPP se nanaša izključno na razmerja med podjetji in potrošniki, pri tem pa pri definiciji pojmov “podjetje” in “potrošnik” v celoti sledi zakonu o varstvu potrošnikov (v nadaljevanju ZVPot). Potrošnik je torej tudi po ZVPNPP fizična oseba, ki pridobiva ali uporablja blago in storitve za namene, ki niso povezani z njeno poklicno ali pridobitno dejavnostjo; pod podjetja pa se štejejo tudi samostojni podjetniki ter druge fizične osebe, ki opravljajo pridobitno dejavnost, pa tudi zavodi in druge organizacije, ki zagotavljajo potrošnikom blago ali storitve. Pojem “poslovne prakse podjetij v razmerju do potrošnikov” je definiran zelo široko. Po ZVPNPP se za takšne prakse štejejo vsa dejanja, opustitve, ravnanja, izjave ali tržno komuniciranje podjetij, vključno z oglaševanjem in trženjem, ki so neposredno povezani s promocijo, prodajo ali dobavo blaga ali storitev potrošnikom. Glede na to, da je pretežni del delovanja podjetij usmerjen v prodajo blaga ali storitev, bo torej odločilni kriterij pri presoji, ali gre za poslovne prakse v smislu ZVPNPP, posrednost oziroma neposrednost povezave med ravnanjem podjetja in promocijo ali prodajo izdelkov. Prepoved nepoštenih poslovnih

⁴⁵ Ur. l. RS, št. 57/2007

praks velja za vse faze odnosa med podjetjem in potrošnikom, za obdobja pred, med in po sklenitvi posla, ki je povezan z nakupom blaga ali storitve. To pomeni, da se mora podjetje vzdržati nepoštenega ravnanja, ko blago ali storitev ponuja, promovira in oglašuje, ko sklepa s potrošnikom pogodbo, ko dobavlja blago ali opravlja storitev in ko npr. rešuje potrošnikov garancijski ali jamčevalni zahtevek iz naslova odgovornosti za napake na blagu ali storitvah.

Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi praksami opredeljuje **nepošteno poslovno prakso** kot prakso, ki nasprotuje zahtevam poklicne skrbnosti in v zvezi z izdelkom, bistveno izkrivlja ali bi lahko izkrivljala ekonomsko obnašanje povprečnega potrošnika, ki ga doseže, ali mu je namenjena. Kadar je poslovna praksa namenjena posebni ciljni skupini, kot so starejši ljudje ali otroci, se presoja, ali izkrivlja oziroma bi lahko izkrivljala ekonomsko obnašanje povprečnega člana te skupine⁴⁶. V zvezi s to opredelitvijo se šteje za izdelek tako blago kot tudi storitev. Iz tega tudi sledi, da ZVPNPP zasleduje pristop k varstvu potrošnikov, ki od potrošnika zahteva, da se odloči o določenem nakupu blaga ali storitve na podlagi dovolj natančnih in primerno obsežnih informacij, ki jih mora dobiti od ponudnika blaga ali storitve.

ZVPNPP posebej podrobno obravnava dva tipična primera nepoštenih poslovnih praks: zavajajoče poslovne prakse in agresivne poslovne prakse:

Nepoštene poslovne prakse so opredeljene v ZVPNPP kot tiste prakse, ki so zavajajoče ali agresivne. V ZVPNPP nepoštene poslovne prakse ločuje oziroma deli na **zavajajoča dejanja** ali **zavajajoče opustitve**.

- **Zavajajoče dejanje** predstavlja poslovna praksa, ki vsebuje napačne informacije in je torej neresnična, ter tudi poslovna praksa, če vključno s celotno predstavitvijo zavaja ali bi utegnila zavajati povprečnega potrošnika, četudi je informacija točna glede enega ali več naštetih elementov, ter v vsakem primeru povzroči ali bi lahko utegnila povzročiti, da poprečen potrošnik sprejme odločitev o poslu, ki je sicer ne bi sprejel.
- Kot **zavajajočo opustitev** zakon opredeljuje poslovno prakso, *kjer podjetje izpusti bistvene informacije, ki jih glede na dejanske okoliščine povprečen*

⁴⁶ 4. člen ZVPNPP

potrošnik potrebuje za sprejem odločitve o poslu, in prav s tem povzroči ali bi utegnila povzročiti, da potrošnik sprejme odločitev o poslu, ki je sicer ne bi sprejel.

Namen prepovedi zavajajočih dejanj in zavajajočih opustitev je, da se od podjetja zahteva pozitivno ravnanje razkritja vseh informacij.

ZVPNPP nepošteno poslovne prakse brez izjeme prepoveduje, jih opredeljuje kot prekrške in zanje predvideva globe.

6.3 »Nepoštena poslovna praksa« v resničnem življenju

Na poslovne prakse velikokrat vplivajo ali celo manipulirajo ravno določeni elementi, kot je blagovna znamka, in s tem poskušajo z namenom vplivati na potrošnika. Običajno poslovne prakse vsebujejo kombinacijo strategij pristopa k potrošniku. Zato je težko postaviti mejo, kje je še dopustno prepričevanje potrošnika in kje prihaja do njegovega znatnega oškodovanja. Kako določiti mejo, da je potrošnik kupil v resnici nekaj, česar v odsotnosti reklame oziroma neke oglaševalske akcije ne bi kupil. Ali je to dopustno, da potrošnika npr. trgovec prepričuje ali gre zgolj za (dobro) reklamo, ki je vplivala na potrošnika, da je kupil določeno blago, ki ga brez reklame ne bi. Takšen »test« oziroma nadzor opravi TIRS, ko ugotovi, če je v tem primeru trgovec ravnal pravilno oziroma v skladu z zakonodajo.

Nekateri primeri zavajajočih poslovnih praks, ki vedno veljajo za nepošteno, so: Če podjetje lažno zatrjuje, da bo blago ali storitev na voljo zelo omejen čas ali da bo na voljo samo pod posebnimi pogoji zelo omejen čas, s čimer potrošnika sili k takojšnji odločitvi in mu omejuje možnost ali čas za izbiro na podlagi informacij.

Primer:

Podjetje objavi poseben popust, ki naj bi veljal le zelo kratko časovno obdobje, nato pa enak popust ponudi tudi po preteku tega obdobja. Če podjetje pravice, ki jih imajo potrošniki po zakonu, predstavlja kot posebnost ponudbe. Primer: pri prodaji na daljavo (katalogi, TV-prodaja, internet) podjetje potrošnikom sporoča: "Samo pri tej ponudbi lahko v 15 dneh vrnete izdelek - brez vprašanj!" Gre za pravico, ki jo potrošnikom pri

tovrstnih pogodbah zagotavlja že ZVPot, zato to ni nikakršna posebna ugodnost in je predstavljanje, kot da gre za posebno ugodnost, do potrošnikov zavajajoče. Če podjetje ustanovi, vodi ali spodbuja piramidni sistem pospeševanja prodaje, pri katerem se potrošnik nadeja plačila ali nagrade predvsem zato, ker je v sistem uvedel nove potrošnike, ne pa toliko zaradi prodaje ali uporabe izdelkov. Določba lahko pomeni preizkusni kamen za različne oblike mrežnega marketinga. Če podjetje lažno zatrjuje, da lahko izdelek pozdravi bolezni, motnje v delovanju organov ali telesne hibe. Ob strogi uporabi tega načela s strani inšpektorjev in sodišč bi lahko imeli težave ponudniki različnih "čudežnih" programov in paketov za hujšanje, izboljšanje počutja ipd. (ne glede na to, da za svoje trditve običajno ponujajo dokaze v obliki zagotovil strokovnjakov in izpovedi zadovoljnih kupcev).

