

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**OBRULJ VOJKO**

**Učinkovitost inšpekcijskega nadzora**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2008**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**OBRULJ VOJKO**

**Učinkovitost inšpekcijskega nadzora**

**Magistrsko delo**

**Mentor: doc. dr. Miro Haček**

**Ljubljana, 2008**

## **ZAHVALA**

*Za ustrezno podporo pri izdelavi magistrskega dela se zahvaljujem mentorju, doc. dr. Miru Hačku, ki mi je od samega začetka nudil potrebno pomoč ter mi z nasveti in usmeritvami pomagal pri izdelavi magistrskega dela.*

*Magistrsko delo posvečam svoji družini, ženi Metki ter sinovoma Samu in Leonu.*

izjavo o avtorstvu.

## **POVZETEK**

Organizacije javne in državne uprave so navadno velike, učinkovit nadzor njihovega delovanja pa je otežen. Notranji nadzor je pogosto neučinkovit: tisti, ki ga opravljajo, pogosto ne poznajo področij nadzora dovolj dobro ali pa ga poznajo predobro, da bi bili sposobni ali pripravljeni sprožiti sankcije nad njimi.

Inšpekcijski nadzor predstavlja pomembno upravno funkcijo, saj po eni strani zagotavlja nadzor nad izvrševanjem sprejetega pravnega reda, po drugi strani pa nudi povratne informacije, ki omogočajo upravi, da se seznanijo z učinki sprejetih predpisov ter oblikuje ustrezne spremembe in ukrepe. Inšpekcijski nadzor mora biti zato ustrezno organiziran in posebej zakonsko urejen. V naši državi je to področje urejeno s sistemskim zakonom o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), ki ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom.

Osnovni cilj magistrskega dela je bil predstaviti splošne teorije o nadzoru in o organiziranosti inšpekcijskih organov ter prikazati zakonodajno in sistemsko ureditev inšpekcijskega nadzora v državi. Z analizo zakonskih podlag za delovanje inšpektoratov je bil cilj prikazati obseg delovanja inšpekcijskih organov in potrditi oziroma ovreči hipoteze naloge.

**Ključne besede: inšpektor, nadzor, zakon, organiziranost, sistem.**

## **Abstract**

Organizations of public and state administration are usually big; the efficient control of their working is difficult. The inner control is frequently inefficient: those who do it well frequently do not know the areas of control well enough or they know it too well to be able or ready to impose sanctions.

The inspection supervision represents the important administration function which on one hand assures the control over the excepted law order, on the other hand it gives recurring information that enable the administration to get to know the effects of the accepted regulations and that it shapes the appropriate changes and measures. Therefore the inspection control has to be appropriately organized and lawfully settled. This area is settled by a system law about the inspection control (ZIN) which deals with general principles of the inspection control, organization of inspections, the position, rights and duties of the inspectors, authorizations of the inspectors, the procedure of the inspection control, the inspection measures and other questions in connection with the inspection control.

The key goal of the thesis has been to present general theories about the control and organization of inspection and to present the legislative and systematic arrangement of the inspection control in the state. The goal has been to show the size of the working of inspections with the analyses of law for their working and to confirm or to reverse the hypothesis of the thesis.

**Key words: an inspector, a control, a law, an organization, a system.**

## KAZALO VSEBINE

<b>1 UVOD.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Vsebina in struktura naloge.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Metodološki in hipotetični okvir magistrskega dela.....</b>	<b>14</b>
<b>2 TEORETIČNA OPREDELITEV KONCEPTA NADZORA.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Splošno o državni upravi.....</b>	<b>16</b>
2.1.1 Splošno o nadzoru v državni upravi.....	18
<b>2.2 Pomen, vloga inšpekcijskega nadzora.....</b>	<b>22</b>
<b>2.3 Kronološki pregled razvoja inšpekcijskega nadzora po osamosvojitvi Slovenije.....</b>	<b>25</b>
<b>3 SISTEMSKA UREDITEV INŠPEKCIJSKEGA NADZORA.....</b>	<b>27</b>
<b>3.1 Centralizacija ali decentralizacija inšpekcijskih organov.....</b>	<b>33</b>
<b>3.2 Pravna podlaga izvajanja inšpekcijskega nadzora (posebni upravni postopek po zakonu o inšpekcijskem nadzoru - sistemski zakon in značilnosti prostega preudarka.....</b>	<b>38</b>
3.2 a) Splošno ZIN.....	40
3.2 b) Razmerje med ZIN in ZUP.....	43
3.2 c) Odločanje po prostem preudarku.....	49
<b>4 OPREDELITEV KONCEPTA UČINKOVITOSTI INŠPEKCIJSKEGA NADZORA.....</b>	<b>51</b>
<b>4.1 Splošna opredelitev pojma učinkovitost in uspešnost .....</b>	<b>51</b>
<b>4.2 Opredelitev pojma učinkovitost in uspešnost v inšpekcijskem nadzoru.....</b>	<b>54</b>
<b>4.3 Opis kvantitativnih in kvalitativnih dejavnikov učinkovitosti nadzora.....</b>	<b>58</b>
<b>5 ANALIZA IZBRANIH PODATKOV OD POSAMEZNIH INŠPEKTORATOV PO ZASTAVLJENEM METODOLOŠKEM NAČRTU.....</b>	<b>62</b>
<b>5.1 Interpretacija podatkov.....</b>	<b>83</b>
5.1 a) Število uporabljenih krovnih zakonov za inšpiciranje področij po posameznih inšpektoratih.....	84
5.1 b) Struktura organiziranosti inšpektoratov v povezavi z centralizacijo in decentralizacijo.....	85

<b>5.1 c) Prikaz kadrovske zasedenosti inšpektoratov.....</b>	<b>86</b>
<b>5.1 d) Podatki o opisu pogojev dela v posameznih inšpektoratih.....</b>	<b>87</b>
<b>5.1 e) Podatki o dodatnem izobraževanju in usposabljanju.....</b>	<b>88</b>
<b>5.1 f) Opis podatkov o preventivnem delovanju.....</b>	<b>89</b>
<b>5.1 h) Sodelovanje z drugimi inšpektorati.....</b>	<b>90</b>
<b>6 SKLEPNE UGOTOVITVE.....</b>	<b>91</b>
<b>6.1 Verifikacija hipoteze in zaključne misli .....</b>	<b>93</b>
<b>7 LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>96</b>
<b>7.1 Literatura, zborniki, članki, razprave.....</b>	<b>96</b>
<b>7.2 Internetni viri.....</b>	<b>99</b>
<b>7.3 Pravni in drugi viri .....</b>	<b>100</b>
<b>8 PRILOGE.....</b>	<b>101</b>
<b>8.1 Organogrami posameznih inšpektoratov .....</b>	<b>101</b>



## TABELARNO KAZALO

**TABELA 2.1: Nadzor dela uprave.**

**TABELA 3.1: Opis funkcije predsednika vlade in ministra.**

**TABELA 3.2: Proces upravljanja v organizaciji.**

**TABELA 3.3: Prepletanje politične aktivnosti javnih uslužbencev.**

**TABELA 3.4: Splošna načela dveh zakonov (ZUP in ZIN).**

**TABELA 3.5: Značilnosti prostega preudarka.**

**TABELA 4.1: Povezava med pojmi v besedni zvezi prenova slovenske uprave**

**TABELA 4.2: Inšpekcijski proces.**

**TABELA 4.3: Predstavitev »kvantitativnih« dejavnikov.**

**TABELA 4.4: Predstavitev »kvalitativnih« dejavnikov.**

**TABELA 5.1: Predstavitev lokacij območnih enot in izpostav IRSKM**

**TABELA 5.2: Število uporabljenih krovnih zakonov za inšpiciranje področij po posameznih inšpektoratih.**

**TABELA 5.3: Struktura organiziranosti inšpektoratov v povezavi z centralizacijo in decentralizacijo.**

**TABELA 5.4: Prikaz kadrovske zasedenosti inšpektoratov.**

**TABELA 5.5: Podatki o opisu pogojev dela v posameznih inšpektoratih .**

**TABELA 5.6: Podatki o dodatnem izobraževanje in usposabljanje.**

**TABELA 5.7: Opis podatkov o preventivnem delovanju.**

**TABELA 5.8: Sodelovanje z drugimi inšpektorati.**

## UPORABLJENE KRATICE

Zakon o inšpekcijskem nadzoru = **ZIN**

Zakon o splošnem upravnem postopku = **ZUP**

Zakon o državni upravi = **ZDU**

Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport = **IRŠŠŠ**

Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije = **IRSKM**

Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano = **IRSKGH**

Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor = **IRSOP**

Inšpektorat Republike Slovenije za delo = **IRSD**

Prometni inšpektorat Republike Slovenije = **PIRS**

Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije = **ZIRS**

# 1 UVOD

## 1.1 Vsebina in struktura naloge

Slovensko javno mnenje je do področja delovanja inšpekcijskega nadzora kritično, po mojem mnenju bolj ali manj neupravičeno, temu pa je vzrok predvsem nepoznavanje področja inšpekcijskega nadzora in vseh okoliščin ter pogojev, v katerih inšpektorji delujejo.

Skozi preteklost so bili vzpostavljeni različni modeli organiziranosti inšpekcijskega nadzora. Pri vsakem modelu oziroma organizacijskem sistemu smo pri vrednotenju s stopnjo učinkovitosti le-tega ugotovili določene kadrovske težave, pomanjkljivo zagotavljanje finančnih sredstev, ugotavljanje odgovornosti posameznih inšpektorjev in institucije, nezadostno zakonsko podlago za nadzor ter pretiran vpliv politike.

Od leta 1999 sem zaposlen na Inšpektoratu Republike Slovenije za obrambo. Moje delovno področje obsega inšpekcijski nadzor na obrambnem področju vključno z izvajanjem inšpekcijskega nadzora v Slovenski vojski. Izkušnje, pridobljene z izvajanjem nadzora, so me vzpodbudile, da v magistrskem delu opišem in predstavim tiste dejavnike, ki pomembno vplivajo na učinkovitost inšpekcijskega nadzora. Čeprav je od vseh meril najbolj povzdigovano in najpogosteje omenjeno merilo učinkovitosti, vendar pa je hkrati tudi najtežje opredeljivo in najmanj zanesljivo (Haček 2001: 27), sem poskušal oblikovati kvantitativne in kvalitativne dejavnike, ki vplivajo na učinkovitost inšpekcijskega nadzora. Zaradi službene objektivnosti v tem magistrskem delu ne bom analitično opisoval inšpekcijskega nadzora na obrambnem področju, temveč bom analitično ovrednotil sedem inšpektoratov, ki delujejo v Sloveniji.

Spoznanje o nujnosti nadzora ni novo. Nadzorne funkcije obstajajo, odkar obstaja družba, spreminjajo se le način, vsebina in nosilci v skladu s spreminjajočimi družbenimi odnosi (Bostić 1986: 9). Potreba po inšpekcijskem nadzorstvu ni sporna v nobeni državni ureditvi. Inšpekcijsko nadzorstvo je logična in nujna sestavina procesa odločanja oziroma procesa, s katerim se izvršujejo sprejete odločitve. S sprejetjem zakona se proces še ne konča (Rakočevič in Bekeš 1994: 179).

Z nadzorom uprave skušamo doseči pravilnost dela upravnega organa, preprečitev ali odpravo nepravilnosti, pa tudi kaznovanje kršiteljev. Naloga takega nadzora je torej, da se zagotovi uresničevanje upravnih ciljev, ki so opredeljeni in urejeni v posameznih pravnih normah (Cijan in Grafenauer, 2002: 111, 112).

Upravne dejavnosti so zelo raznolike, zato ne more obstajati le ena nadzorna institucija, ki bi opravljala celoten nadzor ali kontrolo nad delom javne uprave. Inšpekcijski nadzor predstavlja pomembno upravno funkcijo, saj po eni strani zagotavlja nadzor nad izvrševanjem sprejetega pravnega reda, po drugi strani pa nudi povratne informacije, ki omogočajo upravi, da se seznanji z učinki sprejetih predpisov ter oblikuje ustrezne spremembe in ukrepe.

S tega vidika je potrebno nadzorstvo nad uresničevanjem zakonov in drugih predpisov. Inšpekcijsko nadzorstvo je kot upravna funkcija, ki ima izrazit oblastni značaj, saj ima za cilj ohranitev sistema, obenem pa je to tudi izvršilna funkcija državne uprave. Inšpekcijski nadzor mora biti zato ustrezno organiziran in posebej zakonsko urejen.

V samostojni Sloveniji so bile do leta 1995 inšpekcijske službe organizirane kot republiške inšpekcije na državni ravni in občinske inšpekcijske v občinah ali kot medobčinske inšpekcije za več občin. Po letu 1995 so se inšpekcijske službe temeljito reorganizirale, saj so bile naloge inšpekcijskega nadzora prenesene iz občin na ministrstva oziroma na inšpektorate kot organe v sestavi. Z reorganizacijo, s katero je prišlo do združevanja vseh inšpekcij na državni ravni, in vzpostavitvijo neposrednega vodenja, je bil dosežen večji vpliv na obseg in kakovost delovanja inšpekcij. Takšen način organiziranja je veljal vse do leta 2001, ko je Vlada Republike Slovenije podala v obravnavo predlog za sprejetje Zakona o inšpekcijskem nadzoru, s katerim je bil namen urediti inšpekcijski nadzor, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom.

Pred tem zakonom so med posameznimi inšpekcijskimi službami obstajale razlike, ki so nekaterim inšpekcijskim službam določale široke pristojnosti delovanja in ukrepanja, druge pa takih pooblastil niso imele, zato je bilo v tem pogledu njihovo delovanje omejeno in posledično neučinkovito. S sprejetjem zakona o inšpekcijskem nadzoru so zagotovljene inšpekcijskim organom možnosti za pooblaščen ukrepanja na področjih, za katere so pristojni.

V zvezi z organiziranjem inšpekcijskih služb je bilo podanih veliko različnih predlogov. Najpogostejši predlogi so bili, da je treba pristojnost izvajanja inšpekcijskega nadzora vrniti na lokalno raven, na upravne enote, občine in na prihodnje regije. Drugi predlogi so se nanašali na ukinitvev inšpektoratov kot organov v sestavi in njihovo polno vključitev v organizacijsko strukturo ministrstev. Že vrsto let pa je stari predlog o izločitvi inšpektoratov iz matičnih ministrstev in vključitev vseh inšpektoratov v enotno skupen ministrstvom inšpektoratov (Kladošek v Turk, 2004: 58).

## **1.2 Metodološki in hipotetični okvir magistrskega dela**

Osnovni cilj magistrskega dela je predstaviti splošne teorije o nadzoru in o organiziranosti inšpekcijskih organov ter prikazati zakonodajno in sistemsko ureditev inšpekcijskega nadzora v državi. Z opisom uporabe Zakona o inšpekcijskem nadzoru in Zakona o splošnem upravnem postopku je osnovni namen prikazati poseben upravni postopek in značilnosti prostega preudarka, ki ga izvajajo inšpekcijski organi. Z analizo zakonskih podlag za delovanje inšpektoratov je cilj prikazati obseg delovanja inšpekcijskih organov. Na študiji primera inšpektoratov od skupno dvanajstih (12) inšpektoratov, ki so organizirani v okviru posameznih ministrstev, je v metodološkem okvirju zajetih sedem (7) inšpektoratov, in sicer naslednji: Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport, Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije, Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano, Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, Inšpektorat Republike Slovenije za delo, Prometni inšpektorat Republike Slovenije in Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije. Vsi navedeni inšpektorati so organizirani kot organi v sestavi posameznega ministrstva, katerih cilj je prikazati organiziranost inšpekcijskih služb.

Skozi primerjalno analizo je tudi cilj prikazati pomembne dejavnike - tako kvantitativne kot kvalitativne dejavnike, ki vplivajo na učinkovitost in kakovost inšpekcijskega nadzora.

Med kvantitativne dejavnike v nalogi prištevam: načrtovanje nadzorov in število izvedenih nadzorov, število izdanih odločb in izdanih ukrepov, število predlogov sodniku za prekrške in rešenih primerov.

Med kvalitativne dejavnike pa prištevam: organiziranost posameznega inšpektorata znotraj ministrstva in vodenje tega organa, kadrovska zasedbo, pogoje dela, dodatno izobraževanje inšpektorjev, preventivno delovanje (opozorila, predlogi), povezanost inšpekcijskih služb oziroma inšpektoratov.

**Hipoteze**, katere bom preverjal v okviru magistrskega dela, se skozi nalogo navezujejo na teoretični in praktične vsebine inšpekcijskega nadzora.

**Osnovna hipoteza** naloge temelji na tem, da je sistemski Zakon o inšpekcijskem nadzoru zagotovil normativno urejenost delovanja inšpekcijskih služb, kljub temu pa še vedno obstaja dilema o (de)centralizaciji urejenosti inšpekcijskih organov v državi.

**Prva hipoteza:** Na doseganje učinkovitosti inšpekcijskih služb vpliva poleg dejavnikov, ki se jih skuša urejati z normativnim okvirjem, še cela vrsta (kvalitativnih) dejavnikov znotraj posameznega inšpekcijskega organa.

**Druga hipoteza:** Z urejanjem kvalitativnih dejavnikov, kot so struktura organiziranosti inšpektoratov, kadrovska zasedenost, pogoji dela in vodenje inšpektoratov, se izboljšuje učinkovitost nadzora.

Le s spremenjenimi oblikami organiziranja, ne da bi zagotovili druge pogoje, potrebne za učinkovito inšpekcijsko nadzorstvo, ni mogoče pričakovati bistvenih sprememb niti glede kakovosti in glede načina ter vsebine inšpekcijskega dela.

Pri pisanju magistrskega dela bom za proučevanje teme in utemeljitev osnovnih hipotez najprej uporabil metodo analize dostopnih pisnih virov. Z metodo analize primarnih virov (zakoni in podzakonski akti ter ostali pravni predpisi) in z metodo analize sekundarnih virov (knjige, članki ipd.) bodo predstavljena in opredeljena temeljna spoznanja z obravnavanim predmetom. Primerjalno raziskovanje namreč omogoča, da se lahko neko družbeno kategorijo, kot je v mojem delu nadzor, proučuje v različnih pojavnih oblikah tako v prostoru kot v času. S primerjalno analitično metodo in z metodo zgodovinsko-časovne analize bom prikazal razvoj inšpekcijskega nadzorstva in strukturo organiziranosti posameznih subjektov – inšpektoratov; z metodo študija primera pa bom podrobneje prikazal in opredelil značilnosti izbranega primera inšpekcijskega nadzorstva. Poleg uporabljenih metodoloških pristopov in lastnih izkušenj ter prakse na področju inšpekcijskega nadzora bom upošteval zastavljeni predmet in cilj, delovne hipoteze ter razpoložljivost literature s tega področja. Skozi celotno besedilo magistrske naloge pa bosta nedvomno nepogrešljivi metoda dedukcije, predvsem v vsebinskem delu, in metoda indukcije, ki bo uporabljena pri sklepih, povzetkih in osebnih razmišljanjih, ki postavijo celotno analizo v nekaj ključnih ugotovitev.

## 2 TEORETIČNA OPREDELITEV KONCEPTA NADZORA

### 2.1 Splošno o državni upravi

Država je politična organizacija oziroma vrsta ustanove, kjer njen upravni aparat uspešno pretendira na monopol legitimne fizične prisile, zaradi uresničevanja njene ureditve. Stvarna oblika, v kateri se pojavlja monopol prisile, je torej državni »upravni aparat« oziroma sistem državne uprave (Brezovšek in Haček 2003: 79).

Državna uprava je del javne uprave in je del izvršilne oblasti, ki izvršuje upravne naloge. Državna uprava je najobsežnejši korpus v okviru izvršilnega aparata države. Glede na upravo<sup>1</sup> je ožji pojem, saj slednja zajema tudi državno upravo (Rakočevič 1994: 10).

Značilnosti državne uprave lahko izvirajo iz značilnosti državne ureditve. Državna uprava je sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene in katere so seveda naloge države. Država opravlja svoje naloge z različnimi organi – državnimi organi. Med vsemi organi, s katerimi država opravlja svoje naloge, nas predvsem zanimajo državni upravni organi – ali krajše rečeno državna uprava (Rakočevič 1994: 155-156).

Jedro državne uprave predstavlja vlada, katere temeljna naloga je odločanje. Tako vlada kot nosilec izvršilne veje oblasti svoje funkcije upravlja s pomočjo državne uprave, ki je torej sredstvo za izvajanje njenih (vladnih) politik pa tudi zakonov in drugih odločitev nosilca zakonodajne veje oblasti (Haček 2001: 379).

Pojem državne uprave je tako ožji od pojma javne uprave, saj javna uprava zajema tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Zgodovinsko gledano je državna uprava najstarejši segment javne uprave. Državna uprava še danes predstavlja jedro javne uprave – tisti aparat, preko katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve (Virant, 1998: 63).

V sektor javne uprave sodijo državni organi in uprave samoupravnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava,

---

<sup>1</sup> Ljudje največkrat razumemo z **upravo** bodisi nek organ oziroma skup organov (npr. občinska uprava) bodisi določen del neke organizacije (npr. uprava podjetja), običajno vodstveni, predvsem pa tisti, ki je zunaj temeljne, npr. proizvodne dejavnosti organizacije. Uprava je sinonim za vse tisto, kar se opravlja po raznih pisarnah in uradih, ne glede na to, ali v resnici gre za upravno delo ali ne. Prav zaradi tega ljudje pogosto o upravi govorijo kot o birokraciji, administraciji (Rakočevič 1994: 10)



če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Poleg vseh teh v javni sektor sodijo še javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost. Iz tega sledi, da je javna uprava ogromen birokratski aparat, ki ga je potrebno voditi strokovno.

