

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Peter Stovanje

**Inšpektorat Republike Slovenije za gradbeništvo – Vpliv Zakona za  
uravnoteženje javnih financ na delovanje gradbene inšpekcije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Peter Stovanje

Mentorica:izr. prof. dr. Irena Bačlija Brajnik

**Inšpektorat Republike Slovenije za gradbeništvo – Vpliv Zakona za  
uravnoteženje javnih financ na delovanje gradbene inšpekcije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

# Zahvala

*Zahvaljujem se Špeli in Nini za vso moralno podporo, ki sem jo potreboval pri pisanju diplomske naloge. Zahvaljujem se tudi mentorici izr. prof. dr. Irena Bačlija Brajnik, ki je z vsemi usmeritvami bistveno zaslužna za nastanek diplomske naloge.*

*Največjo zahvalo pa dolgujem svoji družini, ki so mi vsa leta nudili podporo in mi stali ob strani pri vseh vzponih in padcih.*

## **Inšpektorat Republike Slovenije za gradbeništvo – Vpliv Zakona za uravnoteženje javnih financ na delovanje gradbene inšpekcije**

Inšpekcijski nadzor predstavlja steber vsake države. Glavna naloga inšpekcijskih služb je nadzor nad izvajanjem zakonov in predpisov z njihovih področij. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor je eden najpomembnejših, saj njegova pristojnost sega tudi v bivanjske zadeve vsakega državljana (gradnja stanovanj in hiš). Diplomaska naloga se v prvem delu dotika teoretičnih nastavkov okoli javnega sektorja, državne uprave in predstavlja koncept nadzorstva in zgodovino inšpekcijskega nadzorstva v Sloveniji. Diplomaska naloga poleg splošnega koncepta nadzorstva in inšpekcijskega nadzora podrobneje prikazuje organiziranost in pristojnosti Inšpektorata RS za okolje in prostor. V drugem delu se naloga nanaša na analizo vplivov, ki jih je prineslo varčevanje na delo gradbene inšpekcije, predvsem uvedba zakona o uravnoteženju javnih financ. Analiza kaže, da Zakon o uravnoteženju javnih financ ni vplival na število zaposlenih, saj se le to v zadnjih 15 letih stalno giblje med 65 in 74 zaposlenih. Opazi se padec izdanih inšpekcijskih odločb po uvedbi Zakona o uravnoteženju javnih financ, prav tako pa je padlo število letnih pregledov inšpekcije z 10000 na nekaj več kot 7000. Število prijav na gradbeno inšpekcijo ostaja približno enako in sicer 3000. ZUJF ni opazno vplival na število zaposlenih na gradbeni inšpekciji, opazi pa se padec števila izdanih odločb po uvedbi ZUJF-a.

**Ključne besede:** Inšpektorat RS za okolje in prostor, Gradbena inšpekcija, Zakon za uravnoteženje javnih financ, nadzorstvo, kontrola.

## **The Inspectorate of Republic of Slovenia for construction – The influence of the Law for the balancing of public finances on the operation of construction inspection**

Inspection is the pillar of every country. The main task of inspection services is to supervise the implementation of laws and regulations of their areas. The Inspectorate of Republic of Slovenia for the Environment and Spatial Planning is one of the most important ones, because its jurisdiction extends to every citizen's living affairs (construction of apartments and houses). This bachelor thesis in its first part presents the theoretical concept of supervision and public sector, state administration in Slovenia. Next to the general concept of supervision and inspection, this thesis also presents the organization and authorities of the Inspectorate for Environment and Spatial Planning of Republic of Slovenia. I could not determine the influence of the ZUJF on the number of employees in the Inspectorate for construction, because during the last 15 years the numbers of employees vary between 65 and 74. However, a drop of inspection decisions issued after the introduction of ZUJF can be noticed. Moreover, the number of inspection reviews has also dropped from 10000 per year to 7000 per year. The number of constructional inspection reports remains mostly the same, i.e. 3000. ZUJF had no observed effect on the number of employees in construction inspection, but it noticed the drop in the number of decisions issued after the introduction ZUJFa.

**Keywords:** Inspectorate for Environment and Spatial Planning of Republic of Slovenia, Construction Inspection, the Law for the balancing of public finances, supervision, control.

## Kazalo vsebine

1	UVOD.....	8
2	METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR.....	9
2.1	RAZISKOVALNI PROBLEM.....	9
2.2	CILJI DIPLOMSKE NALOGE.....	10
2.3	HIPOTEZA IN RAZISKOVALNA VPRAŠANJA.....	10
2.4	METODOLOGIJA.....	11
2.5	ZGRADBA DIPLOME.....	11
3	NADZOR IN KONTROLA PRIMERJAVA.....	12
3.1	FORMALNI NADZOR IN UPRAVNI NADZOR.....	13
3.2	NOTRANJI IN ZUNANJI NADZOR.....	14
3.3	DEFINICIJA INŠPEKCIJSKEGA NADZORSTVA.....	15
4	ZGODOVINA RAZVOJA INŠPEKCIJSKIH SLUŽB.....	16
4.1	INŠPEKCIJSKE SLUŽBE V SOCIALISTIČNI REPUBLIKI SLOVENIJI.....	16
5	JAVNA UPRAVA IN INŠPEKCIJSKE SLUŽBE.....	17
5.1	DRŽAVNA UPRAVA.....	18
5.1.1	Organ v sestavi ministrstva.....	20
5.2	INŠPEKTORATI V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	21
5.2.1	Inšpekcijske službe v Evropski uniji.....	22
6	ZAKON O INŠPEKCIJSKEM NADZORSTVU (ZIN).....	23
6.1	NAČELA INŠPEKCIJSKEGA NADZORSTVA.....	23
6.2	ORGANIZACIJA INŠPEKTORATOV.....	23
6.2.1	Pristojnosti glavnega inšpektorja.....	24
6.2.2	Inšpekcijski svet.....	24
6.3	POLOŽAJ, PRAVICE IN DOLŽNOSTI INŠPEKTORJEV.....	25
6.4	POOBLASTILA INŠPEKTORJEV.....	25
6.4.1	Ukrepi inšpektorjev.....	25
7	INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE IN PROSTOR.....	26
7.1	DELOVNA PODROČJA.....	27
7.2	ZAKONSKA PODLAGA DELOVANJA INŠPEKTORATA.....	28

7.3	ORGANIZIRANOST INŠPEKTORATA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE IN PROSTOR .....	29
7.4	STRATEŠKA USMERITEV INŠPEKTORATA ZA LETO 2016 .....	30
7.4.1	Inšpekcija za okolje in naravo .....	30
7.4.2	Gradbena, stanovanjska in geodetska inšpekcija .....	30
8	GRADBENA INŠPEKCIJA .....	31
8.1	INŠPEKCIJSKI UKREPI .....	31
9	ZAKON ZA URAVNOTEŽENJE JAVNIH FINANC (ZUJF) .....	32
10	EMPIRIČNI DEL – PRIKAZ GIBANJA ŠTEVILA ZAPOSLENIH NA GRADBENI INŠPEKCIJI .....	33
10.1	ANALIZA REZULTATOV PO LETIH .....	34
10.2	GIBANJE ŠTEVILA ZAPOSLENIH MED GOSPODARSKO KRIZO .....	37
11	VERIFIKACIJA HIPOTEZE IN RAZISKOVALNEGA VPRAŠANJA .....	39
12	ZAKLJUČEK .....	40
13	LITERATURA .....	42
	PRILOGA A: IZSEK PREDLOGA ZAKONA O GRADBENI INŠPEKCIJI .....	47
	PRILOGA B: INTERVJUJI Z GRADBENIMI INŠPEKTORJI .....	50
	PRILOGA B.1: VPRAŠANJA ZA INŠPEKTORJA .....	50
	PRILOGA B.2: VPRAŠANJA ZA INŠPEKTORJA .....	50
	PRILOGA B.3: VPRAŠANJA ZA INŠPEKTORJE .....	51
	PRILOGA C: PRIMER ODLOČBE INŠPEKTORATA .....	53

## **Kazalo slik**

Slika 5.1:	Organizacijska struktura državne uprave .....	19
Slika 7.1:	Organizacijska struktura Inšpektorata Republike Slovenije za Okolje in prostor ...	29

## **Kazalo tabel**

Tabela 10.1:	Prikaz števila zaposlenih, števila izdanih odločb in števila prijav na gradbeni inšpekciji. ....	33
--------------	--	----

## **Kazalo grafov**

Graf 10.1:	Število zaposlenih inšpektorjev po posameznem letu .....	37
Graf 10.2:	Prikaz števila prijav in odločb po posameznih letih .....	38

## **SEZNAM KRATIC**

RS Republika Slovenija

ZIN Zakon o inšpekcijskem nadzorstvu

ZUP Zakon o upravnem postopku

ZUJF Zakon za uravnoteženje javnih financ

ZDU Zakon o državni upravi

IoP Inšpektorat za okolje in prostor

ZOG Zakon o graditvi objektov

## 1 UVOD

Osrednji želji pri oblikovanju moje diplomske naloge sta bili uporabnost in aktualnost. Želel sem pisati o nadzoru, o nadzorstveni funkciji države in njenih organov. Nadzor vselej trči ob človekovo svobodo, tisto svobodo, ki je pogoj človekove osebne suverenosti, samostojnosti in tudi ustvarjalnost. Strojín (1996, 8) piše, da so omenjene vrednote sinonim za demokratično, pravno ter socialno državo. Inšpekcijski organi nedvomno posegajo v življenje vsakega posameznika, vsak organ znotraj lastnih zakonskih pristojnosti. Poseganje je nujno zaradi spoštovanja pravnega reda, ki je temelj vsake družbe.

Inšpektorat republike Slovenije za okolje in prostor je eden izmed pomembnejših inšpektoratov v Sloveniji. Bassin (2010, 49) piše, da je za majhno državo, kot je Slovenija, urejanje prostora ena izmed najpomembnejših strateških nalog. Po njegovem mnenju se mora načrtovanje urejanja prostora dvigniti nad ostale sektorje, ker je prostor Slovenije majhen in unikaten. Uršič (2005, 115) pa je zapisal, da v Sloveniji prihaja do nesmotrne rabe prostora, oziroma premajhnega varčevanja s prostorom. S to problematiko se v Sloveniji ukvarja Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor. Inšpekcijski organi spadajo v javno, oziroma državno upravo. Pod inšpektorat spadajo Inšpekcija za okolje in naravo ter gradbena, stanovanjska in geodetska inšpekcija. V svoji diplomski nalogi se bom posvetil predvsem gradbenemu inšpektoratu.

Gradbeni inšpektorat se je znašel pod kritikami javnosti zaradi nekaterih črnih gradenj vplivnih oseb (Marko Jaklič, Vitoslav Turk, Rajko Janša) ter zaradi številnih črnih gradenj v Triglavskem narodnem parku, ki kljub ugotovljeni nelegalnosti še vedno stojijo (A.Č 2012, Carl 2013), črno gradnjo Darka Kuzmiča pa so zrušili (Račič 2012). Vodja koprške gradbene inšpekcije se je zaradi ne ukrepanja pri nelegalni gradnji vile Vitoslava Turka znašel tudi na sodišču (Rupar 2015). Opisane stvari so me pritegnile k temu, da svojo diplomsko nalogo posvetim delovanju gradbene inšpekcije.

Med krizo se je Slovenija spopadala z visokim javnofinančnim primanjkljajem. V letu 2012 je imela Republika Slovenija najvišji javnofinančni primanjkljaj v Evropi (– 14,7 %) (euportal 2014). Primanjkljaj je bil posledica nebrzdane javne porabe, odsotnost strukturnih reform in tudi slabega gospodarskega položaja. Takratna vlada Janeza Janše se je s problemom spopadla na različne načine. Eden izmed njih je bil Zakon o uravnoteženju javnih financ (v nadaljevanju ZUJF), ki je prišel v veljavo 1. junija 2012. Zakon je posegel na številna področja, od študentskih ugodnosti, do nižanja pokojnin, socialnih prejemkov, skušal je



omejiti tudi zaposlovanje v javnem sektorju. Zaposlovanje v javnem sektorju je bilo prepovedano, razen za primere, ki so bili omenjeni v zakonu.

S stališča gradbene inšpekcije je bilo takrat zanimivo obdobje. Na eni strani padec števila novih gradenj zaradi udarca krize (v letu 2011 je bilo kar 700 manj novih gradenj kot leta 2010 (stat 2012)) in posledičnega usihanja gradbenega sektorja, na drugi strani pa kadrovska podhranjenost gradbene inšpekcije in številni nerešeni primeri iz preteklih let. Ob združevanju ministrstev je gradbena inšpekcija pristala na Inšpektoratu Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor. Na kadrovsko podhranjenost je ob pripravi nove zakonodaje iz tega področja vlado leta 2011 opozorila že Aleksandra Velkovrh<sup>1</sup> (glej prilogo A). Povrh vsega pa je vlada v sredini leta 2012 vpeljala še ZUJF, ki je prepovedal zaposlovanje v javnem sektorju razen v izjemnih primerih. Iz tega sklepam, da za mojo diplomsko nalogo to pomeni padec števila gradbenih inšpektorjev in več prijav, ki pa jih ne bodo zmogli obdelati. Vpliv zakona na delo gradbenega inšpektorata bo osrednja tema moje diplomske naloge. Poskusil bom povezati dve stvari in sicer obseg dela na inšpektoratu in vpliv ZUJF-a na to povečano število dela. Ob tem bom predstavil tudi organizacijsko strukturo celotnega Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor, katerega del je gradbena inšpekcija, delovanje inšpektorjev, kako potekajo postopki, kakšna so pooblastila, podrobneje pa se bom ukvarjal z gradbeno inšpekcijo, ki je osrednja tema moje diplomske naloge.

## **2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR**

### **2.1 RAZISKOVALNI PROBLEM**

Osrednji raziskovalni problem moje diplomske naloge je delovanje gradbene inšpekcije v obdobju od uveljavitve ZUJF-a. Gradbeni inšpektorat je že leta 2011 pripravil spremembo zakonodaje na svojem področju (glej prilogo A). V predlogu zakona so izpostavljene težave pri delovanju gradbene inšpekcije:

- Povečanje obsega dela inšpektorjev zaradi sprememb zakonodaje
- Povečanje obsega administrativnega dela
- Povečanje števila organov, ki izvajajo nadzor nad delom inšpektorata
- Razdrobljenost predpisov, ki onemogočajo hitro delovanje
- Kadrovska podhranjenost, ki je še posebej vidna ob povečanju števila prijav

---

<sup>1</sup> Glavna inšpektorica na inšpektoratu za okolje in prostor.

Vlada Janeza Janše je v maju leta 2012 uveljavila Zakon o uravnoteženju javnih financ, ki je omejil zaposlovanje v javnem sektorju, posledično pa tudi na Inšpektoratu Republike Slovenije za infrastrukturo in prostor. Omejil je tudi zaposlovanje na gradbeni inšpekciji. Raziskovalni problem je kadrovska podhranjenost, ki vpliva na delo gradbene inšpekcije, na kar so opozorili tudi v predlogu Zakona o gradbeni inšpekciji, ki je nastal pred uvedbo ZUJF-a. ZUJF je še poglobil kadrovsko podhranjenost, saj je prepovedal dodatno zaposlovanje v javnem sektorju, če za to ni bilo tehtnega razlog.

## 2.2 CILJI DIPLOMSKE NALOGE

Cilji moj diplomske naloge so naslednji:

- Prikazati koncept nadzorstva v Sloveniji, zakonsko podlago za delovanje inšpektoratov.
- Prikazati pristojnosti in naloge Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor ter njegovo organiziranost in sestavo.
- Prikazati pristojnosti in organiziranost Inšpektorata za gradbeništvo.
- Opisati pristojnosti inšpektorjev in prikazati korake pri izdaji odločb.
- Predstaviti Zakon o uravnoteženju javnih financ (od tukaj naprej ZUJF), njegov cilj, vpliv na javne finance Republike Slovenije, sestavo.
- Prikazati vpliv ZUJF-a na zaposlovanje in delovanje gradbenega inšpektorata.

## 2.3 HIPOTEZA IN RAZISKOVALNA VPRAŠANJA

Oblikoval sem naslednja raziskovalna vprašanja:

- Ali se je število izdanih odločb gradbenega inšpektorata po uvedbi ZUJF-a povečalo?
- Ali se je število zaposlenih na gradbenem inšpektoratu po uvedbi ZUJF-a zmanjšalo?