6.4 Agresivna poslovna praksa (8. – 10. Člen)

ZVPNPP⁴⁷ pa tudi opredeljuje **agresivno poslovno prakso** kot ravnanje podjetja, pri katerem se z nadlegovanjem, prisilo, vključno z uporabo sile ali nedopustnim vplivanjem bistveno zmanjša ali bi utegnila bistveno zmanjšati svoboda izbire ali ravnanja povprečnega potrošnika v zvezi z izdelkom ter s tem povzroči ali bi utegnilo povzročiti, da potrošnik sprejme odločitev o poslu, ki je sicer ne bi sprejel. Pri tem se upošteva tudi uporaba grozečega ali žaljivega jezika oz. ravnanja, izkoriščanje nesrečnega dogodka ali okoliščin, zaradi katerih je zmanjšana potrošnikova sposobnost presoje, vsaka težavna ovira, ki jo vsili podjetje, ko želi potrošnik uveljavljati svoje pravice⁴⁸.

Tudi tu ni potrebno, da dejansko pride do vpliva na potrošnikovo ravnanje, temveč zadostuje že možnost, da bi do vpliva prišlo.

V 10. členu ZVPNPP so določeni primeri zavajajoče in agresivne in poslovne prakse, ki so v vseh okoliščinah opredeljeni kot nepošteni, torej prepovedani. Med te sodi tudi piramidna prodaja, ko podjetje obljubi privlačne nagrade in s tem prepriča potrošnika, da odkupi zaloga izdelkov in postane njegov »akviziter«.

⁴⁷ Ur. l. RS, št 53/2007.

⁴⁸ 8. člen ZVPNPP

Primer agresivne poslovne prakse:

- Prodajalec prodaja drago kuhinjsko posodo po telefonu. Pri tem pokliče starejšo gospo. Gospa mu pove, da nima denarja za nakup tako drage posode. Prodajalec ji odvrne, da zagotovo ima nekje spravljen denar za svoj pogreb in da lahko z njim kupi posodo.
- V zgornjem primeru gospa še vedno ne pristane na nakup kuhinjske posode. Prodajalec jo zato vsak dan nadleguje po telefonu in ji zagotovi, da bo to počel, dokler ne kupi kuhinjske posode.
- Na Špelina vrata pozvoni neki gospod, ki pojasni, da je prišel opraviti neke meritve zraka, ki so nujno potrebne. Špela mu dovoli vstop. Ko pa gospod vstopi, se izkaže, da gre za prodajalca na domu, ki Špeli skuša prodati svoj rezalnik sadja. Kljub temu, da Špela izrecno izjavi, da je nakup rezalnika ne zanima, prodajalec vztrajno predstavlja izdelek naprej in noče oditi vse dokler Špela ne zagrozi s policijo.
- Gospodu in gospe Božič je med njunim dopustom v Franciji, podjetje dalo kupončka, na katerih je pisalo, da sta zadela veliko nagrado. Podjetje jima je sporočilo, da ju bo njihov predstavnik odpeljal na kraj, kjer lahko prevzmeta nagrado. Božičeva sta v to privolila. Predstavnik ju je odpeljal na oddaljen kraj, od koder se nista mogla vrniti v svoj hotel, saj ni bilo nobenega javnega prevoza. Prisiljena sta bila v ogled dolge predstavitve o nekem počitniškem klubu. Obljubili so jima, da ju odpeljejo nazaj le, če vplačata polog za včlanitev v počitniški klub.
- Ker se je Andreji pokvaril radiator, je poklicala vodovodnega inštalaterja. Na vprašanje, koliko bo popravilo stalo, je vodovodar ob prihodu zagotovil, da približno 80 €. Andreji se je cena zdela razumna, zato je privolila v popravilo. Ko pa je vodovodar s popravilom zaključil, je hotel Andreji zaračunati 300 €. Ker Andreja ni privolila v spremenjeno ceno, ji je vodovodar odklopil pritok tople vode.
- Jaka sklene zavarovanje pri zavarovalni agenciji. Ko pride do škodnega dogodka, skuša Jaka pridobiti zavarovalnino. Zavarovalnica vztrajno ignorira Jakovo pošto in mu ne odgovarja v upanju, da bo Jaka od uveljavljanja svojih pravic odnehal.

- Podjetje izda novo risanko. V svojem oglasu vabi otroke, naj prosijo svoje mame, naj jim kupijo novo risanko.
- Podjetje izdelava novo igračo za otroke. V svojem oglasu neposredno nagovarja starše, naj vendarle kot dobri starši kupijo svojemu otroku njihovo igračo.
- Kot del svoje reklamne akcije prodajalec pošlje Gregorju na dom svojo najnovejšo knjigo, ki je Gregor ni naročil. Zraven priloži dopis, da je za nenaročeno knjigo treba v roku 8 dni plačati 50 €, jo poslati nazaj podjetju ali pa shraniti za 1 teden, dokler njihov predstavnik osebno ne bo dvignil knjige na Gregorjevem domu.
- Podjetje v svojem oglasu predstavi svojo delavko Matejo, ki bo izgubila delovno mesto, če ne bodo prodali dovolj izdelkov. V oglasu podjetje povabi potrošnike, naj kupijo njihove izdelke, da bo Mateja lahko obdržala svoje delovno mesto.
- Tomaž prejme pošto, v kateri mu podjetje sporoča, da je prejel nagrado v višini 10.000 €. Da pa bi mu nagrado dejansko izročili, mora Tomaž podjetju plačati “administrativne” stroške v višini 500 €.

Dobavo nenaročenih izdelkov sicer ureja že Zakon o varstvu potrošnikov, ki tako pošiljko opredeljuje kot reklamno darilo, kar pomeni, da postane potrošnik lastnik takih izdelkov in jih lahko obdrži. Po ZVPNPP bo podjetje za takšno prakso lahko še dodatno kaznovano z globo.

Nepoštena poslovna praksa so tudi:

- lažne obljube, da bo izdelek pozdravil bolezn, motnje v delovanju organov ali telesne napake
- lažne obljube, da bo izdelek pripomogel k zmagi v igrah na srečo:
- nadlegovanje potrošnika po telefonu, elektronski pošti, obiskovanje potrošnika na domu, kljub njegovi izjavi, da tega ne želi;
- predstavitve izdelkov v nakupovalnih centrih, na sejnih ipd., zato morajo podjetja tudi v takih primerih spoštovati določila Zakona o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami.

6.5 Nadzorovanje nepoštenih poslovnih praks

Tržni inšpektorat RS se osredotoča na preverjanje zavajajočih dejanj in sicer predvsem na zavajanje potrošnikov glede cen, načina izračunavanja cen in določenih prednosti blaga in storitev, ki jih podjetja oglašujejo oziroma obljublajo. Prav z morebitnim zavajajočim oglaševanjem oziroma zavajajočo poslovno prakso na področju cen lahko pride do največjih oškodovanj potrošnikov, ki se odzivajo na obljube podjetij, in tako na podlagi zavajajočih informacij sprejemajo svoje odločitve o nakupovanju. Če torej podjetje potrošnika zavaja ali bi ga lahko utegnil zavajati glede cene, načina izračunavanja cene ali določene cenovne prednosti in s tem povzroči ali utegne povzročiti, da povprečen potrošnik sprejme odločitev - tako kupi izdelek zaradi predstavljene cenovne ugodnosti, ki pa ni resnična oziroma je zavajajoča, in drugače sicer ne bi kupil – gre za nepošteno poslovno prakso. Ker smo v času svetovne gospodarske krize, se gospodarski subjekti poslužujejo še bolj agresivnejših prijemov, da bi prodali svoje blago ali storitev, kot je oglaševanje s katerim privabljajo kupce z vsebino oglasa in ceno svoje lastne ponudbe izdelkov ali storitev. Kot drug prijem pa je zaradi namena pospeševanja prodaje in s tem povezane dodatne privlačne akcije, kot so organiziranje nagradnih iger, neresnične cenovne ugodnosti ...

Zlasti starejši ljudje in ljudje z zdravstvenimi težavami so priljubljena tarča zavajajočega oglaševanja in agresivne poslovne prakse, ki izkoriščata njihovo ranljivost. Na zahtevo pristojnega organa mora podjetje predložiti dokaze o resničnosti trditev v oglasu.