Pojem uprava je dostikrat razumljen kot administracija oziroma birokracija, pa moramo pojem uprave vendarle razlikovati od pojma administracije. Administracija dejansko pomeni sledenje nekim navodilom, medtem ko uprava pomeni doseganje nekaterih rezultatov in prevzemanje odgovornosti za ta dejanja (Hughes 2003: 45).

O javnem upravljanju in javni upravi lahko govorimo samo v okviru javnopravnih skupnosti. Najširša javnopravna skupnost je država. Proces javnega upravljanja poteka torej v okviru države kot najširši javnopravni skupnosti (Virant 1998: 23).

Organizacija in delovanje javne uprave je urejena z upravnim pravom. Temeljne norme o delovanju javne uprave v Republiki Sloveniji so zapisane v Ustavi RS. Na podlagi 120. čl. Ustave RS je podrobneje urejen sistem organizacije državne uprave in sicer z Zakonom o državni upravi<sup>2</sup>, položaj državnih uradnikov pa z Zakonom o javnih uslužbencih.<sup>3</sup>

Značilnosti državne uprave torej izvirajo iz značilnosti državne ureditve. Uprava tako opravlja svoje delo po pravilih stroke, pri opravljanju svojega dela mora biti politično nevtralna. Uprava mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam. Ustava in zakon o državni upravi med drugim določata, da se v okviru posameznega ministrstva opravlja nadzor nad izvajanjem nalog in zakonitosti delovanja organov v okviru svojega resorja. Pri kontroli ima poseben pomen inšpekcijski nadzor, s katerim uprava neposredno skrbi za zakonitost delovanja.

---

<sup>2</sup> Zakon o državni upravi Ur. list RS, št. 52/2002

<sup>3</sup> Zakon o javnih uslužbencih, Ur. list RS, št. 56/2002.

### 2.1.1 Splošno o nadzoru v državni upravi

V nobeni družbi se že od nekdaj nič ne dogaja brez nadzorovanja. Nadzorstvo je kot mehanizem in nadzorovanje je kot dejavnost. Teorija o nadzoru navadno ločuje predvsem dve obliki nadzorovanja - formalno in neformalno, za kateri je značilno, da so pravila in norme pisane ali nepisane, da so izražene različne stopnje neposrednosti, prisotna je institucionalizacija, prisila, kaznovanje in tradicionalnost. Obe oblike nadzorstva sta lahko do neke mere, ena bolj kot druga, zastraševalni in preprečevalni, pozitivni in negativni, združevalni in ločevalni, vidni in skriti, ali posredni in neposredni (Pečar 1991: 12, 17).

Nadzor in nadzorovanje si predstavljamo kot obliko neke dejavnosti oziroma kot je na svetovnem spletu (Internet 1) zapisano, da je nadzor oblika nadzorovanja aktivnosti nečesa. O pojmu nadzor lahko iz leksikona preberemo, da je to dejavnost, pri kateri poteka presoja pravilnosti nečesa ter odpravljanje nepravilnosti. V to dejavnost poleg inšpekcije sodi še revizija in kontrola (Leksikon Cankarjeve založbe 1984: 634). V tem delu v nadaljevanju ne bom razčlenjeval in postavljaj definicije nadzora in kontrole, temveč bom postavil sintezo in ovrednotil pojem nadzor in kontrola kot dejavnost legalnega skrbnega sistematičnega opazovanja, spremljanja ter ocenjevanja nekega drugega delovanja. Nadzor je v bistvu razmerje med dvema organoma, pri čemer en organ nastopa kot subjekt, ki nadzira (ima aktivno vlogo) in drugi organ kot subjekt, ki je nadziran (ima pasivno vlogo).

Tudi Fayol je v opredelitvi uprave in njenega pomena opredelil najprej celotno dejavnost, in sicer: tehnično (proizvodnja), komercialno (nabava, prodaja), finančno (iskanje in uporaba finančnih sredstev), varstveno (varstvo premoženja in ljudi), računovodsko (vključno s statistiko) in upravno. Še posebej razčlenjuje upravno funkcijo, ki obsega naslednje elemente oziroma sestavine: predvidevanje( planiranje), organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in kontroliranje (Šmidovnik 1980: 17).

V sodobni družbi postaja dejavnik, ki posega in vpliva na vsa družbena dogajanja ter na življenje in položaj človeka kot posameznika tudi državna uprava. Vsaka država poskuša z različnimi ukrepi in sredstvi delovati v smeri večje učinkovitosti (Brejc v Abrahamsberg 1998: 31). Državna uprava v funkcionalnem smislu po zakonskih določbah opravlja glavne funkcije uprave oziroma upravne naloge, ki so:

- sodelovanje pri oblikovanju politik,

- izvršilne naloge,
- **inšpekcijski nadzor,**
- spremljanje stanja,
- razvojne naloge,
- zagotavljanje javnih služb (Grafenauer 2006: 139).

Da bi bila dejavnost državne uprave učinkovita, poleg uspešnega vodenja k temu pripomore tudi nadzor. Razvitost nadzora (političnega in pravnega) nad upravo sodi v temelje demokracije (Pusič 1995: 29). Kot glavni akterji nadzora državne uprave pri njenem delovanju se postavljajo v ospredje: spoštovanje Ustave RS, politike in institucij, kot so sodstvo, računsko sodišče, varuh človekovih pravic. Čeprav upravno nadzorstvo obsega: 1) nadzorstvo nad zakonitostjo aktov, s katerimi se odloča o pravicah in dolžnostih posameznikov in organizacij; 2) nadzorstvo nad zakonitostjo dela podjetij ter drugih organizacij in skupnosti; 3) inšpekcijsko nadzorstvo (Cijan in Grafenauer 1993: 49).

V spodnji tabeli je razčlenjen nadzor dela uprave v Sloveniji. Bistven je opis na vpogledu v t. i. upravni nadzor, v katerega spada inšpekcijski nadzor, zato so v nadaljevanju povzete nekatere značilnosti tovrstnega nadzora.

**TABELA 2.1: Nadzor dela uprave**



Vir: Cijan in Grafenauer 2002: 126.

## **UPRAVNI NADZOR:**

Upravni nadzor je kronološko najstarejša oblika nadzora nad javno upravo. Davnega leta (1887) je Lorenz von Stein, definiral t. i. administrativno kontrolo kot takšno delovanje, ki ima za cilj, da ohrani enotnost med voljo, izraženo v zakonu, in vsemi posameznimi dejanji in odločitvami uradnih oseb. V teoriji se navaja, da se potreba po upravnem nadzoru pojavlja zaradi troje nevarnosti, ki jih povzroči upravni organ:

- zaradi njegove nesposobnosti, nevestnega in ali namernega kršenja predpisov,
- zaradi izdaje kakšnega nezakonitega akta, ki je posledica malomarnosti,
- zaradi nedelavnosti, ko ne izda upravnega akta ali ne opravi dejanja, ki bi ga moral opraviti.

Po upravnim nadzorom razumemo torej takšen nadzor, pri katerem so organi uprave tako subjekti kot objekti nadzora ali, kjer en upravni organ opravlja nadzor, drugi upravni organ pa ga »trpi«. V okviru upravnega nadzora ločimo *notranji* in *zunanji* nadzor.

### ***Notranji nadzor***

Notranji nadzor se je zgodovinsko gledano razvil v policijskih državah, kjer je bila policija edini organ kontrole. Moderno pravo je obliko notranjega nadzora ločilo na dve vrsti notranjega nadzora, in sicer *instančni* nadzor in *hierarhični* nadzor.

#### ***Instančni nadzor***

Instančni nadzor temelji predvsem na osnovi nekega nezadovoljstva (ko se stranka pritoži organu na delo nekega organa). Opravi se nadzor in vpogled v iskanje opravičenosti ali neopravičenosti pritožbe in s tem v reševanje zadeve.

#### ***Hirarhični nadzor***

Temelji na osnovi hierarhičnega višjega položaja, pogosto pa imajo tudi na osnovi izrecnih določil posameznih organizacijskih predpisov višji upravni organi pravico in dolžnost nadzora nad delom nižjih upravnih organov in to ne glede, ali dobijo pobudo od zunaj ali opravijo nadzor na lastno iniciativo.

### ***Zunanji nadzor***

Ta upravni nadzor najpogosteje upravljajo posebni upravni organi - inšpektorati oziroma inšpekcijske službe. Pri tem nadzoru je značilno, da nadzor lahko opravi pri nekem upravnem organu drugi upravni organ, ki ni v položaju hierarhične nadrejenosti nad tem organom- zato se ta nadzor imenuje zunanji. Ta nadzor upravljajo pooblaščen organi - inšpekcije v okviru z zakonom določenih pristojnosti. Nadzor na izvajanjem upravnih postopkov je določen v

Zakonu o državni upravi<sup>4</sup> (v nadaljevanju ZDU), ki to pristojnost daje tistemu ministrstvu, ki je pristojno za upravo, v našem primeru je to Ministrstvo za javno upravo RS, da opravlja v upravnih organih in pri nosilcih javnih pooblastil nadzor in sicer nad: izvajanjem predpisov o notranji organizaciji, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju z dokumentarnim gradivom, kakovostjo poslovanja s strankami (73. čl. Zakona o državni upravi, Ur. list št. 97/2004, v nadaljevanju ZDU).

Upravno delovanje je praviloma podvrženo nadzoru zakonitosti delovanja, in sicer notranjemu in zunanjemu nadzoru. Notranji nadzor se odvija znotraj same uprave in ga izvajajo višji upravni organi nad nižjimi. Zunanji nadzor izvajajo sodišča, gre torej za sodni nadzor nad upravnim delovanjem, katerega namen je predvsem varovanje pravic posameznika, v katere lahko neupravičeno posežejo upravni organi, kot tudi varstvo zakonitosti nasploh. Obstajata v glavnem dva sistema sodnega nadzora. Po prvem odločajo o pritožbah zoper delovanja uprave, redna sodišča po drugem pa posebna upravna sodišča (Grad in drugi 1999: 167).

Razlika med upravnim in inšpekcijskim nadzorstvom je v tem, da je temelj upravnega nadzorstva v tem, da mora biti nižji akt materialno in formalno upravno skladen z neposredno višjim aktom. Če pa višji akt v hierarhiji pravnih aktov ni v skladu z ustavo kot najvišjim aktom, se razveljavi tudi nižji, ne le izpodbijani zakonski akt. Temelj inšpekcijskega nadzorstva nista hierarhičnost in instančnost, temveč vsebinska skladnost v doktrinarnem<sup>5</sup> pogledu. Torej ne zadošča le formalna zadostitev predpisu, če ni zadoščeno tudi stroki, njenim spoznanjem, izkušnjam, standardom in normativom. Inšpektor je oseba javnega zaupanja, ki deluje samostojno kot monogamni organ, čeprav je fizična oseba in je zaradi tega vsega osebno odgovorna. Seveda pa se tudi od pooblaščenice uradne osebe in nadzorstva zahteva pravna zanesljivost, kajti pravna varnost mora biti zagotovljena v vsakem primeru (Strojin 1996: 16).

---

<sup>4</sup> 73. čl. Zakona o državni upravi Ur. list št. 97/2004.

<sup>5</sup> Doktrina je vsebnost moralnih, družbenih in drugih spoznaj o določenem ravnanju vzorcu ali drži.

## **2.2 Pomen, vloga inšpekcijskega nadzora**

V politični znanosti obstajata dva pogleda na nadzor. Po prvem se da nadzor doseči z zanašanjem na notranji občutek osebne odgovornosti, etične vrednote in profesionalne standarde pri opravljanju zadolžitev. Po drugem pa osebni občutek ne zadošča, temveč je potrebno zagotoviti odgovorno obnašanje z vključitvijo zunanjih sil nadzora. Obstajati mora torej možnost odkrivanja kazni za obnašanje, ki ni v skladu z zakoni in predpisi. Ravno tako naj bi obstajale možnosti nagrajevanja posebno zaslužnega obnašanja javnih uslužbencev (Guy 2001: 300-340). V najširšem smislu koncept nadzora lahko povežemo z ocenjevanjem ravnanja in dejanj posameznikov v okviru legitimnosti in legalnosti. Če pa koncept nadzora zožimo na področje državne uprave, pa lahko rečemo, da se z nadzorovanjem nad izvajanjem zakonov in predpisov zagotavlja pravni red. Državna uprava mora ravnati po zakonu in zagotavljati enakost pred zakonom, torej lahko deluje le tako, kot je določeno v predpisih. S tem je njena samostojnost omejena in zagotovljeno je načelo enakosti pred zakonom (Brejc 2004: 236, 237). Izhajajoč iz tega torej mora vsako delovanje organov javne uprave in vsak akt teh organov temeljiti na pravni normi in s tem je tudi izraženo načelo zakonitosti njihovega dela.

Čeprav mora biti pravni predpis osnova in predpostavka upravne dejavnosti in lahko upravni organi izdajajo svoje akte samo na temelju in v okviru izvrševanja zakonov in drugih predpisov, vendar v praksi vseeno prihaja do raznih kršitev tega načela. Organi javne uprave uresničujejo mnogovrstne naloge, izdajajo različne akte in so aktivni na najrazličnejših področjih družbenega življenja. Že sam obseg njihove dejavnosti objektivno ustvarja možnost za razne nepravilnosti in napake pri delu. Glede na to v praksi večkrat pride do kršitev predpisov pozitivnega prava s strani upravnih organov in njihovih uradnih oseb, zato je nujno, da se predvidijo in uresničujejo ukrepi za zavarovanje zakonitosti in pravilnosti dela organov uprave. Ta cilj se doseže z vzpostavitvijo sistema nadzora in kontrole nad upravnim delovanjem. (Cijan in Grafenauer 2002: 111).

V politološki literaturi večina avtorjev koncept nadzora in kontrole ločuje dr. Filip Lipovec navaja, da je kontroliranje ugotavljanje, kaj je bilo napravljenega, je merjenje in ocenjevanje delovanja in izvajanja korektivnih ukrepov... (Lipovec 1987: 240).

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

Upravno delovanje je praviloma podvrženo nadzoru zakonitosti delovanja, in sicer širše gledano notranjemu nadzoru in zunanjemu nadzoru. Zunanji nadzor nad upravnim delovanjem v tem pogledu predstavljajo sodišča, katerih bistveni namen je varovanje pravic tako posameznika (ko upravni organi neupravičeno posežejo v posameznika) in varstvo zakonitosti nasploh. Notranji nadzor pa se odvija znotraj same uprave. V to kategorijo nesporno sodi inšpekcijsko nadzorstvo. Inšpekcijsko nadzorstvo je posebna oblika upravnega nadzorstva, v okviru katerega upravni organi nadzorujejo, kako organizacije spoštujejo in izvajajo zakone ter druge predpise, pri čemer imajo vrsto pomembnih pravic in posegov. Ta funkcija organov ima izrazit oblastni značaj, zato bi jo lahko uvrstili med policijske naloge državne uprave in naloge, ki imajo za cilj ohranitev sistema, razen tega pa gre obenem za izvršilno funkcijo državne uprave (Rakočević 1994).

Če je izvajanje inšpekcijskega nadzorstva mišljeno kot ena od nalog, od katerih je odvisno funkcioniranje države in je torej zadeva javnega pomena za državo, gre za izvajanje nadzorne funkcije države, kjer država na vsakem sektorju kontrolira samo sebe in v tem krogotoku postavlja predpise in hkrati sama sebi kontrolira izpolnjevanje teh predpisov (Strojin 1996: 24). Inšpekcijski nadzor je nadzor, ki ga izvaja državna uprava nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih predpisov. Brez izvajanja nadzorne funkcije bi zakoni in drugi predpisi ostali le mrtva črka na papirju. Inšpekcijski nadzor se izvaja na vseh upravnih področjih – to je na vseh področjih, kjer javni interes narekuje, prepoveduje ali omejuje posameznikom in pravnim osebam določeno ravnanje (Virant 1998: 70).

Da bi govorili o inšpekcijskem nadzoru, morajo biti izpolnjene nekatere predpostavke, in sicer:

- inšpekcijski nadzor vršijo organi uprave,
- vrši se z neposrednim vpogledom v delo in poslovanje,
- obstajajo pravice in dolžnosti za izvajanje upravnih sankcij (Turk 2004: 51).

Opravljanje inšpekcijskega nadzora je tipična funkcija oblastnega značaja in vključuje: ugotavljanje dejanskega stanja in skladnosti s predpisi, v primeru ugotovljenih neskladnosti pa tudi ugotavljanje možnosti in načinov za odpravo neskladij ter izrekanje oziroma predlaganje sankcij in ukrepov ob ugotovljenih kršitvah. Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, izvršujejo pa ga inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi (Grafenauer in Brezovnik 2006: 142).



### **2.3 Kronološki pregled razvoja inšpekcijskega nadzora po osamosvojitvi Slovenije**

V samostojni Sloveniji so bile do leta 1995 inšpekcijske službe organizirane kot republiške inšpekcije na državni ravni in občinske inšpekcije v občinah ali kot medobčinske inšpekcije za več občin. Organizacija inšpekcijskih služb je bila organizirana na podlagi Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94) in Zakona o upravi (Uradni list RS, 67/94). S spremenjeno obliko organiziranja država takrat ni zagotovila drugih potrebnih pogojev za učinkovito inšpekcijsko nadzorstvo, zato ni bilo mogoče pričakovati bistvenih sprememb glede kakovosti načina in vsebine inšpekcijskega nadzorstva.

Po letu 1995 so se inšpekcije temeljito reorganizirale, saj so bile naloge inšpekcijskega nadzora prenesene iz občin na ministrstva oziroma na inšpektorate kot organe v sestavi. Z reorganizacijo, s katero je prišlo do združevanja vseh inšpekcij na državni ravni in do vzpostavitve neposrednega vodenja, je bil dosežen večji vpliv na obseg in kakovost delovanja inšpekcij. Vključitev inšpektoratov v ministrstva samo po sebi še ni zagotovila učinkovitega inšpekcijskega nadzorstva, še manj pa je bila pri tem izražena samostojnost in neodvisnost, kar je značilnost nadzornih organov. Neustrezna je bila tudi ureditev vodenja inšpektoratov, saj je imel glavni inšpektor kot vodja inšpektorata status političnega funkcionarja. Urejena ni bila koordinacija dela inšpekcij, še zlasti na ravni enot inšpektoratov.

Do sprejetja ustreznih zakonskih podlag za delovanje inšpekcijskih služb so inšpektorati bili kot organizacije pod neprestanimi vplivi na njihovo delo, najsi je bilo to v okviru neprimerne organiziranosti, slabe kadrovske dopolnjenosti in pa tudi zaradi neprimernega družbenega odnosa do te institucije ter premalo ustreznega nagajevanja.

Leta 2001 je Vlada Republike Slovenije podala v obravnavo predlog za sprejetje Zakona o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN). Potrebo po sprejetju tovrstnega zakona je vlada utemeljevala s tem, da je inšpekcijski nadzor pomemben del izvršilne funkcije ministrstva, da preko inšpekcijskega nadzora lahko ministrstvo zagotavlja uresničevanje predpisov v realnem življenju in da za organiziranost inšpekcij izven ministrstev obstaja tudi ustavna ovira v 121. členu ustave<sup>6</sup>, ki določa, da naloge uprave opravljajo ministrstva.

---

<sup>6</sup> 121. čl. ustave (naloge upravnih organov) Naloge uprave opravljajo ministrstva. Z zakonom lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za upravljanje nekaterih funkcij državne uprave.

V Državnem zboru RS je bil 11. junija 2002 sprejet ZIN. To je zakon, ki ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo in koordinacijo inšpekcij, položaj in pravice ter dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja povezana z inšpekcijskim nadzorom. Glavni cilj ZIN-a je v povečanju učinkovitosti in usklajenosti delovanja inšpekcij, transparentnost in skladnost delovanja s splošnimi načeli delovanja uprave.

Takratna vlada RS je ob sprejemanju tega zakona presodila, da večja reforma delovanja inšpekcij ni potrebna, saj se lahko pomanjkljivosti delovanja posameznih inšpekcij bolj primerno rešujejo v posameznih področnih zakonih (Poročevalec RS, št. 54/2001).

V januarju 2004 je bil sprejet tudi predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekcijske nadzoru. Z noveliranjem ZIN je podrobneje definirano področje koordinacije delovanja inšpekcij, ki delujejo na različnih področjih. Koordinacijo naj bi zagotavljal inšpekcijski svet, vodil pa ga bo minister za javno upravo, pri tem ga bo lahko nadomeščal državni sekretar. V dopolnitvah zakona so določene tudi potrebne delovne izkušnje za inšpektorje, poenostavljeno opravljanje izpitov za inšpektorje, okrepljena so pooblastila inšpektorjev in določeno je, da je inšpektor dolžan delovati po navodilih in usmeritvah predstojnika (ne več samostojno), kar krepi vlogo in odgovornost vodij inšpekcij vse do glavnega inšpektorja. Spremembe in dopolnitve zakona so usmerjene predvsem v način delovanja inšpekcij, in sicer tako, da se ne krepi samo kvantiteta inšpekcijskih ukrepov, temveč učinkovitost v pokrivanju terena z nadzorom v smislu preventivnega delovanja. Ena od začetnih faz preventivnega delovanja je predvidevanje prihodnosti, kar pomeni sistemsko spremljanje gibanj in dogajanj v okolju na določenem področju in definiranju dogodkov prihodnosti na tej osnovi. Vse to je mogoče narediti le s sistematičnim delom, ki pomeni zelo dobro organizirano zbiranje ustreznih informacij in podatkov ter pravilno sklepanje na tej osnovi (Vila 1994: 23).