Hipotezi se glasita:

*ZUJF je vplival na delo gradbene inšpekcije, ker je po uvedbi ZUJF-a v primerjavi z obdobjem pred uvedbo ZUJF-a število zaposlenih na gradbeni inšpekciji padlo.*

*ZUJF je vplival na delo gradbene inšpekcije, ker je po uvedbi ZUJF-a število izdanih odločb padlo.*

Prvo hipotezo sem utemeljil na zakonu, ki prepoveduje zaposlovanje v javnem sektorju, glede na predlog zakona, ki govori o kadrovski podhranjenosti in glede na tri parametre, ki definirajo delo gradbene inšpekcije (število zaposlenih, število izdanih odločb ter število prijav).

Druga hipoteza ni neposredno vezana na ZUJF, vendar je pomembna, ker se lahko v relativnem vidiku oceni ali je delež inšpekcijskih odločb po uvedbi ZUJF-a padel.

## 2.4 METODOLOGIJA

Uporabil bom naslednje metode preučevanja:

- analizo primarnih virov; pod to spada analiza zakonodaje inšpektorata, iz katere bom razbral pristojnosti in naloge
- analiza sekundarnih virov; pod to spadajo časopisni članki, internetne strani in relevantna literatura iz tega področja, vire bom uporabil za opredelitev teoretičnih nastavkov v prvem delu naloge
- statistična obdelava podatkov; analiziral bom število zaposlenih inšpektorjev po posameznih letih od izbruha krize leta 2008 do vključno leta 2014, analiziral bom tudi gibanje števila prijav in izdanih inšpekcijskih odločb po posameznih letih

## 2.5 ZGRADBA DIPLOME

Diplomska naloga je razdeljena na dva dela. Prvi del predstavlja predvsem teorija iz tega področja, predstavil bom inšpekcijsko nadzorstvo v Sloveniji, naštel vse inšpektorate, predstavil inšpektorate kot organe v sestavi ministrstva, funkcije inšpektoratov ter se dotaknil zgodovine inšpekcijskega nadzorstva na našem področju. Posebno poglavje bo namenjeno Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor. Predstavil bom tudi delovanje gradbene inšpekcije in se dotaknil glavnih značilnosti ZUJF-a, zaključil pa s prikazom postopka, ki ga izvaja vsak gradbeni inšpektor ter z nekaterimi najbolj spornimi delovanji gradbenega inšpektorata.

Drugi del pa bo predstavljala statistična analiza podatkov in sicer gibanje števila zaposlenih na gradbeni inšpekciji, gibanje izdanih odločb na gradbeni inšpekciji ter gibanje števila obravnavanih primerov. Predstavil bom tudi podatke o tem, katere odločbe prevladujejo. Na koncu bom verificiral hipotezo, odgovoril na raziskovalno vprašanje ter povzel družboslovni intervju.

### 3 NADZOR IN KONTROLA PRIMERJAVA

Nadzor je funkcija države, ki nas spremlja skozi celo življenje. Omogoča nam varnost in nam olajša življenje v državi. Nadzorstvo izhaja iz nekdanje funkcije policije, tožilstva, sodišč idr. Kontrola izhaja iz latinske besede »*contra-rotulus*«, ki pomeni nek predpis (Pletovšek 2010,17). Opredeljuje družbenopolitični sistem, v katerega je vpet. Družbenopolitični sistem določa tudi pristojnosti in dovoljenja nadzornega organa. V totalitarističnih sistemih je nadzorstvo zelo očitno in zelo rigidno, vsem na oči, tovrstni sistemi dobesedno temeljijo na državnem nadzorstvu, oziroma državni represiji. V demokratičnih sistemih pa nadzorstvo ni vsem na oči. V demokraciji poskušajo biti nadzorni organi čim manj vidni in čim bolj uspešni, ker nadzorstvo omejuje posameznikovo svobodo.

Anžič (1996, 201) piše, da je nadzorstvo razumljeno kot nekakšen vpliv oblasti, ki na eni strani spodbuja procese socializacije, na drugi pa utrjuje lastno ideologijo. Po njegovem mnenju bo pametna oblast nadzorstveno funkcijo uporabljala tako, da bo izključevala uporabo sile in prisile ter da bo izoblikovala procese, ki bodo postali državljanom samoumevni. Staro definicijo družbenega nadzora poda Ros (1901), ki pravi, da gre za kakršno koli namensko vplivanje na druge, da ravnajo drugače kot bi sicer, vendar brez fizičnega ali nasilnega sredstva. Na drugi strani Pečar (1988, 39) piše, da je kontrolirano življenje kupljeno za ceno človekove svobode.

Bostič (1986, 6) pravi, da je nadzorstvo splošen izraz, medtem ko je kontrola ožji izraz, ki se nanaša zgolj na določene oblike nadzorstva. Stojin (1998, 21) pa ponudi drugačno poimenovanje teh dveh izrazov. Kontrolo označi za širši izraz kot izraz nadzorstvo, saj pod kontrolo smatra še nepravne kontrole, kot je to politična kontrola (prav tam). Seveda ima vsako nadzorstvo tudi svoj cilj. Pečar (1988, 67–68) pravi, da imajo vse oblike nadzorstva en skupen cilj, to je doseganje določene stopnje konformizma, uresničevanja norm, vzdrževanja družbene discipline in reda ter izvajanje formalnega nadzorovanja.

Zanimiva je tudi Foucaultova interpretacija pojma nadzorovanje. Po njegovem je to: »tehnologija oblasti nad telesom, ki si tehnologije duše in ter tehnologija vzgojiteljev, psihologov, psihiatrov ne posreči, ne prikriti, ne nadomestiti, preprosto zato, ker je to eno izmed orodij.« (Foucault 1981)

Kontrolo kot preverjanje uresničevanja programa, oziroma načrtovanih nalog ter drugih dogovorjenih ciljev definira Henri Fayol (Wren in drugi 2002, 916). Fayol pravi še, da je

kontrola tudi preverjanje izvajanja posameznih delovnih postopkov, ki so določeni v programih, planih in navodilih (prav tam). Bostič (1986, 9–10) piše, da je funkcija nadzora kot načelo in metoda za doseg cilja veliko bolj razširjena in razvita kot kateri koli drug vidik upravljanja. Brez neprestanega nadzorstva se ne more izogniti zmoti v sklepanju (prav tam).

Urwick kontrolo smatra kot eno izmed načel uprave. Zanj je kontrola nekakšno ocenjevanje in evidentiranje delovanja, ki na koncu pripelje do stalnega preverjanja rezultatov dela. Predmet kontrole pa je vse, ne samo ljudje (Urwick 1947, 113).

Avtorji so izpostavljali različne interpretacije pojmov nadzorstva in kontrola, izpostavil bom samo najbolj značilna. V literaturi najdemo opisane naslednje oblike nadzorstva:

- Formalni nadzor
- Upravni nadzor
- Notranji nadzor
- Zunanji nadzor
- Inšpekcijski nadzor
- Zagotavljanje pravnega reda

Vsako obliko bom v nadaljevanju opisal, poglobil pa se bom v inšpekcijski nadzor, saj je to osrednja tema moje diplomske naloge.

### 3.1 FORMALNI NADZOR IN UPRAVNI NADZOR

Formalni nadzor odpravlja napake, ki se pojavijo v javni upravi. Je sistem mehanizmov, s strani države predpisan za opazovanje in nadzorovanje določenega področja vedenja v družbi. Ule (2000, 335) piše, da je formalni nadzor institucionaliziran, bolj namenski, bolj represiven, manj individualiziran in bolj institucionaliziran od neformalnega nadzora. Vsak organ, ki je udeležen v formalnem nadzorstvu, s stališča svojih pristojnosti ugotavlja kršitve predpisov in ne posega v področja, kjer ni pristojen.

Pod formalno nadzorstvo sodi:

1. **Upravni nadzor**, ki poteka znotraj javne uprave. Delimo ga na notranji in zunanji upravni nadzor in ni neodvisen (Platovšek 2010, 24).
2. **Politični nadzor**, izvaja ga izvršilna in zakonodajna veja oblasti in je bistven za vsako demokracijo.

3. **Finančni nadzor**, ločimo ga na notranji in zunanji. Značilen organ za izvajanje zunanjega nadzora je Računsko sodišče, notranji nadzor pa izvaja Ministrstvo za finance (Pernek 1997, 357).
4. **Sodni nadzor** izvaja sodišče. Grad (Grad in drugi 1999, 167) pišejo, da je njegov namen varovanje pravic posameznika ter tudi varstvo zakonitosti. Sodni nadzor delimo na redna sodišča, ki odločajo o pritožbah zoper delovanje uprave ter na posebna upravna sodišča, ki odločajo o varstvu zakonitosti (prav tam).

Upravni nadzor je prva in najstarejša oblika nadzorstva nad delovanjem javne uprave. Upravni nadzor je nadzor, kjer so upravni organi tako objekt kot subjekt nadzora, z njim pa je začel Lorenz von Stein leta 1887 (Cijan in Grafenauer 2002, 112). Potreba po njem izhaja iz nevestnosti in namernega kršenja zakona. Upravno nadzorstvo poda tudi povratno informacijo o tem, koliko se zakoni in drugi pravni akti izvršujejo (Pirnat 1984, 34). Cijan in Grafenauer (2002, 112) upravno nadzorstvo delita na notranje in zunanje. Pogosto se upravni nadzor izvaja na zahtevo ministra, ki je nosilec resorja, pod katerega spada organ.

### 3.2 NOTRANJI IN ZUNANJI NADZOR

Notranji nadzor je nadzor, ki ga predpiše višje postavljeni organ za nadzor delovanja nižje postavljenega. V mojem primeru bi lahko notranji nadzor predpisalo Ministrstvo za okolje in prostor ali vodja inšpektorata.

Horvat (1996, 6) piše, da notranji nadzor nad nižje postavljenimi, opravljajo hierarhično višje postavljeni upravni organi. Tudi notranji nadzor se deli na dve obliki, hierarhični in instančni nadzor. Instančni nadzor je osredotočen predvsem na pritožbe strank in na pravno podlago delovanja. Opravlja tudi kontrolo zakonitosti delovanja državnega organa (Cijan in Grafenauer 2002, 112). Hierarhični nadzor pa je neposredna kontrola višjega organa nad podrejenim (Tomič 1989, 38). Ta oblika se izvaja na dva načina; s pritožbo ali samoinicativno (prav tam). Brejc (1998, 2) piše, da o notranjem nadzoru govorimo takrat, ko ga javna uprava izvaja s svojimi ljudmi, vendar je pogosto neučinkovit, ker nadzorniki nimajo dovolj avtoritete in se jih posledično ne spoštuje.

Bistvena komponenta zunanjega nadzora je ta, da ga opravlja oseba ali služba izven nadzorovane organizacije. Zunanji nadzor v veliki večini opravljajo inšpektorati, lahko pa tudi drugi upravni organi, kot je npr. računsko sodišče (Virant 2002, 215). Pečar (1988, 16–17)

pravi, da zunanje nadzorstvo na kršitelje deluje z normami in v obliki državnih mehanizmov ter jih prilagaja socialnemu okolju.

Cijan in Grafenauer (2002, 115) pišeta, da so inšpekcijske službe posebno zadolžene za izvajanje zunanjega nadzora. Zunanji nadzor je nadzor, ki ga opravijo drugi upravni organi, ki niso v položaju hierarhične nadrejenosti (prav tam). Inšpekcijski nadzor je oblika zunanjega nadzora v državni upravi, ker se nanaša na spoštovanje predpisov in zakonov posameznih aktov. Pojavlja se vprašanje o razliki med inšpekcijskim in upravnim nadzorom, ki je oblika notranjega nadzora nad delovanjem uprave. Stojin (1996, 16) piše, da je temelj upravnega nadzora to, da mora biti nižji akt materialno in formalno upravno skladen z neposredno višjim upravnim aktom, medtem ko je temelj inšpekcijskega nadzorstva poleg zgoraj naštetega tudi vsebinska skladnost, zadoščeno pa mora biti tudi stroki, njenim izkušnjam, znanjem ter normativom (prav tam).

### 3.3 DEFINICIJA INŠPEKCIJSKEGA NADZORSTVA

Virant (2004, 70) opredeli inšpekcijsko nadzorstvo kot nadzor državne uprave nad izvrševanjem zakonskih in podzakonskih predpisov na vseh področjih, kjer javni interes prepoveduje ali omejuje posameznikom določena ravnanja. Kerševan (2006, 9) piše, da inšpekcijsko nadzorstvo spada pod upravne zadeve, kar pomeni enostransko, oblastveno, javnopravno odločanje konkretnih organov o konkretnih zadevah.

Stojin inšpekcijsko nadzorstvo deli na širšo in ožjo definicijo. Po širši definiciji gre za presojo skladnosti, za ugotovljene prakse, standarde normative z doktrino in zakoni. Po ožji definiciji pa gre za izvajanje strokovne dejavnosti na določenem delovnem področju ministrstev (Stojin 1996). Rakočević (1994, 170) meni, da je inšpekcijsko nadzorstvo pomembno in posebno oblastveno funkcijo upravnih organov, s katerim so jim omogočene različne intervencije proti posameznikom in organizacijam. Pirnat (2002, 874) poda bolj preprosto definicijo – gre za nadzor nad spoštovanjem in izvajanjem zakonov ter predpisov.

Pomembni so tudi pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, če želimo govoriti o inšpekcijskem nadzorstvu. O tem piše Miščević, ki navaja naslednje pogoje:

- Inšpekcijski nadzor vršijo upravni organi.
- Vršijo se z neposrednim vpogledom v delo in poslovanje.

- Obstajajo pravice in dolžnosti upravnih sankcij. (Miščevič 1987, 2–5)

Bostič (1986, 38–39) inšpekcijskim službam pripisuje dvojno vlogo, poleg zgoraj naštetih kontrole in zakonitosti dela določenih subjektov se v inšpekcijsko dejavnost vključujejo tudi analitična, statistična, regulativna in druga dela uprave, zaradi česar imajo inšpekcijske službe specifičen položaj v sistemu državne uprave (prav tam). Naloga inšpekcijskega nadzorstva je ugotavljanje kršitev in izrekanje ukrepov za odpravo kršitev, kršitev zakonov in podzakonskega akta pa pomeni prekršek ali celo kaznivo dejanje (Kerševan 2006, 6).

Iz vseh definicij se da izluščiti dve najpomembnejši dejavnosti inšpekcijskega nadzorstva in s tem tudi vseh inšpekcijskih služb; nadzor nad izvajanjem zakonov in predpisov ter delovanje za odpravo kršitev oziroma delovanje za sprotno preprečevanje kršenja zakonov in predpisov.

#### 4 ZGODOVINA RAZVOJA INŠPEKCIJSKIH SLUŽB

Prva inšpekcijska služba na našem ozemlju je nastala leta 1883 v času Avstro-Ogrske, imenovala se je delovna inšpekcija. V Kraljevini Jugoslaviji so prvi inšpektorji delovali v samoupravnih banovinah. Takrat je bil inšpektor predstavnik vlade, delo pa je bilo opredeljeno v materialnih predpisih, ki so opredeljevali posamezna delovna področja. Lastnih pristojnosti ni imel, deloval je pod okvirom resornih organov, ki so spadali pod ministrstva. Bostič (1986, 37) piše, da so imeli posebne pristojnosti samo delovni inšpektorji. Skrbeli so za spoštovanje zakonov na področju spoštovanja predpisov na področju dela in higiensko-tehničnega varstva delavcev.

##### 4.1 INŠPEKCIJSKE SLUŽBE V SOCIALISTIČNI REPUBLIKI SLOVENIJI

O tem veliko piše Bostič, inšpekcijske službe v socialistični Republiki Sloveniji pa lahko razdelimo na štiri obdobja.

1. **Od osvoboditve do zametkov samoupravljanja.** Glavno nadzorstveno vlogo so vodila ministrstva s področja gospodarskih panog, državna kontrolna komisija, tržna in finančna inšpekcija. Največ pristojnosti so imeli nadzorni organi v ministrstvih in državna kontrolna komisija (Bostič 1986, 39–40).
2. **Obdobje od samoupravljanja do ustave leta 1963.** Nadzorstveno funkcijo so izpod rok državne kontrole začeli dobivati upravni organi komisije in ministrstvo. Veliko pozornosti je bilo posvečene učinkovitem inšpekcijskem nadzorstvu. Pojavljale so se prve preventivne oblike nadzora in organi družbenega nadzora občinskih ljudskih



odborov. V tem obdobju je bilo še vedno veliko težav zaradi neučinkovitega nadzora (Bostič 1986,40).