Trgovci izkoriščajo potrošnikovo neizkušnost in neznanje v dobičkonosne namene in s tem kršijo tudi določbe 12.b člena ZVPot, tudi kadar v reklamnih oglasih izdelek označijo z dvema cenama, od katerih je višja prečrtana, če se ugotovi, da blago sploh ni bilo v prodaji po višji ceni. Povprečen potrošnik, ki na reklamnih oglasih vidi izdelek označen z dvema cenama, od katerih je višja prečrtana, upravičeno sklepa, da gre za popust. To ima psihološki vpliv na potrošnika, ki sklepa, da naj bi dvojne cene pomenile, da lahko želeno blago kupijo ceneje, kot bi lahko to storili običajno. Trgovec ne sme oglaševati dveh cen za posamezni izdelek, če se blago sploh ni prodajalo po višji ceni.

6.6 Sankcije

Če tržni inšpektor ugotovi, da podjetje uporablja ali namerava uporabiti nepošteno poslovno prakso, mu lahko z *odločbo* prepove uporabo take prakse, če presodi, da bi lahko povzročila oškodovanje potrošnikov. Ukrep lahko predstavlja hud udarec za podjetje, ki je denimo že porabilo znatna sredstva za pripravo in izvedbo oglaševalske akcije, ki se nato izkaže za nedovoljeno. Inšpektor lahko od podjetja tudi zahteva, da v roku največ 8 dni predloži dokaze o resničnosti določenih navedb, ki jih uporablja v svoji poslovni praksi. Če podjetje ne sledi inšpektorjevi zahtevi, se šteje, da sporne navedbe niso resnične. Podjetje, ki uporablja nepošteno poslovno prakso, je lahko pred sodiščem toženo na opustitev takega ravnanja skladno z določbami, ki jih vsebuje ZVPot. Pri tem sodišče lahko odloči tudi, da se sodba na stroške podjetja objavi. Mogoča je tudi izdaja začasne odredbe, s katero se prepove nepoštena poslovna praksa. Tožbo ali predlog za začasno odredbo lahko vloži potrošniška organizacija, poslovno združenje (zbornica), katerega član je toženo podjetje; pa tudi potrošniška organizacija ali javni organ (npr. potrošniški ombudsman) iz druge države članice EU, če ravnanje podjetja lahko prizadene položaj in pravice potrošnikov v tisti državi. 15. člen predvideva višine globe od 3.000 evrov do 40.000 evrov za samostojnega podjetnika, medtem ko višina globe za pravno osebo znaša od 200 evrov do 2.000 evrov za odgovorno osebo pravne osebe in samostojnega podjetnika posameznika, če kršijo 5., 6., 7., 8. in 10. člen ZVPNPP. Tržni inšpektorji so za zagotovitev spoštovanja zakonskih določil uporabili tudi prisilna sredstva, ki jih predpisujeta ZVPNPP in ZVPot (upravne odločbe). Po ZIN pa lahko inšpektorji uporabijo opozorila ZIN.

6.7 Poostren nadzor nad nepoštenimi poslovnimi praksami

6.7.1 Analiza izvedenih nadzorov

Nadzor v letu 2007 in 2008

V letu 2007 in 2008 so tržni inšpektorji izvajali poostren nadzor na področju spoštovanja določb Zakona o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami, ki urejajo področje uporabe oziroma prepovedi uporabe nepoštenih poslovnih praks v razmerju do potrošnikov. Nadzor se je izvajal v letu 2007 in 2008 zaradi aktualnih dogodkov glede višanja cen prehranskih izdelkov. Tega leta je potekala

odmevna akcija nad oglaševanjem popustov oziroma drugih ugodnosti pri nakupu potrošnikov, hkrati pa so nadzorovali označevanje cen na enoto izdelka. Med zakonsko naštetimi elementi, glede katerih poslovna praksa potrošnika zavaja, je: **cena, način izračunavanja in cenovne prednosti.**

Že v letu 2007 so bile zaznavne podražitve različnih izdelkov, takšen trend pa se je nadaljeval tudi v leto 2008. Podražitve so bile posebej opazne na področju prehrabnenih izdelkov. To je botrovalo temu, da so trgovci s tovrstnimi izdelki, da bi povečali prodajo in s tem tudi svoje dobičke, nastopili še posebej agresivno s svojimi oglaševalskimi akcijami, v katerih so ponujali celo vrsto ugodnosti ob nakupu izdelkov v trgovinah. Iz tega razloga je bil poostren nadzor nad oglaševanjem trgovcev in preverjanje ponujanja izdelkov ter oglaševanja različnih ugodnosti različnih izdelkov. Tržni inšpektorji so na podlagi teh ugotovitev izvedli nadzor preverjanja poimenovanih akcij in vsebin slovarjev, ki so jih pripravili trgovci za potrošnike (bonus cena, »mega« cena, totalno nizka cena, najcenejši v Slovenji, garantirano nizka cena, XXL cena ...).

Skozi celo leto 2008 so tržni inšpektorji skupaj opravili 1.225 pregledov na področju ZVPNPP.

Tabela 6.1: Število izdanih upravnih ukrepov v letu 2008 na področju ZVPNPP

| Upravni ukrepi | 2008 |
|-----------------------|-------------|
| Upravna odločba | 106 |
| opozorilo | 60 |
| Skupaj | 166 |

Vir: TIRS (2008d, 9-10).

Kot je razvidno iz tabele 6.1, so tržni inšpektorji v letu 2008 izdali 106 upravnih odločb. V 60 primerih so izrekli opozorila na zapisnik.

Tabela 6.2: Število prekrškovnih ukrepov v letu 2008

| Vrsta ukrepa | 2008 |
|---------------------|-------------|
| Plačilni nalog | 67 |
| Odločba o prekršku | 39 |
| Opozorilo ZP-1 | 108 |
| Opomin | 45 |
| SKUPAJ | 259 |

Vir: TIRS (2009d, 8-9).

Kot je razvidno iz tabele 6.2, so tržni inšpektorji v letu 2008 izpeljali zoper kršitelje prekrškovni postopek. Za vse storjene prekrške so inšpektorji v 106 primerih izrekli globo, od tega v 39 primerih z izdano odločbo in v 67 primerih s plačilnim nalogom. V 45 primerih, kjer je šlo za manjše kršitve, so inšpektorji izrekli opomin, v 108 primerih pa so inšpektorji izrekli kršiteljem opozorilo.

Nadzor na področju ZNPnPP v letu 2009

Inšpektorat je v letu 2009 na področju nepoštenih poslovnih praks izvajal nadzor na podlagi prejetih prijav ter v okviru koordiniranih nadzorov. Vseh opravljenih pregledov v letu 2009 po določilih Zakona o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami, je bilo 1.717.

Tabela 6.3: Število izrečenih upravnih ukrepov v letu 2009

| Upravni ukrepi | 2009 |
|-----------------------|-------------|
| Upravna odločba | 81 |
| Opozorilo | 320 |
| SKUPAJ | 401 |

Vir: TIRS (2010e, 8-9).

Kot je razvidno iz tabele 6.3, so tržni inšpektorji v letu 2009 izdali 81 upravnih odločb. V 320 primerih so izrekli opozorila na zapisnik.

Tabela 6.4: Število izrečenih prekrškovnih ukrepov v letu 2009

| Prekrškovni ukrepi | 2009 |
|---------------------------|-------------|
| Plačilni nalog | 34 |
| Odločba o prekršku | 24 |
| Opozorilo ZP-1 | 374 |
| Opomin | 76 |
| SKUPAJ | 528 |

Vir: TIRS (2010e, 5).

Kot je razvidno iz tabele 6.4. so inšpektorji hkrati vodili tudi prekrškovne postopke, v okviru katerih so v 58 primerih izrekli globo. Od tega je bilo 24 odločb in v 34 primerih s plačilnim nalogom. 76 primerih so izrekli opomin, v 374 primerih so inšpektorji izrekli opozorilo ZP-1.