### 3 SISTEMSKA UREDITEV INŠPEKCIJSKEGA NADZORA

V najširšem kontekstu inšpekcijsko nadzorstvo sodi v varnostno komponento v državi in je ena od oznak pravne države. Pravni red se nikoli ne izpolnjuje sam po sebi in državljska, pravna zavest še ni tako visoka, da ne bi potrebovali državne prisile (Strojin 1996).

Države izvajajo državno oblast po različnih načelih delitve državne oblasti. Načelo delitve oblasti je, enako kot v drugih demokratičnih državah, tudi pri nas eno temeljnih ustavnih načel ureditve in delovanja oblasti v državi. Državna oblast se izvršuje preko različnih oblastvenih funkcij države. Po določbah ustave ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (drugi odstavek 3. člena ustave).

V okviru zakonodajne funkcije se izvaja sprejem ustave, zakonov ter drugih najvišjih pravnih aktov, kar določa pravne podlage in okvir za izvajanje drugih državnih funkcij. Izvršilno funkcijo izvajajo vlada in upravni organi zlasti z izvajanjem zakonov in politike. Sodno oblast oziroma sodno funkcijo izvajajo sodišča <sup>7</sup>

Državna uprava se je dolgo časa obravnavala in štela izključno kot instrument državne oblasti. Edina funkcija državne uprave naj bi bilo izvrševanje državne oblasti. V našem pravnem sistemu je kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave opredeljena vlada. Sestavljajo jo predsednik in ministri. Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru. Razmerja ministrstva do vlade in medsebojna razmerja ministrstev so zakonsko predpisana in zajeta zlasti v Zakonu o vladi in Zakonu o državni upravi.

Zakon o vladi tako določa, da vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje usmeritve za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Ministrstva pa vladi tudi poročajo o svojem delu, zlasti o stanju na njihovih upravnih področjih, o izvrševanju zakonov in drugih predpisov ipd.

---

<sup>7</sup> Podrobneje o načelu delitve oblasti Kristan/Ribičič/Grad/Kavčič, Državna ureditev Slovenije, str. 99, 100.

Medsebojna razmerja med ministrstvi in drugimi upravnimi organi so urejena v 59. do 63. čl. ZDU. Ministrstva in drugi upravni organi morajo med seboj sodelovati v vseh skupnih vprašanjih. Ministrstva lahko ustanavljajo skupna delovna telesa, komisije oziroma druge oblike sodelovanja v zadevah, kjer je potrebno sodelovanje več resorjev (npr. pri pripravi nekaterih zakonov). Pri pripravljanju predpisov morajo ministrstva medsebojno sodelovati oziroma si predhodno pridobiti mnenje drugih zainteresiranih ministrstev. Če ministrstvo ne sprejme pomembnejših pripomb drugega ministrstva, mora ob predložitvi predpisa ali drugega splošnega akta o tem obvestiti vlado. Za akte, ki jih sprejema vlada oziroma daje k njim soglasje, je v poslovníku vlade predpisan poseben postopek obravnave v vladi in delovnih telesih vlade. Kadar je z zakonom določeno, da izda izvršilni predpis posamezno ministrstvo v soglasju z drugim ministrstvom, pa med njima ni doseženo soglasje, mora ministrstvo, ki je pooblašeno za izdajo predpisa, o spornem vprašanju obvestiti vlado, da odloči o spornem vprašanju.

Iz spodnje tabele so razvidno opredeljene funkcije predsednika vlade in ministra.

**TABELA 3.1: Opis funkcije predsednika vlade in ministra**

<b>Funkcije predsednika vlade:</b>	<b>Funkcije ministra:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- vodi in usmerja delo vlade;</li> <li>- skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade;</li> <li>- usklajuje delo ministrov;</li> <li>- predstavlja vlado;</li> <li>- sklicuje in vodi njene seje.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vodi in predstavlja ministrstvo;</li> <li>- daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi;</li> <li>- nadzoruje delo organov v sestavi ministrstva;</li> <li>- izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi;</li> <li>- opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis.</li> </ul>

Vir: Cijan in Grafenauer, 1993: 19-22.

Kjer se torej razvija z zakonom določena dejavnost, tam je torej nadzorstvo potrebno za zagotovitev legalnega in legitimnega izvajanja te dejavnosti (Strojin 1996: 16), legalnost inšpekcijskega nadzora je tako zagotovljena z materialnimi predpisi, legitimnost pa z

organiziranostjo inšpekcijskih dejavnosti v okviru delovnega področja ministrstva. Ministrstva so individualno vodeni organi; vodi jih ena oseba (minister), ki odloča o vseh zadevah iz pristojnosti ministrstva. Minister vodi in predstavlja ministrstvo, imenuje in razrešuje upravne delavce v ministrstvu, odloča o njihovi disciplinski odgovornosti in o pravicah iz delovnega razmerja. Pooblaščen je za izdajo upravnih odločb, to pooblastilo lahko podeli tudi uradnim osebam v ministrstvu. Ministrstva se torej ustanovijo lahko samo z zakonom, in sicer za posamezno upravno določanje ali za več med seboj povezanih področij. Obenem pa zakon določa, da se za izvrševanje nalog posameznega ministrstva na posameznih področjih lahko z zakonom ustanovijo upravni organi kot tudi upravne organizacije v sestavi ministrstva. Upravni organi v sestavi so praviloma uprave, uradi in inšpektorati. Upravne organizacije so lahko direkcije ali agencije. Nekatere funkcije državne uprave se lahko izvajajo tudi prek javnih pooblastil. Po zakonu se lahko da javno pooblastilo v primeru, če se na ta način zagotovi bolj smotno in učinkovito upravljanje upravnih nalog. Vendar pa zakon to možnost omejuje tako, da javno pooblastilo ne sme obsegati inšpekcijskega nadzorstva, za katero so lahko zadolženi in so tudi zanj ustrezno usposobljeni samo organi državne uprave (Grad 1999: 168).

Znotraj ministrstva delujejo organi in organizacije v sestavi ministrstev. Ustanovijo se za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora ter nalog na področju javnih služb. Z ustanovitvijo se mora zagotoviti večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog ali pa večja stopnja samostojnosti pri opravljanju nalog. Če na prvi stopnji odloča organ v sestavi, potem o pravnih sredstvih zoper te upravne akte odloča resorno ministrstvo.

Upravni organi v sestavi ministrstva so uprava, urad in inšpektorat.

1. **Uprava** se ustanovi po resornem principu za opravljanje upravnih nalog na določenem ožjem področju znotraj ministrstva.
2. **Urad** se ustanovi za opravljanje določenih organizacijskih ali specializiranih strok in z njimi povezanih upravnih nalog z delovnega področja ministrstva (urad za prostorsko planiranje, urad za varstvo konkurence...).

**Inšpektorat** se ustanovi za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzorstva. Ustanovljeni so v večini ministrstev (Inšpektorat za delo, Devizni inšpektorat...). Inšpektorati kot organi v sestavi ministrstev so oblika upravnega organa, kot že ime samo pove, za opravljanje inšpekcijskega nadzorstva. Inšpektorati, ki se ustanavljajo na določenem upravnem področju, opravljajo na tem področju samo nadzorno funkcijo (Rakočević 1994: 188).

Upravni organi spadajo v notranjo organizacijo v širšem pomenu v ministrstvih, vendar imajo status upravnega organa z Uredbo o organih v sestavi ministrstev<sup>8</sup>, ki je tudi določila konkretne organe v sestavi, kot to določa 21. čl. ZDU.

Bistveno je, da organe v sestavi ne določa Državni zbor RS z zakoni, temveč Vlada RS z uredbo. Ta način naj bi omogočal večjo prilagodljivost in ažurnost pri oblikovanju državne uprave.

Organ v sestavi ministrstva je operativni organ, ki izvaja specializirane strokovne naloge, za katere je pristojno ministrstvo (Andoljšek 2005: 41).

ZDU in uredba o organih v sestavi ministrstev vsebujeta natančne določbe o **vodenju organov v sestavi**. Organe v sestavi vodijo **direktorji**, ki so imenovani v skladu z 82. čl. zakona o javnih uslužbencih. Predstojniki nekaterih največjih organov v sestavi (več kot 200 zaposlenih) se imenujejo **generalni direktorji**.<sup>9</sup> Imenuje jih vlada na predlog ministra, v katerega sestavi je organ. Niso več funkcionarji, kot so bili po prejšnji ureditvi. Zakon o inšpekciji (v nadaljevanju ZIN) kot sistemski zakon na področju inšpekcijskega nadzorstva določa posebno poimenovanje za predstojnike inšpektoratov. To so **glavni inšpektorji**. Že ZIN opušta dodatek »republiški«, ki je bil v prejšnji ureditvi in je bil nepotreben in se je ohranjal kot ostanek bivše federativne ureditve. Če je dodatek že potreben, bi moral biti »državni«. Predstojniki organov v sestavi so v skladu z ZDU in zakonom o javnih uslužbencih uradniki in so imenovani za pet let.

Pri pregledu pristojnosti ministra do organov v sestavi vidimo, da minister usmerja in nadzoruje delo organov v sestavi ministrstva, ki ga vodi predstojnik tega organa, ki mora ravnati v skladu z usmeritvami obveznimi navodili in nalogami ministra ter redno poročati o izvrševanju nalog organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih z delovnega področja organa v sestavi. V teh pogledih je nad nadzorstveno funkcijo, ki je podrejena ministru, izražen neposreden vpliv na njihovo poslanstvo in delo, kot je to v interesu ministra. Odprto vprašanje pa obstaja o delu in samostojnosti inšpekcijskih organov, če bi bile podrejene neposredno vladi. Če bi v tem primeru inšpekcijsko nadzorstvo potekalo mimo ministrstev, bi ta težje uresničevala svojo politiko. Pri tem se pojavlja tudi dilema o delu in pristojnostih inšpekcijskega sveta in strokovne avtonomije inšpekcijskih služb, na katerih temelji ZIN.

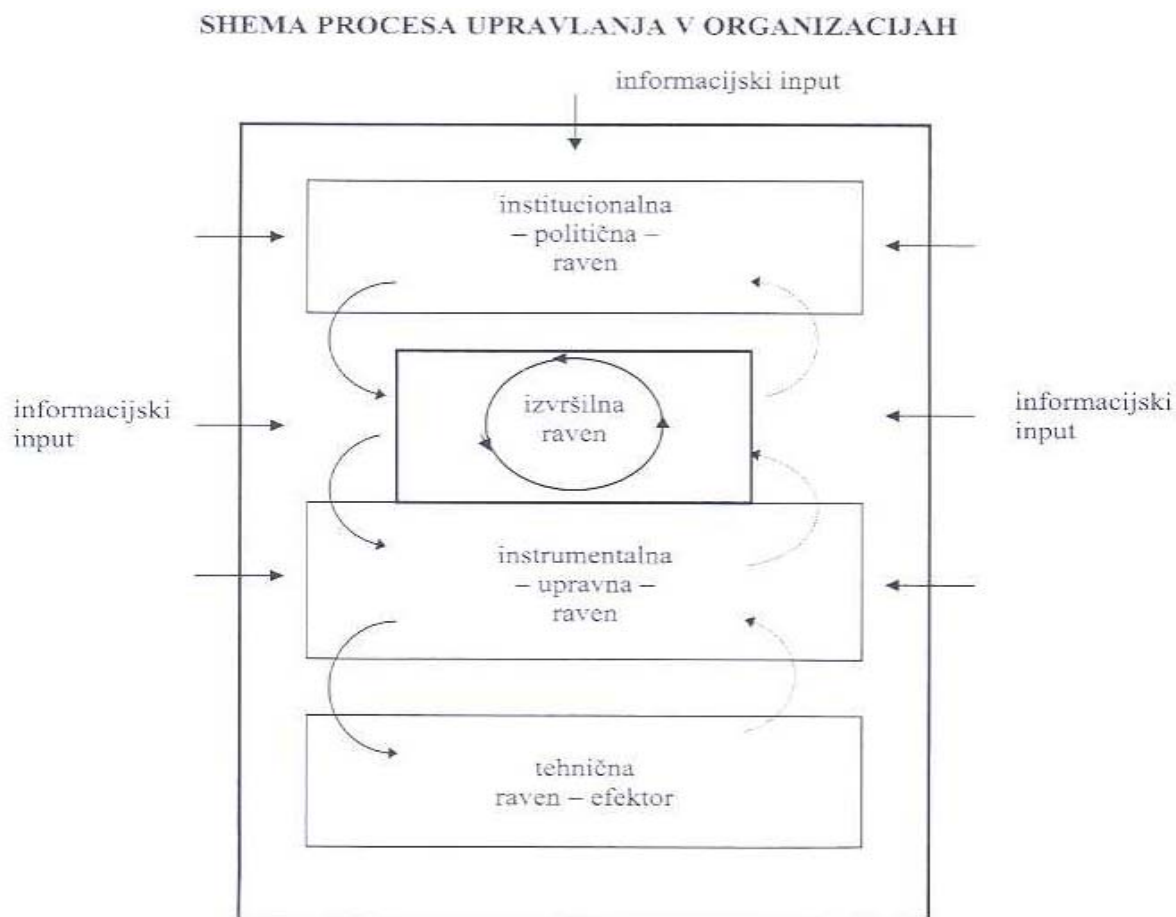
---

<sup>8</sup> Ur. l. RS, št. 113/2005

<sup>9</sup> Taki so npr. policija, Generalštab Slovenske vojske, Davčna uprava RS, Carinska uprava RS.

Če strnemo ves organizacijski vidik systemske ureditve inšpekcijskih organov skozi procesa upravljanja družbenih sistemov, vidimo, da je le-ta razdeljen na institucionalno raven upravljanja, instrumentalno raven upravljanja in izvršilno raven upravljanja ter tehnično raven, kar prikazuje spodnja tabela po Parsons.

**TABELA 3.2: Proces upravljanja v organizaciji**



Vir: Shema procesa upravljanja v organizaciji (Vlaj 2006: 40).

Če omenimo in opišemo samo institucionalno raven, se upravljanje organizacije začne na njeni najvišji ravni, ki jo Parsons označuje kot nivo, kjer se odloča o tem, kaj želi organizacija oziroma kaj želijo njeni člani doseči v določenem časovnem razdobju, odloča se torej o interesih članov organizacije na podlagi vrednostnih ocen, ki se oblikujejo v organizaciji. Gre torej za načelne odločitve pretežno splošnega značaja, s katerimi je dana osnovna usmeritev celotnega nadaljnega poteka procesa upravljanja na nižjih ravneh; s takimi odločitvami se postavlja oziroma določa politika organizacije. Zato lahko označujemo to raven kot politično raven upravljanja (Vlaj 2006: 36). V tem procesu javnega upravljanja se kažejo politični

procesu (v smislu procesov pridobivanja in ohranjanja oblast), ki so neposredno povezani zlasti na vrhu upravnega procesa – njegovi institucionalni ravni. Nosilci političnih interesov želijo uveljaviti svoje interese, svoje vrednote, svoje poglede na javne zadeve prav preko institucionalnega dela upravnega procesa (Vlaj 2006: 55).

V navedenih razmerjih opisano stanje kaže na dejstvo, da razmejitev med politiko in upravo ni povsem jasna, saj je politika preveč vpletena v upravne zadeve in upravni uslužbenci v politiko.

Iz spodnje tabele je prikazana dimenzija prepletanja politične aktivnosti javnih uslužbencev.

**TABELA 3.3: Prepletanje politične aktivnosti javnih uslužbencev**

	Notranje - oblikovanje politik	Zunanje - preživetje
Formalno	Odnos politični funkcionar (minister) - visoki javni uslužbenec	Proračun: odgovornost
Neformalno	Administrativno lobiranje	Podpora interesnim skupinam

Vir: Tabela: Politična aktivnost javnih uslužbencev po Petersu, v Haček 2005: 112.

Politiki, ki delujejo v upravi kot ministri in državni sekretarji, predstavniki političnih strank oziroma organizacij, se za dosego svojih ciljev naslanjajo na javne uslužbence. Javni uslužbenci, ki delujejo v polju politike kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov ali delajo neposredno za politike, pa izkoriščajo politike za hitrejše napredovanje v svoji karieri. Zato politično nevtralna uprava seveda v praksi ne more obstajati (Haček 2007: 69).

Z imenovanjem glavnih inšpektorjev s strani vlade z določenim časovnim mandatom, ki vodijo inšpektorate kot organe v sestavi, je ta prepletenost politike in stroke nedvoumno prisotna. Dokler bo inšpekcijsko nadzorstvo v organizacijskem in delovnem smislu v okviru določenega ministrstva, ne bo neodvisno in bodo inšpekcijske službe ali inšpektorati podrejeni vladi in neodvisni od posameznih ministrstev, se bo dalo razpravljati o neodvisnosti inšpekcijskih služb od »njihovih« ministrstev (Strojin 1995: 25).

Neposredna vključitev inšpekcijskih služb v ministrstva tako ne zagotavlja učinkovitega inšpekcijskega nadzorstva, še manj pa njihovo samostojnost in neodvisnost (Bostič 1997: 57).



### **3.1 Centralizacija ali decentralizacija inšpekcijskih organov**

Za vlogo in vpliv državljana pri izvrševanju državne oblasti je zelo pomembno, v kakšni meri je izvrševanje oblasti pridržano osrednjim državnim organom (to je organom na ravni države) in v kakšni meri lokalnim organom (to je organom v tistih enotah, ki sestavljajo državo). Gre za vprašanje centralizirane ali decentralizirane družbene ureditve (Rakočevič 1994: 62).

Ko opisujemo in obravnavamo inšpekcijsko nadzorstvo z organizacijskega vidika, potem moramo pri tem upoštevati načela organiziranosti nadzora:

- centralizacijo ali decentralizacijo organizacije,
- institucionalizacijo (birokratizacijo organov),
- profesionalizacijo in specializacijo kadrov,
- modernizacijo in tehnologizacijo opreme in baz podatkov,
- odtujenost organov od nadzorovancev,
- politizacijo ciljev,
- morebitno deetizacijo ravni odločanja (delegacija in devolucija pristojnosti)

(Strojin 1996: 26).

Organizacijsko razumevanje funkcijske (de)centralizacije - gre za združevanje določenih opravil na višji hierarhični ravni. Centralizacija je združevanje določenih opravil ali pristojnosti na višji ravni. Politološko razumevanje (teritorialna moč) - pristojnosti z nižjih teritorialnih enot se prenašajo na višje ravni. Karkoli povečuje pomembnost vloge podrejenega, je decentralizacija, vse, kar zmanjšuje njegov pomen, pa je centralizacija.

Niti centralizacija niti decentralizacija ne moreta obstajati v čisti obliki. V vsakem okolju, pa naj gre za državo ali podjetje, so določena pooblastila in naloge centralizirane, hkrati pa obstajajo naloge in pooblastila, ki jih izvajajo na nižjih hierarhičnih ravneh.

V Slovenji smo v času samostojne države priče pospešeni centralizaciji državnih in drugih funkcij, v podjetjih pa je stanje različno.

V svetu pa se uveljavlja decentralizacija kot splošno organizacijsko in delno tudi politično načelo. S centralizacijo in specializacijo se povečuje dejanska moč centralnih državnih organov (enotenje državne uprave, prizadevanje za racionalno in ekonomično upravo,

povečuje se tudi obseg finančnih sredstev, ki jih imajo na razpolago). Pojav korupcije - ekonomska moč političnih strank.

Prednosti centralizacije upravnih služb:

- lažja implementacija določene politike v upravnem organu,
- enakopravno obravnavanje strank,
- učinkovitost odločanja,
- učinkovita uporaba vseh delovnih potencialov,
- učinkovitejše nadzorstvo nad izvajanjem nalog,
- lažje spremljanje in uravnavanje delovnih obremenitev,
- lažja koordinacija, standardizacija in specifikacija dela,
- lažje spremljanje odsotnosti z dela - načelo zamenljivosti,
- znižanje stroškov,
- enotnost poslovanja in s tem boljša urejenost dokumentarnega gradiva.

Pomanjkljivosti centralizacije upravnih služb:

- Vsa razmerja in postopki so predpisani z vrha upravne piramide, zato onemogočajo pobude organizacijskih enot in uslužbencev.
- Podaljša se čas v obdelavi podatkov, zato so postopki dolgotrajni.
- Zmanjša se dostopnost do informacij.
- Težje je vodenje organizacijskih enot (ni informacij, ni moči).
- Več administracije (določiti enoten postopek, zato vedno nova pravila).
- Zaradi težnje po poenotenju sledijo vedno nova pravila, ki podražijo in podaljšajo postopke.
- Birokratizacija, ki se z informatizacijo delovanja uprave samo še poveča.
- Odgovornost za delo se zamegli (v organizacijskih enotah nimajo podatkov niti vpogleda v delovanje vrha).
- Togost poslovanja (ni hitrega odzivanja na spremembe v okolju).
- Organizacijske enote nimajo moči, da bi vplivale na širjenje centralne uprave, niti na njen materialni položaj.
- Kakovost dela znotraj uprave se lahko izboljša, ni pa nujno, da se izboljša kakovost storitev za organizacijske enote in stranke.

- Nastanek nove službe, ki skrbi za materialne in druge pogoje delovanja velike upravne službe (centralna uprava generira nastajanje novih služb).

Proces centralizacije in decentralizacije srečujemo tudi na področju samoupravne lokalne skupnosti. Z decentralizacijo bi izboljšali odnos do strank. Pri prijaznejši upravi bi uslužbenec imel tolikšna pooblastila, da bi stranko sprejel in zanjo opravil vse, kar je treba.

Uveljavljanje decentralizacije ali centralizacije je odvisno od politične volje, znanja in šele nato od razpoložljivih materialnih sredstev.