3. **Obdobje od prve ustave leta 1963 do nove ustave leta 1974.** Organi nadzora so veliko pridobili na pristojnostih in samostojnosti. Opredelili so tudi organiziranost in dejavnost nekaterih inšpekcij, kar je pomenilo korak naprej. Uveljavili so funkcionalno načelo, po katerem so inšpekcijske službe prišle pod pristojnost občinskih skupščin (Bostič 1986,41).
4. **Čas po sprejetju nove ustave leta 1974.** Skupaj z ustavo so takrat sprejeli tudi zakon o inšpekcijskem nadzorstvu, ki je še natančneje opisal pristojnosti in organizacijo inšpekcijskih služb (Bostič 1986, 47). Kmetič (Pirnat in drugi 2004, 11) piše, da je bilo ugotovljeno neučinkovito delovanje inšpekcijskih služb zaradi vplivov okolja in neprimerne družbenega odnosa do inšpekcijskih služb. Razvoj inšpekcijskih služb v Republiki Sloveniji in njihove pristojnosti bom v samostojnem poglavju predstavil v nadaljevanju.

## 5 JAVNA UPRAVA IN INŠPEKCIJSKE SLUŽBE

V tem poglavju bom predstavil, v kateri del javnega sektorja spadajo inšpekcijske službe in kakšen je njihov odnos do nadrejenih služb. Zanimala me tudi njihova pristojnost kot organ v sestavi ministrstva.

Javna uprava se načeloma deli na štiri enote:

- Državna uprava, sredstvo države za izvajanje njene prvenstvene oblastne funkcije. Z abstraktnimi in konkretnimi odločitvami ureja odnose v družbi. Bistvo državne uprave je izvajanje oblastnih funkcij in nadzor nad izvajanjem zakonov. Sem spadajo tudi inšpekcijske službe.
- Lokalna samouprava, sestavljena iz občin in pokrajin, ki tvorijo lokalni teritorialni sistem. Je način upravljanja v družbenih zadevah in temelji na lokalni skupnosti.
- Javne službe so dejavnosti, ki zagotavljajo javne storitve in javne dobrine, ki so nujno potrebne za delovanje posameznega sistema in jih ni mogoče zagotoviti s sistemom tržne izmenjave.
- Javni sektor je vse, kar je pod lastništvom države. Sem spadajo tudi javne službe, saj jih financira država (Šmidovnik 1980, 106).

## 5.1 DRŽAVNA UPRAVA

Ker inšpekcijske službe spadajo pod državno upravo, je smiselno natančneje opredeliti osnovne funkcije državne uprave. Trstenjak (1997, 5) pravi, da lahko državno upravo opredelimo kot del izvršilne veje oblasti, pri čemer politični del predstavlja vlada, strokovni del pa uprava, ki izvršuje zakone.

Štefančič (2001, 15) izpostavlja naslednje pristojnosti državne uprave:

- izvrševanje predpisov in odločanje v upravnih zadevah,
- upravni nadzor in zbiranje informacij,
- oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja in za pospeševanje gospodarstva

Štefka Korade Purg (2009, 8) izpostavlja naslednje funkcije državne uprave:

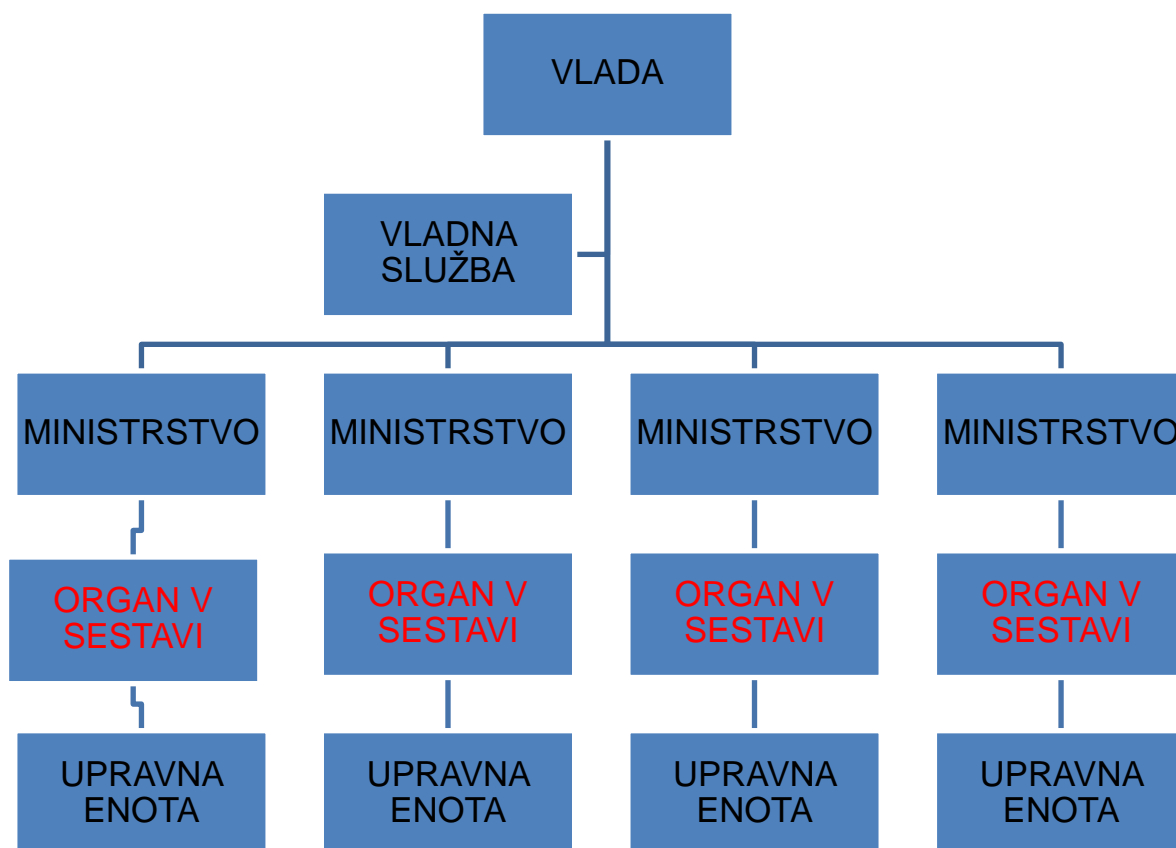
- izvrševanje zakonov in drugih aktov v DZ,
- opravljanje inšpekcijskega nadzorstva,
- opravljanje strokovnih nalog,
- spremljanje stanja

Ista avtorica državno upravo razdeli na (glej spodaj) vlado, vladne službe, ministrstva, organe v sestavi in upravne enote. Virant (1998) piše o vrstah dejavnosti državne uprave, razdeli jih na:

- regulativna,
- kontrolno-nadzorna,
- operativna,
- študijsko-analitična ter represivna

Trpin (1995) izpostavi tudi, da ima državna uprava usmerjevalno vlogo pri vodenju družbenega razvoja v določeno smer.

**Slika 5.1: Organizacijska struktura državne uprave**



Vir: Korade Purg (2009).

Iz organigrama je jasno razvidna hierarhija v državni upravi. Za posamezne resorje ima največ pristojnosti ministrstvo, pod njim so organi v sestavi ministrstva, kamor spadajo tudi inšpekcijske službe, pod ministrstvo pa spadajo posamezne upravne enote. Na čelu vlade je njen predsednik, ki ima tudi najvišje pristojnosti, takoj pod njim so ministri, ki vodijo ministrstva. Organe v sestavi vodi predstojnik, medtem ko je glavni na upravnih enotah njihov načelnik. Ker inšpekcijske službe spadajo pod organe v sestavi, bom v nadaljevanju podrobno predstavil naloge in pristojnosti organa v sestavi ter tudi odnos do ministrstva. Eden izmed problemov, ki ni omejen zgolj na državno upravo, je tudi politizacija, o njej veliko pišeta Haček in Čehovin.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Haček in Čehovin (2014, 434–440) pišeta o največji težavi državne uprave, ki je po njunem mnenju politizacija. Razdelita jo na formalno politizacijo in materialno politizacijo (Haček in Čehovin 2014, 437–444). Formalna politizacija se nanaša na vpliv politike na zaposlovanje državnih uradnikov, medtem ko se materialna politizacija nanaša na izpostavljenost državnih uradnikov politiki (prav tam). Bučar (2001, 79) svari pred politizacijo na podlagi zgodovinskih izkušenj iz Jugoslavije. Po njegovem mnenju se v večstrankarskem sistemu partijski vzorec lahko ponovi, čeprav v drugačni obliki. Vsaka stranka si namreč prizadeva izkoristiti državno upravo za lastno korist, to pa pripomore k povečani stopnji politizacije državne uprave (prav tam).

### 5.1.1 Organ v sestavi ministrstva

Zakon o državni upravi (21.čl.) pravi, da se organ v sestavi ministrstva ustanovi z uredbo vlade. Isti člen navaja tudi, da se organ v sestavi ministrstva ustanovi:

- za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog ter nalog inšpekcijskega in drugega nadzorstva,
- če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju nalog s prve alineje.

Glavna cilja ustanavljanja organov v sestavi ministrstva sta povečanje učinkovitosti in kakovosti pri opravljanju nalog ter večja stopnja samostojnosti pri opravljanju nalog (Purg 2009, 29). Organ v sestavi je samostojen v finančnem načrtu, sistematizaciji delovnih mest, vlogi predstojnika pri izvrševanju pravic in dolžnosti delodajalca (prav tam).

Organi v sestavi niso povsem samostojni in neodvisni upravni organi, ker so organizacijsko in funkcionalno vključeni v posamezno ministrstvo. Glavni namen ustanavljanja organa v sestavi je ločevanje strateške in operativne funkcije ministrstva (Pirnat in drugi 2004, 540).

V zakonu o državni upravi (22.čl.) piše, da organ v sestavi vodi direktor/direktorica, ki se imenuje v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih. Z Zakonom za položaj predstojnika/predstojnice pa se lahko določi drugačno poimenovanje. Korade Purg (2009, 28) pravi, da organ v sestavi, v katerem je več kot 200 sistematiziranih delovnih mest, vodi generalni direktor, izjema so inšpektorati. Inšpektorat v skladu z zakonom vodi glavni inšpektor.

Zakon o državni upravi (23.čl.) ureja razmerja med ministrstvom in organom v sestavi. Organ v sestavi izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa. Resorni minister daje tudi usmeritve za delo organa ter ga predstavlja pred Državnim zborom in vlado.

Zakon o državni upravi (24. čl.) govori o poročanju ter nadzorom nad organom. Organ v sestavi nadzoruje resorno ministrstvo. Minister lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela na organu. Prav tako zakon govori o tem, da mora predstojnik ministru na njegovo priprošnjo redno poročati o delu organa v sestavi ter o vseh pomembnejših vprašanjih s področja dela organa. Pomembno je še dodati, da po 25. členu o

državni upravi ministrstvo na drugi stopnji odloča o pravnih sredstvih zoper upravne akte, ki jih izdaja organ v sestavi.

## 5.2 INŠPEKTORATI V REPUBLIKI SLOVENIJI

V Sloveniji delujejo naslednji inšpektorati in inšpekcijske službe (e-uprava 2016):

- Informacijski pooblaščenec oziroma Inšpekcija za varovanje osebnih podatkov.
- Javna agencija za civilno letalstvo.
- Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije.
- Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in osebne pripomočke.
- Inšpektorat Republike Slovenije za delo, pod katerega spada Socialna inšpekcija, Inšpekcija nadzora varnosti in zdravja pri delu in Inšpekcija nadzora delovnih razmerij. Inšpektorat je organ v sestavi Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (e-uprava 2016).
- Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, ki je organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, prehrano in gozdarstvo.
- Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije, ki je organ v sestavi Ministrstva za kulturo.
- Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve, ki je organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve.
- Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo, ki je organ v sestavi Ministrstva za obrambo.
- Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki tudi spada pod Ministrstvo za obrambo.
- Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport, ki spada pod Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.
- Inšpektorat Republike Slovenije za javni sektor, ki spada pod Ministrstvo za javno upravo.
- Inšpektorat Republike Slovenije za infrastrukturo, ki je organ v sestavi Ministrstva za infrastrukturo. Pod inšpektorat spadajo tudi Inšpekcija za ceste, železniški promet, žičniške naprave, Inšpekcija za cestni promet ter Inšpekcija za energetiko in rudarstvo.
- Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, ki spada pod ministrstvo za zdravje.

- Tržni inšpektorat Republike Slovenije, ki spada pod Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, ki spada pod Ministrstvo za okolje in prostor. Pod inšpektorat spadajo tudi Gradbena, geodetska in stanovanjska inšpekcija ter Inšpekcija za okolje in naravo.
- Finančna uprava Republike Slovenije, ki spada pod Ministrstvo za finance.
- Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki prav tako spada pod Ministrstvo za finance.
- Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, ki spada pod Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
- Inšpektor Republike Slovenije za elektronski podpis, ki spada pod Ministrstvo za znanost, šport in izobraževanje.
- Uprava Republike Slovenije za Pomorstvo, ki spada pod Ministrstvo za infrastrukturo.
- Inšpekcija za kemikalije, ki spada pod Ministrstvo za zdravje.
- Inšpekcija varstva pred sevanji, ki spada pod Ministrstvo za zdravje.
- Urad Republike Slovenije za meroslovje, ki spada pod Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.
- Inšpekcija za sevalno in jedrsko varnost, ki spada pod Ministrstvo za okolje in prostor.

### **5.2.1 Inšpekcijske službe v Evropski uniji**

V Evropski uniji ni skupne ureditve inšpekcijskih služb, kot je na primer skupna monetarna unija, ki je značilnost Evrope. Države posledično vsaka po svoje organizirajo inšpekcijske službe. Evropska unija ima dve glavni zahtevi:

- službe morajo biti organizirane tako, da lahko učinkovito nadzorujejo harmonizirane evropske predpise.
- države morajo zagotoviti dovolj učinkovitega nadzorstva nad harmoniziranimi evropskimi predpisi. (Kmetič, Grad in drugi 2004, 29)

Kmetič (Grad in drugi 2004, 30) piše tudi, da je novi ZIN že pravilno vgradil evropske smernice, saj so po njem inšpektorati in organi v sestavi ministrstva enotno hierarhično organizirani.

## 6 ZAKON O INŠPEKCIJSKEM NADZORSTVU (ZIN)

Inšpekcijsko nadzorstvo na splošno omejuje krovni Zakon o inšpekcijskem nadzorstvu, v nadaljevanju ZIN. Posamezne inšpekcijske službe pa urejajo še posebni zakoni in pravilniki, ki urejajo posamezna področja inšpekcijskega nadzora. ZIN določa splošna načela, položaj in pravice oseb, ki opravljajo inšpekcijsko nadzorstvo. Za postopkovna vprašanja, ki niso urejena s tem zakonom ali posebnim zakonom, se uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku.

ZIN se uporablja tudi za inšpekcijski nadzor organov lokalne skupnosti, če ni urejeno z drugim zakonom (3. čl.). 3. člen zakona pravi, da se ZIN ne uporablja v notranjem nadzorstvu kot denimo v inšpekciji za sistem javnih uslužbencev ali proračunsko inšpekcijo.

### 6.1 NAČELA INŠPEKCIJSKEGA NADZORSTVA

ZIN od 4. do 7. člena govori tudi o načelih, ki se jih mora držati inšpektor. Zakon omenja naslednja načela:

- načelo samostojnosti, ki pravi, da so inšpektorji pri opravljanju dolžnosti v okviru svojih pooblastil samostojni (ZIN, 4.čl.)
- načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov, inšpektorji izvajajo nadzor z namenom varstva javnega interesa in interesov pravnih ter fizičnih oseb (ZIN, 5.čl.)
- načelo javnosti, inšpektorji na podlagi in v mejah pooblastila predstojnika obveščajo javnost o svojih ugotovitvah in ukrepih ter možnem potrebnem zavarovanju pravice pravnih in fizičnih oseb, javnost obveščajo tudi o tem ali je to potrebno za spoštovanje pravnega reda (ZIN, 6.čl.)
- načelo sorazmernosti, ki pomeni, da morajo inšpektorji pri svojem delu paziti, da posegajo v delo pravnih in fizičnih oseb le toliko, kot je nujno potrebno. Pomembno je tudi, da inšpektor izbere ukrep, ki je za kršitelja ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. Pri določitvi roka odprave nepravilnosti mora inšpektor gledati na težo kršitve, posledice za javni interes in okolščine (7. čl.).