Inšpektorji so opravili po celotni državi meseca aprila, oktobra in novembra tega leta še dodatni nadzor nad oglaševalskimi sporočili in ostalimi nepoštenimi poslovnimi praksami, ki bi bile lahko zavajajoče, z namenom odkrivanja nepoštenih poslovnih praks, in sicer zavajajočih poslovnih praks, za katere štejejo tudi poslovne prakse, ki vsebujejo napačne informacije in so torej neresnične. Poleg nadzora nad zavajajočimi poslovnimi praksami so tržni inšpektorji v okviru nadzora oglaševalskih sporočil spremljali tudi morebitne primere nedostojnega oglaševanja, v okviru nadzora nad poslovnimi praksami podjetij v prodajalnah pa tudi označevanje cen in posledično upoštevanje označenih cen. Tako so v mesecu aprila opravili 168 inšpekcijskih pregledov. Pri tem so odkrili 50 kršitev, kar predstavlja 29,7 % vseh opravljenih pregledov. Poleg tega je bilo ugotovljeno, da podjetja največkrat uporabljajo nepoštene poslovne prakse v obliki navajanja cenovnih ugodnosti, ki se po opravljenem inšpekcijskem pregledu največkrat izkažejo za neresnične. Pri tem podjetja uporabljajo različne metode, kot so različni načini predstavitev cenovnih ugodnosti, in sicer tako, da navedejo dve ceni, višje cene, ki so ponavadi prečrtane in nižje cene, kot tudi navedbo odstotka popusta ali znesek popusta. Odkrili so tudi, da podjetja predstavljajo cenovne ugodnosti v razmerju do cen, po katerih se blago sploh ni prodajalo, npr. navedene so cene dobaviteljev, ali pa so namenoma postavili višje cene blaga, po katerih pa se blago ni prodajalo, saj je bila takoj ponujena tudi ugodnost.

Nadzor, ki so ga nato vršili v mesecu oktobru in novembru, se je nanašal na odkrivanje nepoštenih poslovnih praks, in sicer zavajajočih dejanj in zavajajočih opustitev, poleg tega pa so bili pri nadzoru še pozorni na morebitne agresivne poslovne prakse. Na področju zavajajočih opustitev je to ravnanje podjetja, ki pri oglaševanju nagradne igre navaja zgolj možnost sodelovanja v nagradni igri z nakupom, kljub temu, da obstaja tudi možnost, da posameznik sodeluje v njej brez nakupa (običajno z izpolnitvijo nagradnega kupona). Na področju agresivnih poslovnih praks pa je to ravnanje pooblaščenih servisov, ki v primeru, da ocenijo, da ne gre za garancijsko popravilo, potrošnikom zaračunavajo stroške pregleda izdelka, prinesenega v popravilo iz naslova garancije. V obeh mesecih je bilo opravljenih 188 inšpekcijskih pregledov, pri tem pa so odkrili 28 kršitev, kar predstavlja 14,9 % vseh opravljenih inšpekcijskih pregledov. Podobno kot pri nadzoru, ki so ga opravili v mesecu aprila, je bilo da podjetja še vedno največkrat uporabljajo nepošteno poslovne prakse v obliki navajanja cenovnih ugodnosti, kot tudi to, da podjetja še vedno predstavljajo cenovne ugodnosti v razmerju do cen, po katerih se blago sploh ni prodajalo. Izdanih je bilo 14 upravnih odločb s prepovedjo uporabe nepoštenih poslovnih praks, še v 4 primerih pa so podjetjem bila izrečena zgolj opozorila po ZIN, s katerimi je bil podjetjem postavljen rok za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Zaradi uporabe nepoštenih poslovnih praks je bilo izdanih 9 prekrškovnih odločb z izrekom predpisane globe in 8 plačilnih nalogov s predpisano globo. Poleg tega so inšpektorji izdali še 9 prekrškovnih odločb z izrekom opomina, še v 18 primerih pa so inšpektorji namesto ukrepa kršiteljem izdali opozorilo po ZP-1.

Inšpektorji so v okviru nadzora v mesecih oktobru in novembru opravili 188 inšpekcijskih pregledov. Pri tem so ugotovili 28 kršitev. Ugotovljeno je bilo, da podjetja še vedno največkrat uporabljajo nepošteno poslovne prakse v obliki navajanja cenovnih ugodnosti, ki se po opravljenem inšpekcijskem pregledu največkrat izkažejo za neresnične.

Kontrolni pregledi tržnih inšpektorjev so se nadaljevali tudi v decembru, takoj ko so trgovci pričeli s prodajo tekstilnih izdelkov in obutve po znižanih cenah. Nadzor se je izvajal ves december 2009. V tem času je bilo pregledanih 98 trgovcev. Pri 6 trgovcih so bile ugotovljene kršitve ZVPNPP, v vseh primerih pa je šlo za zavajajoče oglase v prodajalnah:

- Trgovec je objavljala popust na izdelke, ki niso bili nikoli v prodaji po višjih cenah.
- Trgovec je objavljala »popust 70 %«, v inšpekcijskem pregledu pa je bilo ugotovljeno, da je nudil različne odstotke popusta (od 20-70 %).
- Trgovec je objavljala »Popust za vse igrače«, v inšpekcijskem pregledu pa je bilo ugotovljeno, da ni nudil popusta za vse vrste igrač.
- Trgovec je oglaševal »1+1=3«, ni pa navedel, da velja popust le ob nakupu 3 tekstilnih izdelkov ali ob nakupu 3 parov obutve; če je potrošnik kupil kombinacijo tekstila in obutve, popust ni veljal.
- Na oglasu je bilo objavljeno »cena kavbojk + popust se obračuna na blagajni«. V inšpekcijskem pregledu je bilo ugotovljeno, da je cena drugačna od oglaševane.
- Trgovec je oglaševal »SUPER CENA«, kupec pa ni bil seznanjen, kaj ta oglas pomeni.

Tržni inšpektorji so zaradi kršitev ZVPNPP zoper trgovce ukrepali z izdajo upravne odločbe. Izdali so 3 odločbe, s katerimi so prepovedali nepoštene poslovne prakse. V 3 primerih pa so inšpektorji izrekli opozorila po ZIN, saj so trgovci še v času pregleda odstranili sporne oglase. Zoper vse trgovce so inšpektorji tudi prekrškovno ukrepali.

Tržni inšpektorji imajo stalno nalogo spremljanja različnih oblik oglaševanja in v primeru ugotovljenih kršitev tudi ustreznega ukrepanja, tudi v letu 2010. Predmet nadzora v tem letu so različni oglasi in druga reklamna sporočila v sredstvih javnega obveščanja (na televiziji, v časopisih, na radiu, internetu, v trgovinah, gostinskih obratih, jumbo plakatih). Oglaševanje ne sme biti v nasprotju z zakonom, biti mora v slovenskem jeziku in ne sme biti zavajajoče ali nedostojno. Pri primerjalnem oglaševanju mora biti v skladu z določbami zakona, pri tem mora tisti, ki predmet oglašuje primerjalno s konkurenco, imeti vse potrebne dokaze o tem, da je neko blago v določenih lastnostih boljše od primerjanega blaga, ki ga ponuja konkurenca.

Najbolj neposredna oblika zagotavljanja spoštovanja potrošniških pravic pri izvajanju inšpekcijskega nadzora tržnih inšpektorjev, s tem pa tudi njihova preventivna funkcija je reševanje potrošniških reklamacij. Potrošniki, ki se pri uveljavljanju svojih pravic

srečujejo s težavami, se obračajo na TIRS za pomoč pri zagotavljanju njihovih pravic. Reševanje reklamacij z izdajanjem odločb podjetjem je v odsotnosti mehanizmov zunajsodnega reševanja sporov najcenejši in najhitrejši način reševanja sporov, zaradi česar se ga tudi potrošniki poslužujejo vse pogosteje in predvsem bistveno pogosteje, kot reševanja sporov po sodni poti.