Za uresničevanje vitalnih funkcij upravnih sistemov je treba podpreti procese centralizacije; za druge funkcije pa je treba sprostiti toge organizacijske strukture in odpreti pot decentralizaciji in s tem povečati samostojnost izvajalcev (njihovo zadovoljstvo) ter strankam zagotoviti višjo raven uslug. Pri tem mora biti zagotovljena ustrezna koordinacija in primeren nadzor (Brejc 2004: 111-124).

Državna uprava se lahko tudi decentralizira ali pa dekoncentrira. V prvem primeru gre za takšno organizacijo državne uprave, po kateri je državna uprava organizirana na centralni državni ravni in na ravni ožjih teritorialnih enot (občin okrajev, oblasti, pokrajin in podobno). Za razliko od decentralizacije pa dekoncentracija ostaja pri centralni organizaciji državne uprave, ki se sicer izvaja v izpostavah na lokalni ravni, vendar le kot centralne državne uprave. Pri tem deli državne uprave, ki izvajajo njene naloge na lokalni ravni, nimajo nikakršne samostojnosti (Grad 1999: 169). Če pojmujeemo centralizacijo kot določeno stopnjo koncentracije odločanja na vrhu organizacije, je odločanje lahko skoncentrirano pri eni osebi ali v neki organizacijski enoti nekje na vrhu vodenja podjetja. V takšnem primeru je odločanje njegova ali njihova diskrecijska pravica. Dejansko se to nanaša samo na zelo visoke organizacijske ravni. Če avtoriteta odločanja delegira nižjim ravnam, govorimo o decentralizaciji. Čim več avtoritete je delegirane nižjim organizacijskim ravnam, tem večja je stopnja decentralizacije.

O popolni centralizaciji sploh ne moremo govoriti, saj vedno obstaja še kdo drug, ki sodeluje pri delu centralnih osebnosti, ki daje informacije in ki na takšen ali drugačen način sodeluje pri procesih pripravljanja odločitev. Poleg tega se informacije, ki jih pošiljamo po hierarhiji navzgor, vedno filtrirajo na kakršen koli že način. To se dogaja iz povsem razumljivega razloga, kajti če bi vse podatke in informacije, ki se pošiljajo proti vrhu, tam tudi obravnavali, bi bilo vrhovno vodstvo preobremenjeno s tem in sploh ne bi moglo delovati. Zaradi tega se

podatki in informacije združujejo, klasificirajo in zavesno reducirajo. Osebe, ki to delajo, imajo velik vpliv na to, kakšne informacije bodo obravnavali na vrhu, saj le-te lahko izgubijo svoj smisel in so lahko izkrivljene in to zavestno ali slučajno. Zaradi tega tudi ob močni centralizaciji obstaja možnost centrifugalnih sil, ki zmanjšujejo moč centralizacije (Florjančič 1995).

Določiti pravo razmerje med prenosom pooblastil na nižje hierarhične nivoje ter centralizacijo kontrole izvajanja kakovosti in količine storitev je vsaj zaenkrat še nerešen primer delovanja javne uprave pri nas (Brezovšek in Haček 2004: 267).

Centralizacija se torej osredotoči na piramidalno hierarhično lestvico vodenja. Vsakdo ima v okviru svojega delovnega področja determinirana pooblastila in odgovornost. Kot smo že povedali, je tendenca slabitev centralizacije, kar pelje v decentralizacijo vodenja. Decentralizacija pomeni prenos operativnega managementa s centralnih na srednje in nižje oblike organizacije. Gre za obseg pooblastil in globino centralizacije. Pri tem je namen razbremeniti višje vodstvo, kar pripelje do reorganizacije kot posledice neučinkovite organizacije. Decentralizacija je proces prilagajanja organizacijskim razmeram v času in prostoru.

Decentralizacijo izvajamo na dva načina: kot federalno in kot funkcionalno. Federalna decentralizacija je višja oblika organizacije, pri kateri je samostojnost omejena. Že iz imena funkcionalna decentralizacija pa razberemo, da gre za večjo samostojnost glede funkcij. Tu imamo v pristopu razlike glede na čas, in sicer (a)konvencionalna klasična organizacija izhaja iz funkcij, (b)sodobna pa iz ciljev in zahtev (Florjančič 1995: 10, 11).

Kot je iz opisanega možno analizirati, vidimo, da je centralizacija in decentralizacija pristojnosti temeljna v filozofiji delegiranja pristojnosti, ki opredeljuje, kje se sprejemajo odločitve v organizaciji. Decentralizacija je poseben način, ki terja od vodstvenih organov odločitev, kaj in kdaj bodo delegirali skrbno izbiro in usposabljanje osebja ter opredeljevanje ustrezne kontrole.

Niti centralizacija niti decentralizacija ne moreta biti absolutni. Noben manager ne sprejema vseh odločitev sam, četudi je pristojnost popolnoma centralizirana. Popolno delegiranje pa bi terjalo prenos pristojnosti na srednje in nižje managerje. Tako lahko govorimo le o stopnjah centralizacije ali decentralizacije. V večini organizacij so določene naloge relativno

centralizirane (npr. kadrovska politika, plačni sistem...), medtem ko so druge relativno decentralizirane (npr. proizvodnja, prodaja, razvoj...) ( Možina 1994: 395).

Tudi organiziranost inšpekcijskih služb v EU ni enotno urejena. Vsaka država ima svoj sistem organizacije in ti sistemi se med seboj največkrat močno razlikujejo. V nekaterih državah so inšpekcijske službe decentralizirane in vključene v upravne organe v deželah in pokrajinah (npr. Avstrija ali Nemčija), druge države imajo popolnoma centraliziran sistem (npr. Španija). V državah z decentralizirano organizacijo se neprestano srečujejo s težavami pri koordiniranju in enotnem ukrepanju inšpekcijskih organov na celotnem območju države. Bistveno manj težav z enotnim delovanjem inšpekcijskih služb je pri centraliziranem sistemu, ki se je zato izkazal kot primernejši. EU državam članicam in državam kandidatkam za članstvo ne vsiljujejo enotnega sistema organizacije inšpekcijskih služb, saj bi to pomenilo preglobok poseg v upravno strukturo posameznih držav. Edini zahtevi, ki ju EU postavlja, sta, da morajo biti inšpekcijske službe organizirane tako, da lahko učinkovito izvajajo nadzor nad harmoniziranimi evropskimi predpisi ter da je tega učinkovitega nadzora dovolj (Kladošek 2002: 166).

### **3.2 Pravna podlaga izvajanja inšpekcijskega nadzora (posebni upravni postopek po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru - sistemski zakon in značilnosti prostega preudarka).**

Vsaka inšpekcija je pazljiv vpogled v delovanje organa ali organizacije, je kritično preverjanje nečesa s tistim, kar je določeno kot norma, standard ravnanja. Delo inšpekcijskih služb je usmerjeno predvsem v preverjanje skladnosti ravnanja pravnih subjektov s predpisi in s tem tudi zagotavljanje vzdrževanje in izboljšanje standardov izvajanja dejavnosti. Inšpekcija ugotavlja dejstva (npr. v primeru požara, letalske nesreče ipd.) preverja dokumentacijo in ravnanje subjektov, da bi s tem preprečila kršenje predpisov ali nesrečo. Inšpekcijski nadzor torej zadeva preverjanje zakonitosti ravnanja pravnih subjektov. Inšpekcijski nadzor je lahko določen samo z zakonom, medtem ko je nadzor mnogo širši pojem, ki je v teoriji in praksi različno opredeljen. Opredelitev delokroga pristojnosti inšpekcijskih služb je stvar zakona in podzakonskih aktov, kar pa ne izključuje možnosti širitve inšpekcijskih nalog kot posledice dogovora med inšpekcijsko službo in upravnim organom. Vsebina takšnega dogovora mora biti skladna s pooblastili, ki jih inšpektorjem daje zakon, zato je dogovor možen le kot materialno dejanje (npr. svetovanje) (Brejc, v Vlaj 1999: 9, 10).

Inšpekcijski postopek se uvede po uradni dolžnosti, če inšpektor sam ugotovi kršitev materialnih predpisov in če prejme prijavo ali drugo sporočilo od posameznikov ali pravnih oseb ali prizadetih osebno, takrat govorimo o posebnem upravnem postopku, kar je pojasnjeno v nadaljevanju.

Splošni upravni postopek vsebuje pravila, ki veljajo za vse upravne postopke, ne glede na to, kdo in kje jih odloča. Upravni organi so pooblaščen za urejanje določenih družbenih odnosov (normativna funkcija organov) na podlagi zakonov in podzakonskih aktov, kot so: pravilniki, odredbe in navodila. Krovni zakon, ki ureja to področje, je Zakon o splošnem upravnem postopku. Posamezna vprašanja upravnega postopka se lahko, če je to na nekem upravnem področju potrebno, uredijo tudi drugače, kot so urejeni v Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP). V takih primerih govorimo o »posebnih« upravnih postopkih.

Smisel posebnih upravnih postopkov je torej v tem, da drugače uredijo posamezna vprašanja za določeno upravno področje. Seveda morajo predpisi pri drugačnem urejanju spoštovati tudi nekatere omejitve. Posebni upravni postopek ne more drugače urediti celotnega postopka, ampak le posamezna vprašanja. Iz istega razloga v posebnem upravnem postopku ni

dovoljeno drugače urejati temeljnih načel, saj ravno ta zagotavljajo minimalne pravice, ki pripadajo strankam.

Kot rečeno, posebni zakoni urejajo le tista vprašanja, ki jih je na posameznem področju potrebno drugače urediti. Za ostala vprašanja, ki jih posebni zakoni ne urejajo, pa se uporabljajo pravila, ki jih vsebuje Zakon o splošnem upravnem postopku.

V našem primeru bom poudarek namenil opisni analizi dveh zakonov in analizirati razmerja med ZUP in ZIN v inšpekcijskem postopku.

V skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku je posamezna vprašanja postopka mogoče drugače urediti samo z zakonom (torej ne z nižjim pravnim aktom, podzakonskim predpisom).

Posebne postopkovne določbe oziroma pravila posebnih upravnih postopkov je mogoče zaslediti v zakonih, ki urejajo posamezna upravna področja, pri katerih je zaradi njihove specifičnosti potrebna nekatera vprašanja urediti drugače, kot je to v Zakonu o splošnem upravnem postopku.

Primer, ko pride do drugačne ureditve oziroma odstopanja od določb Zakona o splošnem upravnem postopku, je npr. ko se predpišejo krajši ali daljši roki za vložitev pritožbe (in ne 15 dni, kot je to določeno v Zakonu o splošnem upravnem postopku), ko se določi, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe ter druga odstopanja od določb ZUP-a.

Torej, na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, se postopa po določbah posebnega zakona, ki se uporablja primarno.

V nadaljevanju sem v nalogi na kratko predstavil določbe Zakona o inšpekcijskem nadzoru. Opisal sem le tista določila, ki najbolj odstopajo od določb ZUP-a.

Vsako nadzorovanje mora temeljiti na strokovnih načelih, zato so načela, ki so zapisana in na katerih temelji zakon, še toliko bolj upoštevaljoča. V dveh krovnih zakonih, po katerih se izvaja nadzorstvena funkcija s strani inšpektoratov, so zapisana naslednja načela:

**TABELA 3.4: Splošna načela dveh zakonov**

<b>NAČELA ZUP-A</b>	<b>NAČELA ZIN-A</b>
načelo zakonitosti	načelo samostojnosti
načelo varstva pravic občanov in varstva javnih koristi	načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov
načelo učinkovitosti	načelo javnosti
načelo materialne resnice	načelo sorazmernosti
načelo zaslišanja strank	
načelo proste presoje dokazov	
načelo samostojnosti pri odločanju	
načelo pravice do pritožbe	
načelo pravnomočnosti odločbe	
načelo ekonomičnosti postopka	
načelo pomoči neuki stranki	
načelo uporabe jezika in pisave	

Vir: ZUP in ZIN

### **3.2 (a) Splošno o ZIN**

Inšpekcijski postopek okvirno ureja (ZIN), ki določa splošna načela, položaj, pravice in dolžnosti oseb, ki inšpekcijsko nadzorstvo opravljajo (inšpektorji). Prav tako pa ureja ukrepe, ki jih inšpektorji lahko uporabijo pri opravljanju nadzorstva. Pri opisovanju ZIN-a ne moremo mimo tega, da najprej ne bi opisali načel:

#### **(načelo samostojnosti)**

Inšpektorji so pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni.

#### **(načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov)**

Inšpektorji opravljajo naloge inšpekcijskega nadzora z namenom varovanja javnega interesa ter interesov pravnih in fizičnih oseb.



### **(načelo javnosti)**

Inšpektorji na podlagi in v mejah pooblastila predstojnika obveščajo javnost o svojih ugotovitvah ter ukrepih, če je to potrebno, da se zavarujejo pravice pravnih ali fizičnih oseb, ter v primerih, kadar je to potrebno za zagotovitev spoštovanja pravnega reda oziroma njihovih odločb.

### **(načelo sorazmernosti)**

Inšpektorji morajo opravljati svoje naloge tako, da pri izvrševanju svojih pooblastil posegajo v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Pri izbiri ukrepov inšpektor ob upoštevanju teže kršitve izreče ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. Pri določitvi roka za odpravo nepravilnosti mora inšpektor upoštevati težo kršitve, njene posledice za javni interes in okolščine, od katerih je odvisno, v kolikšnem času lahko fizična ali pravna oseba, pri kateri inšpektor opravlja nadzor (v nadaljnjem besedilu: zavezanec), ob dolžni skrbnosti odpravi nepravilnosti.

Vendar pa ZIN ni edini zakon, ki vsebuje določbe o inšpekcijskem nadzorstvu. Te namreč vsebujejo tudi nekateri drugi zakoni, ki urejajo posamezna področja inšpekcijskega nadzorstva (npr. Zakon o zdravstveni inšpekciji). Če torej za neko področje velja posebni zakon, se uporablja ta le za tista vprašanja, ki jih posebni zakon ne ureja in se uporablja ZIN. Če določenega vprašanja ne ureja niti ta, se uporabijo določbe ZUP-a.

Tako se ZUP uporablja glede ureditve nekaterih temeljnih načel, pristojnosti organov, izločitve uradnih oseb, procesne sposobnosti in zastopanja strank, jezika in komuniciranja organov in strank, vročanja, rokov in narokov, poteka glavne obravnave, začetka postopka (ZIN pa dopušča tudi anonimno vlogo), postopka za izdajo odločbe, izdaje odločbe in sklepov, postopek s pritožbo (z izjemo določbe, da pritožba zadrži izvršitev odločbe), izrednih pravnih sredstev in izvršbe odločbe.

Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov<sup>10</sup> (kar nam pove drugi člen ZIN-a). Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) predstavlja splošni sistemski zakon, ki se uporablja za delovanje vseh inšpekcij, tudi za inšpekcijski nadzor, ki ga izvajajo organi lokalnih skupnosti. Pri tem so izvzete upravna,

---

<sup>10</sup> 2. člen ZIN

proračunska in obrambna inšpekcija ter druge oblike notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov <sup>11</sup>- to nam pove **tretji člen** Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

Nadalje pa je v **petem členu** zapisano, da materialni zakoni, ki urejajo posamezna področja gospodarskega delovanja in družbena razmerja, določajo sistem pravic in obveznosti ali zapovedujejo določeno ravnanje fizičnim in pravnim osebam. Ravnanje po predpisih je v korist družbe in posameznikov, ki se zanesejo na to, da se bodo fizične ali pravne osebe ravnale po predpisih. Seveda pa predpisi te iste osebe omejujejo ali jim nalagajo ravnanje in obveznosti, ki jih težko ali sploh ne izpolnjujejo. Nespoštovanje predpisov pooblašča inšpektorja, da sprejme ukrepe, ki naj zagotovijo zakonito stanje. Zakonito stanje pa predstavlja na področju inšpekcij zaščito javnega interesa.

Za inšpekcije, katerih delovanje urejajo posebni zakoni, se ta zakon uporablja samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena s posebnimi zakoni. Ker pa inšpekcije delujejo v inšpektoratih, ki imajo status samostojnega organa v sestavi ministrstev, zanje seveda veljajo tudi določbe ZDU-1, zlasti temeljna načela, ki opredeljujejo način delovanja uprave. Splošna načela Zakona o inšpekcijskem postopku so torej samo del načel, ki jih inšpektor uporablja v inšpekcijskem postopku. Poleg obojih veljajo še načela Zakona o splošnem upravnem postopku, ki se v inšpekcijskem postopku uporablja dopolnilno - subsidiarno.

Zakon ohranja organizacijo inšpekcije v okviru dosedanje ureditve: inšpektorat je organ v sestavi ministrstva, ki se lahko ustanovi za opravljanje nalog nadzora, z namenom, da se zagotovi večjo učinkovitost in kakovost dela ter večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju nalog. Ker pa inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki se organizirajo za posamezno upravno področje, je zagotovljena tudi resorska razvidnost in s tem potrebna odgovornost določenega ministra za njegov resor<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> 3. člen ZIN

<sup>12</sup> Inštitut za javno upravo: Komentar zakonov s področja uprave, Ljubljana 2004, str. 873

### 3.2 (b) Razmerje med uporaba ZIN in ZUP

**Četrty člen**, ki je imenovan kot **načelo samostojnosti**, pove, da so inšpektorji pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni.

To načelo zagotavlja inšpektorju več pravic. V bistvu pomeni ponovitev načela samostojnosti iz **dvanajstega člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)**, po katerem organ vodi upravni postopek in odloča v inšpekcijskih stvareh samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov in splošnih aktov izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

Drugi poudarek tega načela, povzet iz ZUP-a je, da je uradna oseba inšpektor, ki samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise in splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil.

To isto pove tudi **osemnajsti člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru**, ki pravi, da inšpektor samostojno opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, vodi upravni postopek ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku<sup>13</sup>. Za samostojno izdajanje odločb in sklepov pa ga pooblašča tudi četrti odstavek 28. člena ZUP, ki določa, da ima inšpektor že po zakonu pooblastilo za odločanje v upravnih stvareh. Inšpektor je torej pri uporabi pooblastil (19. člen ZIN) in ukrepov (32. in 36. člen ZIN), določen s tem zakonom in zakoni, ki urejajo posamezne inšpekcije oz. določajo pravni režim na določenih področjih, samostojen!

**Šesti člen kot načelo javnosti** pove, da inšpektorji obveščajo javnost o svojih ugotovitvah ter ukrepih, če je potrebno, da se zavaruje pravice pravnih ali fizičnih oseb, ter v primerih, kadar je to potrebno za zagotovitev spoštovanja pravnega reda oz. njihovih odločb<sup>14</sup>.

Načelo javnosti je posebno načelo, ki ga v takšni obliki ZUP ne pozna. Ker v inšpekcijskem postopku nastopa praviloma samo zavezanec, ugotovitve in ukrepi zoper njega pa imajo lahko posledice tudi za druge, prav to načelo zavezuje inšpektorja, da obvešča javnost o svojih ukrepih, s katerimi se mora širša javnost seznaniti, da lahko preventivno ukrepa in prepreči nastanek škodljivih posledic.

Opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora se imenuje **osemnajsti člen**, ki pravi, da so inšpektorji v okviru svojih pooblastil samostojni pri opravljanju nalog nadzora nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov. To pomeni, da samostojno ugotavljajo kršitve javnega reda in

---

<sup>13</sup> 18. člen ZIN

<sup>14</sup> 6. člen ZIN

izdajajo odločbe za odpravo nepravilnosti. Pri tem niso vezani na pooblastila drugih organov, kako odločiti v posamezni stvari.

Pomembna obveznost, ki jo morda inšpektorji v praksi zanemarjajo, je izkazovanje s službeno izkaznico ali značko. Pri vstopu v poslovni objekt oziroma pred začetkom izvajanja inšpekcijskih nalog se mora inšpektor zavezancu predstaviti in izkazati svoje pooblastilo za opravljanje inšpekcijskega nadzora s službeno izkaznico ali značko.

**Devetnajsti člen** daje inšpektorju pooblastila, obsežna pooblastila, ki so potrebna za učinkovito opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora, predvsem pa daje večjo možnost ukrepanja tudi tistim inšpekcijam, ki so imele doslej manj pooblastil.

Eno pooblastilo se nanaša na brezplačno pridobivanje in uporabo osebnih in drugih podatkov iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov, ki se nanašajo na zavezanca in ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora<sup>15</sup>. Ta določba pomeni na eni strani pravico inšpektorja zahtevati navedene podatke, na drugi strani pa obveznost ustreznih organov in služb, da te podatke inšpektorju posredujejo. Inšpektor lahko za opravljanje nadzora brezplačno vzame vzorce blaga, materialov in opreme. Pri tem mora ravnati tako, da je količina le tolikšna, da zagotavlja možnost preiskave in ne povzroča stranki nepotrebnih stroškov.

Zakon med drugim daje inšpektorju pooblastilo, da lahko fotografira ali posname osebe, prostore, objekte, reproducira listine, avdiovizualne zapise in druge dokumente.

Zakon določa, da lahko vlada z uredbo podrobneje uredi način izvrševanja pooblastil inšpektorja.

Zakon v **dvajsetem členu** (vstop v prostore, objekte in k napravam zavezanca) podrobneje kot doslej opredeljuje pravico inšpektorja, da lahko vstopi v prostore, objekte in k napravam, kjer zavezanec opravlja dejavnost. Inšpektor lahko vstopi v te prostore brez predhodnega obvestila ter dovoljenja zavezanca. Ta pravica zavzema vse prostore, razen stanovanjskih, in vključuje tudi pravico do vstopa v zemljišče, kjer se nahajajo objekti, prostori in naprave. Zavezanec lahko inšpektorju, ki nima odločbe pristojnega sodišča, odkloni vstop v stanovanjske prostore<sup>16</sup>. Če zavezanec brez upravičenih razlogov ne dovoli vstopa v prostore ali objekte, kjer se opravlja dejavnost, ima inšpektor pravico vstopiti v prostor ob pomoči policije.