### 6.2 ORGANIZACIJA INŠPEKTORATOV

ZIN govori tudi o organizaciji inšpektoratov. Kot je že zapisano, inšpekcije delujejo v okviru inšpektoratov, ki so organi v sestavi ministrstva. Če je znotraj inšpektorata več inšpekcij, se

oblikujejo ustrezne notranje organizacijske enote v skladu s predpisi, ki urejajo notranjo organizacijo v državni upravi (ZIN, 8.čl.). Predstojnik inšpektorata je glavni inšpektor/glavna inšpektorica. Kladošek je predlagal, da bi inšpektorate izločili iz matičnih ministrstev in jih združili v Ministrstvo za inšpektorate (Kladošek v Turk 2004, 58).

### **6.2.1 Pristojnosti glavnega inšpektorja**

ZIN v 10 členu govori o pristojnosti glavnega inšpektorja. Omenja naslednje pristojnosti:

- + Vodenje in predstavljanje inšpektorata, koordiniranje dela inšpektorjev in skrb za kakovost, zakonitost in učinkovitost inšpektorata.
- + Določanje letnega načrta izvajanja nalog inšpekcijskega nadzorstva ter določanje načina dodeljevanja zadev posameznim inšpektorjem.
- + Posredovanje letnih načrtov ministru, ki vodi ministrstvo, pod katerim je inšpektorat. Letna poročila mora posredovati tudi inšpekcijskemu svetu.
- + Poročilo o delovanju inšpektorata lahko glavni inšpektor predloži pristojnemu ministru in inšpekcijskemu svetu tudi v drugačni obliki, če je skladna z zakonom.
- + Če inšpekcija deluje znotraj organa, ki ni organ v sestavi ministrstva, potem naloge glavnega inšpektorja prevzame predstojnik organa.

### **6.2.2 Inšpekcijski svet**

Inšpekcijski svet se ustanovi z namenom doseganja večje učinkovitosti delovanja različnih inšpekcij ter boljšo medsebojno koordinacijo. Vodi ga minister, pristojen za upravo ali nekdo, ki ga minister pooblasti. Člani sveta so glavni inšpektorji in predstojniki organov, v katerem deluje inšpektorat, lahko tudi oseba, ki jo predstojnik ali glavni inšpektor pooblasti. Inšpekcijski svet deluje s sindikati v organih glede vprašanj, ki se nanašajo na delovnopравни položaj inšpektorjev (ZIN, 11.čl.). Glavna naloga inšpekcijskega sveta je usklajevanje dela inšpektoratov in doseganje čim višje učinkovitosti.



### 6.3 POLOŽAJ, PRAVICE IN DOLŽNOSTI INŠPEKTORJEV

Osnovni pogoj za možnost opravljanja dela inšpektorja je opravljen strokovni izpit, dodatni pogoji pa so še delovne izkušnje in stopnja izobrazbe, ki jo predpisuje sistem javnih uslužbencev (ZIN, 12.čl.). Strokovni izpit je sestavljen iz naslednjih sestavin:

- + upravni postopek in upravni spor
- + postopek vodenja in odločanja o prekrških
- + postopek inšpekcijskega nadzora

Vsak kandidat lahko na stroške organa k opravljanju izpita pristopi dvakrat. Če inšpektor šest mesecev po sklenitvi pogodbe ne opravi strokovnega izpita za inšpektorja, se delovno razmerje zanj preneha. Vsak inšpektor je dolžan varovati tajnost podatkov, s katerimi se sreča pri opravljanju nadzora (ZIN, 16.čl.). Pomembno je tudi, da ne sme opravljati druge dejavnosti oziroma dela za drugega delodajalca s področja, kjer opravlja inšpekcijski nadzor, razen če gre za znanstveno oziroma pedagoško delo (ZIN, 15.čl.).

Inšpektor se na postopkih na sodišču identificira s službeno kartico in kot kraj prebivališča navede sedež inšpektorata, kateremu pripada (ZIN, 17.čl.).

### 6.4 POOBLASTILA INŠPEKTORJEV

Glavno pooblastilo vsak posamezni inšpektor izkazuje s službeno kartico, ki mu jo izda minister. Inšpektor ima v nadzoru praktično neomejena pooblastila s področja, ki zaobjemajo pristojnosti inšpekcije, ki ji pripada (lahko brezplačno vzame vzorec blaga in opravi preiskave na blagu). ZIN v 19.čl. navaja, da lahko inšpektor dokumentacijo odvzame za največ 15 dni, potem pa jo mora vrniti lastniku. Pravico ima vstopiti v prostore, objekte in k napravam zavezanca brez njegovega dovoljenja, to lahko storit tudi v spremstvu policije. V primeru, da zavezanec nasprotuje ogledu stanovanjskih prostorov, mora inšpektor pridobiti ustrezno sodno odločbo (ZIN, 22.čl.), v nasprotnem primeru mu lahko zavezanec prepove vstop v stanovanjske prostore. Pri pregledu stanovanjskih prostorov zavezanca morata biti kot prič prisotni dve polnoletni osebi (prav tam).

#### 6.4.1 Ukrepi inšpektorjev

ZIN od 32. do 36. člena govori o ukrepih, ki jih lahko izvaja vsak inšpektor, če ni drugače določeno z zakonom. Vsak člen zakona govori o posamezni skupini ukrepov, ki jih lahko uvede inšpektor.

ZIN v 33.čl. govori o preventivnih ukrepih inšpektorja, po zakonu lahko izvaja naslednje:

- odgovarja na pisna vprašanja vseh zainteresiranih v povezavi z delom inšpekcije
- preko medijev obvešča javnost o ugotovljenih nepravilnostih in posledicah kršitve zakonov in drugih predpisov
- na druge načine obvešča javnost

Vsako ustno izdano opozorilo inšpektor zapiše v zapisnik, v primeru, da se se kršitev ne popravi, izda drugačne vrste ukrep.

ZIN 34.čl. govori o posebnih ukrepih inšpektorja, pod katere zakon prišteva prepoved opravljanja dejavnosti oziroma zaseg dokumentacije ali zapečatenje strojev, predmetov ali opreme, ki jih zavezanec uporablja za kršitve. Te ukrepe lahko inšpektor uvede v primeru, da se kršitev ponovi ali če kršitev ni bila odpravljena.

ZIN 35.čl. govori o situaciji, ko zavezanec kljub prepovedi ne preneha z dejavnostjo, ki povzroča kršitev zakona. V tem primeru je v inšpektorjevi pristojnosti, da podjetjem, ki so pristojna za distribucijo električne energije, vode in telekomunikacij, odredi odklop elektrike, vode in telekomunikacij.

ZIN 36.čl. govori o varovanju pravic drugih oseb. Če je kršitelj posegel v pravice drugi oseb, je inšpektor dolžan (če tako zahtevajo) osebe obvestiti o ugotovitvah, izrečenih ukrepih in drugih podatkih, ki pripomorejo k uveljavljanju pravic tretjih oseb. Inšpektor lahko odredi tudi objavo odločbe ali njenega povzetka za določen čas na vidno mesto, če meni, da je to potrebno za varovanje pravic drugih oseb. Kršitelj se na to lahko pritoži v roku petnajstih dni.

Omenil sem zgolj posebne ukrepe, ki niso splošno znani, inšpektorji vsekakor izrekajo tudi ukrepe, ki so zakonsko predpisani. Če pa gre za znak kaznivega dejanja, to naznanijo tudi policiji in drugim pristojnim organom.

## **7 INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE IN PROSTOR**

Podrobneje bom predstavil delovanje Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor. Potrebno je poudariti, da je to organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor in da so njegove pristojnosti odvisne od ministrstva, pod katerega spada. V pogovorih so mi prav vsi inšpektorji omenili, da je največja težava spreminjanje pristojnosti oziroma ministrstva, pod

katerega spadajo. V 10. vladi Republike Slovenije, ki je prisegla 27. 2. 2012 so bili uvrščeni pod Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

## 7.1 DELOVNA PODROČJA

Inšpektorat ima dve osrednji delovni področji in sicer:

- Inšpekcija za okolje in naravo
- Gradbena, stanovanjska in geodetska inšpekcija (Iop 2016a)

Delovno področje Inšpekcije za okolje in naravo je naslednje:

*Opravljanje upravnih in strokovnih nalog, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor nad spoštovanjem okoljevarstvenih, naravovarstvenih in vodovarstvenih predpisov ter predpisov s področja nadzora kemikalij in gensko spremenjenih organizmov (Iop 2016a).*

Delovno področje Gradbene, geodetske in stanovanjske inšpekcije je naslednje (Iop 2016a):

*Opravljanje upravnih in strokovnih nalog, ki se nanašajo na inšpekcijski nadzor na področjih:*

- urejanja prostora in naselij, graditve objektov in izvedbe gradbenih konstrukcij ter izpolnjevanja bistvenih zahtev za objekte,
- geodetske dejavnosti,
- stanovanjskih zadev ter varstva kupcev stanovanj in enostanovanjskih stavb (Iop 2016a)

Na inšpektoratu deluje tudi Služba za skupne in pravne zadeve, ki se ukvarja z naslednjimi nalogami:

- aktivnosti kadrovskega poslovanja, kamor spada tudi zaposlovanje novih inšpektorjev oziroma drugih, za to področje kompetentnih oseb
- finančno poslovanje, kamor spada tudi planiranje proračuna Inšpektorata za okolje in prostor
- pravna pomoč in podpora, ki se nanaša na pravno pomoč pri uporabi materialnih in procesnih predpisov (Iop 2016a)

## 7.2 ZAKONSKA PODLAGA DELOVANJA INŠPEKTORATA

Naslednji predpisi urejajo splošne pristojnosti in naloge organa v sestavi ministrstva (Iop 2016a):

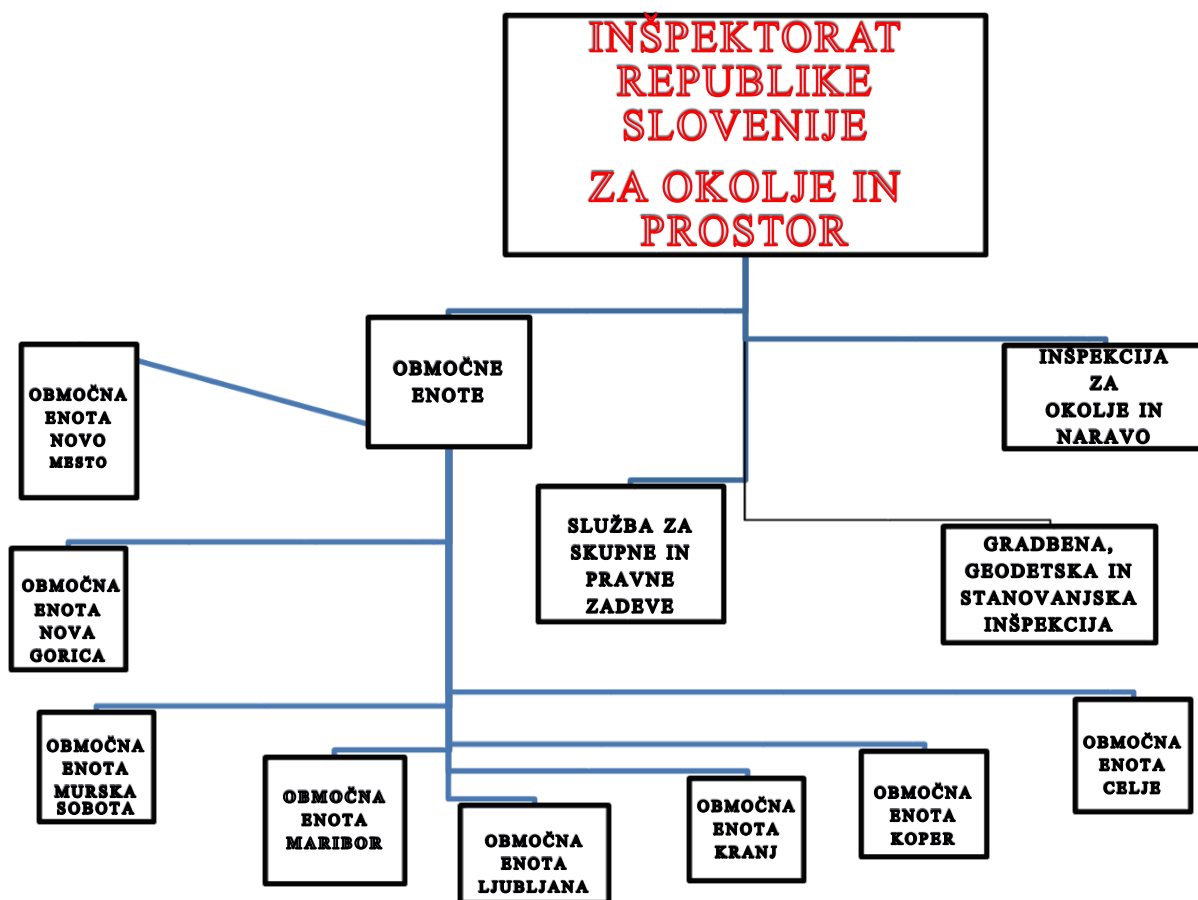
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)
- Zakon o državni upravi (ZDU-1)
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)
- Zakon o prekrških (ZP-1)
- Zakon o sodnih taksah (ZST-1)
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)
- Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)
- Zakon o upravnih taksah (ZUT)
- Uredba o celostni grafični podobi Vlade RS in drugih organov državne uprave
- Uredba o delovnem času v organih državne uprave
- Uredba o organih v sestavi ministrstev
- Uredba o upravnem poslovanju

Zakon o inšpekcijskem nadzorstvu sem analiziral že v šestem poglavju, zelo pomemben pa je tudi ZUP, ki ureja tiste stvari, ki jih ne ureja ZIN. Pri analizi organov v sestavi ministrstva sem se dotaknil tudi Zakona o državni upravi. Mislim, da ni potrebe po podrobnejši analizi ostalih zakonov, saj so odvisni od vsakega primera posebej. Zanimiv je tudi Zakon o prekrških, ki pa je splošen in ne ureja vsake inšpekcije posebej.

### 7.3 ORGANIZIRANOST INŠPEKTORATA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA OKOLJE IN PROSTOR

Inšpektorat Republike Slovenije za okolje vodi glavna inšpektorica, posamezne inšpekcije znotraj inšpektorata (gradbena, geodetska, stanovanjska in za okolje in naravo) pa imajo svoje direktorje. Glavna inšpektorica je za svoje delo odgovorna ministrici za okolje in prostor (Iop 2016a).

Slika 7.1: Organizacijska struktura Inšpektorata Republike Slovenije za Okolje in prostor



Vir: Iop (2016a).

Iz organigrama je razvidno, da ima inšpektorat območne enote predvsem zaradi učinkovitejšega opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora in lažjega pokrivanja celotnega teritorija. Območne enote vodijo vodje območnih enot, ki jim pomaga tudi koordinator. Posamezna območna enota ima zaradi velikosti tudi inšpekcijske pisarne, ki se nahajajo v krajih Ajdovščina, Brežice, Dravograd, Kamnik, Kočevje, Ljutomer, Postojna, Ptuj, Slovenska Bistrica, Velenje in Zagorje ob Savi. Glede na organizacijsko strukturo se zdi na

prvi pogled to zelo jasen primer decentralizirano organiziranega državnega organa, vendar po pogovoru z nekaterimi inšpektorji sem ugotovil, da temu ni tako. Glavna dela in pristojnosti, tudi kadrovske odločitve, so še vedno v domeni centra v Ljubljani.

#### 7.4 STRATEŠKA USMERITEV INŠPEKTORATA ZA LETO 2016

Inšpektorat za vsako leto posebej določi cilje, ki jih bo zasledoval v naslednjem letu. Cilji so določeni za vsako inšpekcijo, ki deluje znotraj inšpektorata.

##### 7.4.1 Inšpekcija za okolje in naravo

Glavni cilji inšpekcije za leto 2016 so (Iop 2016b):

- modernizacija in nadgradnja internega informacijskega sistema,
- izboljšanje kakovosti dela na področju inšpekcijskega nadzora in ukrepanja.

V strateški usmeritvi je omenjeno še zmanjševanje emisij toplogrednih plinov ter zaščita in ohranitev naravnih habitatov in sistemov. Večji poudarek bo na nadzoru mokrišč.

Strateški cilji za leto 2016 določajo 7000 pregledov, posebna pozornost pa bo namenjena nadzoru nad odpadno embalažo (nad količino 15 ton).