Za boljšo predstavo, navajam primere, ki so jih obravnavali tržni inšpektorji, ko so ugotovili kršitve zavajanja potrošnikov in s tem kršenje zakonodaje:

Primer: različno poimenovanje akcij

Že v letu 2007 je tržni inšpektorat začel izvajati akcijo nadzora oglaševanja cen, ker so začeli trgovci vse bolj agresivno oglaševati živilske izdelke. Potrošnike je najbolj motilo spreminjanje cen izdelkov navzgor. Ker nadzor nad spreminjanjem cen zaradi principa oblikovanja cen na slovenskem trgu ni možen, je tržni inšpektorat poostril akcijo oglaševanja trgovcev. Ugotovili so, da so trgovci uporabili namesto klasičnih oblik prikazovanja ugodnosti nakupa v obliki prečrtane visoke cene in pripisane znižane cene oziroma navedbe odstotka popusta ob ceni izdelka, trgovci pa tudi uporabljajo akcije z različnimi poimenovanji teh akcij, kot je: »posebna cena«, »bonus cena«, »vsak dan nizka cena«, »blokirana cena«, »mega cena«, »najcenejši v Sloveniji«, »stop inflaciji«, ki jih ne razumejo in ne vedo njihovega pomena, niti zaposleni v družbi, kaj šele potrošniki. Pojasnila o vsebini akcije in obliki ugodnosti, ki naj bi jih ponujali potrošnikom, namreč niso imeli na voljo nikjer v prodajalnah in ob prodajnih policah teh trgovin. Njihova nejasnost je, po ugotovitvah TIRS-a, pomenila zavajajoče oglaševanje. V okviru nadzora so pregledovali tako tiskane oglase, ki so jih trgovci poslali na domove potrošnikov. Oglaševanja trgovcev so preverjali vsako leto, tudi v letih 2008, 2009 in 2010.

UČINEK: Tržni inšpektorat pa je le dosegel, da so sedaj pojasnila poimenovanj akcij vidna na vhodih prodajaln, razlage poimenovanj imajo tudi na njihovih spletnih straneh. Pojasnila različnih poimenovanj akcij ter oblik ugodnosti dveh največjih trgovcev v Sloveniji, Spar in Mercator - ki ju prikazujem v Prilogi B in v Prilogi C. Trgovska družba Tuš kot tretji trgovec pa nima objavljenih na svojih spletnih straneh nobenih pojasnil in obrazložitev svojih akcij, pa tudi v njihovih trgovinah pri vhodih niso opazne tabele s pojasnili.

Primer: klimatske naprave

V mesecu juliju 2010 je trgovska družba Interspar oglaševala v njihovih oglaševalskih letakih klimatske naprave Panasonic Inverter CS/CU-UE12JKE (v času, ko so bile v Sloveniji zelo visoke temperature). Redne cene takšnih klimatskih naprav so okoli 700 evrov, Interspar pa jih je oglaševal po znižani ceni 489 EUR. Naj le omenim, da je ta začela veljati v sredo 21. 07. 2010. Že isti dan, ko se je začela akcija klimatskih naprav, takoj ko so odprli trgovine Interspara ob osmi uri zjutraj, teh klimatskih naprav ni bilo več na voljo. Potrošniki, ki niso dobili omenjenih klimatskih naprav, so se obrnili na Tržni inšpektorat RS, ki je nato preveril kršitev. Ugotovili so, da je šlo pri tem za zavajajoče oglaševanje, saj je Interspar zavajal kupce z oglaševanjem klimatskih naprav, obenem pa ni zagotovil zadostne količine na voljo glede na velikost trgovine, ker so v hipu pošle, takoj po odprtju trgovine. Ali pa sploh teh klim trgovcev ni zagotovil za prodajo. Tržni inšpektorat se je le posvetoval z vodstvom Interspara, naj v naslednjih akcijah zagotovijo večjo količino izdelkov.

Glavna tržna inšpektorica Andrejka Grlič pa je v zvezi s tem dogodkom v Intersparu svetovala potrošnikom, naj naslednjič, ko se znajdejo v podobnih situacijah (kadar ni več izdelkov na razpolago), obrnejo na poslovodje trgovin ali na njihovo vodstvo, da bi skupaj našli podoben oziroma primerljiv izdelek (RTV 2010).

Kot naslednja preventivna funkcija tržnega inšpektorata se izkazuje v vseh primerih, ko stranke podajo pisne ali ustne prijave na tržni inšpektorat. Tržni inšpektorji nato opravijo inšpekcijski pregled oziroma zaslišanje strank, prijavitelje obvestijo o ugotovitvah. Vendar je potrebno pri tem opozoriti, da je veliko število reklamacij strank rešenih po telefonskem posredovanju dežurnega inšpektorja brez uvedbe postopka. Reklamacije so po vsebini različne, od pritožb na neopravljene storitve obrtnikov, kvalitete izdelkov, neoznačenih cen blaga, prelepljene nižje in označene višje cene, nepravilno zaračunavanje delikatese, neprimeren ovojni papir, različne cene določenega blaga, do neustreznega odnosa prodajalcev do kupcev. Reklamacije se tudi nanašajo na neizdajanje računa, neustrezne deklaracije na embalaži (kjer je lahko navedena večja teža, kot je v resnici), oglaševanja ugodnih nakupov blaga, ki zavajajo potrošnike zaradi neresničnih podatkov o ceni, količini, proizvajalcu in kvaliteti, napak blaga, Preventivno delovanje tržnega inšpektorata je razvidno iz tega, da o svojem delu in o ugotovitvah iz opravljenih nadzorstev **obvešča** tudi javnost preko medijev ter preko

svetovnega spleta oziroma domače strani tržnega inšpektorata, da spregovorijo o svojih stališčih, ugotovitvah nadzora, svetujejo ter opozarjajo potrošnike in podjetja glede kršitev. Odgovarjajo na vprašanja, ki jim posredujejo potrošniki in pravne osebe, te odgovore pa objavljajo na njihovi spletni strani v rubriki »Pogosta vprašanja«. Preventivno delovanje tržnega inšpektorata je razvidno iz tega, da je o svojem delu in o ugotovitvah iz opravljenih nadzorov **obveščal tudi javnost** preko medijev ter preko svetovnega spleta in z Zvezo potrošnikov RS, sodeloval v oddajah na temo določenega področja nadzora, ki je v njegovi pristojnosti in ne samo na obravnavanem področju nepoštenih poslovnih praks. Odgovarjali so tudi na vprašanja, ki so jih zastavljali posamezniki v oddajah, na svetovnem spletu, delavnicah. **Sodelovanje** z drugimi službami in organi je tržni inšpektorat opravljal aktivno na naslednje načine: s sodelovanjem v inšpekcijskem svetu, z odstopom prijav posameznikov, ki ne sodijo v stvarno pristojnost tržnega inšpektorata, z opravljanjem skupnega nadzora (skupaj z zdravstvenim inšpektoratom z namenom doseči večjo ekonomičnost in učinkovitost pri ugotavljanju dejanskega stanja in ukrepanja).

7 ZAKLJUČEK

Verifikacija hipotez

V posameznih poglavjih moje diplomske naloge sem skušala z različnimi metodološkimi pristopi z različnimi dejstvi in argumenti dokazati dve predpostavljene hipotezi.