---

<sup>15</sup> 19. člen ZIN

<sup>16</sup> 20. člen ZIN

**Enaindvajseti člen** govori o vstopu v poslovne in druge prostore, ki ne pripadajo zavezancu.

V primeru, da je potrebno pregledati tudi prostore ali zemljišča, ki so v lasti druge osebe, ker obstaja utemeljen sum, da zavezanec v njih opravlja dejavnost, ali se tam nahajajo stvari zavezanca, ki so predmet inšpekcijskega nadzora, mora tudi druga oseba dopustiti, da se opravi pregled teh prostorov, zemljišč, stvari.

Zakon navaja upravičene razloge, zaradi katerih lahko lastnik odkloni inšpekcijski pregled. Če lastnik neupravičeno odkloni ogled, se lahko kaznuje z denarno kaznijo, če pa kljub temu ne dovoli pregleda, se ogled opravi proti njegovi volji. V primeru, ko oseba brez upravičenih razlogov ne dovoli ogleda, ali če osebe ni mogoče najti, obstaja pa nevarnost, da bi bili dokazi uničeni ali odtujeni, ima inšpektor pravico, da zapečati prostore do ogleda.

**Dvaindvajseti člen** obravnava pregled stanovanjskih prostorov zavezanca.

Nedotakljivost stanovanja je ustavna kategorija, ki se varuje tako, da nihče ne sme brez odločbe sodišča proti volji stanovalca vstopiti v tuje stanovanje, niti ga ne sme preiskovati. Zavezanec lahko inšpektorju, ki nima odločbe pristojnega sodišča, odkloni vstop v stanovanjske prostore.

Inšpektor torej lahko pregleda posamezne prostore v stanovanju le, če mu lastnik oziroma uporabnik to dovoli ali če si za ogled prostora pridobi odločbo pristojnega sodišča.

Sodišče dovoli ogled teh prostorov le v primerih, če obstajajo razlogi za sum, da se v stanovanju opravlja nedovoljena dejavnost ali dejavnost v nasprotju s predpisi, da se v stanovanju hranijo predmeti, živali ali druge stvari v nasprotje s predpisi ali da bodo pri pregledu stanovanja oz. posameznih stvari v stanovanju ugotovljene druge kršitve predpisov<sup>17</sup>.

Kljub odločbi sodišča se sme inšpekcijski nadzor opraviti samo v tistem delu stanovanja, kjer je ogled nujno potreben.

**Triindvajseti člen** govori o nemotenem opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora.

Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora naleti na fizičen odpor oz. tak odpor utemeljeno pričakuje, lahko zahteva pomoč policije, ki mu je to pomoč dolžna pravočasno zagotoviti<sup>18</sup>.

Določba **štiriindvajsetega člena** (stranke v postopku) ureja dvoje procesnih vsebin.

---

<sup>17</sup> 22. člen ZIN

<sup>18</sup> 23. člen ZIN

Dolžnost inšpektorja je, da reagira na vsakršna sporočila posameznikov ali pravnih oseb, ki opozarjajo na določene kršitve, četudi te osebe v postopku nimajo položaja stranke.

Prijavitelji določenih nepravilnosti ne morejo uveljavljati položaja stranke, ker ga imata samo oseba, zoper katero teče inšpekcijski postopek, in oseba, ki bi bila prizadeta z izdanim sklepom - ukrepom inšpektorja zoper zavezanca.

**Petindvajseti člen** nas seznanja s pooblastili za opravljanje posameznih dejanj v postopku.

Zakon pooblašča glavnega inšpektorja, da pooblastilo za opravljanje posameznih dejanj uradni osebi, zaposleni v inšpekciji, npr.: za sprejemanje in dopolnjevanje pomanjkljivih vlog, ugotavljanje dejstev in okoliščin, dokazovanje z ogledi ali izvedenci, pridobivanje listin. To pomeni, da ta pravna oseba lahko izdaja procesne sklepe, ki ne pomenijo ustavitve postopka, in opravlja ugotovitvena in dokazna dejanja, vendar brez pravice odločanja o predmetu zadeve. Seveda mora taka oseba imeti tudi strokovni izpit iz upravnega postopka, ki je skladen z enaintridesetim členom ZUP, potreben že za vodenje postopka in ne le za odločanje. Ob tem je treba opozoriti, da taka oseba ne sme izdajati odločb in sklepov, s katerimi bi se ustavil postopek. Medtem ko ZUP v osemindvajsetem členu dovoli predstojniku, da lahko pooblasti drugo zaposleno osebo za odločanje o stvari in tudi za vodenje postopka pred odločitvijo. Tu se vidi nadrejenost ZIN v primerjavi z ZUP, ker obvelja določba ZIN-a.

V **osemindvajsetem členu** je opisana ustavitev postopka. Ta določba ureja situacijo, ko se v teku ugotovitvenega postopka oziroma pred odločitvijo inšpektorja ugotovi, da oseba pod nadzorom s svojim ravnanjem oz. dejavnostjo ne krši predpisov in da ni razlogov za odreditev kakršnih koli ukrepov. Zato se inšpekcijski postopek ustavi s sklepom. Tako pooblastilo ima vsaka uradna oseba že v četrtem odstavku 135. člena ZUP. Posebnost te ustavitve postopka pa je v obveznosti inšpektorja, da v obrazložitvi sklepa o ustavitvi postopka navede obseg opravljenega nadzora in razlog za ustavitev postopka. Ta obveznost preprečuje inšpektorju, da bi brez razlogov ali celo z namenom šikaniranja uvedel postopek, ker mora v sklepu navesti, kaj je v postopku nadziral in kakšni so razlogi za ustavitev postopka, ki pa predstavljajo tudi odgovor, zakaj je bil postopek sploh začel.

Posebnost predstavlja drugi odstavek tega člena, ki ureja situacijo, ko bi bilo treba postopek delno ustaviti, glede na začeti obseg kontrole, čeprav ta zakon ne pozna delne ustavitve postopka. Zato zakon nalaga inšpektorju dolžnost, da v obrazložitvi odločbe, s katero je zavezancu naložil določene ukrepe, navede tudi obseg opravljenega nadzora in ugotovitve, v katerih delih nadzora niso bile ugotovljene nepravilnosti in kje predpisi niso bili kršeni.

**Devetindvajseti člen** govori o pravicah in dolžnostih zavezanca v postopku inšpekcijskega nadzora. Najprej je treba ločiti najavo inšpekcijskega nadzora od nadzora samega. Nadzora ni obvezno najaviti, da ne bi zavezanec ravnal tako, da bi otežil ali onemogočil ugotovitev nepravilnosti. Odločitev o najavi je prepuščena inšpektorju. Pri nadzoru ima zavezanec pravico:

1. Da prisostvuje pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora, razen v primeru, ko inšpektor oceni, da bo prisotnost ovirala učinkovitost inšpekcijskega nadzora. V tem primeru se pravica prisostvovanja nadzoru izključi s posebnim sklepom.
2. Da daje izjave v zvezi z ugotovitvami pri opravljanju nadzora, da daje vprašanja in sodeluje pri izvedbi dokazov. Ta pravica izhaja iz prvega, drugega, tretjega odstavka 146. člena ZUP.

Posebna situacija pa nastopi, če pri inšpekcijskem nadzoru ni prisoten zavezanec oziroma njegov zastopnik ali pooblaščenec. V tem primeru lahko inšpektor, če gre za pravno osebo oz. samostojnega podjetnika, opravi vsa ugotovitelna in dokazna dejanja tudi brez navzočnosti teh oseb. Vendarle pa mora pred izdajo odločbe zavezanca seznaniti z zapisnikom s pozivom, da se v določenem roku, ki ne sme biti krajši od 48 ur, pisno ali ustno izjavi o ugotovitelnih dejstvih in okoliščinah.

Seveda pa je treba opozoriti, da inšpektor ne izda odločbe, pač pa s sklepom ustavi postopek nadzora, če zavezanec odpravi nepravilnosti, na katere je opozoril inšpektor v poslovnem zapisniku.

V **tridesetem členu** je opredeljena pritožba zoper odločbo inšpektorja.

Po tej določbi pritožba zoper odločbo inšpektorja ne zadrži izvršitve izdane odločbe, če ni s posebnim zakonom drugače določeno in jo mora zavezanec od dneva vročitve izvrševati.

Nesuspenzivnost pritožbe po ZIN-u je še en lep primer nadrejene rabe nasproti ZUP. Po ZUP-u namreč velja, da je pritožba suspenzivno pravno sredstvo, ker praviloma odloži izvršitev odločbe, zoper katero je vložena.

**Enaintrideseti člen** ZIN-a pove, kako je s stroški inšpekcijskega postopka.

Kdo trpi stroške postopka v inšpekcijskih zadevah, je odvisna od tega, za koga se je postopek neugodno končal.

Če se ugotovijo nepravilnosti in odredijo ukrepi zaradi kršitve predpisov, trpi stroške inšpekcijskega nadzora zavezanec. Odmerijo pa se lahko le tisti stroški inšpekcijskega postopka, ki so bili nujni za ugotovitev dejstev, ki dokazujejo, da je zavezanec kršil zakon.

Če je postopek s sklepom ustavljen, ker zavezanec ni kršil zakona ali drugega predpisa, trpi celotne stroške inšpekcijskega nadzora organ.

V **dvaintridesetem členu** zakon določa, da imajo inšpektorji pravico in dolžnost, da v primeru kršitve zakona ali drugega predpisa ustrezno ukrepajo. Njihova dolžnost je, da odredijo ukrepe in roke za odpravo nepravilnosti, podajo predloge sodniku za prekrške, podajo kazenske ovadbe. Te navedene ukrepe lahko inšpektorji odredijo in izvedejo le, če so v posebnih predpisih, katerih izvajanje nadzorujejo, za to posebej pooblašeni.

Pri določitvi roka za odpravo nepravilnosti mora inšpektor upoštevati težo kršitve, njene posledice za javni interes in okolico, od katerih je odvisno, v kakšnem času lahko fizična ali pravna oseba, pri kateri inšpektor opravlja nadzor, ob dolžni skrbnosti odpravi nepravilnosti.

Pri izbiri ukrepov inšpektor ob upoštevanju teže kršitve izreče ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa.

Inšpektor lahko ukrep izreče na tri načine:

**OPOZORILO;** če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora odkrije nepravilnosti in oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep, ga ustno opozori o nepravilnosti in posledicah ter določi rok za njihovo odpravo.

**UKREPI;** inšpektor na temelju področnega zakona in tega (32. člena ZIN) izreče enega ali več ukrepov, ki morajo biti v sorazmerju s težo kršitve. To je s stopnjo ogrožanja javne koristi.

**POSEBNI UKREPI;** po 34. členu ZIN lahko inšpektor začasno prepove opravljanje dejavnosti oz. odvzame predmete ali dokumentacijo, če zavezanec v roku, ki ga določi inšpektor, ne odpravi nepravilnosti in pomanjkljivosti.

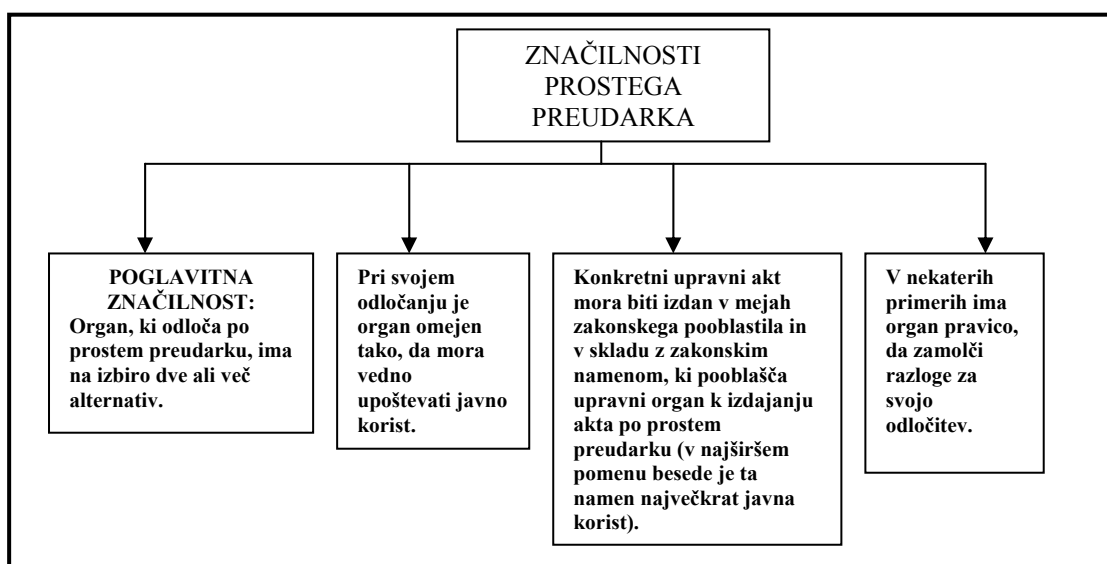


### 3.2 (c) Odločanje po prostem preudarku

Odločanje po prostem preudarku spada v ZUP-u v načelo zakonitosti, saj mora organ zakonito delovati tudi takrat, kadar odloča po prostem preudarku ali diskreciji. Prosti preudarek je z zakonom dodeljen in je razviden iz besednih zvez, organ lahko, organ sme, organu je dovoljeno.

Opredelitev prostega preudarka je tako povezana z njegovimi različnimi terminološkimi pojmovanji. Izraz prosti preudarek je podoben izrazu prosta presoja dokazov. Pojem proste presoje dokazov se nanaša na ugotavljanje konkretnega dejanskega stanja. Pri tem prostega preudarka ne bi smelo biti. Uradna oseba v postopku se namreč po lastnem prepričanju odloči, ali bo zaslišala neko pričó ali je ne bo in ali bo sprejela nek dokaz kot relevanten ali ne. V spodnji tabeli je razvidna značilnost prostega preudarka.

**TABELA 3.5: Značilnosti prostega preudarka**



Vir: Kren v Brezovšek, Haček 55: 2004

Splošna povezanost norm v inšpekcijskem nadzorstvu narekuje njihovo odvisnost od zakona ali legalnost inšpekcijskega nadzorstva. Karkoli se inšpektorju omogoča po prostem preudarku, pomeni izjemo, ki potrjuje pravno pravilo, nikoli obratno. Če pa je potrebna izjema, mora biti določena s posebnim zakonom oziroma normo zakonitosti (legalnost) delovanja in podlaga vsakega inšpekcijskega nadzorstva. Kar je zakonito določeno, je mogoče opravičeno (legitimno) zahtevati, ukrepati, terjati, skratka se postavljati v aktivno vlogo v odnosu do nečesa ali nekoga. Tako je tudi v primeru inšpekcijskega nadzorstva nad predmeti (objekti), za katere imamo pooblastila v zakonu.

Glede na to, da inšpektorji praviloma odločajo z odločbo, mora biti uporaba prostega preudarka v odločbi tudi obrazložena. S tem je pred zakonom zavarovano, da pri odločanju po prosti presoji ne pride do samovolje (Strojin 1996: 32, 35).

#### **4.1 Splošna opredelitev pojma učinkovitost in uspešnost**

V evropskih državah in državah razvitega sveta se ekonomisti že desetletja ukvarjajo z učinkovitostjo in uspešnostjo v javni upravi. Zamisel o merjenju učinkovitosti javnega sektorja se je pojavila že v petdesetih letih prejšnjega stoletja, pravi razmah pa je doživelo ob koncu osemdesetih in na začetku devetdesetih let (Andoljšek in Seljak 2005: 24).

Učinkovitost uprave je eden od kriterijev, ki določajo konkurenčnost države. V splošnem potrebujemo bolj intelektualne države, ki svoje obveze izpolnjujejo bolj učinkovito, pri izvajanju svojih nalog glede na spremenjene pogoje in pričakovanja. Osvetljevanje uspešnosti in učinkovitosti upravnih storitev prek zagotavljanja ustreznih informacij je potrebno tudi izboljšati nadzor političnega in upravnega managementa (Ferfila 2002: 86).

Zahteve glede delovanja državne uprave se vedno bolj zaostrejejo, pričakovanja državljanov in gospodarskih subjektov pa se višajo, kar se kaže predvsem v zahtevah po manjšanju obsega sredstev za delovanje državne uprave ob ohranjanju obsega storitev, ki jih državna uprava zagotavlja, večji prilagojenosti storitev državne uprave zahtevam njihovih uporabnikov, večji odzivnosti državne uprave ter vzpostavljanju partnerskega odnosa med javnim, zasebnim sektorjem in državljani. Vse navedene zahteve pomenijo vhod v opredelitev novih načinov upravljanja, vodenje in kontroliranje državne uprave v celoti in posameznih organizacij državne uprave, kar pravzaprav pomeni razvoj državne uprave (Žurga 2001: 30).

V javni upravi se izraz učinkovitost uporablja za nek sistem ali organizacijo, ki je pri doseganju zadanih ciljev uspešna. Pri upravnem uspešnost postaja sinonim za učinkovitost (Haček 2001: 27).

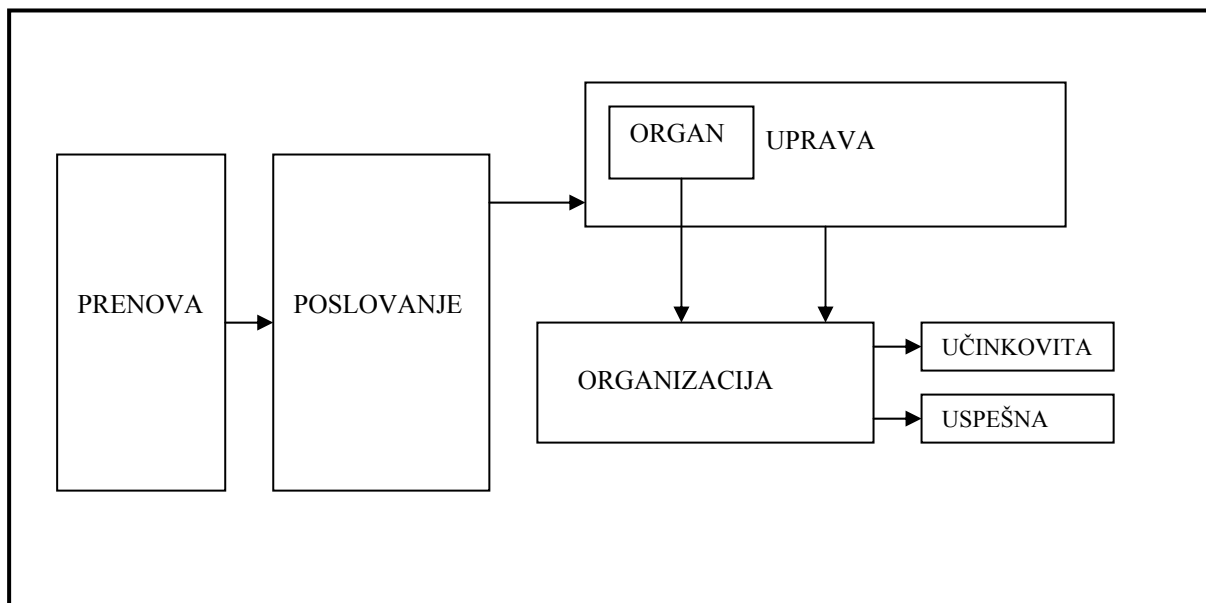
Če pogledamo podrobne cilje razvoja slovenske javne uprave glede uspešnosti in učinkovitosti, kakovosti in odzivnosti, so ti sledeči:

- dvig učinkovitosti in uspešnosti javne uprave in racionalna poraba javnih sredstev,
- dvigovanje standardov kakovosti upravnih storitev ter merjenje in dvigovanje zadovoljstva porabnikov,
- večja odzivnost organov javne uprave na kritike, predloge, pripombe in pohvale zainteresiranih subjektov,

- spodbujanje in krepitev upravljanja kakovosti v upravi s pomočjo v svetu uveljavljanja sistemov in modelov,
- spodbujanje in razširjanje dobrih praks ter njihov razvoj v uvajanju ustreznih standardov kakovosti, kot so npr. ISO, CAF in EFQM,
- izboljšanje kakovosti predpisov in drugih aktov državnega zbora, vlade in ministrov, vključno s skrbjo za čim večjo pravno varnost in predvidljivost ravnanja javne uprave v razmerju do posameznikov in pravnih oseb,
- čim višja stopnja dostopnosti notranje in zunanje javnosti do informacij javnega značaja,
- skrb za dosledno in pravilno uporabo slovenskega jezika v javni upravi,
- krepitev medsebojnega spoštovanja organov državne uprave, usklajenega ravnanja v javno korist in razvoj partnerskih odnosov v državni upravi ter
- krepitev spoštovanja do civilne družbe ter sodelovanje s civilno družbo in razvijanje partnerstev z nevladnimi organizacijami (Ministrstvo za notranje zadeve 2003: 22-23).

Pri analizi pojma učinkovit in uspešen je bilo v prenovi poslovanja slovenske javne uprave že dosti povedanega. Izpeljava iz prenove v učinkovitost prikazuje spodnja tabela. Ko je potrebno pričeti s prenovo poslovanja, ki se lahko odvija v določenem organu in upravi oziroma v celotni organizaciji, pri kateri je potrebno povečati uspešnost in učinkovitost.

**TABELA 4.1: Povezava med pojmi v besedni zvezi prenova slovenske uprave**



Vir: Colnar 45: 2006

Izhajajoč iz pojmov učinkovitost in uspešno vidimo, da sta popolnoma različna pojma, čeprav pojem učinkovit in uspešen velikokrat uporabljajo vodilni in vodstveni organi, ko naštevajo cilje svoje organizacije.