##### 7.4.2 Gradbena, stanovanjska in geodetska inšpekcija

Osnovni cilji delovanja v letu 2016 so naslednji (Iop 2016b) :

- učinkovito preprečevanje nedovoljenih gradenj,
- preprečevanje uporabe objektov brez predpisanih dovoljenj,
- zagotavljanje izpolnjevanja predpisanih pogojev,
- zagotavljanje večje pravne varnosti lastnikov nepremičnin,
- zagotavljanje izpolnjevanja pogojev podjetij in v njih zaposlenih posameznikov za zagotavljanje geodetskih storitev,
- zagotavljanje vzdrževanja skupnih delov v večstanovanjskih stavbah,
- prepoved opravljanja dejavnosti v stanovanju in izvajanje posegov v skupne dele, če zanje niso izpolnjeni pogoji,
- kontrola poslovanja prodajalcev stanovanj in enostanovanjskih zgradb v fazi prodaje.

Za gradbeno inšpekcijo je predvidenih 7000 inšpekcijskih pregledov v letu 2016, za geodetsko 70 pregledov in za stanovanjsko 200 pregledov. Inšpektorat ne načrtuje skupnih inšpekcijskih nadzorov, kjer bi bili nosilci, sodeloval pa bo v nadzorih, ki jih bo predlagal inšpekcijski svet. Glavni poudarek gradbene inšpekcije v letu 2016 je predvsem odkrivanje nedovoljene gradnje na varovanih območjih. Glavne akcije bodo usmerjene v hotele, motele, gostišča in podobne nastanitvene objekte, kjer se zadržuje večje število ljudi (Iop 2016b).

## **8 GRADBENA INŠPEKCIJA**

O gradbeni inšpekciji sem v prejšnjih poglavjih zapisal že veliko. Zakon o inšpekcijskem nadzorstvu na splošno ureja vse pristojnosti inšpektoratov in inšpektorjev, ki niso urejene s posebnim zakonom. O pristojnosti gradbene inšpekcije in inšpektorjev govori tudi Zakon o graditvi objektov.

Zakon o graditvi objektov v 144.čl. navaja pogoje za opravljanje dela gradbenega inšpektorja:

- univerzitetna ali visoka izobrazba s področja graditve objektov,
- 3 leta delovnih izkušenj s tega področja ali 5 let delovnih izkušenj na splošno,
- opravljen strokovni izpit za inšpektorja in strokovni izpit iz upravnega postopka.

Zakona o graditvi objektov (146. čl.) govori o prisilitvi posameznika k uresničitvi inšpekcijske odločbe. Če posameznik kljub pozivom inšpektorja na popravi predpisane kršitve, znašajo kazni od 1000 do 10000 evrov. Odvisne so od zahtevnosti objekta in statusa nosilca kršitve. Vse kazni se ponavljajo, dokler ne pride do desetkratnika osnovne izrečene kazni, kazen torej znaša največ 100 tisoč evrov.

### **8.1 INŠPEKCIJSKI UKREPI**

Zakona o graditvi objektov (150. čl.) navaja, da lahko z inšpekcijsko odločbo gradbeni inšpektor:

- prepove uporabo objekta,
- odredi prenehanje nadaljnje gradnje, če se nepravilnosti ne odpravijo v roku,
- odredi, da se morebitne nepravilnosti odpravijo do predpisanega roka,
- prepove vgrajevanje materialov, za katere ni dokaza, da so legalnega izkopa ali gradbenih proizvodov, ki ne ustrezajo kriterijem.

152. člen govori o nelegalni gradnji. Če inšpektor ugotovi, da določen objekt nima ustreznih papirjev, mora odrediti prenehanje gradnje objekta in odstranitev objekta ali pa vrnitev v prejšnje stanje. Če to ni mogoče, je predpisano nadomestilo.

## **9 ZAKON ZA URAVNOTEŽENJE JAVNIH FINANC (ZUJF)**

Zaradi naraščajočega javnega dolga države, predvsem ker so proračunski izdatki močno presegli prihodke, je vlada Janeza Janše maja leta 2012 sprejela Zakon za uravnoteženje javnih financ. Zakon je prišel v veljavo točno štiri leta po začetku svetovne gospodarske krize. Določil je posebne omejitve zaposlovanja v javnem sektorju in tako vplival na delo nekaterih subjektov. Na splošno je zakon prepovedal zaposlovanje v javnem sektorju, razen če uporabnik proračuna pridobi soglasje, ki se ga izda na podlagi (ZUJF, 183.čl.):

- zaposlitve za nedoločen čas, s katero se nadomesti uslužbenca, ki mu je prenehalo delovno razmerje in so naloge, ki jih izvaja, nujno potrebne za izvajanje pristojnosti porabnika,
- zaposlitve za določen čas in je nujno potrebna za normalno delovanje porabnika proračuna,
- zaposlitve, ki je posledica povečanega obsega programa ali izvajanja novega programa ali ustanovitve novega proračunskega uporabnika,
- v primeru, če uporabnik proračuna izkaže, da bo kljub zaposlitvi nominalno zmanjšal stroške dela v tekočem letu v primerjavi s stroški dela preteklega leta,
- če gre za izvajanje posameznega projekta za čas trajanja projekta, če so za njegovo izvedbo zagotovljena tudi sredstva za plače zaposlenih.

Zahteva za izdajo soglasja mora po zakonu vsebovati (ZUJF, 3. odstavek 183. čl.) obrazložitev razlogov za zaposlitev, oceno doseganja zmanjševanja zaposlenih z obrazložitvijo, oceno potrebnih sredstev z obrazložitvijo za plače v primerjavi z zagotovljenimi sredstvi v finančnem načrtu za ta namen, navedbo virov za financiranje zaposlitve in druge podatke, potrebne za odločitev o izdaji soglasja.

Če povzamemo, je zelo težko priti do soglasja za novo zaposlitev in zato so se organi v javnem sektorju redko odločali za pridobitev le tega. Koliko je po uvedbi ZUJF-a padlo število inšpektorjev na Gradbenem inšpektoratu in če se je število odločb in obravnavanih primerov bistveno povečalo, bom raziskal v empiričnem delu diplomske naloge.



## 10 EMPIRIČNI DEL – PRIKAZ GIBANJA ŠTEVILA ZAPOSLENIH NA GRADBENI INŠPEKCIJI

Pri gradbeni inšpekciji sem na podlagi pristojnosti in dela inšpektorjev izločil tri kriterije, po katerih bom z analizo poskusil določiti vpliv ZUJF-a na delo inšpekcije. Uporabil bom naslednje kriterije:

- Število prijav za posamezno leto; inšpektor je po uradni dolžnosti dolžan obravnavati vsako prijavo, ki pride na inšpekcijo. Prijave rešujejo po prioritetah, ki si jih inšpektorat postavi.
- Število izdanih odločb; primerek inšpekcijske odločbe je v prilogi C. Ko so ugotovljene vse okoliščine in opravljena vsa zaslišanja, je odločba končni izdelek inšpekcijskega postopka. Pri gradbeni inšpekciji se je izkazalo, da je bilo veliko inšpekcijskih postopkov prenesenih iz prejšnjega leta, ker zaradi kadrovske podhranjenosti skozi leto ne uspejo do konca izpeljati vseh postopkov.
- Število zaposlenih; to je glavni kriterij, ZUJF prepoveduje nadaljnje zaposlovanje v javnem sektorju in posledično tudi na inšpektoratu. Zanimalo me bo predvsem, koliko se je po uvedbi ZUJF-a spremenilo število zaposlenih. Nekatere ocene kažejo, da bi gradbena inšpekcija potrebovala približno 80 novih inšpektorjev.

Tri zgoraj našteje kriterije bom analiziral od začetka gospodarske krize leta 2008. Predvsem zato, ker je gospodarska kriza izpostavila potrebo po učinkovitem delovanju nadzornih organov države.

**Tabela 10.1: Prikaz števila zaposlenih, števila izdanih odločb in števila prijav na gradbeni inšpekciji.**

LETO	ŠTEVILO INŠPEKTORJEV	ŠTEVILO PRIJAV	ŠTEVILO ODLOČB
2008	69	3180	1494
2009	74	3300	1529
2010	74	2700	1756
2011	74	3851	1650
2012	74	4079	1527
2013	71	3117	1262
2014	69	3289	1309
2015	69	3243	1188

## 10.1 ANALIZA REZULTATOV PO LETIH

Svet je leta 2008 zajela svetovna gospodarska kriza, ki je izhajala iz bančnega sektorja. Na inšpektoratu za gradbeništvo je bilo leta 2008 zaposlenih 69 inšpektorjev, izdanih je bilo približno 1500 odločb in prejetih več kot 3000 prijav na inšpektorat. V tem letu so izvedli tudi 431 izvršilnih postopkov za rušenje nedovoljeno zgrajenih objektov. Največ prijav občanov je zadevalo enostavne objekte, za katere gradbeno dovoljenje ni potrebno. Opravili so več kot 10 tisoč pregledov na terenu. V istem letu je prišel v veljavo tudi nov pravilnik o gradbiščih. Bistvena pridobitev je bila povečanje pristojnosti gradbenih inšpektorjev (iop 2008).

V letu 2009 je bilo na gradbeni inšpekciji zaposlenih 74 inšpektorjev, kar je pet več kot leto prej. Za 14 % je padlo število novogradenj v primerja z enakim obdobjem lani (slonep 2010). To je drugače, kot sem pričakoval. Izvedli so 441 izvršilnih postopkov za rušenje nedovoljeno zgrajenih objektov. V tem letu so na inšpekcijo prejeli okoli 3500 prijav o nelegalnih gradnjah in izdali 1529 odločb. Leta 2009 je bil večji poudarek na nelegalno zgrajenih objektih v Triglavskem narodnem parku ter na preventivnih ukrepih za preprečevanje širjenja nelegalnih romskih naselij(iop 2009).

V letu 2010 je bilo na gradbeni inšpekciji zaposlenih 74 inšpektorjev, kar je enako kot prejšnje leto in največ v obdobju pregledanih 5 let. Prejeli so okoli 2700 prijav in izdali največ odločb v pregledanem 5 letnem obdobju in sicer 1756. V tem letu so bili uvedeni 4 izvršilni postopki za rušenje nelegalne gradnje v Triglavskem narodnem parku. Vseh izvršilnih postopkov za rušenje v letu 2010 je bilo 427. Velja omeniti, da je dala gradbena inšpekcija poudarek na izvrševanju novih evropskih standardov pri mehanski odpornosti in stabilnosti objektov (iop 2010).

V letu 2011 je bilo zaposlenih 74 gradbenih inšpektorjev, ki so prejeli 3851 prijav in izdali 1650 odločb. Število zaposlenih inšpektorjev je bilo enako kot prejšnja leta. V letu 2015 je računsko sodišče izdalo revizijsko poročilo, v katerem je gradbeni inšpekciji očitalo neučinkovito delovanje v letih 2011 in 2012, prav tako jim je očitalo, da niso sprejeli notranjega akta, ki bi standardiziral postopke, s katerimi bi bili uvedeni skupni postopki reševanja zadev (N.Š.K 2015). Najhujši očitek v revizijskem poročilu pa se nanaša na neustrezen vrstni red inšpekcijskih postopkov, zato so bili nekateri upravičenci neenakopravno obravnavani (prav tam). Prav tako pa je problematičen pomanjkljiv nadzor nad delom inšpektorjev. V letu 2011 je inšpektorat za gradbeništvo uvedel 688 izvršilnih postopkov rušitve nedovoljenih gradenj (iop 2011).

Februarja 2012 je prisegla 10. vlada Republike Slovenije. Nova vlada je sprejela ZUJF, ki je v veljavo prišel junija.

V letu 2012 je bilo zaposlenih 74 gradbenih inšpektorjev, ki so prejeli 4079 prijav in izdali okrog 1527 odločb. Za Delo (Petkovšek 2012) sta glavni inšpektor za prostor in vodja Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor dejala, da bi gradbeni inšpektorat potreboval 500 inšpektorjev, da bi rešili vse tekoče inšpekcijske spise ob predpostavki, da lahko posamezni inšpektor na leto reši 60 predpisov. Od leta 2012 se gradbena inšpekcija deli na 4 območne enote in sicer OE Ljubljana – Kranj, OE Koper – Nova Gorica, OE Maribor – Murska Sobota in OE Celje – Novo mesto. Inšpektorat za gradbeništvo je bil pod okriljem Inšpektorata Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor (Iop 2012).

Učinki ZUJF-a bi morali biti v letu 2013 že vidni. Zaposlenih je bilo 71 gradbenih inšpektorjev, kar je za tri manj kot prejšnje leto, število prijav se je zmanjšalo na 3117, število izdanih odločb pa na 1262. V tem letu je v javnosti odjeknil primer nelegalne gradnje Vitoslava Turka, ki je zgradil hišo pod pretvezo sušilnice sadja (Carl 2013). Inšpektor je v intervjuju še izpostavil, da je proti koncu leta vlada izdala odlok o moratoriju na rušitve črnih gradenj, kar je prineslo zmedo v postopkih predvsem naslednje leto. 20. maja so bile v inšpektoratu sprejete prioritete za razvrščanje po pomembnosti, poleg tega je v tem letu gradbeni inšpektorat prešel na nov sistem, imenovan INSPIS, kar je inšpektorjem prineslo novo delo(Iop 2013).

V letu 2014 je bilo zaposlenih 69 gradbenih inšpektorjev, kar je najmanj od izbruha krize leta 2008. Prejeli so 3289 prijav, uvedli 4051 inšpekcijskih postopkov in izdali 1309 inšpekcijskih odločb. V poročilu za leto 2014 je jasno izpostavljena kadrovska podhranjenost gradbene inšpekcije v nameri zadovoljevanja zakonskih rokov reševanja zadev. Zaradi novega zakona je inšpektorat ugodil 499 prošnjam za odlog nelegalne gradnje. Vlada je olajšala tudi postopke za legalizacijo nelegalnih gradenj, kar je povzročilo veliko neodobravanja v javnosti (T. K. B. 2014). Začela je veljati dopolnitev Zakona o graditvi objektov, ki določa dodatne razloge za odlok izvršbe inšpekcijskih ukrepov. V tem letu so opravili nekaj več kot 8000 inšpekcijskih pregledov, kar je občutno manj kot pretekla leta, ko so opravili več kot 10000 inšpekcijskih ukrepov na leto (iop 2014).

V letu 2015 je bilo zaposlenih 69 inšpektorjev, kar je isto kot prejšnje leto. Problem kadrovske podhranjenosti v bližnji prihodnosti očitno še ne bo rešen. V tem letu je inšpektorat

izvedel 7317 inšpekcijskih pregledov, uvedel 3713 inšpekcijskih postopkov in izdal 1188 inšpekcijskih odločb. Prav tako so ugodili 786 prošnjam za odlog rušitve. Inšpektorat je bil usmerjen v reorganizacijo in spet pristal pod okriljem Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor (iop 2015).

Rečemo lahko, da praktično vsi parametri, ki sem jih omenil skozi analizo, padajo od števila inšpekcijskih pregledov do števila izdanih odločb. Leta 2013 je bilo na gradbenem inšpektoratu 19 % manj prijav kot leta 2011, ko ZUJF še ni bil uveden. Število inšpekcijskih odločb leta 2013 pa je bilo za 24 % manjše v primerjavi z letom 2011. V letu 2015 je bilo 28 % manj izdanih inšpekcijskih odločb kot leta 2011 in 16 % manj prijav kot leta 2011.

V nadaljevanju bom predstavil še gibanje števila zaposlenih in primerjal število izdanih odločb ter število prijav po posameznem letu.

## 10.2 GIBANJE ŠTEVILA ZAPOSLENIH MED GOSPODARSKO KRIZO

Preučevanje obsega čas od leta 2008, ko se je svetovna gospodarska kriza začela, pa do danes.