Naj samo osvežim spomin, da se je moja prva predpostavljena hipoteza glasila: **»Pristojnosti in področje delovanja Tržnega inšpektorata Republike Slovenije so z Zakonom o tržni inšpekciji kot materialnem predpisu Tržnega inšpektorata RS premalo in na široko opredeljene«.**

Zakon o tržni inšpekciji (ZTI) je bil sprejet 1997. leta in predstavlja materialni predpis Tržnega inšpektorata Republike Slovenije. V prvem členu ZTI pooblašča Tržni inšpektorat Republike Slovenije za nadzor nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov s področja trgovine, obrti, storitev, cen, meril, kakovosti blaga, varstva potrošnikov in varstva konkurence. Prav tako so pravice in dolžnosti inšpektorja, ki jih opredeljuje ZTI, zelo podobne oziroma enake s tistimi, ki jih opredeljuje Zakon o inšpekcijskem nadzoru (organ v sestavi, sodelovanje z drugimi inšpekcijami). ZTI vsebuje razširjeno opredelitev nadzora tržnega inšpektorata, v primerjavi z opredelitvijo nadzora v 2. členu ZIN. Podobno kot v ZIN so tudi v ZTI opredeljena pooblastila inšpektorja (vstop v objekte, pregled dokumentov, delovnih sredstev ...), pravice, dolžnosti inšpektorja. Vendar ZTI ne opredeljuje materije in točno določenih prisojnosti inšpekcijskega nadzora, ki ga vrši Tržni inšpektorat na 25 različnih delovnih področjih in ima v pristojnosti nadzora več kot 40 zakonov in 80 podzakonskih predpisov. Materialni predpis vsebuje določbe glede inšpekcijskega nadzora oziroma potrjuje in ponavlja določbe, ki jih določa ZIN. Vendar pa kot materialni in področni predpis ne ureja področja izvajanja inšpekcijskega nadzora TIRS-a. Zato menim, da je moja prva predpostavljena hipoteza **potrjena**, zato ker urejajo področja in pristojnosti nadzora Tržnega inšpektorata RS, številni zakoni, ki urejajo posamezna delovna področja, kot je na primer Zakon o varstvu potrošnikov, Zakon o avtorskih pravicah, Zakon o potrošniških kreditih. Medtem ko ZTI ureja splošno delovanje Tržnega inšpektorata RS in potrjuje določbe ZIN.

Naslednja hipoteza se glasi »**Tržni inšpektorat Republike Slovenije uresničuje svojo vlogo na področju varstva potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami s svojim preventivnim svetovalnim delom, ko svetuje in poroča, z zbiranjem potrebnih informacij na neposreden ali posreden način in z njihovo analizo**«.

Preventivno delovanje inšpektorata je razvidno iz tega, da je o svojem delu in o ugotovitvah iz opravljenih nadzorstev obvešča na konferencah ter preko svetovnega spleta oziroma domače strani tržnega inšpektorata. Odgovarjajo na vprašanja in odgovore te objavljajo na njihovi spletni strani v rubriki »pogosta vprašanja«, ki jim posredujejo posamezniki in pravne osebe. Osveščajo ljudi na način, ko tržni inšpektorji nastopajo v različnih oddajah (oddaje Dobro jutro, Posebna ponudba, Odmevi) in svetujejo potrošnikom, kaj storiti, ko so zavedeni, ogoľjufani, po drugi strani pa dajejo predloge in nasvete trgovcem in ostalim pravnim osebam za spremembe ter o posledicah morebitnih kršitev. Prav tako se odzivajo na pritožbe in le-te preverjajo. V skladu s 33. členom ZIN, kateri opredeljuje preventivne ukrepe, so tržni inšpektorji po telefonu, po e-pošti in ustno odgovarjali in se odzivali na pobude posameznikov in tudi preko medijev obveščali javnost o ugotovljenih nepravilnostih. Ob tem je tržni inšpektorat sodeloval z drugimi inšpektorati. Tudi na tem mestu lahko **potrdim** svojo **hipotezo**, da svojo vlogo Tržni inšpektorat RS uresničuje s preventivnimi ukrepi na področju varstva potrošnikov in tudi na ostalih področjih, ki so v njihovi pristojnosti nadzora, kot je varnost proizvodov in dela na črno.

8 SKLEP

Osnovni namen predmetnega pisanja je obrazložitev koncepta nadzora in inšpekcijskega nadzora, ter predstavitev Tržnega inšpektorata Republike Slovenije, ki deluje kot organ v sestavi Ministrstva za gospodarstvo. Pri svojem delu je Tržni inšpektorat Republike Slovenije, samostojen in neodvisen nadzorni organ, z uvedbo Zakona o prekršku v letu 2005 pa postane tudi prekrškovni organ, s tem pa so inšpekcijski organi pridobili možnost izrekat zoper podjetja kazenske sankcije – globe.

Nadzorno funkcijo kot del izvršilnih nalog državne uprave izvajajo inšpekcijski organi. Inšpekcijski nadzor je ena izmed ključnih funkcij državne uprave, ker zagotavlja nadzor nad izvrševanjem predpisov, da le-ti ne obstajajo zgolj na papirju in tako ne bi služili nikomur. Vendar izvrševanje predpisov ni zagotovljeno le z budnostjo odgovornih oseb, kot bi lahko pričakovali. Temveč predvsem z dejavnostjo inšpektorjev s posebnimi pooblastili in odgovornostmi, ter z upravnimi ukrepi, katere inšpektorjem zagotavlja in ureja Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Zakon o inšpekcijskem nadzoru je sistemski zakon in osnovna zakonska materija za delo inšpektorjev, ki natančno ureja poleg omenjenih pooblastil in ukrepov, še splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora ter odškodninsko odgovornost in kazenske določbe. Uporablja pa se samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena z materialnimi zakoni.

V prvem členu Zakon o tržni inšpekciji, pooblašča Tržni inšpektorat Republike Slovenije za nadzor nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov s področja trgovine, obrti, storitev, cen, meril, kakovosti blaga, varstva potrošnikov in varstva konkurence. Dejansko pa tržni inšpektorji izvajajo nadzor nad več kot 112 različnimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi s področja varstva potrošnikov, trgovine, gostinstva, varstva konkurence, obrti, avtorskih pravic, potrošniških kreditov, varnosti proizvodov, dela na črno, gobarstva. Naloga tržnega inšpektorja je, da varuje in ščiti pravice potrošnika z nadzorom poslovanja podjetij in podjetnikov, z reševanjem potrošniških sporov, preverjanjem kreditodajalcev in izvajanja protikadilskega zakona.

V času pridruženja Slovenije Evropski uniji, je Slovenija morala svojo zakonodajo uskladiti z evropskim pravnim redom. Najpomembnejši akt, ki se nanaša na omenjene spremembe in dopolnitve z usklajevanjem evropske zakonodaje, ki je v pristojnosti inšpekcijskega nadzora Tržnega inšpektorata, je Zakon o varstvu potrošnikov, ki je temeljni akt varstva potrošnikov. Sočasno s spremembami in dopolnitvami pa se je razširil tudi obseg pristojnosti Tržnega inšpektorata RS na tem področju. Tako je bilo v letu 2002 s sprejetjem Zakona o potrošniških kreditih Tržnemu inšpektoratu RS dodeljeno povsem novo področje nadzora, in sicer zaščita potrošnikovih pravic v razmerju do kreditodajalcev, kadar le-ti niso bančni subjekti (banke). Zakonodajalec pa je leta 2007 podrobneje uredil področje poštenega poslovanja podjetij v razmerju do potrošnikov z Zakonom o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi praksami, s tem ko je navedel vrsto poslovnih praks, ki že po samem zakonu štejejo za nepošteno in kot take nedovoljene in posega na področje obnašanja trgovcev do potrošnikov, pa tudi veliko bolj celovito ureja to področja nepoštenih poslovnih praks v primerjavi s časom pred uveljavitvijo tega zakona, ko je urejal to področje Zakon o varstvu potrošnikov v 12. členu in členu 12b.

Moderni načini dostopanja do informacij in predvsem neposredno komuniciranje z individualnim potrošnikom (mobilni telefoni, internet, katalogi, elektronska pošta) omogočajo lažji preboj v neposredno okolje potrošnika in do njega samega in posledično možnost večje agresivnosti v odnosu do potrošnika pri reklamiranju blaga in storitev. Na podjetniško obnašanje pa tudi vpliva tudi neizprosen konkurenčen boj, s katerim se podjetja intenzivneje soočajo več kot desetletje, sili ponudnike blaga in storitev, da se na trgu obnašajo prodorneje, pri tem pa lahko vsak trenutek prestopijo mejo dovoljenega, predvsem pa tiste meje, ki jih postavlja ZVPNPP, kot poštene poslovne prakse.