Efektivnost (angl. Effectiveness), ki jo prevajamo kot uspešnost, je v začetku označevala stopnjo realizacije zastavljenih ciljev: na nek način se je želelo izraziti, ali se približujemo zastavljenim ciljem in kolikšen je naš napredek. Pri takšni razlagi efektivnosti efektivno podjetje uspešno napreduje glede na doseganje zastavljenih ciljev. Vendar se ta pojem tudi danes razume zelo široko in njegov najbolj jasen, pomen se izraža v našem jeziku z besedo uspešnost.

Uspešnost označuje neko splošno vrednost podjetja, poslovnega sistema ali institucije, kar pravzaprav ni pomembno, ker je vsakdo lahko uspešen ali neuspešen. To izhaja iz vrste kriterijev, ki jih je lahko toliko, kolikor si jih lahko izmislimo. Tu so kvantitativni kriteriji (kot npr. produktivnost, ekonomičnost) ali pa kvalitativni (kot so fleksibilnost organizacije, image na tržišču, zadovoljstvo zaposlenih, kvaliteta proizvodov in še več drugih) (Vila 24: 1994).

Uspešnost se na enak način ovrednoti, kadar so kriteriji kvalitativni; ocenjuje se opisno kot npr.: odlično, zelo dobro, slabo ipd. Takšno oceno dobimo s pomočjo izpraševanja ljudi z anketami ali ocenami strokovnjakov. Učinkovitost (angl: efficiency) se izrazi v nizu kvantitativnih kazalcev, torej merljivih količin, kot so npr. produktivnost, rentabilnost, ekonomičnost itd. Veliko število teh kazalcev ima finančni pomen, v principu pa so to razni splošni kazalci o poslovanju podjetja (Vila 24: 1994).

Merjenje učinkovitosti in uspešnosti predstavlja objektivni in sistematični proces zbiranja, analiziranja podatkov in ocenjevanja, kako so doseženi zastavljeni cilji, ter uporabo teh informacij za ugotavljanje, kako uspešno in učinkovito so izvajanje storitve. Sistem meritev učinkovitosti in uspešnosti tako zajema vsa področja dogajanja, ki jih organizacija obravnava kot pomembne (Setnikar Cankar in Klun 2006: 128).

Eden izmed bistvenih problemov slovenske javne uprave je nerazvita metrika, saj je spremljanje kakovosti javne uprave po vnaprej definiranih merilih in kazalnikih izjemno kompleksno in zahtevno (Nemec 2003: 236).

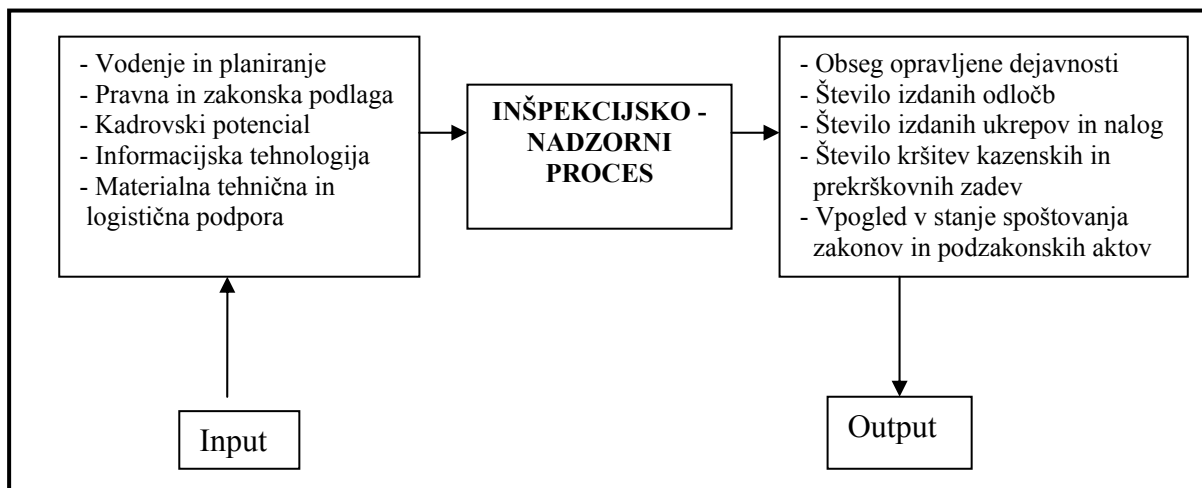
## 4.2 Opredelitev pojma učinkovitost in uspešnost v inšpekcijskem nadzoru

Če gledamo nadzorstvo iz definicije, kot jo je zapisal dr. Janez Pečar, da je nadzorstvo kot mehanizem in nadzorovanje kot dejavnost je potem izvedba inšpekcije proces. Proces je v bistvu transformacija niza inputov, ki lahko vsebujejo materialne aktivnosti, metode in operacije v želene outpute v obliki izdelkov ali storitev in informacij ali na splošno rezultatov. Na vsakem področju izvajalnih funkcij obstajajo in delujejo številni procesi. Vsak proces lahko analiziramo s preverjanjem inputov in outputov. S tem bomo določili aktivnosti, ki so potrebne za izboljšanje kakovosti (Pečar in Devjak 1998: 184).

Ko pristopimo k spremljanju in analiziranju inšpekcijskega procesa je potrebno najprej identificirati, kaj proces je in kaj so njegovi inputi in outputi.

V našem primeru (razvidno iz spodnje skice) inšpekcijski proces predstavlja upravno - operativno delo, s katerim se z vpogledom v stanje in poslovanje organa prepreči nezakonitost pri delu, poslovanju, stanju ter da se ugotovljene pomanjkljivosti in nepravilnosti uskladijo z zakonom, predpisi in splošnimi akti.

**TABELA 4.2: Inšpekcijski proces**



Vir: Lasten

Proces inšpiciranja lahko strnemo v tri faze, in sicer: 1) faza priprave na inšpekcijo, 2) izvedbena faza inšpekcije in 3) zaključna faza inšpekcije.

V prvo fazo priprave sodi: raziskava in zbiranje potrebnih informacij inšpiciranega področja oziroma subjekta, razvoj koncepta izvedbe inšpekcije, izdelava plana izvedbe inšpekcije,

usposabljanje posameznega inšpektorja ali inšpektorske skupine, način sodelovanja z drugimi organi in drugimi inšpekcijskimi organi.

Druga faza izvedbe inšpekcije je sestavljena iz ugotavljanja dejanskega stanja in je običajno zahtevno strokovno delo, ki zahteva posebno strokovno znanje, uporabo posebnih strokovnih in znanstvenih metod in sredstev ter posebno opremljenost. V tem delu prihaja do analize zbranih rezultatov in prisotna je določena mera preverjanja poznavanja dejavnosti pri inšpiciranem subjektu.

Tretja zaključna faza je sestavljena iz: izdelave odločbe, zapisnika, pisanja poročila ter v zaključno fazo spada tudi spremljanje odprave nepravilnosti ter distribucija dokumentacije.

Mnogi avtorji poudarjajo predvsem avtoritativno, policijsko - oblastno funkcijo inšpekcijskega nadzora. Položaj inšpektorjev resda izhaja iz zgodovinske preobrazbe inšpekcij iz posebnih vrst policije, vendar se z razvojem sodobne družbe stopnja prisile sicer zmanjšuje, zato ob naraščanju kompleksnosti družbenih sistemov področje dela inšpektorjev postaja zahtevnejše, hkrati pa tudi vedno bolj pomembno za nemoteno delovanje sodobne družbe. Delo inšpektorjev lahko danes vzporedno ovrednotimo kot svetovalno, vzgojno dejavnost oziroma preventivno.

Svetovalna: inšpektorji so dolžni svetovati, obveščati in napotiti občane, kako naj zavarujejo svoje pravice in interese in kako naj izvršujejo svoje obveznosti, ki izhajajo iz zakonov in drugih predpisov.

Vzgojna: ta dejavnost se izraža, ko inšpektorji s svojim delom, vzgledom in obnašanjem pozitivno vplivajo na obnašanje drugih ljudi, da spoštujejo pravno regulativo.

Preventivno: s preventivnim delovanjem naj bi se preprečevali nastanek nezakonnosti. S preventivnimi ukrepi se preprečuje nastajanje širjenje negativnih pojavov (preprečevanje in širjene bolezni, zagotovitev pogojev varnega dela, prepoved za uporabo in promet z oporečnimi živili...). Te ukrepe se sprejema po predpisanih postopkih. V primeru, da stranka preventivnega ukrepa ne upošteva, sprejme inšpektor predpisani represivni ukrep.

Represivni ukrep se mora dosledno uporabiti predvsem v primeru ko kršitelj krši predpis namenoma in zavestno (Bostič 2000: 58, 59).

Inšpekcija uresničuje to svojo primarno vlogo z zbiranjem potrebnih informacij (neposredno, posredno) in njihovo analizo, neposrednim nadzorom in ukrepanjem ter s svojim preventivnim svetovalnim delom (z neposrednim svetovanjem s poročanjem in svetovanjem ministru, s publicistično dejavnostjo organizacijo posvetov in konferenc itn.) (Širc 2000: 122).

Pri inšpekcijskem nadzorstvu morajo inšpekcijski organi ugotoviti dejansko stanje na določenem področju oziroma v določenem položaju ter presoditi, ali je ta v skladu s predpisi ali ni. Cilj inšpekcijskega nadzora seveda ni samo ugotovitev, ali je dejansko stanje v skladu z zakonom ali ne, ampak je cilj predvsem to, da se ta skladnost doseže in da se odpravijo vse ovire in pomanjkljivosti, ki povzročajo nezakonito stanje. **Zato je potrebno v inšpekcijskem nadzoru opraviti določen nadzorni proces, ki je sestavljen iz raziskave, primerjave in ugotovitve.**<sup>19</sup>

Nadzorovanje je ugotavljanje, kaj je bilo napravljenega, je merjenje in ocenjevanje delovanja in izvajanja popravljenih ukrepov, da bi zagotovili uresničevanje smotra, ciljev in načrtov združbe, ki naj bi to vnaprej zagotavljali (Mihelčič 2003: 275). Z vpogledom v ocenjevanje in vrednotenje ter definiranjem inšpekcijskega nadzorstva kot učinkovite dejavnosti je potrebno opisati in opredeliti, kaj pomeni učinkovitost v tem primeru. Izhajajoč iz definicije učinkovitosti organizacije kot sistema je učinkovitost opredeljena s skladnostjo notranjih sestavin sistema. Kolikor večja je skladnost, toliko bolj gladko deluje organizacija, manj je nezadovoljstva med člani organizacije. Pri pojmovanju učinkovitosti (z organizacijskega, ne iz ekonomskega vidika) je v učinkoviti organizaciji malo konfliktov. Učinkovitost organizacije je mogoče opredeliti tudi kot sposobnost izrabljati zunanje in notranje okolje v smislu pridobivanja vseh razpoložljivih sredstev, da bi organizacija vzdrževala svoje delovanje in zagotavljala določeno storitev. Organizacijsko učinkovitost dosežemo, ko se dokopljemo do spoznanja, da so potrebne spremembe v organizaciji dela na vseh ravneh (Gričar in Piskar 1988: 33).

Za učinkovitost nadzora oziroma delovanja inšpekcijskih služb je v letu 2007 sledilo dopolnilo sprememb Zakona o inšpekcijskem nadzoru. Iz obravnave predloga dopolnil in sprememb ZIN-a, ki je bila podana v Državnem svetu RS, je razvidno, da se le-ti strinjajo s predlagatelji zakona, da je na področju izvajanja inšpekcijskega nadzora v praksi opažena *neučinkovitosti teh služb* v določenih primerih, kar je povzročilo številna vprašanja in odmeve v javnosti. Izkazalo se je, da je bil razlog za neučinkovitost tudi v *pomanjkanju koordinacije*

---

<sup>19</sup> Opomba:

Raziskave, primerjave in ugotovitve. Te procesne faze sem določil na podlagi lastnih izkušenj, ki sem jih pridobil pri svojem dosedanjem delu kot inšpektor za obrambo in jih razumem kot osnovo - temelj izvedbe inšpekcijskega nadzora. V inšpekcijskem nadzoru moraš zadevo raziskati (ugotavljanje začetnega stanja pri inšpiciranem subjektu), opraviti primerjavo (raziskane zadeve primerjaš s skladnostjo pravne regulative) in oblikuješ ugotovitve (zaključni proces, ko raziskane in primerjalne zadeve združiš in podaš ustrezne ukrepe in naloge za odpravo nepravilnosti).



med inšpekcijami ter v *slabi organizaciji* dela oziroma v *nejasnih pristojnostih* tako posameznih inšpekcij kot tudi glavnih inšpektorjev (Internet 2).

Da velikih sprememb glede učinkovitosti inšpekcij ne gre pričakovati, je povedal tudi še predstojnik Katedre za javno upravo na ljubljanski Pravni fakulteti Gorazd Trpin. Trpin je poudaril, da bo za ureditev razmer na tem področju potrebna resna reorganizacija, in sicer da bi v okviru novih in večjih upravnih enot delovale tudi inšpekcije. Vsaka upravna enota bi imela pokrita vsa potrebna področja, zaposleni pa bi delali v skupnem oddelku. Edino to bi po Trpinovem mnenju rešilo problem slabe koordinacije, (ne)sodelovanja in (ne)učinkovitosti inšpekcijskega nadzora (Internet 3).

Inšpekcijski svet je določen z ZIN-om in se ustanovi z namenom koordinacije delovanja inšpekcij. V maju 2007 je bil sprejet Poslovník inšpekcijskega sveta. Inšpekcijski svet vodi minister, pristojen za upravo ali oseba, ki jo minister pooblasti. Najbolj pomemben del poslovníka je 3. člen, ki določa mehanizme za vzpostavljanje večje učinkovitosti delovanja, ki jih opravlja inšpekcijski svet, in sicer:

- načrtuje skupno izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora različnih inšpekcij in skrbi za hitro prenašanje informacij;
- obravnava skupna strokovna in organizacijska vprašanja, povezana z delovanjem posameznih inšpekcij;
- določa in spremlja kazalce uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti dela inšpekcij;
- načrtuje in predlaga usposabljanje javnih uslužbencev v inšpekcijah, skladno s potrebami;
- načrtuje standardizacijo opreme, evidenc in dostopov do baz podatkov, potrebnih za učinkovitejšo opravljanje inšpekcijskega nadzora in vodenje prekrškovnih postopkov;
- zagotavlja skupni informacijski sistem za vse inšpekcije, ki si medsebojno izmenjujejo podatke;
- zagotavlja enotno razlago predpisov, ki se nanašajo na delo inšpekcij;
- zagotavlja pravno pomoč v zahtevnih operativnih primerih;
- obravnava predloge za spremembe oziroma dopolnitve predpisov;
- sodeluje pri reševanju vprašanj s področja pristojnosti;
- obravnava poročila delovnih teles (Internet 4).

Inšpekcijski svet tako obravnava skupna vprašanja, povezana s problematiko delovanja inšpekcijskih služb in o tem obvešča vlado.

### **4.3 Opis kvantitativnih in kvalitativnih dejavnikov učinkovitosti nadzora**

Za vsako oceno potrebujemo merila in kriterije. Postavljeni kriteriji so odvisni od ocenjevalca. Vsak ocenjevalec postavi svoja merila. Postavljanje meril je zato prav tako zakon kot akt družbene moči. Prevladovala bodo merila tistega, ki ima največjo družbeno moč.

Pri ocenjevanju in merjenju učinkovitosti si zastavljamo vprašanja, ali je bil cilj dosežen ali ne ali vsaj, v kakšni stopnji je bil dosežen. Poleg tega pa tudi, kateri dejavniki so vzrok, da je do uspeha ali neuspeha prišlo in v kakšni meri. In končno: Ali je bila pot do cilja najkrajša, povezana z najmanjšo porabo sredstev?

Kadar si zastavljamo vprašanje, ali je bil neki zastavljeni cilj dosežen ali ne, govorimo o uspešnosti oz. neuspešnosti upravnega delovanja. Govorimo o optimalni, maksimalni uspešnosti ali samo zadovoljivosti in nezadovoljivosti, sprejemljivosti in nespremenljivosti.

Kadar si zastavljamo vprašanje, kateri od dejavnikov v upravnem delovanju je vzrok za doseženo stanje, ocenjujemo posamezno organizacijo, dele organizacije ali posameznike v njej, torej nosilce upravnega delovanja glede na njihov prispevek k uspehu.

Kadar si zastavljamo vprašanje, ali je bila do zastavljenega cilja ubrana najkrajša ali najcenejša pot, govorimo o ekonomičnosti upravnega delovanja (Bučar 1981: 403).

Pod vplivom sodobnih tehnoloških pojmovanj pa se tudi v upravi oz. ocenjevanju upravnega delovanja vse bolj uporablja merjenje učinkovitosti. Merjenje učinkovitosti naj bi dalo tudi ocenjevanju upravnega delovanja tisto pozitivistično točnost, ki jo poznamo iz tehničnih znanosti. V tehniki je učinkovitost razmerje med outputom in inputom razmerje med količino energije, ki smo jo v nek proces vložili, in količino energije, ki smo jo iz procesa pridobili. Čim višja je vrednost tega ulomka toliko višja je stopnja učinkovitosti (Bučar 1981: 404).

Ocenjevanje upravnega delovanja pa je veliko bolj težka in bolj zapletena naloga, kakor je ocenjevanje tehničnih procesov. Merila uspešnosti ekonomičnosti (pamet, učinkovitost in podobno) navadno zelo težko izdelamo, ker se predmet merjenja navadno ne da izraziti količinsko ali samo količinsko; poleg tega nastopa v javni upravi celo vrsta udeležencev, ki ne sprejema enotnih meril, tudi je taka enotna merila možno izdelati. Kar je za nekoga lahko pozitivno, je za drugega lahko negativno ali obratno. Zato smo pri ocenjevanju upravnega

delovanja večinoma zelo oddaljeni od točnosti in objektivnosti, ki jo poznamo iz merjenja tehničnih procesov. Ocenjevanje upravnega delovanja je v veliki meri področje retorike in evfemizma tistih, ki imajo od določene ocene prav določeno korist in ki imajo potrebno družbeno moč, da svojo oceno vsilijo kot sprejemljivo razlago stvarnega sveta. (Bučar 1981: 405).

Od vseh meril najbolj povzdigovano, najbolj v ospredje upravno politične retorike, je merilo učinkovitosti. Hkrati je najmanj opredeljivo in najmanj zanesljivo. Če je učinkovitost razmerje med inputom in outputom, nastaja glavna težava pri merjenju učinkovitosti v tem, da ne moremo objektivno opredeliti niti input-a niti output-a, večinoma obojega. Na obeh straneh tega razmerja imamo namreč opraviti z vrednotami, ki navadno niso količinsko izmerljive ali kako drugače objektivno opredeljive. Gre za različne koristi vrednote težnje dolgoročne in kratkoročne interese, ki poleg tega da niso izmerljivi tudi niso primerljivi, niti se ne dajo denarno ovrednotiti (Bučar 411: 1981).

Učinkovitost inšpekcijskega nadzora v tem pogledu je težko meriti, ker sama državna uprava v svojem delovanju nastopa kot objekt nadzora (sama nadzorovana) in subjekt nadzora (sama nadzoruje). V vlogi subjekta torej državna uprava predstavlja sredstvo za zagotavljanje zakonitosti, uresničevanje sprejete politike in ugotavljanje odgovornosti v primeru kršitev sprejetih družbenih norm. Politične odločitve neprestano vplivajo na delovanje državne uprave. Kadar postanejo politična merila (primer: kadrovanja) pomembna tudi na nižjih nivojih, ni več bistvena nobena sodobna tehnologija, pomembno je le, da je na položaju "naš človek". To povzroča erozijo državne uprave, takrat so tudi inšpekcijski organi neučinkoviti.

Pri oblikovanju sistema kazalnikov merjenja učinkovitosti sem upošteval naslednja izhodišča:

1. da morajo biti kazalniki za uporabnika razumljivi, sicer zanj niso informacije, ampak zgolj podatki;
2. da so relevantne informacije za uporabnika informacije, ki jih potrebuje;
3. da sistem pomeni, da je oblikovana skupina relevantnih kazalnikov kot celota;
4. da morajo biti med kazalniki čim bolj prepoznavne vzročno–posledične zveze;
5. da mora sistem kazalnikov omogočati opredeljevanje in spremljanje uresničevanja temeljnih ciljev sistema (Devjak v Andoljšek 2005: 67).

V okviru sistema kazalnikov sem v tabeli opredelil kvantitativne in kvalitativne dejavnike. Z izrazom »kvalitativno« in »kvantitativno« sta običajno označeni dve različni vrsti podatkov, ki jih dobimo pri raziskovanju in v tem primeru predstavljajo specifičen prikaz merjenja učinkovitosti. K tem dejavnikom je opisan osnovni cilj, ki ga želimo doseči z merjenjem. Merjenje dosežkov organizacije pri doseganju smotrov in ciljev ter ugotavljanja vezi med temi dosežki ter smotri cilja sta le sredstvi za uspešno obvladovanje stanj in dejavnost organizacije (Tavčar 1996: 344).