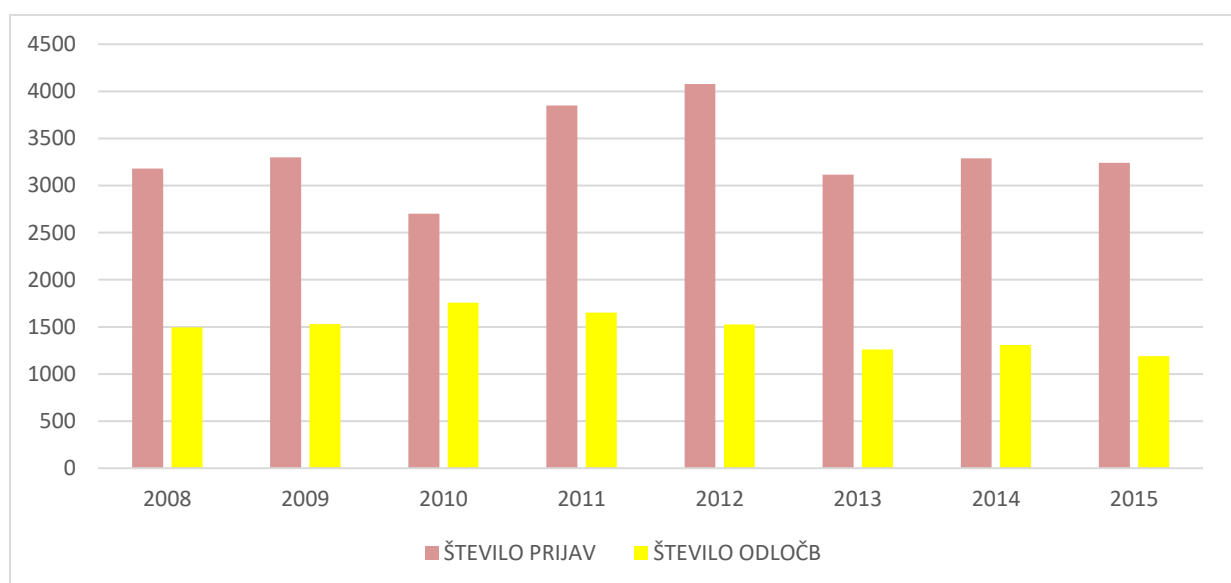
**Graf 10.1: Število zaposlenih inšpektorjev po posameznem letu**



Graf prikazuje gibanje števila zaposlenih od začetka krize do danes. Opazimo, da je bilo leta 2014 in 2015 zaposleno isto število inšpektorjev kot leta 2008, torej pred krizo. Od leta 2009 do leta 2012 je bilo na inšpektoratu zaposleno isto število inšpektorjev, to je 74. Prvi padec je viden v letu 2013, ko je bilo na inšpektoratu 71 zaposlenih inšpektorjev, drugi padec pa leta 2014, ko je bilo na inšpektoratu 69 inšpektorjev, kar je za pet manj kot v obdobju med leti 2009 in 2012. Padec leta 2013 je posledica upokojitev in sporazuma o prenehanju delovnega razmerja, česar niso nadomeščali z novimi zaposlitvami. Rešitev so poiskali znotraj sistema državne uprave. V letu 2013 bi že morali biti vidni učinki ZUJF-a; vidni so na nižjih sredstvih za približno milijon evrov (velja za celoten inšpektorat). Velja omeniti, da današnji pereč problem kadrovske podhranjenosti sega že v čas pred svetovno gospodarsko krizo. Kot je razvidno iz tabele 1, se iz leta v leto povečuje obseg dela, posledično pa bi pričakovali, da se bo povečalo tudi število zaposlenih. Izgovori na kadrovske podhranjenost so absolutno upravičeni, saj se stanje glede zaposlovanja ni popolnoma nič spremenilo. Posledično se ne morejo držati zakonskih rokov delovanja, ki jim jih predpisuje Zakon o upravnem postopku. Inšpektorji se soočajo tudi z grožnjami s smrtjo (Petkovšek 2013) zaradi rušenja nelegalne gradnje. V istem letu je bil znan primer dolenjskega inšpektorja, ki je bil obtožen goljufanja in

obsojen na zapor (T.J.G. 2013). Taka primera še otežujeta delo gradbene inšpekcije ter tudi zmanjšujeta zaupanje javnosti v njihovo delo. Prav tako velja omeniti, da sprememba zakonodaje v smeri odloka rušenja po besedah inšpektorjev vnaša zmedo in podaljšuje postopke. Leta 2013 so se odločili, da dajo večji poudarek na reševanju starih zadev kot pregledu na terenih, kar se je rezultiralo v več rešenih zadevah. Padec zaposlenih je posledica ZUJF-a, vendar ta padec na delo inšpektorata po besedah inšpektorjev ni vplival (glej intervjuje v prilogi 2). Število zaposlenih gradbenih inšpektorjev že leta variira med 65 in 75. Trenutno je število gradbenih inšpektorjev isto kot pred krizo in sicer 69.

**Graf 10.2: Prikaz števila prijav in odločb po posameznih letih**



Primerjava števila prijav in števila odločb, ki jih je po posameznem letu izdal inšpektorat, ne pove praktično nič. Nekega vzorca ne moremo določiti. Število prijav se giblje od 2700 pa do 4079, ni ne rasti ne padca. Pri številu izdanih odločb pa do leta 2010 vidimo majhno rast, ob koncu pa opazimo celo padec števila izdanih inšpekcijskih odločb. V zadnjih letih pada tudi število pregledov na terenu, z nekaj več kot 10000 so prišli na nekaj več kot 8000. Padec števila izdanih odločb sovпада tudi s padcem zaposlenih na inšpektoratu.

Velja omeniti tudi, da je v zadnjem obdobju veliko dodatnega dela prinesel tudi zakon, ki v posebnih primerih dovoli odložitev rušenja črne gradnje. Če je bilo teh v letu 2014 okrog 400, pa je številka leta 2015 poskočila na več kot 700. Prav vsi inšpektorji, s katerimi sem opravil pogovore (okoli 10), so izpostavili, da na delo inšpektorja precej vplivajo tudi prekrškovni postopki, ki jih je okoli 600 na leto.

## 11 VERIFIKACIJA HIPOTEZE IN RAZISKOVALNEGA VPRAŠANJA

Po uvedbi ZUJF-a je število zaposlenih padlo in sicer za 3 ljudi. Število izdanih odločb se je zmanjšalo, prav tako se je zmanjšalo število prijav. Najnižje število izdanih odločb v primerjavi z obdobjem pred ZUJF-om je bilo v letu 2015. Po uvedbi ZUJF-a je število izdanih odločb padlo, saj je bilo leta 2013 izdanih za 24 % manj odločb kot leta 2011. To je drugače, kot sem pričakoval. Res je, da je število zaposlenih po uvedbi ZUJF-a padlo na 73, vendar je bilo še vedno višje kot leta 2008 (ob začetku krize), ko je bilo število zaposlenih 69. Sklenili bi lahko, da je danes s stališča zaposlenih stanje na gradbeni inšpekciji podobno kot leta 2008.

Inšpektorji so skozi intervjuje (glej prilogo B) izpostavili naslednje probleme gradbene inšpekcije:

- slaba in nestrokovna zakonodaja in nepripravljenost države, da bi sprejela boljšo (predvsem ZUP),
- sprejemanje vsečnih odločitev zaradi volivcev (moratorij na rušenje),
- preveč administrativnega dela, kot je na primer prehod na nov sistem in zagotavljanje optimalnega delovanja le tega,
- kadrovska podhranjenost, ki onemogoča, da bi zadostili zakonskim rokom glede reševanja prijav in glede procesiranja inšpekcijskih odločb ter tudi prekrškovnih postopkov.

ZUJF na delo gradbene inšpekcije s stališča zaposlenih ni vplival, ker je število zaposlenih še vedno na isti ravni kot leta 2008, to je 69. Prvo hipotezo lahko zavrnem. Je pa vplival na število izdanih odločb, ki je v primerjavi z obdobjem pred uvedbo ZUJF-a padlo za več kot 20 %. Neposredne povezave med ZUJF-om in izdanimi odločbami sicer ni, lahko pa relativno ocenimo, za koliko je padlo število odločb po uvedbi le tega. Težko je trditi da je ZUJF vplival na spremembo učinkovitosti delovanja inšpektorata, je pa po uvedbi ZUJF-a inšpektorat dobil za okoli milijon evrov manj denarja, kar pa je najbrž prisililo inšpektorat k racionalizaciji delovanja. Vpliva ZUJF-a na posameznega inšpektorja glede nižanja plače, oziroma zamrznitvi napredovanja, pa nisem raziskoval. Število izdanih odločb po uvedbi ZUJF-a se je zmanjšalo, če je bilo število zaposlenih leta 2013 za 5 % nižje kot leta 2011, je bilo število izdanih odločb za kar 24 % nižje kot leta 2011. Število zaposlenih od leta 2013 pa do danes se je zmanjšalo za okoli 5 ljudi, če primerjamo z ravno pred uvedbo ZUJF-a, vendar je še vedno na isti ravni kot leta 2008 ob začetku gospodarske krize.

## 12 ZAKLJUČEK

Skozi celotno diplomsko nalogo sem skušal dokazati, da je ZUJF še dodatno vplival na delovanje gradbenega inšpektorata, ki se je že prej spopadal s številnimi težavami. Povezal sem ZUJF in število zaposlenih na gradbenem inšpektoratu. Povezava med ZUJF-om in delom gradbene inšpekcije je bila predvsem v padcu števila odločb po uvedbi le tega.

V teoretičnem delu sem prečesal tudi različna področja, ki se tičejo nadzora, inšpekcijskega nadzorstva in tudi organiziranosti inšpektoratov v Sloveniji. Skušal sem predstaviti razliko med kontrolo in nadzorom. Osrednji fokus raziskovanja pa je bil Inšpektorat za okolje in prostor, oziroma gradbena inšpekcija. Vseskozi sem imel v mislih čim bolj strnjeno obliko predstavitve posamezne tematike, saj sem hotel napisati uporabno diplomsko nalogo. Menim, da mi je to v veliki meri uspelo. Vsi inšpektorji, s katerimi sem se pogovarjal, so hoteli ostati anonimni, kar me je presenetilo, vendar so po njihovih lastnih besedah preprosto previdni zaradi medijskega pritiska. V veliki meri sem spoznal celotno delo, ki ga mora opraviti posamezen inšpektor od pregleda objekta, do izdaje odločbe. Oblikoval sem tri kriterije, po katerih sem raziskoval obremenjenost inšpektorata po posameznem delu. Eden se je nanašal na samo zaposlovanje, oziroma na samo število zaposlenih, drugi na javnost, inšpektorji so tam zaradi ljudi in ljudje pošiljajo prijave, zato je to eden najpomembnejših aspektov delovanja inšpektorata. Zadnji pa se nanaša na delo inšpektorja samega. Odločba je izdana, ko so vse okoliščine in dejstva znane in vsa zaslišanja opravljena. Morda bi lahko več raziskovanja posvetil prekrškom, ki predstavljajo tudi del obremenitve inšpektorjev.

Generalna slika, ki sem si jo ustvaril, je naslednja. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, pod katerega spada tudi Gradbena inšpekcija, ima obilico težav. Menim da težave, niso omejene samo na ta inšpektorat, ampak na celotno področje inšpekcijskega nadzorstva. Največji problem je neodzivnost politike pri zakonodaji. Inšpektoratom je dodeljena nova pristojnost, ki pa ji zakonodaja ne sledi, prav tako politika ne sprejme zakonodaje, ki bi olajšala delo inšpektoratom in jim točno določila pristojnosti. Seveda pa probleme na koncu zaokroži kadrovska podhranjenost, ki na Inšpektoratu za gradbeništvo traja že več let. Za zagotavljanje zakonskih rokov bi potrebovali najmanj 30 novih zaposlitev, ki pa jih še ni na vidiku. Prav tako bi morali zmanjšati administrativno delo, oziroma administrativne ovire pri delovanju inšpektorata, ki so nedvomno prisotne. Nekatero težavo pa ima gradbeni inšpektorat tudi znotraj svojega delovanja. Poznamo dva primera inšpektorjev, ki sta bila obsojena za nedelovanje oziroma odsotnost delovanja, kljub temu da sta vedela za nepravilnost. Eden iz



Kopra, drugi pa z Dolenjske (T.J.G 2013). Kar nekaj težav je prinesel tudi prehod iz Inšpektorata za okolje in prostor na Inšpektorat za promet, energetiko in prostor, ki se je zgodil pod Janševo vlado. Računsko sodišče je inšpektorat prav tako opozorilo, da v letih 2011 in 2012 niso imeli določene metodologije za prednostno obravnavo zadev.

Od leta 2013 je Inšpektorat za gradbeništvo naredil korak naprej tudi pri učinkovitosti delovanja, saj je po mojem mnenju z določitvijo kriterijev pomembnosti pri reševanju zadev pripomogel k hitrejšemu reševanju primerov. Zaposleni na Inšpektoratu za gradbeništvo se kljub zgoraj naštetim težavam trudijo, da opravljajo vse svoje naloge in predvsem ker so kar precej obremenjeni, mora javnost kritike bolj usmeriti k politiki, ki jim ne omogoča pogojev za optimalno delovanje, saj na sprejem zakonodaje sami ne morejo bistveno vplivati.

### 13 LITERATURA

1. A.Č. 2012. *Inšpektorat: Jakličeva črna gradnja je na prednostnem seznamu*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/inspektorat-jakliceva-crna-gradnja-je-na-prednostnem-seznamu/294423> (30.april 2015)
2. Anžič, Andrej. 1996. *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Enotnost: Ljubljana.
3. Bassin, Peter. 2010. Trajnostno urejanje prostora v naslednjem desetletju. V *Čas je za spremembe v urejanju prostora, Zbornik referatov in razprav, št. 4/2010* ur. Maja Simoneti, 49–53. Ljubljana: Državni svet.
4. Bostič, Alojz. 1986. *Družbeni nadzor in vloga inšpekcij v SFRJ*. Ljubljana: Časopisna založba Uradni list SRS.
5. Brejc, Miha. 1998. Inšpekcijsko nadzorstvo. *Pravna praksa* 19 (17):1–2.
6. Bučar, France. 2001. Reforma javne uprave. V *Uvod v javno upravo*, ur. Stane Vlaj, 79–86. Ljubljana: Visoka upravna šola.
7. Carl, Eugenija. 2013. *Ekskluzivno: Vitoslav Türk mora porušiti svojo črno gradnjo*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/ekskluzivno-vitoslav-tuerk-mora-porusiti-svojo-crno-gradnjo/312458> (15.junij 2016).
8. Cijan, Rafael in Božo Grafenauer. 2002. *Upravno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
9. Euportal.2014. *Slovenija – največji javnofinančni primanjkljaj v EU*. Dostopno prek: <http://www.euportal.si/slovenija-v-eu/slovenija-najvecji-javnofinancni-primanjkljaj-v-eu/> (20.maj 2016).
10. E-uprava. 2016. *Javni sektor, institucije države*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/javni-sektor/drzavna-uprava.html#eyJmaWx0ZXJzIjp7ImdydXBhIjpbIjc1Il0sInBvc3RhIjpbIi0xIl0sIm9mZnNldCI6WyIwIl0sInNlbnRpbmVsX3R5cGUiOlsib2siXSwic2VudGluZWxfc3RhdHVzIjpbIm9rIl0sImlzX2FqYXgiOlsiMSJdfSwib2Zmc2V0UGFnZSI6WzE3OTl0fQ==> (20.avgust 2016).
11. Foucault Michael.1984. *Nadzorovanje in kaznovanje*. Ljubljana: delavska enotnost.
12. Grad Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan.1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: ČŽ Uradni List RS.
13. Haček, Miro in Marko Čehovin. 2014. Kritična analiza politizacije državne uprave v Sloveniji. *Teorija in praksa* 51(2/3): 434–457.

14. Iop. 2008. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2008. Dostopno prek: [http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Arhiv\\_porocila/Porocilo\\_IRSOP\\_2008.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Arhiv_porocila/Porocilo_IRSOP_2008.pdf) (10.september 2015).
15. --- 2009. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2009. Dostopno prek: [http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Arhiv\\_porocila/Porocilo\\_IRSOP\\_2009.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Arhiv_porocila/Porocilo_IRSOP_2009.pdf) (10.september 2015).
16. --- 2010. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2010. Dostopno prek: [http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Arhiv\\_porocila/Porocilo\\_IRSOP\\_2010.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Arhiv_porocila/Porocilo_IRSOP_2010.pdf) (10.september 2015).
17. --- 2011. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenija za okolje in prostor za leto 2011. Dostopno prek: [http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Arhiv\\_porocila/Porocilo\\_IRSPEP\\_2011.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Arhiv_porocila/Porocilo_IRSPEP_2011.pdf) (1.oktober 2015).
18. --- 2012. Letno poročilo o delu inšpektorata za promet, energetiko in prostor za leto 2012.  
Dostopno prek: [http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Arhiv\\_porocila/Porocilo\\_IRSPEP\\_2012.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Arhiv_porocila/Porocilo_IRSPEP_2012.pdf) (1.oktober 2015).
19. --- 2013. Letno poročilo o delu inšpektorata za promet, energetiko in prostor za leto 2013.  
Dostopno prek: [http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Arhiv\\_porocila/Porocilo\\_IRSPEP\\_2013.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Arhiv_porocila/Porocilo_IRSPEP_2013.pdf) (1.oktober 2015).
20. --- 2014. Letno poročilo o delu inšpektorata za promet, energetiko in prostor za leto 2014.  
Dostopno prek: [http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Arhiv\\_porocila/Porocilo\\_IRSPEP\\_2014.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Arhiv_porocila/Porocilo_IRSPEP_2014.pdf) (30.avgust 2015).