V zakonu so določeni primeri zavajajoče in agresivne poslovne prakse, ki so v vseh okoliščinah opredeljeni kot nepošteni, torej prepovedani. Med te sodi tudi piramidna prodaja, ko podjetje obljubi privlačne nagrade in s tem prepriča potrošnika, da odkupi zalogo izdelkov in postane njegov »akviziter«. Nato pa v prodajni sistem (prav tako z obljubljenimi nagradami) uvaja druge potrošnike, največkrat sorodnike, znance ... Na tem mestu se pa pokaže pomemben vidik inšpekcijskega dela – to je njihova preventivna funkcija, ker z ustreznim svetovanjem in opozarjanjem odvrnejo marsikatero kršitev

predpisov in s tem seznanjajo, učijo posameznike kot pravne osebe, o pravicah in mejah dovoljenega.

Učinek zakona o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi praksami bi bil tudi lahko, da vpliva na okolje, v katerem delujejo podjetja in potrošniki, poskuša uokviriti v sprejemljivo obnašanje manj agresivnih in zavajajočih praks. Številne prijave potrošnikov o obstoju nepoštenih poslovnih praks, ki jih prejme TIRS, lahko rečem, da jih slovenski potrošnik prepozna in se zaveda določenih pravic ter da ima vsako delovanje subjektov, določeno mejo.

Kljub negativnemu mnenju javnosti o Tržnem inšpektoratu Republike Slovenije, da ne delajo nič ter na obilico predpisov v njihovi pristojnosti, ki se nenehno spreminjajo, da je zaposlenih ljudi na Tržnem inšpektoratu vedno manj in jim tako primanjkuje kadra, opravijo vsako leto več inšpekcijskih pregledov – posluje Tržni inšpektorat v dobro potrošnikov in v zaščito slovenskega pravnega reda.

9 LITERATURA

1. Bavcon, Ljubo, Alenka Šelih, Katja Filipčič, Vid Jakulin in Damjan Korošec. 2003. *Kazensko pravo, splošni del*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
2. Bostič, Alojz. 1986. *Družbeni nadzor in vloga inšpekcij v SFRJ*. Ljubljana: Časopisna založba Uradni list SRS.
3. Brejc, Miha. 1996a. Politika in javna uprava. V *Srečanje javnih uslužbencev, Zbornik referatov – V. dnevi slovenske uprave Portorož '98*, 5–15. Ljubljana: Visoka upravna šola.
4. --- 1998b. Inšpekcijsko nadzorstvo. *Pravna praksa* 19 (17): 1–2.
5. --- 1998c. Strukturalna in funkcionalna analiza inšpekcijskih služb v Sloveniji. V *Zbornik referatov*, 49–63. Ljubljana: Visoka upravna šola.
6. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: ČZ uradni list SRS.
7. Cijan, Rafael in Božo Grafenauer. 2002. *Upravno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
8. Čebulj, Janez in Mik Strmecki. 2005. *Upravno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
9. Damjan, Janez in Stane Možina. 2002. *Obnašanje potrošnikov*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
10. Dujič, Slobodan. 1996. Kontrolni mehanizmi za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja s poudarkom na inšpekcijski kontroli. V *2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, 243-265. Rogaška Slatina: Inštitut za javno upravo.
11. Foucault, Michael. 1984. *Nadzorovanje in kaznovanje*. Ljubljana: Delavska enotnost.
12. Jerovšek, Tone in Polonca Kovač. 2008. *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
13. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1996. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: ČŽ Uradni list RS.
14. Kerševan, Erik. 2006. Inšpekcijske službe v funkciji prekrškovnega organa. V *Zbornik 1. dnevov prekrškovnega prava*, 5–13. Ljubljana: GV Založba.

15. Miščević, Đorđe. 1987. Inšpekcijski nadzor. *Informator* 6 (87). Dostopno prek: http://openlibrary.org/books/OL2128244M/Inspekcijski_nadzor (5. februar 2010).
16. Pernek, Franc in Bojan Škof. 1994. *Javne finance in finančno pravo*. Maribor: Pravna fakulteta.
17. Pečar, Janez. 1988. *Formalno nadzorstvo*. Ljubljana: Delavska enotnost.
18. Pirnat, Rajko, Bojan Bugarič, Tone Jerovšek, Erik Kerševan, Senko Pličanič, Štefka Korade Purg, Gorazd Trpin, Grega Virant in Sabina Kmetič. 2004. *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
19. Pirnat, Rajko. 1984. Funkcije državne uprave. *Vestnik inštituta za javno upravo* (20):1–2.
20. Radio Slovenija, Val 202. 2010. *Kje vas čevelj žuli?* Ljubljana, 18. avgust.
21. Rakočević, Slobodan 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
22. Ross A., Edward. 1901. *Social control: A survey of the Foundations of Order*. New York: Macmillan.
23. Rovšek, Jernej. 1998. Varuh človekovih pravic pri nadzoru javne uprave. V *Srečanje javnih uslužbencev, Zbornik referatov – V. dnevi slovenske uprave Portorož '98*, 93–105. Ljubljana: Visoka upravna šola.
24. Rupko, Godec. 1993. O problemih uprave. V *Upravni zbornik*, ur. Rupko Godec, Mitja Horvat, Rajko Pirnat, Lovro Šturm in Gorazd Trpin, 17–65. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
25. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2002. Ljubljana: DZS d. d.
26. Stojin Tone. 1996a. *Inšpekcijsko nadzorstvo*. Ljubljana: Visoka šola za zdravstvo.
27. --- 1998b. *Inšpekcija in okolje*. Ljubljana: Visoka šola za zdravstvo.
28. Tržni inšpektorat Republike Slovenije. 2006a. *Poslovno poročilo Tržnega inšpektorata Republike Slovenije za leto 2005*. Ljubljana: Tržni inšpektorat RS.
29. --- 2007b. *Poslovno poročilo Tržnega inšpektorata Republike Slovenije v letu 2006*. Dostopno prek: <http://www.ti.gov.si/fileadmin/ti.gov.si/pageuploads/TIRS2006.pdf> (1. oktober 2010).

30. --- 2008c. *Poslovno poročilo Tržnega inšpektorata Republike Slovenije v letu 2007*. Dostopno prek: <http://www.ti.gov.si/fileadmin/ti.gov.si/pageuploads/TIRS2007.pdf> (01. oktober 2010).
31. --- 2009d. *Poslovno poročilo Tržnega inšpektorata Republike Slovenije v letu 2008*. Dostopno prek: <http://www.ti.gov.si/fileadmin/ti.gov.si/pageuploads/TIRS2008.pdf> (1. oktober 2010).
32. --- 2010e. *Poslovno poročilo Tržnega inšpektorata Republike Slovenije v letu 2009*. Dostopno prek: <http://www.ti.gov.si/fileadmin/ti.gov.si/pageuploads/TIRS2009.pdf> (1. oktober 2010).
33. Tomić, R. Zoran. 1989. *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
34. Urwick, Lyndall. 1947. *The Elements of Administration*. London: Sir Isaac Pitman & Sons. Dostopno prek: http://aaahq.org/AM2008/display.cfm?Filename=SubID_664.pdf&MIMEType=application%2Fpdf (10. avgust 2010).
35. Vavpetič, Lado. 1968. *Organizacija in delovanje inšpekcijskih služb v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
36. Virant, Gregor. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za javno upravo.
37. Wren A. Daniel, Authur G. Bedeian and G. Bedeian in John D. Breeze. 2002. The foundatations of Henri Fayol's administrative theory. *Management decision* 40 (9): 906–918. Dostopno prek: <http://www.bus.lsu.edu/management/faculty/abedeian/articles/Fayol.pdf> (18. avgust 2010).
38. *Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB-4)*. Ur. l. RS 113/2005 (16. december 2005).
39. *Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)*. Ur. l. RS 56/2002 (28. junij 2002).
40. --- (ZIN-UPB-1). Ur. l. RS 43/2007 (18. maj 2007).
41. *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB-2)*. Ur. l. RS 24/2006 (7. marec 2006).
42. *Zakon o tržni inšpekciji (ZTI)*. Ur. l. RS 20/1997 (10. april 1997).
43. *Zakon o varstvu potrošnikov (ZVP-UPB-2)*. Ur. l. RS 98/2004 (9. september 2004).
44. *Zakon o varstvu potrošnikov pred nepoštenimi praksami (ZVPNPP)*. Ur. l. RS 53/2007 (15. junij 2007).