**TABELA 4.3: Predstavitev »kvantitativnih« dejavnikov**

<b>KVANTITATIVNI (dejavnik)</b>	<b>CILJ</b>
Načrtovanje nadzorov	<b>Ugotoviti način načrtovanja nadzorov.</b>
Število izvedenih nadzorov	<b>Ugotoviti, ali so načrtovani nadzori izvedeni in kateri nadzori so še za izvesti ali niso izvedeni.</b>
Število izdanih odločb	<b>Ugotoviti, koliko je bilo izdanih odločb in način njihove realizacije.</b>
Število izdanih ukrepov	<b>Ugotoviti število ukrepov in število realizacije ukrepov.</b>
Število izvedenih postopkov kot prekrškovni organ	<b>Ugotoviti, koliko je bilo izrečenih prekrškovnih postopkov, koliko jih je bilo realiziranih in koliko jih je ostalo v sodnih zaostankih.</b>

**TABELA 4.4: Predstavitev »kvalitativnih« dejavnikov**

<b>KVALITATIVNI (dejavnik)</b>	<b>CILJ</b>
Organiziranost inšpektorata	<b>Ugotoviti, ali je inšpektorat organiziran tako, da pokriva dejavnost, za katero je zadolžen – organiziran po svoji namembnosti.</b>
Kadrovska zasedba	<b>Ugotoviti, kako je kadrovsko zaseden in kakšen profil inšpektorjev manjka.</b>
Pogoji dela	<b>Ugotoviti, kakšni so pogoji dela in koliko ti vplivajo na kakovost inšpektorata.</b>
Dodatno izobraževanje	<b>Ugotoviti, koliko inšpektorjev je bilo udeleženih na različnih oblikah izobraževanja v preteklem letu.</b>
Preventivno delovanje	<b>Ugotoviti, ali imajo kakšne mehanizme za preventivno delovanje in katere.</b>
Sodelovanje z drugimi inšpektorati	<b>Pregledati, kako sodelujejo z drugimi inšpektorati in na katerih področjih.</b>

V nadaljnji analizi podatkov so opisani predvsem kvalitativni podatki, ki v ožjem pomenu sestavljajo osnovno pridobljeno gradivo, ki je tudi obdelano in analizirano na besedni način brez uporabe merskih enot.

## **5 ANALIZA IZBRANIH PODATKOV OD POSAMEZNIH INŠPEKTORATOV PO ZASTAVLJENEM METODOLOŠKEM NAČRTU**

Iz pregleda in analize organiziranosti inšpekcijskega nadzorstva so inšpektorati, ki sem jih v metodološkem okvirju zajel, organizirani kot organi v sestavi posameznega ministrstva. Po predstavitvi dejavnosti posameznega inšpektorata in z analizo pisnih virov, ki so dostopni na uradnih spletnih straneh posameznega inšpektorata, sem opravil opisno analizo po sistemu že opisanih in predstavljenih kvantitativnih in kvalitativnih kazalnikov. V času izdelave magistrskega dela sem posredoval vsem omenjenim inšpektoratom pisno zaprosilo za posredovanje poročil o delu za leto 2000 in leto 2005, da bi lahko analiziral dejavnost posameznega inšpektorata pred in po sprejetju ZIN. Odgovor sem prejel le od Inšpektorata za delo (odgovor in poročila je posredovala gospa Sonja Konestabo) in Inšpektorata za kulturo in medije, v katerem me je glavni inšpektor Aleksander Vidmar obvestil, da je inšpektorat bil ustanovljen šele leta 1995 in da je bil na področju inšpekcijskega nadzorstva zaposlen le en inšpektor in zato ni bilo v tistem obdobju izdelovalnih letnih poročil. Inšpektorat kot tak je začel izdelovati poročila o delu v letu 2005 (vir: elektronska pošta z dne 10. avgust 2007). Zaradi omenjenega sem zato v magistrskem delu v analitičnem okviru obravnaval le tiste dejavnike, za katere so mi bili dostopni podatki.

### **Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport**

Šolska inšpekcija obsega nadzor nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov, ki urejajo organizacijo, namensko porabo javnih sredstev in opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Šolsko inšpekcijo izvaja Inšpektorat RS za šolstvo in šport. Inšpektorat opravlja inšpekcijsko nadzorstvo v skladu z Zakonom o šolski inšpekciji, in sicer na področju dejavnosti vzgoje in izobraževanja, ki jo opravljajo: vrtci, osnovne šole, glasbene šole, nižje in srednje poklicne šole, srednje tehniške in strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole, zavodi za usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, organizacije za izobraževanje odraslih, zasebniki, ki izobražujejo po javno veljavnih programih.

V Inšpektoratu za šolstvo in šport RS deluje tudi inšpekcija na področju športa. S 54. členom Zakona o športu (Uradni list RS, št. 22/98) so opredeljene njene pristojnosti. Nadzor na področju športa je usmerjen: v zakonitost delovanja lokalnih skupnosti na področju športa v

zakonitost delovanja športnih organizacij in v zakonito delovanje izvajalcev športnih prireditev.

Na inšpektoratu opravljajo naslednje vrste nadzora: redni nadzor (opravljen mora biti praviloma vsako peto leto), izredni nadzor (na podlagi pobude), ponovni nadzor (opravi se po preteku roka, določenega za odpravo kršitev).

Iz poročilu o delu inšpektorata RS za šolstvo in šport v letu 2006 so povzeti še podatki, iz katerih je mogoče opraviti merjenje po kvalitativnih kazalnikih.

Inšpektorat RS za šolstvo in šport deluje kot organ v sestavi Ministrstva za šolstvo in šport RS. Njegove naloge in pristojnosti ter delovne postopke določajo naslednji zakoni in predpisi: Zakon o šolski inšpekciji, Zakon o športu, ZUP, ZIN in Zakon o prekrških.

Število opravljenih in zaključenih inšpekcijskih postopkov se je povečalo za 18 %, število prekrškovnih postopkov pa za 113 %. Povprečni čas reševanja zadev se je skrajšal za 50 %.

Skupno so opravili petsto devetindvajset (529) nadzorov (15 % več kot v letu 2005), od tega štiristo enaintrideset (431) v šolstvu ter osemindvetdeset (98) na področju športa. Tudi ugotovljenih kršitev in izrečenih ukrepov, sproženih postopkov zaradi suma storitve kaznivih dejanj in podanih predlogov za uvedbo disciplinskega postopka zoper strokovne delavce je bilo več kot prejšnje leto, več je bilo izrečenih opozoril na zapisnik nadzorstva. Kot prekrškovni organ so vodili skupaj dvaintrideset (32) postopkov in v teh postopkih izrekli globe. Inšpektorji za področje šolstva so ob svojih pregledih ugotavljali, da je največ ugotovljenih kršitev predvsem na področju zagotavljanja pravic in dolžnosti otrok in udeležencev izobraževanja ter na področju organizacije vzgojno-izobraževalnega dela.

Na področju vodenja organa so bili vpeljani tedenski strokovni kolegiji, na katerih so sproti obravnavali tekočo problematiko, spremembe na zakonodajnem področju, določali prioriteto aktivnosti in usklajevali stališča. Ocenjujejo, da se je s tem povečala tako intenzivnost pretoka informacij, in sicer na ravni notranje komunikacije med zaposlenimi in na ravni zunanje komunikacije med zaposlenimi in drugimi organi ter institucijami, kot tudi enotnost delovanja inšpektorata navzven. Inšpektorji so naloge inšpekcijskega nadzora opravljali samostojno in v okviru pooblastil, ki narekujejo dolžnost nadzora po uradni dolžnosti in odločanja v postopkih. Inšpektorat se je tudi odzival na pričakovanja javnosti ter o svojih ugotovitvah iz nadzorstev in ukrepih sproti poročal.

Iz organizacijske sheme, ki je objavljena v letnem poročilu o delu Inšpektorata RS za šolstvo in šport v letu 2006 so v inšpektoratu zaposleni: glavni inšpektor, tajnica glavnega

inšpektorja, 7 inšpektorjev za šolstvo in 2 inšpektorja za šport ter podsekretarka, ki opravlja dela in naloge kot svetovalka glavnega inšpektorja. Med drugim je zapisano, da je zaradi zelo razvejanih področij nadzora in specifične dela ter sprememb zakonodaje, kar vse zahteva od inšpektorjev posebna strokovna znanja, nujno potrebno okrepiti število inšpektorjev. Starostna struktura inšpektorjev je relativno visoka, saj je povprečje 48,5 let. Na inšpektoratu tudi ni drugega potrebnega strokovnega kadra, zaradi česar je oteženo izvajanje upravnopravnih, finančnih, statističnih in drugih skupnih nalog. Inšpektorat je v septembru leta 2006 na novo zaposlil eno inšpektorico za šport, ki bo izpit za inšpektorja opravila predvidoma v juniju 2007. Tako je bilo v letu 2006 za nedoločen čas zaposlenih skupaj enajst uslužbencev, ki so opravljali vodstvena, upravna in strokovno-tehnična ter druga dela, od tega so inšpekcijske nadzore opravljali ena inšpektorica za šport in sedem inšpektorjev za šolstvo.

Zahtevnost delovnega mesta in strokovnost dela inšpektorja sta določeni z Zakonom o šolski inšpekciji in drugimi predpisi. Inšpektorji morajo imeti najmanj sedem let delovnih izkušenj na pedagoškem, svetovalnem, razvojno-raziskovalnem ali upravnem področju vzgoje in izobraževanja, univerzitetno izobrazbo, opravljen strokovni izpit za inšpektorja, izpit iz ZUP, preizkus znanja za dejanja v postopkih o prekrških na prvi stopnji ter izpit za delo v upravi.

Izobraževanje inšpektorjev so izvajali na podlagi sprejetega Programa izobraževanja inšpektorata za leto 2006. Za sprotno strokovno izpopolnjevanje inšpektorjev je bila zagotovljena udeležba na strokovnih posvetovanjih oziroma predavanjih doma in v tujini, na katerih je bila obravnavana aktualna vzgojno-izobraževalna problematika, novosti pri opravljanju inšpekcijskega nadzorstva in vodenja ter odločanje v prekrškovnem postopku. Zavedajo se, da je to pomembna naložba za prihodnje kvalitetnejše in učinkovitejše delo inšpektorjev. Inšpektorat je omogočil svojim uslužbencem udeležbo na več strokovnih posvetih (dnevi slovenske uprave, dnevi prekrškovnega prava, posveti ravnateljev) in seminarjih za izpopolnjevanje na različnih strokovnih področjih (upravni postopek, vodenje prekrškovnega postopka, pisanje odločb, poslovna komunikacija, usposabljanje v športu, upravno poslovanje, poslovanje s strankami, uspešna predstavitev). Podsekretarka se je v okviru mednarodne izmenjave po EU programih izobraževanja udeležila konference na temo Evropske vrednote v šolstvu, ki je potekala v Romuniji.

O pogojih dela na inšpektoratu je zapisano, da so pogoji za delo inšpektorata zagotovljeni predvsem glede prostorske in tehnične opremljenosti. Delo inšpektorata poteka v ustreznih prostorih in z ustrezno informacijsko-komunikacijsko opremo. Za delo na terenu so na voljo



štirje osebni avtomobili, ki omogočajo mobilnost inšpektorjev na celotnem območju Republike Slovenije. Zaradi nujnosti posodobitve programske opreme so kupili šest novih prenosnih računalnikov in pisarniško opremo za novo zaposleno inšpektorico za šport. Skladno z zahtevami predpisov so sprotno dopolnjevali računalniško aplikacijo ter nadgrajevali in izpopolnjevali samostojno aplikacijo za prekrškovni postopek. Na podlagi Uredbe o pisarniškem poslovanju so začeli voditi tudi bazo podatkov v SPIS-u 4.

Kot problematika izvajanja nadzora je v poročilu opisano, da nadzor nad izvajanjem predpisov s področja šolstva otežuje dejstvo, da v posameznih področnih predpisih sploh ni ali ni povsem jasno določena pristojnost nadzora šolske inšpekcije, prav tako pa v določenih zakonih še niso opredeljene kazenske določbe za vodenje prekrškovnega postopka. Pečat delu v letu 2006 so dale tudi spremembe zakonov in podzakonskih predpisov, zaradi česar so imeli uslužbenci inšpektorata več preventivnega dela. V skladu s 33. členom ZIN so inšpektorji po telefonu, po e-pošti in ustno na nadzorih samih pojasnjevali določbe na novo sprejetih predpisov in tudi preko medijev obveščali javnost o ugotovljenih nepravilnostih. Ob tem je inšpektorat sodeloval tudi z drugimi inšpektorati in javnimi zavodi s področja izobraževanja, kot so sindikat (SVIZ) in posameznimi društvi (Društvo šolskih svetovalnih delavcev Slovenije, Zveza društev pedagoških delavcev Slovenije, Društvo zasebnih šol, Društvo Ravnatelj...).

Tudi o številu prekrškovnih postopkov je zapisano v poročilu, da se je v letu 2006 povečalo. Uvedli so jih v vseh primerih, ko so bile ob inšpekcijskem nadzoru ugotovljene kršitve zakonov, ki so opredeljene kot prekrški, in se zanje izrekajo globe, kot tudi v primerih, ko smo prejeli predloge za uvedbo postopka od drugih institucij. K povečanemu obsegu so vsekakor prispevale spremembe šolske zakonodaje, ki je v posameznih predpisih dopolnila ali na novo opredelila posamezne kršitve kot prekrške v kazenskih določbah, kar je šolski inšpekciji dalo zakonsko podlago za vodenje postopka in sankcioniranje prekrška. Skupaj je bilo vodenih dvaintrideset postopkov.

Preventivno delovanje inšpektorata je razvidno iz tega, da je o svojem delu in o ugotovitvah iz opravljenih nadzorstev obveščal tudi javnost preko medijev ter preko svetovnega spleta oziroma domače strani ministrstva, ob različnih posebnih priložnostih pa je o svojih stališčih, ugotovitvah in ukrepih javnost obveščal tudi preko službe za stike z javnostjo na Ministrstvu za šolstvo in šport RS. Strokovno javnost (ravnatelje, šole in strokovne delavce) so uslužbenci inšpektorata seznanjali na zborovanjih ravnateljev. Odgovarjali so tudi na vprašanja, ki so jih zastavljali posamezniki ter šole in različni drugi izvajalci vzgojno-izobraževalnih programov.

Sodelovanje z drugimi službami in organi je inšpektorat opravljal aktivno z naslednjimi načini: s sodelovanjem v inšpekcijskem svetu, s posvetovanjem z inšpektorji drugih inšpektoratov, z odstopom pobud, ki ne sodijo v stvarno pristojnost šolske inšpekcije, z opravljanjem skupnega nadzora v posameznih zavodih, in sicer zaradi večje ekonomičnosti in učinkovitosti pri ugotavljanju dejanskega stanja in ukrepanja, s pobudami in realizacijo skupnih tematskih sestankov z drugimi inšpektorati (zdravstveno, VURS, proračunsko, inšpekcijo za sistem javnih uslužbencev, delovno inšpekcijo in tudi s policijo) v smislu reševanja vprašanj glede pristojnosti in izvedbe skupnih nadzorov.

Prav tako je potekalo aktivno sodelovanje z Ministrstvom za šolstvo in šport RS, in to predvsem: s sprotnim obveščanjem o problematiki, ki je bila ugotovljena na nadzorih, zlasti z vidika kršitev pravic in s tem zaščite otrok in udeležencev izobraževanja, s sodelovanjem s Službo za vpis v razvid, s katero smo opravili skupen ogled zavodov v zvezi z izpolnjevanjem pogojev za izvajanje javno-veljavnih programov, z ažuriranjem in dopolnitvijo liste izvedencev za posamezna predmetna področja, z večjim pretokom informacij z resornim ministrstvom in pridobitvijo drugih informacij in dokumentov se je povečala tudi učinkovitost nadzorov. Inšpektorji so sodelovali v delovnih skupinah za pripravo zakonskih in podzakonskih aktov na področju šolstva in športa (Internet 5).

### **Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije**

Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije izvaja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo, Zakona o varstvu kulturne dediščine, Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih, Zakona o knjižničarstvu in Zakona o medijih ter na njihovi podlagi izdanih podzakonskih in drugih aktov.

Iz poročila o delu inšpektorata za leto 2006 je razvidna dejavnost inšpektorata. Inšpektorat je v letu 2006 deloval v skladu s »Programom dela IRSKM za leto 2006«, št. 023-2/2006-1 z dne 17. 2. 2006. Navedeni program dela je na predlog predstojnika organa v sestavi sprejel minister za kulturo z dokumentom, št. 021-9/2004/9 z dne 6. 3. 2006 in je bil v večji meri uspešno realiziran, o čemer pričajo tudi statistični in drugi podatki, ki so navedeni v poročilu.

Nekatere od planiranih dejavnosti niso bile uresničene. Kot razlogi so navedeni predvsem iz kadrovskega vidika. Ob obstoječi kadrovski zasedbi inšpektorata, pri kateri je za vsako

delovno področje pristojen samo po 1 inšpektor (in le ena administrativno tehnična sodelavka za celoten organ v sestavi), lahko tudi vsak nepredviden dogodek, kot so na primer: daljša odsotnost zaradi bolniškega staleža, porodniški dopust, odhod na drugo delovno mesto in podobno, povzroči začasno pomanjkljivo delovanje organa na zadevnem področju in posledično tudi deloma neuresničen predvideni program dela.

V letu 2006 so imeli take primere na področju nadzora nad knjižnično dejavnostjo, na področju nadzora nad varstvom nepremične kulturne dediščine ter na področju nadzora nad nekaterimi določili Zakona o javni rabi slovenščine.

V poročilo navajajo, da opazajo, da se število prijav, pritožb, sporočil in drugih vlog, katerih reševanje je v pristojnosti inšpektorata, iz leta v leto povečuje. Prav tako se iz leta v leto inšpektoratu širijo tudi pristojnosti v zvezi s sprejemom nove oziroma spremenjene zakonodaje.

Na dejavnost inšpektorata v letu 2006 je vplivalo tudi sprejetje dveh zakonov na področju arhivske dejavnosti: Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih, ki je pristojnemu inšpektorju določil nekatere nove pristojnosti pri opravljanju inšpekcijskega nadzora nad varstvom dokumentarnega in arhivskega gradiva ustvarjenega v elektronski obliki in pa Zakon o obveznem izvodu publikacij, ki predstavlja sploh povsem novo področje v delovanju inšpektorata. Glede na dejstvo, da gre za nov zakon, ki glede na prejšnji Zakon o obveznem pošiljanju tiskov področje ureja nekoliko drugače, so bili v prvi fazi uveljavljanja novega zakona izvedeni predvsem pogovori s predstavniki Narodne in univerzitetne knjižnice, Univerzitetne knjižnice Maribor in drugih depozitarnih organizacij, v smislu usklajevanja postopkov obveščanja o morebitnih kršitvah na tem področju.

Delovanje inšpektorata je v letu 2006 temeljilo predvsem na pristojnostih posameznih inšpektorjev, določenih s področno zakonodajo, na nalogah in dejavnostih, ki so skupnega pomena tako za inšpektorat, kot tudi za Ministrstvo za kulturo RS ter na mnenjih in stališčih drugostopenjskega organa. Vsi inšpektorji so po potrebi sodelovali z drugimi inšpekcijami, državnimi organi in nosilci javnih pooblastil.

V inšpektoratu so bili na dan 31. 12. 2006 zaposleni: 1 položajni uradnik, 4 uradnice oz. uradniki in 1 administrativno tehnična sodelavka, od tega: glavni inšpektor, ki dela opravlja v

nazivu inšpektor - višji svetnik, trije inšpektorji, ki dela opravljajo v nazivu inšpektor - svetnik, strokovna sodelavka (pravnica), ki dela opravlja v nazivu svetovalka II in tajnica glavnega inšpektorja, ki dela opravlja v nazivu tajnica V/II.

V letu 2006 je inšpektorat vsega skupaj obravnaval 516 upravnih zadev na področju inšpekcijskega nadzora. Od tega je bilo 423 upravnih zadev začelih na novo (na podlagi prijave, pritožbe, sporočila ali druge vloge oziroma na podlagi samostojne zaznave kršitve zakona ali drugega predpisa), 92 nerešenih zadev je bilo prenesenih v reševanje iz preteklega leta, 1 zadeva pa je bila v poročevalnem obdobju inšpektoratu vrnjena v ponovni postopek z odločbo organa druge stopnje.

Vsi inšpektorji, ki so bili zaposleni na inšpektoratu v letu 2006, imajo namreč poleg pooblastil za vodenje inšpekcijskega postopka tudi pooblastila, da kot pooblaščené uradne osebe vodijo in odločajo v postopku o prekršku na prvi stopnji. Ko inšpektor v inšpekcijskem postopku ugotovi, da je prišlo do kršitve zakona ali drugega predpisa, za katero je predpisana tudi kazenska sankcija (globa), prične neposredno voditi tudi prekrškovni postopek in določeno dokazno gradivo, ki je bilo pridobljeno v postopku inšpekcijskega nadzora (zapisniki, fotografije, drugi podatki), seveda uporabi tudi v postopku o prekršku.

V celoti je inšpektorat v letu 2006 vodil 404 postopke inšpekcijskega nadzora in 112 postopkov o prekršku. Zadeve lahko glede na način, kako so bile obravnavane in rešene, statistično podrobneje razvrstimo na naslednji način:

Od skupno vodenih 404 inšpekcijskih postopkov je bilo 77 nedokončanih postopkov prenesenih iz predhodnega poročevalnega obdobja, 1 zadeva je bila vrnjena v ponovni postopek z odločbo organa druge stopnje, 326 postopkov pa je bilo na novo uvedenih v letu 2006 (od tega je bilo 234 postopkov uvedenih na podlagi prijave, 92 postopkov pa začelih na podlagi lastne zaznave oziroma preventivne dejavnosti), 35 postopkov je bilo zaključenih z izdajo inšpekcijske odločbe, 92 postopkov je bilo zaključenih z izrekom opozorila v zapisniku po določbi 33. člena ZIN, 64 postopkov je bilo zaključenih na drug način (odstop, obvestilo pristojnemu organu), v 4 postopkih je bila podana ovadba zaradi suma storitve kaznivega dejanja, 31 postopkov je bilo rešenih z ustnim opozorilom brez izdaje upravnega akta (preventivna dejavnost), 30 postopkov je bilo zaključenih z izdajo zapisnika po določbah

Zakona o knjižničarstvu, 45 postopkov je bilo zaključenih z izdajo sklepa o ustavitvi postopka (ker je bilo v postopku ugotovljeno, da ni prišlo do kršitve zakona ali drugega predpisa), v 22 primerih pa je bil izdan uradni zaznamek, da se inšpekcijski postopek ne začne (ker je prijava domnevne kršitve očitala kršitev, ki to ni). 81 inšpekcijskih postopkov na dan 31. 12. 2006 še ni bilo zaključenih in je bilo njihovo reševanje preneseno v leto 2007.