21. --- 2015. Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2015. Dostopno prek: [http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Porocilo\\_IRSOP\\_2015.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Porocilo_IRSOP_2015.pdf) (1. april 2016)
22. --- 2016a. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor. Dostopno prek <http://www.iop.gov.si/> (20. avgust 2016).
23. --- 2016b. *Načrt dela Inšpektorata republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2016*. Dostopno prek: [http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5\\_O\\_INSPEKTORATU/Porocila\\_in\\_nacrti\\_dela/Letni\\_nacrt\\_dela\\_2016.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Letni_nacrt_dela_2016.pdf) (20. april 2016).
24. Kersevan, Erik. 2006. Inšpekcijske službe v funkciji prekrškovnega organa. V *Zbornik 1. dnevov prekrškovnega prava*, ur. Erik Kersevan, 5–13. Ljubljana: GV Založba.
25. Korade Purg, Štefka. 2009. *Državna uprava*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo: Direktorat republike Slovenije za organizacijo in kadre.
26. Miščević, Đorđe. 1987. Inšpekcijski nadzor. *Informator* 6. Dostopno prek: [https://openlibrary.org/books/OL2128244M/Inspekcijski\\_nadzor](https://openlibrary.org/books/OL2128244M/Inspekcijski_nadzor) (30. september 2015).
27. N.Š.K.F. 2015. *Nepravilnosti na inšpektoratih: neupravičena napredovanja in preveč izplačani potni stroški*. Dostopno prek: <http://www.24ur.com/novice/slovenija/crna-pika-za-vec-inspektoratov-od-neupravicenih-napredovanj-do-neustrezne-porabe-proracunskih-sredstev.html> (30. junij 2015).
28. Pečar, Janez. 1988. *Formalno nadzorstvo*. Ljubljana: Delavska enotnost.
29. Pernek, Franc. 1997. *Finančno pravo in javne finance. Splošni del*. Maribor: Pravna fakulteta.
30. Petkovšek, Janez. 2012. Nad črnograditelje z drakonskimi kaznimi. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/nad-crnograditelje-z-drakonskimi-kaznimi.html> (01. julij 2015).
31. --- 2013. Gradbeni inšpektor se boji za svoje življenje. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/kronika/gradbeni-inspektor-se-boji-za-svoje-zivljenje.html> (10. avgust 2016).
32. 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.
33. Pirnat, Rajko. 1984. Funkcije državne uprave. *Vestnik inštituta za javno upravo* (20):1–2.

34. Platovšek, Jasna. 2010. *Trzni inšpektorat RS-preventivno delovanje na primeru nepoštenih poslovnih praks*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Račić, Blaž. 2012. *Triglavski narodni park črnih gradenj*. Dostopno prek: <http://www.delo.si/zgodbe/ozadja/triglavski-narodni-park-crnih-gradenj.html> (20.marec 2015).
36. Ross, A. Edvard.1901. *Social control; a survey of the foundations of order*. New York: Macmillan.
37. Rupar, Ana.2015. *Zaradi Türkove črne gradnje pred sodnika inšpektor*. Dostopno prek: <http://siol.net/novice/slovenija/zaradi-turkove-crne-gradnje-pred-sodnika-inspektor-331634> (30.maj 2015).
38. Slonep. 2010. *Število novozgrajenih stanovanj v letu 2009 se je zmanjšalo*. Dostopno prek: <http://www.slonep.net/novogradnje/statistika-novogradenj/novice/stevilo-novozgrajenih-stanovanj-v-letu-2009-se-je-zmanjsalo> (1. avgust 2016).
39. Stat. 2012. *Ocena gradnje stavb, Slovenija, 2011 - končni podatki*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/glavnavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=4926> (1.avgust 2016).
40. Strojín, Tone. 1996. *Inšpekcijsko nadzorstvo*. Ljubljana: Visoka šola za zdravstvo.
41. --- 1998. *Inšpekcija in okolje*. Ljubljana: Visoka šola za zdravstvo.
42. Šmidovnik, Janez.1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Univerzum.
43. T. K. B. 2014. *Do lažje legalizacije (nekaterih) črnih gradenj z novim zakonom*. Dostopno prek:<http://www.rtv slo.si/slovenija/do-lazje-legalizacije-nekaterih-crnih-gradenj-z-novim-zakonom/334703> (1.september 2015).
44. T.J.G. 2013. *Inšpektor Golob mora v zapor*. Dostopno prek: [http://www.dolenjskilist.si/2013/08/29/102263/novice/kronika/Inspektor\\_Golob\\_mora\\_v\\_zapor/](http://www.dolenjskilist.si/2013/08/29/102263/novice/kronika/Inspektor_Golob_mora_v_zapor/) (1. avgust 2015)
45. Tomić, R.Zoran. 1989. *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
46. Trstenjak, Verica.1997. *Državna uprava:študijsko gradivo*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
47. Turk, Alenka.2004.*Inšpekcijski nadzor na upravnem področju kmetijstva*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
48. Ule Nastran, Marijana. 2000. *Temelji socialne psihologije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
49. Uršič, Matjaž. *Integracija urbanega sistema Slovenije:hierarhično ali nehierarhično omrežje?* Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

50. Virant, Gregor.1998. Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka Upravna šola.
51. --- 2002. Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola.
52. --- 2004. Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za javno upravo
53. Urwick, Lyndall.1947.*The elements of administration*. London: Sir Isaac Pitman&Sons
54. Wren, Daniel A., Arthur G. Bedeian in John D. Breeze. 2002. The foundations of Henri Fayol's administrative theory. *Management Decision* 40(9). Dostopno prek: [https://donsdocs.files.wordpress.com/2014/07/www-bus-lsu-edu\\_bedeian\\_articles\\_fayol.pdf](https://donsdocs.files.wordpress.com/2014/07/www-bus-lsu-edu_bedeian_articles_fayol.pdf) (10. april 2015).
55. *Zakon o državni upravi (ZDU)*. Ur. l. RS št. 113/05. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225> (30. julij 2016).
56. *Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)*. Ur. l. RS št. 43/07 Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3209> (15. maj 2015).
57. *Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF)*. Ur. l. RS št. 40/12 Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6388> (10. maj 2015).

## **PRILOGA A: IZSEK PREDLOGA ZAKONA O GRADBENI INŠPEKCIJI**

Prilagam zgolj izsek predloga zakona, ki je za diplomsko nalogo relevanten.

### **PREDLOG ZAKONA O GRADBENI INŠPEKCIJI**

#### **I. UVOD**

Gradbena inšpekcija kot državni organ izvaja nadzor nad gradnjo objektov. V zadnjih nekaj letih je kljub učinkovitemu in doslednemu delu vedno bolj predmet kritik javnosti, pa tudi različnih državnih organov. Kritike so večinoma usmerjene v dolgotrajnost postopkov in prepočasno reagiranje na pobude občanov. Povečevanje števila takšnih kritik je znak, da je potrebna sprememba, ki bi omogočila gradbeni inšpekciji, da dosledno in učinkovito reagira na nepravilnosti v prostoru, pri tem pa je le minimalno obremenjena z administrativnim delom. V zadnjih letih je takšno delovanje izredno otežkočeno, vzroke pa lahko iščemo predvsem v:

- povečevanju obsega pristojnosti inšpektorjev zaradi sprememb zakonodaje,
- povečevanju obsega administrativnih nalog inšpektorjev na podlagi sprememb splošnih predpisov,
- povečevanju števila organov, ki opravljajo posreden in neposreden nadzor nad delom inšpektorjev,
- razdrobljenosti predpisov, po katerih je dolžna delovati gradbena inšpekcija (na področju upravnega postopka, inšpekcijskega postopka in upravnega poslovanja), ki povzročajo nasprotno od osnovnega namena inšpekcijskega nadzora (namesto hitrega in učinkovitega inšpekcijskega nadzora se inšpektor ukvarja predvsem z upravnim nadzorom in poslovanjem),
- kadrovske podhranjenosti inšpekcije ob velikem porastu števila prijav v zadnjih letih.

V nadaljevanju se navajajo razlogi, ki so privedli do situacije, da je gradbenim inšpektorjem zaradi količine obveznosti in pristojnosti vnaprej določeno, da s predpisi določenih obveznosti ne morejo izvrševati.

V obdobju zadnjih 10 let so različni predpisi gradbenim inšpektorjem pospešeno določali vse več obveznosti in pristojnosti. Ob tem pa se število gradbenih inšpektorjev ni sorazmerno povečevalo, ampak se zaradi finančnega stanja proračuna in obveznega zniževanja števila zaposlenih celo zmanjšuje. Posledica opisane situacije je, da gradbeni inšpektorji obveznosti, ki jim jih nalagajo področni in splošni predpisi, ne morejo opravljati v rokih, ki so s temi predpisi določeni. Tako ne zmorejo izpolniti več niti z zakoni določenih obveznosti odgovarjanja na številne prejete vloge, ravno tako ne morejo izpolniti z zakoni določenih rokov za posamezna dejanja v inšpekcijskih postopkih. Posledice neizpolnjevanja z zakonom določenih obveznosti pa so daljnosežne in ne vplivajo le na delovanje Inšpektorata RS za okolje in prostor, ampak na delo cele vrste državnih organov.

Zaradi opisanega stanja je gradbenim inšpektorjem onemogočeno, da bi učinkovito opravljali bistveno nalogo, ki jim jo nalaga materialni predpis - Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Ta naloga je nadzor nad gradnjo objektov - seveda v prvi vrsti tistih objektov, katerih nadzor je v širšem javnem interesu, oziroma nadzor nad izpolnjevanjem bistvenih zahtev za objekte, saj je izpolnjevanje teh zahtev, kot jih predpisuje ZGO-1, pogoj za kvaliteto in varnost objektov.

Posledica opisanega je tudi ta, da se v zvezi z delom inšpektorjev kopiči delo v organih, ki opravljajo »kontrolno« nad delom gradbenih inšpektorjev, kot so npr. Inšpektorat za javno

upravo - Upravna inšpekcija, Varuh človekovih pravic, Komisija za preprečevanje korupcije, Računsko sodišče, Informacijska pooblaščenka, pa tudi kriminalistične službe in seveda minister za okolje in prostor ter vodstvene službe tega ministrstva. Nezadovoljni državljani, ki ne prejmejo odgovorov na svoje zahteve ali so odgovori nepopolni, namreč hitro pišejo na navedene naslove (večinoma kar na vse) in zahtevajo ukrepanje, odgovore in pojasnila.

Rezultat je vse več zaposlenih v teh organih, ki potem zahtevajo odgovore gradbenih inšpektorjev, ki tako pišejo vse več odgovorov, ne morejo pa več opraviti niti oglada, kaj šele izpeljati ugotovitvenega postopka.

Takšno stanje je tudi vzrok za mnoga vprašanja medijev o delu gradbenih inšpektorjev in o posameznih primerih gradnje objektov in v zvezi z njimi (ne)vedenih postopkov, kar ponovno povzroči le dodatno delo gradbenim inšpektorjem.

Zaradi opisanega je tudi mnogo pripomb o »nepravni državi«, o »neenakosti pred zakonom«, ipd. Razlog je, kot opisano, v količini obveznosti in pristojnosti, s predpisi določenih gradbenim inšpektorjem – ni pa poskrbljeno, da bi bilo število inšpektorjev tolikšno, da bi te obveznosti lahko izpolnjevali.

Tako ostaja vse manj časa za opravljanje inšpekcijskega nadzora gradbene inšpekcije, kar posledično povzroča še več nezadovoljstva občanov, poizvedb drugih državnih organov, vprašanj medijev in podobnega. Opisano stanje predstavlja zaprt krog, iz katerega ob sedanjem stanju predpisov ni izhoda.

Ker z večletnimi pogovori in opozarjanjem pristojnih služb in organov na opisano stanje tega nismo uspeli spremeniti, kljub siceršnjemu razumevanju situacije, je pred vami predlog zakona o gradbeni inšpekciji, ki bo vsaj del opisanega rešil in stanje delno saniral. Zakon predlagamo predvsem iz dveh bistvenih razlogov:

- zaradi poenostavitve in s tem večje učinkovitosti XX postopkov gradbene inšpekcije
- zaradi neobvladljive količine z materialnimi predpisi določenih pristojnosti in še bolj nemogočega števila obveznosti, določenih s splošnimi predpisi (ne inšpekcijskih obveznosti!).

Predlog zakona o gradbeni inšpekciji glede postopkov gradbene inšpekcije določa XX pristojnost samoupravnih lokalnih skupnosti za nadzor nad enostavnimi in nezahtevnimi objekti, natančneje ureja vprašanje zavezancev v postopku gradbene inšpekcije, XX, poenostavlja določena dejanja v upravnem postopku, poenostavlja postopek dokazovanja v inšpekcijskem postopku, ureja vprašanja rokov v inšpekcijskem postopku, ureja pristojnost organov v času vodenja postopka izdaje uporabnega dovoljenja, določa datum, do katerega je za nazaj mogoče uvesti postopek gradbene inšpekcije, poenostavlja izvršilni postopek – omogoča inšpektorju tudi denarno prisiljevanje zavezanca k odstranitvi nedovoljene gradnje, ne le prisilno odstranitev s strani inšpektorja, kot je to sedaj določeno v ZGO-1, ipd.

## 1. Ocena stanja in razlogi za sprejem zakona

### 1.1. Stanje danes

#### 1.1.1. Opis pristojnosti in obveznosti gradbenih inšpektorjev

Delo gradbene inšpekcije obsega naslednja področja:-urejanje prostora in naselij,



- graditev objektov in izvedba gradbenih konstrukcij,
- vgrajevanje gradbenih proizvodov v objekte,
- izpolnjevanje bistvenih zahtev za objekte, nadzor nad izvrševanjem podzakonskih aktov, tehničnih smernic in standardov, nadzor nad izvajalci gradnje, nad vodji gradbišč, nad nadzorniki gradnje,
- uporaba objektov,
- vzdrževanje objektov, nadzor nad energetske učinkovitostjo stavb,
- nadzor nad nelegalnim izkoriščanjem mineralnih surovin,
- odločanje o prekrških,
- itd.

Predpisi, katerih izvrševanje v celoti ali delno nadzoruje gradbena inšpekcija so naslednji:

- Zakon o graditvi objektov (Ur.l.RS, št. 102/04 in sprem.) in podzakonski predpisi (52 in še več sto standardov, tehničnih smernic),
- Zakon o urejanju prostora (Ur.l.RS, št. 110/02 in sprem.) in podzakonski predpisi (211),
- Zakon o prostorskem načrtovanju (Ur.l.RS, št. 33/07 in sprem.) in podzakonski predpisi (24),
- Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84, 37/85, 29/86, Uradni list RS, št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93, 44/97 in 23/02 - odločba US) - zakon sicer ne velja več, vendar se inšpekcijski postopki po tem zakonu še nadaljujejo,
- Zakon o gradbenih proizvodih - ZGPro (Uradni list RS št. 50/2000) - vgradnja gradbenih proizvodov v objekte je v pristojnosti nadzora gradbene inšpekcije,
- zakoni, ki so sprejeti na področjih pristojnosti drugih organov, vendar določajo obveznosti, delno tudi pristojnosti gradbene inšpekcije, kot npr.:
  - Zakon o Triglavskem narodnem parku in drugi predpisi s področja varovanja naravne in kulturne dediščine,
  - Zakon o varstvu kulturne dediščine,
  - Zakon o javnih cestah (sedaj Zakon o cestah), Zakon o železnicah,
  - Zakon o elektronskih komunikacijah, Energetski zakon,
  - zakoni s področja kmetijskih zemljišč in gozdov (ti določajo npr. pogoje za zemeljska in podobna dela na teh zemljiščih, za gradnjo gozdnih, poljskih poti, tudi kmetijskih in gozdarskih objektov in naprav – pristojnosti ukrepanja področnim inšpekcijam pa ne določajo; zadeve končajo v obravnavi gradbenih inšpektorjev, pa čeprav ne gre za objekte),
  - Zakon o rudarstvu,
  - Stanovanjski zakon (določa sprejem Pravilnika o minimalnih tehničnih pogojih za graditev stanovanjskih stavb in stanovanj - nadzor opravlja gradbeni inšpektor!),

## **PRILOGA B: INTERVJUJI Z GRADBENIMI INŠPEKTORJI**

Potrebno je omeniti, da so vsi inšpektorji, ki so privolili v intervju, prosili za anonimnost.