10 PRILOGE

Priloga A: Oglaševanje Interspara klimatske naprave Panasonic Inverter CS/CU-UE12JKE



INTERSPAR

Panasonic
Klima Inverter CS/CU-UE12JKE
Panasonic

- moč: 3.5 kW (hlajenje) in 4.25 kW (gretje),
- ekološki plin R410a,
- vgrajeni protiprašni pralni filtri,
- časovna ura za zakasnitev vklopa in izklopa,
- funkcije: tihega delovanja, hitrega hlajenja oz. gretja, razvlaževanja in samodiagnostike v primeru napake,
- inverter* izkoristek: 1:3.30 (hlajenje) in 1:3.63 (gretje),
- območje delovanja: od -5° C do 43° C,

* zmanjšuje porabo električne energije ter povečuje zmogljivost naprave

ENERGIJSKI RAZRED A

GARANCIJA 2 LETI

redna cena 699,-
V AKCiji
489,-







ceneje
30%

PLAČILO na OBROKE
SVK na www.interspar.si

PONUDBA 13/10 velja od 21.7.

Ponudba živil, čistil, kozmetike in izdelkov za osebno higieno velja do 27.7.2010 oz. do prodaje zalog.
Ponudba gospodinjskih, tekstilnih in tehničnih izdelkov ter izdelkov za šport in prosti čas velja do 2.8.2010 oz. do prodaje zalog.

Priloga B: Interspar-poimenovanje različnih akcij

| POIMENOVANJE AKCIJE | LOGOTIP | POMEN |
|------------------------|---|---|
| »AKCIJA« |  | S to oznako so označeni izdelki, ki so v akcijskih ponudbi ter imajo v času trajanja akcije znižano ceno |
| IZ NAŠEGA LETAKA |  | Se oglašujejo izdelki, ki se oglašujejo v reklamnem letaku |
| BLOKIRANA CENA |  | Označuje izdelke, za katere zagotavljajo enake ali celo nižje cene za posamezno obdobje – to je do 15. 11. 2010 |
| MEGA CENA |  | Označuje izdelek po izjemno ugodni ceni. |
| VEČ JE CENEJE |  | označuje izdelke, za katere velja nižja cena ob nakupu večje količine, ki je navedena v reklamnem letaku in cenovnem označevalcu. |
| XXL |  | XXL označuje izdelke, kjer kupec dobi več za isto ceno (večjo količino ali več kosov) kot pri nakupu osnovnega izdelka, ki je ali bil v ponudbi v naših trgovinah neposredno pred uvedbo XXL izdelka. |

Priloga C: Mercator-poimenovanje različnih akcij

| POIMENOVANJE AKCIJE | LOGOTIP | RAZLAGA POIMENOVANJA AKCIJ |
|---------------------|---|--|
| PIKIN POPUST |  | <p>Ob plačilu s kartico Mercator Pika (razen s poslovno kartico Mercator Pika) vam nakupi izbranih izdelkov prinesejo do 50% popust glede na Mercatorjevo redno maloprodajno ceno</p> |
| - 10 % POPUST |  | <p>10 % popust - Akcija poteka ob naključno izbranih dneh v prodajalnah M Tehnika, M Gradnja in M Pohištvo. Na ta dan lahko kupite vse izdelke z 10% popustom. Pri nakupu na obroke se obračuna popust na celoten znesek nakupa. Bonitete s kartico Pika veljajo in se zbirajo na enak način, kot vse ostale dni. Popust ne velja za akcijske izdelke in izdelke programa zvestobe. Prav tako ne velja za izdelke blagovnih skupin kmetijska mehanizacija in umetna gnojila. Popusti se med seboj ne seštevajo, prav tako se ne upošteva vrednostni popust (3 in 5%). 10 % popust ne velja za delne avanse oz. are, velja pa za 100% avanse oz. are. Akcija velja tudi za fizične osebe, ki opravljajo kmetijsko dejavnost in so davčni zavezanci. Akcija ne velja za pravne osebe</p> |
| SUPER CENA |  | <p>Z oznako "Super cena" so označeni izdelki, ki imajo znižano Mercatorjevo redno maloprodajno ceno za najmanj 20% in so vključeni v redne in hipermarket akcije. Izdelki, označeni z označevalcem "Super cena", so predstavljeni v aktualnih Mercatorjevih letakih ali drugih javno dostopnih medijih, kjer je navedena tudi veljavnost akcije. Akcije so krajše od enega meseca.</p> |
| SLOVENSKA KOŠARICA |  | <p>»Slovenska košarice« vključuje kakovostne izdelke slovenskih proizvajalcev. Izdelki Slovenske košarice imajo znižano Mercatorjevo redno maloprodajno ceno za najmanj 10%. Znižano ceno zagotavljamo tri mesece od uvedbe. Cene izdelkov se v obdobju veljavnosti Slovenske košarice ne spreminjajo</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>5 NA DAN</p> |  | <p>Izdelki, označeni s tem označevalcem, imajo bodisi znižano Mercatorjevo redno maloprodajno ceno, bodisi lahko kupec kupi večjo količino izdelkov po isti maloprodajni ceni, ki je veljala pred akcijo (določena količina brezplačno). Ponudba velja od četrta do ponedeljka</p> |
| <p>TRAJNO NIZKA CENA</p> |  | <p>Izdelki v projektu "Trajno nizka cena" imajo za najmanj 10% znižano Mercatorjevo maloprodajno ceno, ki je veljala pred vključitvijo izdelka v projekt. Znižano ceno zagotavljamo šest mesecev od uvedbe "Trajno nizke cene" za posamezni izdelek. Cena izdelka v projektu "Trajno nizka cena" se v tem obdobju lahko zniža, ne more pa se zvišati. Datum uvedbe posameznega izdelka v projektu "Trajno nizka cena", je naveden na cenovnem lističu. Seznam izdelkov, vključenih v projekt "Trajno nizka cena", si lahko ogledate na njihovi spletni strani.</p> |
| <p>PONUDBA NAJBOLJŠEGA SOSEDA</p> |  | <p>Z označevalcem "Ponudba najboljšega soseda" označujemo izdelke sezonske narave oz. izdelke, ki so predstavljeni v Mercatorjevih letakih.</p> |
| <p>"EKO"</p> |  | <p>Z označevalcem EKO označujemo izdelke, ki so ekološkega izvora oz. pridelave in imajo ustrezen certifikat</p> |
| <p>"NOVO"</p> |  | <p>označevalcem NOVO označujemo nove izdelke na prodajnih policah, pri čemer gre lahko za izdelke v sklopu Mercatorjevih projektov (Mercator Trgovska znamka ipd.) ali izdelke, ki so predstavljeni kot novost s strani posameznih dobaviteljev. Novi izdelki so označeni največ 3 mesece po uvedbi na prodajne police. Ti izdelki so v prodaji po rednih cenah.</p> |
| <p>GENERIČNI IZDELKI</p> |  | <p>Izdelki, označeni s črtnimi kodami na embalaži, vas vodijo k najcenejšim nakupom v svoji blagovni skupini v Mercatorju.</p> |