### **PRILOGA B.1: VPRAŠANJA ZA INŠPEKTORJA**

1. KOLIKO ČASA STE ZAPOSLENI KOT GRADBENI INŠPEKTOR? 15 let.
2. SE VAM JE OBSEG DELA SKOZI LETA POVEČEVAL? ZAKAJ? Seveda. Zaradi dodanih nalog (prekrškovni postopki, razne notranje reorganizacije, prehod na drug informacijski sistem).
3. KAKO SO SE SPREMENILE VAŠE PRISTOJNOSTI, ČE SO SE? Načeloma so enake, razen v prekrškovnem delu.
4. ALI PO IZBRUHU KRIZE LETA 2008 DELATE VEČ ALI MANJ KOT PREJ? Sicer subjektivno, več, ampak ne zaradi krize.
5. ALI JE PO VAŠEM MNENJU ZUJF BISTVENO VPIVAL NA DELO GRADBENE INŠPEKCIJE? Ne.
6. SE ŠTEVILO OBRAVNAVANIH PRIMEROV POSAMEZNEGA INŠPEKTORJA POVEČUJE? Odvisno od posamezne OE. Pri nas ostaja na konstanti.
7. SE ŠTEVILO INŠPEKCIJSKIH ODLOČB POVEČUJE? Ne. Ob enakem obsegu terena in bistveno nespremenjeni zakonodaji tudi ni razloga.
8. NAJVEČJE TEŽAVE GRADBENE INŠPEKCIJE PO VAŠEM MNENJU? Slaba in nestrokovna zakonodaja ob hkratni nepripravljenosti države, da bi sprejela ustrezno zakonodajo. Največji problem vidim v Zakonu o splošnem upravnem postopku, ki je bil narejen za odločanje o pravicah, medtem ko inšpekcije odločajo o obveznostih. Drug problem vidim v politiki, ko sprejema »všečne« odločitve volivcem (moratorij na rušenje).

### **PRILOGA B.2: VPRAŠANJA ZA INŠPEKTORJA**

1. KOLIKO ČASA STE ZAPOSLENI KOT GRADBENI INŠPEKTOR? 20 let.
2. SE VAM JE OBSEG DELA SKOZI LETA POVEČEVAL? ZAKAJ? Seveda. Zaradi dodanih nalog (prekrškovni postopki, razne notranje reorganizacije, prehod na drug informacijski sistem, malce več terenskega dela).

3. KAKO SO SE SPREMENILE VAŠE PRISTOJNOSTI, ČE SO SE? Načeloma so enake, razen v prekrškovnem delu.
4. ALI PO IZBRUHU KRIZE LETA 2008 DELATE VEČ ALI MANJ KOT PREJ? Delo je vseskozi enako.
5. ALI JE PO VAŠEM MNENJU ZUJF BISTVENO VPIVAL NA DELO GRADBENE INŠPEKCIJE? Ne, ZUJF je vplival bolj na vsakega posameznega inšpektorja.
6. SE ŠTEVILO OBRAVNAVANIH PRIMEROV POSAMEZNEGA INŠPEKTORJA POVEČUJE? Odvisno od posamezne OE. Pri nas je opazen trend povečanja.
7. SE ŠTEVILO INŠPEKCIJSKIH ODLOČB POVEČUJE? Ne. Ob enakem obsegu terena in bistveno nespremenjeni zakonodaji tudi ni razloga.
8. NAJVEČJE TEŽAVE GRADBENE INŠPEKCIJE PO VAŠEM MNENJU? Slaba in nejasna zakonodaja, ki nam onemogoča jasno delo. Zakonodaja nam resnično onemogoča delo. Drug problem vidim v politiki, ko sprejema »všečne« odločitve volivcem (moratorij na rušenje ipd). Zadnji problem pa je kadrovska podhranjenost, zaradi katere težko sledimo zakonskim rokom.

### **PRILOGA B.3: VPRAŠANJA ZA INŠPEKTORJE**

1. KOLIKO ČASA STE ZAPOSLENI KOT GRADBENI INŠPEKTOR? 10 let.
2. SE VAM JE OBSEG DELA SKOZI LETA POVEČEVAL? ZAKAJ? Seveda. Zaradi dodanih nalog (prekrškovni postopki, razne notranje reorganizacije, prehod na drug informacijski sistem).
3. KAKO SO SE SPREMENILE VAŠE PRISTOJNOSTI ČE SO SE? Načeloma so enake, razen v prekrškovnem delu.
4. ALI PO IZBRUHU KRIZE LETA 2008 DELATE VEČ ALI MANJ KOT PREJ? Delam približno enako, ni bistvene spremembe.
5. ALI JE PO VAŠEM MNENJU ZUJF BISTVENO VPIVAL NA DELO GRADBENE INŠPEKCIJE? Ne.
6. SE ŠTEVILO OBRAVNAVANIH PRIMEROV POSAMEZNEGA INŠPEKTORJA POVEČUJE? Odvisno od posamezne OE. Kakšne bistvene spremembe po mojem mnenju ni.

7. SE ŠTEVILO INŠPEKCIJSKIH ODLOČB POVEČUJE? Ne. Ob enakem obsegu terena in bistveno nespremenjeni zakonodaji tudi ni razloga.

8. NAJVEČJE TEŽAVE GRADBENE INŠPEKCIJE PO VAŠEM MNENJU? Največji problem vidim v politiki, ker namenoma onemogoča delo inšpektorata. Sam sem to opazil pod vlado Janeza Janše, ki nas je združila s prometom, kamor ne sodimo. Za sledenje zakonskim rokom bi potrebovali več zaposlenih, vendar je omogočanje sredstev ponovno v domeni politike.

## PRILOGA C: PRIMER ODLOČBE INŠPEKTORATA



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

INŠPEKTORAT RS ZA OKOLJE IN PROSTOR

OBMOČNA ENOTA XXXXXXXXX

Številka: xxxxx-yyyyy/2015-x (xxxxxx)

Datum: 23.07.2015

Gradbeni inšpektor Inšpektorata RS za okolje in prostor iz OE xxxxxx izdaja po uradni dolžnosti na podlagi 26. in 152. člena Zakona o graditvi objektov (Ur. l. RS, št. 102/04 ZGO-1-UPB1, 14/05 – popr., 92/05, 93/05, 111/05, 120/06, 126/07, 57/09, 108/09 in 57/2012 - v nadaljevanju ZGO-1), zaradi nelegalne gradnje inšpekcijske zavezanke xxxxx xxxxxxx, naslednjo

### ODLOČBO

1. Inšpekcijska zavezanka xxxxxxx xxxxxxx, mora takoj po prejemu te odločbe ustaviti nadaljno gradnjo zidanega objekta – gospodarskega poslopja, ki se gradi na zemljiščih s parc. št. xxxxx, k.o. yyyy.
2. Inšpekcijska zavezanka xxxxx yyyyyy, mora do 23.12.2015 na svoje stroške na zemljiščih parc. št. xxxxx, k.o. yyyy, odstraniti zidan objekt – gospodarsko poslopje, tlorisnih dimenzij cca. 18,9m x 12m, po višini obsegajoč kletno etažo višine cca. 2,7m, pritlično etažo višine cca. 4m, in podstrešje, pokrito z dvokapno streho skupaj z armiranobetonskim platojem tlorisnih dimenzij cca. 38m x 6m ter vzpostaviti prejšnje stanje.
3. Za nelegalno gradnjo iz druge točke tega izreka se prepoveduje:
  - izvedba komunalnih priključkov na objekte gospodarske javne infrastrukture,
  - vpisi in spremembe vpisov v zemljiški knjigi glede objektov in zemljišč parc. št. xxxxx, k.o. yyyy,
  - uporaba objekta ali opravljanje gospodarskih ali drugih dejavnosti v njem,
  - promet z objektom in zemljiščem parc. št. xxxxx, k.o. yyyy,
  - sklepanje drugih pravnih poslov, kot sklenitev kreditnih, zavarovalnih, najemnih, zakupnih, delovršnih in drugih pravnih poslov med živimi.
4. Če inšpekcijska zavezanka iz prve točke izreka te odločbe ne bo izvršila naloženega dejanja na način in v roku, kot je določeno v drugi točki izreka te odločbe, se bo začel postopek izvršbe nedenarne obveznosti iz druge točke, ki se bo opravil po drugih osebah, ali s prisilitvijo.
5. Inšpekcijska zavezanka mora takoj po izvršitvi odrejenega dejanja iz 2. točke izreka te odločbe o tem obvestiti pristojnega inšpektorja.
6. Posebni stroški v postopku niso zaznamovani.
7. Pritožba zoper to odločbo ne zadrži njene izvršitve.

### O b r a z l o ž i t e v

Gradbeni inšpektor Inšpektorata RS za okolje in prostor, Območna enota XXXXXXXX je ugotovil, da je kot investitorica XXXXXXXX XXXXXXXX, inšpekcijska zavezanka v zadevi nelegalne gradnje manj zahtevnega objekta – gospodarskega poslopja, tlorisnih dimenzij cca. 18,9m x 12m, po višini obsegajočega kletno etažo višine cca. 2,7m in pritlično etažo višine cca. 4m, pokrito z dvokapno streho ter armiranobetonskega platoja tlorisnih dimenzij cca. 38m x 6m, kar je zgrajeno na zemljiščih s

parc.št. xxxxx, k.o. yyyy. Vse to je razvidno iz zapisnika o inšpekcijskem pregledu z dne XX.YY. ter iz zapisnika o ugotovitvi stanja z dne XX.YY.

V ugotovljenem postopku je bilo ugotovljeno, da si je investitorica sicer pridobila gradbeno dovoljenje za izgradnjo gospodarskega poslopja št. XXXXXXXX z dne 30.09.2013, ki obravnava odstranitev treh obstoječih in gradnjo dveh novih gospodarskih objektov (A in B). Investitorica je namesto dovoljenega gabarita gospodarskega objekta A, 12m x 20,30m, po višini obsegajočega pritličje in podstrešje (pod delom objekta – pritličja pa kapnica, tlorisnih dimenzij 4,1m x 20,30m) zgradila gospodarski objekt tlorisnih dimenzij 18,9m x 12m, po višini obsegajoč kletno etažo višine cca. 2,7m, pritlično etažo višine cca. 4m in podstrešje, pokrito z dvokapno streho ter s tem preseгла dovoljene gabarite iz gradbenega dovoljenja v kletni etaži in sicer za razliko med dovoljeno kapnico (83,23 m<sup>2</sup>) in celotno podkletitvijo gospodarskega objekta, ki znaša 226,8 m<sup>2</sup>, torej za 143,57 m<sup>2</sup>. Investitorica je načeloma izvedla neskladno gradnjo gospodarskega objekta po 153. členu Zakona o graditvi objektov (Ur.l. RS št. 110/02 – v nadaljevanju ZGO-1), vendar zgrajenega objekta ni moč uskladiti z izdanim gradbenim dovoljenjem, ker bi z odstranitvijo 143,57 m<sup>2</sup> zgrajene kletne etaže posegali v statično zasnovo že grajenega objekta, ki pa te uskladitve ne bi prenesel, zato je gradbeni inšpektor presodil, da so podani pogoji za ukrep po 152.členu ZGO-1.

Prav tako je bilo ugotovljeno, da za izgradnjo armiranobetonskega platoja ni bilo predhodno pridobljeno gradbeno dovoljenje, kot to določa 3. člen ZGO-1. Posledično sta obravnavana objekta nelegalna gradnja, saj ZGO-1-UPB1 v 12.1. točki 1. odstavka 2. člena določa, da nelegalna gradnja pomeni, da se gradnja oziroma dela, za katera je predpisano gradbeno dovoljenje, izvajajo oziroma so izvedena brez veljavnega gradbenega dovoljenja, kakor tudi, da se objekt, za katerega je bila z gradbenim dovoljenjem dovoljena nadomestna gradnja, v predpisanem roku ni odstranil. S pričetkom gradnje brez gradbenega dovoljenja je kršena določba 1. odstavka 3. člena ZGO-1, ki določa, da se gradnja novega objekta, rekonstrukcija objekta in odstranitev objekta lahko začne na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja.

Objekta ni mogoče uvrstiti med enostavne objekte, ki se lahko gradijo brez gradbenega dovoljenja v skladu s pogoji sedaj veljavne Uredbe o razvrščanju objektov glede na zahtevnost gradnje (UL RS št. 18/13, v nadaljevanju Uredba ter njene spremembe UL RS št. 24/2013), saj s svojimi gabariti presega definicijo enostavnega objekta, kar jih uvršča med manj zahtevne objekte.

Glede na tako ugotovljeno dejansko stanje je gradbeni inšpektor odločil, da so podani pogoji za izrek inšpekcijskega ukrepa po 152. Členu ZGO-1, ki določa: V primeru nelegalne gradnje pristojni gradbeni inšpektor odredi, da se gradnja takoj ustavi, ter da se že zgrajeni objekt ali del objekta v določenem roku na stroške inšpekcijskega zavezanca odstrani, vzpostavi prejšnje stanje ali drugače sanira, če vzpostavitev v prejšnje stanje ni možna.

Zavezanko se skladno z 3.odstavkom 148.člena ZGO-1 opozarja, da kadar je z inšpekcijsko odločbo odrejena odstranitev že zgrajenega objekta ali dela objekta, vzpostavitev prejšnjega stanja ali drugačna sanacija zemljišča, če vzpostavitev v prejšnje stanje ni možna, se v odločbi inšpekcijskega zavezanca opozori na to, da se bo v primeru neizpolnitve odrejene obveznosti začel postopek izvršbe nedenarne obveznosti, ki se bo opravil po drugih osebah ali s prisilitvijo.

Izrečene prepovedi iz 3.točke izreka te odločbe so v skladu z 158.členom ZGO-1, ki med ostalim določa, da so v zvezi z gradnjo, objektom ali delom objekta, glede katerih je po določbah tega zakona izrečen inšpekcijski ukrep zaradi nedovoljene gradnje, prepovedana vsa sicer dovoljena ali predpisana dejanja, zlasti pa: izvedba komunalnih priključkov na objekte gospodarske javne infrastrukture, vpisi in spremembe vpisov v zemljiški knjigi, njegova uporaba, ali opravljanje gospodarskih ali drugih dejavnosti v njem, promet z njim in sklepanje drugih pravnih poslov, kot sklenitev kreditnih, zavarovalnih, najemnih, zakupnih, delovršnih in drugih pravnih poslov med živimi. Prepovedi so obvezna sestavina odločbe, s katero se izreče inšpekcijski ukrep po določbah 152.člena ZGO-1. Če je gradnja, glede katere je po določbah tega zakona izrečen inšpekcijski ukrep zaradi nedovoljene gradnje, na določeno vrsto gospodarske javne infrastrukture že priključena, pristojni inšpektor z odločbo tudi naloži upravljavcu takšne infrastrukture, da izvrši odklop. Če je gradnja, glede katere je po določbah tega zakona izrečen inšpekcijski ukrep zaradi nedovoljene gradnje, priključena preko legalne gradnje, se odklopi tudi takšna legalna gradnja. Prepovedi ne veljajo, če so prepovedana dejanja potrebna zaradi izvršitve izrečenih inšpekcijskih ukrepov. Skladno s 1. odst. 159. člena ZGO-1 pristojni gradbeni inšpektor odločbo, s katero se izreče inšpekcijski ukrep po določbah 152. do vključno 155. člena ZGO-1, nemudoma pošlje pristojnemu sodišču, to pa po uradni dolžnosti vpiše v zemljiško knjigo zaznambo v njej vsebovanih odredb in prepovedi ter ugotovljenih bremen po določbah tega zakona.

Izrek, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, temelji na določbi v 3.odstavku 146. člena ZGO-1.

**POUK O PRAVNEM SREDSTVU:** Zoper to odločbo je dopustna pritožba v roku 8 dni od vročitve na Ministrstvo za okolje in prostor. Pritožbo se vloži pisno ali poda ustno na zapisnik pri Inšpektoratu za okolje in prostor, Območna enota xxxxxxx. Pritožba se šteje za pravočasno vložena, četudi je oddana zadnji dan pritožbenega roka priporočeno po pošti. Za pritožbo je potrebno plačati upravno takso po tar. št. 2 Zakona o upravnih taksah v znesku 18,12 EUR in sicer na podračun št. xxxx yyyy, koda namena GOVT referenca SI11 xxxxx yyyyyy, BIC Banke BSLJ SI 2X. Pritožbi je potrebno priložiti potrdilo o plačani upravni taksi.

Ta odločba je izdana po uradni dolžnosti in je po 22. členu Zakona o upravnih taksah, uradno prečiščeno besedilo (ZUT-UPB5, Uradni list RS, št. 106/2010) takse prosta.

GRADBENI INŠPEKTOR