Inšpektorat je v zvezi z izvršitvijo inšpekcijskih odločb, izdanih že v prejšnjih poročevalnih obdobjih v letu 2006, vodil 13 postopkov upravne izvršbe s prisilitvijo, 7 postopkov upravne izvršbe pa je bilo v poročevalnem obdobju začetih na novo. V teh postopkih je bilo v letu 2006 skupaj izdanih 20 sklepov.

Na podlagi Zakon o prekrških je bilo v letu 2006 od skupno vodenih 112 postopkov o prekršku, je bilo 15 postopkov prenesenih v nadaljnje reševanje iz leta 2005, 97 postopkov pa je bilo na novo uvedenih v letošnjem letu (od tega je bilo 41 postopkov uvedenih na podlagi pisnega predloga oškodovanca, državnega organa, nosilca javnih pooblastil ali samoupravne lokalne skupnosti, 56 postopkov pa je bilo uvedenih po uradni dolžnosti na podlagi lastne zaznave).

V prekrškovnih postopkih je bilo skupno izdanih 59 odločb o prekršku (od tega je bilo izrečenih 30 odločb z izrekom globe in 29 odločb z izrekom opomina). Izrečena so bila 4 opozorila na zapisnik. Izdanih je bilo 21 uradnih zaznamkov, da odločba o prekršku ne bo izdana (ker ni bilo zakonitih znakov prekrška oziroma je prišlo do zastaranja). Na dan 31. 12. 2006 je bilo nezaključenih še 28 postopkov o prekršku in je bilo njihovo reševanje preneseno v leto 2007. V zvezi z izvrševanjem izdanih odločb o prekršku (plačila glob in/ali stroškov postopka - povprečnine) je bilo pristojnim davčnim organom podanih 11 predlogov za prisilno izterjavo, v zvezi s katerimi so pristojni davčni organi do 31. 12. 2006 izvršili 4 izterjave.

Inšpektorat je bil torej v letu 2006 pooblaščen za izvajanje inšpekcijskega nadzora nad določbami naslednjih temeljnih zakonov s področja kulture: Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo, Zakona o varstvu kulturne dediščine, Zakona o arhivskem gradivu in arhivih, Zakona o knjižničarstvu in posameznih določb Zakona o javni rabi slovenščine ter temeljnega zakona, ki ureja področje medijev, Zakona o medijih ter vseh na njihovi podlagi izdanih podzakonskih in drugih aktov.

V letu 2006 so bili zaposleni v inšpektoratu aktivni tudi pri drugih dejavnostih, ki so posredno ali neposredno vezane na izvajanje inšpekcijskega nadzora na posameznih področjih, kot je sodelovanje pri pripravah sprememb zakonodaje in sodelovanje v medresorskih skupinah (Internet 6).

### **Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano**

Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano je ustanovljen za opravljanje nadzorstva nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov z delovnega področja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS. Inšpektorat nadzoruje izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki urejajo kmetijstvo, razvoja podeželja, ukrepe kmetijske politike, kakovost kmetijskih pridelkov in živil, krme, zootehniko, gensko spremenjenih organizmov, varstva rastlin, mineralnih gnojil, semenskega materiala kmetijskih rastlin, vina in drugih proizvodov iz grozdja in vin, gozdarstva, lovstva in ribištva, primarne proizvodnje in pridelave živil oziroma hrane ter dobre kmetijske prakse, lahko pa opravlja tudi kontrolo v postopkih izvajanja ukrepov iz pristojnosti Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja.

Inšpektorat opravlja dela inšpekcijskega nadzora v Republiki Sloveniji, in sicer je organiziran na 8 območnih enotah in pripadajočih izpostavah ter skladno z določili Evropske unije tudi na 6 vstopnih mestih (»border inspection posts« oz. BIP).

Inšpektorat je glede na delovno področje sestavljen iz šestih inšpekcij in službe za pravne in splošne zadeve: fitosanitarne inšpekcije gozdarske inšpekcije, inšpekcije za kontrolo kakovosti kmetijskih pridelkov in živil, inšpekcije za kontrolo krme, kmetijske inšpekcije, lovske in ribiške inšpekcije, službe za pravne in splošne zadeve.

Inšpektorat je organizacijsko razdeljen na 8 območnih enot (OE). Poleg lokacij samih sedežev OE so pisarne inšpektorata razporejene tudi na izpostavah po Sloveniji ter na tako imenovanih mejnih vstopnih točkah (BIP<sup>1</sup>).

Posamezne lokacije so navedene v spodnji tabeli, seznam lokacij območnih enot, izpostav in mejnih vstopnih točk .

**TABELA 5.1: Predstavitev lokacij območnih enot in izpostav IRSKM**

OE	Izpostave	BIP
<b>Celje</b>	Velenje, Mozirje, Slovenske Konjice, Dravograd	
<b>Koper</b>	Postojna, Sežana	Luka Koper, Jelšane
<b>Kranj</b>	Radovljica	Letališče Brnik
<b>Ljubljana</b>	Domžale, Logatec, Grosuplje, Trbovlje, Kočevje	pošta Ljubljana
<b>Maribor</b>	Ptuj, Ormož, Slovenska Bistrica	Gruškovje
<b>Murska Sobota</b>	Ljutomer, Lendava	
<b>Nova Gorica</b>	Vrtojba, Tolmin, (Sežana - FSI)	
<b>Novo mesto</b>	Črnomelj, Krško	Obrežje, Dobova

Iz podanega poročila je prikazana glavna značilnosti dela inšpektorata in posameznih inšpekcij. Prikazano je opravljeno delo v letu 2005, prikazan pa je tudi trend zadnjih treh let, saj se je v tem času bistveno spremenil tako obseg kot tudi način dela zaradi dveh faktorjev, ki sta močno vplivala in zaznamovala delovanje inšpektorata in sicer Slovenija je kot članica EU zavezana k izvajanju uredb, ki jih določa EU, in inšpekcijske službe so postale tudi prekrškovni organi. V poročilu dela inšpektorata za leto 2005 primerno izdelana tabela (kadrovski načrt in gibanje zaposlenih skupno so v letu 2005 oddali poročilo o 40.192 rešenih zadevah od vseh 42.460, kolikor so jih imeli v reševanju). Pri opisu delovanja inšpektorata je potrebno poudariti, da se delo posameznih inšpekcij razlikuje, kar posledično vpliva tudi na podatke o količini rešenih zadev. Glede števila (vseh in rešenih) zadev je pomemben podatek variabilnost znotraj posamezne inšpekcije, kar je potrebno upoštevati pri trendih za vsako inšpekcijo posebej.

Ker nekateri inšpektorji pokrivajo več področij del (gozdarstvo in lovstvo, kmetijstvo in vinarstvo...) ali prevzemajo tudi druge organizacijske funkcije.

Iz prikaza obsega kaznovanj po zakonu o prekrških je bilo v skupnem znesku izrečenih za 60,764 mio SIT glob, plačanih pa do konca 2005 pa 28,154 mio SIT. Gre seveda za hitro

spreminjajoč se podatek tudi zaradi različnih statusov postopkov, saj ima stranka možnost »pritožbe« (zahteva za sodno varstvo), zato morajo počakati na odločitev »drugostopnega organa« (sodišča) (Internet 7).

### **Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor**

Inšpektorat RS za okolje in prostor, ki je organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor RS, izvaja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem predpisov z njegovega delovnega področja. Inšpekcijski nadzor izvajajo inšpektorice in inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi, ki so pri opravljanju inšpekcijskega nadzora v okviru pooblastil samostojni. Inšpektorat opravlja nadzor nad: varstvom okolja in narave ter gensko spremenjenimi organizmi, vodnim režimom, urejanjem voda in gospodarjenjem z njimi, graditvijo objektov in gradbenih konstrukcij, izpolnjevanjem bistvenih zahtev za objekte, stanovanjskimi zadevami in geodetskimi dejavnostmi.

V Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor je osem območnih enot, ki jih organizacijsko vodijo, vodje območnih enot. V vseh območnih enotah so inšpektorji za okolje in naravo ter gradbeni inšpektorji in stanovanjska inšpekcija.

Pristojnosti in naloge inšpekcijskega nadzora Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor so opredeljene v Zakonu o državni upravi in v Uredbi o organih v sestavi ministrstev ter v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru. Posamezne inšpekcije vodijo direktorji inšpekcij, ki imajo prav tako sedež na uradu. Služba za splošne in pravne zadeve opravlja naloge, ki se nanašajo na zagotavljanje pogojev za delo inšpektorata kot celote. Znotraj te službe je oddelek za organizacijo in kadre (Internet 8).

### **Inšpektorat Republike Slovenije za delo**

Inšpektorat Republike Slovenije za delo je organ v sestavi Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve RS. Delovno področje upravnega organa je določeno z Zakonom o inšpekciji dela (Uradni list RS, št. 38/94, 32/97 in 36/2000) in ZIN. Poročilo Inšpektorata Republike Slovenije za delo za posamezno leto izdelujejo na podlagi 5. člena Zakona o inšpekciji dela, ki določa vsebino poročanja in nadaljnji potek obravnave poročila.



Na podlagi določb Zakona o prekrških so postali vsi inšpektorji pooblašcene uradne osebe prekrškovnega organa na prvi stopnji. V poročilu je navedeno, da so v prvem letu izvajanja tega predpisa ugotovili, da to predstavlja inšpektorjem obsežno dodatno delo in veliko obremenitev pri inšpekcijskem delu.

Med drugim je tudi navedeno, da je Inšpektorat Republike Slovenije za delo v skladu s 4. členom Zakona o inšpekciji dela nudil delodajalcem in delavcem strokovno pomoč v zvezi z uresničevanjem zakonov, predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov iz svoje pristojnosti.

Inšpektorat Republike Slovenije za delo je pri svojem delu sodeloval z drugimi inšpektorati in zavodi, pristojnimi za zaposlovanje, za zdravstveno zavarovanje ter za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, in tudi s sindikalnimi oziroma strokovnimi združenji.

Uslužbenci Inšpektorata Republike Slovenije za delo so sodelovali pri pripravi podzakonskih predpisov. Imenovani so bili v delovne skupine s področja dela inšpekcijskega organa ter v posamezna delovna telesa Evropske Komisije (npr. Senior Labour Inspectorate Committee – SLIC, Scientific Committee for Occupational Exposure Limits – SCOEL itd.).

Pripravljena so bila razna poročila o posameznih nadzorih, o izvajanju predpisov in o drugih področjih delovanja za ministrstva in vladne organe. Posebna poročila so bila pripravljena za pooblašcene institucije EU, zbrane in statistično obdelane so bile prijave o nezgodah pri delu na državni ravni v skladu z zahtevami mednarodnega sistema EUROSTAT po metodologiji ESAW (European Statistics on Accidents at Work) itd. Iz poročila je razvidno, da so potekala intenzivna izobraževanja inšpektorjev za izvrševanje pooblastil v skladu z Zakonom o prekrških ter druga usposabljanja za opravljanje enotnega dela ter politike nadzora inšpektorjev.

V letnem poročilu za leto 2005 je navedena tudi kadrovska struktura inšpektorata. Inšpekcijsko nadzorstvo opravljajo inšpektorji, ki so po izobrazbi predvsem univerzitetni diplomirani pravniki, univerzitetni diplomirani inženirji tehničnih strok in diplomirani socialni delavci. Inšpektorji so organizacijsko razporejeni v inšpekcijo nadzora varnosti in zdravja pri delu, Inšpekcijo nadzora delovnih razmerij in v Socialno inšpekcijo.

V Inšpektoratu Republike Slovenije za delo je bilo v poročevalskem, letu 111 zaposlenih, od tega je bilo 86 inšpektorjev. Konec decembra 2005 je bilo zaposlenih le 84 inšpektorjev, od tega pet invalidov (štirje so delo opravljali s polovičnim delovnim časom). Obseg inšpektorskega dela je vsako leto večji. Zaposlovanje novih inšpektorjev ne sledi dodatnemu obsegu nadzora in izredni zahtevnosti dela. Novih zaposlitev inšpektorjev lani ni bilo, ker ukrepi omejevanja zaposlovanja v javni upravi veljajo tudi za inšpektorje. V skladu s kadrovskim načrtom bi lahko bilo v letu 2005 zaposlenih v inšpektoratu 110 uslužbencev za nedoločen čas. Število inšpektorjev se ni povečalo zaradi novih zaposlitev, realizirane so bile nadomestne zaposlitve uslužbencev, ki jim je prenehalo delovno razmerje. Omeniti pa je še potrebno, da se javni natečaji za zaposlovanje nadomestnih uradniških delovnih mest večinoma ponavljajo zaradi premajhnega interesa ali neustreznosti kandidatov za inšpektorje.

Do uveljavitve Zakona o inšpekciji dela v letu 1994 so bili za inšpektorje lahko imenovani kandidati z višjo ali visoko izobrazbo. Od veljavnosti navedenega zakona pa se za opravljanje inšpekcijskega nadzora zaposlujejo samo uslužbenci z univerzitetno izobrazbo raznih strok. V vsem navedenem obdobju kot tudi v letu 2005 smo si prizadevali izboljšati izobrazbeno strukturo zaposlenih uslužbencev s financiranjem izrednega študija ob delu in podiplomskega študija. Uslužbenice usmerjamo v razne oblike strokovnega usposabljanja. Veliko strokovnega dela je bilo lani namenjenega internemu izpopolnjevanju zaradi prevzema novih nalog inšpektorjev v zvezi s prekrškovnimi postopki, kakor tudi izpopolnjevanju strokovnega znanja s področij, ki jih nadzirajo inšpektorji vseh treh inšpekcij (delavnice, strokovne skupine, tematski sestanki ipd.).

Odločitve inšpektorja imajo lahko velike finančne in druge posledice za delodajalce. Inšpektorji so ob opravljanju inšpekcijskega nadzora na terenu pogosto izpostavljeni neugodnim vplivom dejavnosti oziroma okolja, v katerem poslujejo delodajalci (npr. v industriji nevarnim in drugim snovem, vremenskim pogojem in nevarnostim na deloviščih, gradbiščih, v kmetijstvu in gozdarstvu), zaradi službenih poti so dnevno udeleženi v prometu in podobno. Inšpekcijski nadzor se pogosto opravlja tudi preko polnega delovnega časa ali v nočnem času zaradi raziskav težjih, smrtnih in kolektivnih nezgod pri delu, kakor tudi zaradi usmerjenih in drugih akcij inšpekcijskega nadzora. Zahtevnost delovnega mesta in strokovnost inšpektorja je določena z Zakonom o inšpekciji dela in drugimi predpisi. Inšpektorji morajo imeti najmanj pet let delovnih izkušenj, univerzitetno izobrazbo, strokovni izpit za inšpektorja (vključno s preizkusom iz splošnega upravnega postopka ter preizkusom

za dejanja v prekrškovnih postopkih na prvi stopnji) in izpit za delo v upravi. Na tri leta morajo inšpektorji za delo opraviti preizkus strokovne usposobljenosti (drugi inšpekcijski - organi preizkusa ne opravljajo, ker je navedena obveznost določena samo z Zakonom o inšpekciji dela).

V poročilo je tudi opisano stanje za izboljšanje učinkovitosti inšpekcijskega nadzorstva s strani inšpektorata za delo, v katerem je poudarjeno, da je temeljna naloga inšpektorjev za delo strokovno in učinkovito opravljanje neposrednega inšpekcijskega nadzora, ob pričakovanem obsegu dela. Za izpolnitev navedenega navajajo, da bi bilo potrebno:

**a). Zaposliti več inšpektorjev** - inšpektorjev za delo je premalo glede na število subjektov nadzora (delodajalcev) in glede na dodatne naloge nadzora, za katere je inšpektorat pristojen na podlagi nove spremenjene zakonodaje. Inšpektorat bi se moral nujno kadrovske tako okrepiti, da bi lahko izvajal nadzorstvo v vedno večjem obsegu dela. Samo 84 inšpektorjev dodatnih nalog s področij dela inšpektorata (npr. spremembe prekrškovne zakonodaje, spremembe zakonodaje o tujcih, problematika zaposlovanja delavcev iz držav članic EU, novosti zakonodaje o zaposlovanju invalidov, novosti pri podzakonskih predpisih s področja varnosti in zdravja pri delu, posebnosti nadzora socialne inšpekcije itd.) ne bo moglo opraviti kvalitetno oziroma v takšnem obsegu, kot se to zahteva s posameznimi predpisi in navodili. V inšpektoratu primanjkuje tudi drugega strokovnega kadra, brez katerega inšpektorji ne morejo izvajati svojih nalog. Med takšne sodijo uslužbenci, ki bi lahko izvajali naloge na področju dodatnega izpopolnjevanja in izobraževanja zaposlenih, pravne in upravne naloge za posamezne inšpekcije, naloge kadrovskega in finančnega poslovanja in podobne naloge, ki jih opravljajo ostali uslužbenci in pripomorejo k celovitemu delu in predstavitvi inšpekcijskega organa. Leta 2005 so imeli v Sloveniji 182.475 subjektov nadzora (skupaj z enotami in podružnicami), ki so jih nadzirali inšpektorji Inšpekcije nadzora varnosti in zdravja pri delu, inšpektorji Inšpekcije nadzora delovnih razmerij ter inšpektorji Socialne inšpekcije. Iz primerjave med številom inšpektorjev in številom subjektov nadzora je razvidna izredno pereča problematika pomanjkanja uslužbencev. Če primerjamo še število inšpektorjev (84) in število subjektov nadzora (182.475), naj bi posamezni inšpektor opravljal nadzor pri več kot 2000 delodajalcih. Strategija nadaljnjega razvoja inšpektorata, ki je bila že leta 1993 obravnavana v Državnem zboru Republike Slovenije in na pristojnem ministrstvu, je predvidevala v inšpektoratu najmanj 120 uslužbencev, od tega vsaj 90 inšpektorjev za opravljanje inšpekcijskega dela. Strategija je v smislu ocene učinkovitejšega ukrepanja inšpektorjev temeljila na izračunu števila subjektov nadzora (delodajalcev) in inšpektorjev ter

na takrat veljavni zakonodaji. Če primerjamo število inšpektorjev in subjektov nadzora v letu 1995 (prvo leto po uveljavitvi Zakona o inšpekciji dela) z letom 2005 ter upoštevamo zakonodajo, ki je bila sprejeta v vseh teh letih, je potrebno opozoriti, da je bilo leta 1995 zaposlenih 68 inšpektorjev, konec leta 2005 pa samo 84 inšpektorjev. Inšpektorat torej v vseh 12 letih od obravnave strategije ni mogel doseči pričakovanega števila 90 inšpektorjev, kot tudi ne 120 zaposlenih uslužbencev za opravljanje drugih nalog iz pristojnosti inšpektorata. V preteklih letnih poročilih so opozarjali, da bosta obe področji inšpekcijskega nadzora po uveljavitvi nove delovne zakonodaje, zakonodaje o prekrških, sprememb zakonodaje o varnosti in zdravju pri delu ter po vstopu naše države v EU terjali dodatno število specializiranega kadra. Prilagajanje in izvajanje nadzora s področja varnosti in zdravja pri delu po zahtevah EU je terjalo veliko napora in strokovnega izpopolnjevanja inšpektorjev doma in v tujini. Nujno bi potrebovali dodatni kader s posebnimi strokovnimi znanji. Omeniti je potrebno velik obseg nadzora inšpektorjev s področja delovnih razmerij zaradi davčne zakonodaje, zakonodaje v zvezi z zaposlovanjem invalidov, sprememb zakonodaje v zvezi z nadzorom delodajalcev, ki zaposlujejo delavce, ki prihajajo iz držav novih članic EU, kakor tudi drugih področij (nadzor nacionalnih poklicnih kvalifikacij, izvajanje Zakona o javni rabi slovenščine itd.). Zaradi pričakovanega staranja prebivalstva in zagotavljanja pravic in pomoči navedeni kategoriji prebivalstva imajo tudi inšpektorji za socialne zadeve velik obseg inšpekcijskih nalog, ki se opravljajo po posebnih postopkih zaradi specifičnosti tega področja. Opozoriti je treba na starostno strukturo inšpektorjev (povprečna starost je 46 let) ter dejstvo, da je med njimi veliko inšpektorice, ki so pogosto bolj ogrožene od inšpektorjev med opravljanjem dela v nočnih času (akcijah). Podobno kot inšpektorji opravljajo inšpektorice svoje delo ne glede na neugodne vremenske razmere, opravljajo raziskave smrtnih in drugih nezgod, eksplozij ali nevarnih pojavov, zaslišanja prič ter drugo delo. Povečuje se število inšpektorjev s statusom invalida, ki ne smejo opravljati terenskega dela oz. dela v nočnem ali manj ugodnem delovnem času. Zaradi invalidnosti delo opravljajo s krajšim delovnim časom, ne smejo voziti službenih vozil in podobno. To pomeni, da ima inšpektorat za opravljanje neposrednega inšpekcijskega dela zaradi vseh omenjenih razlogov ter drugih okoliščin (daljše odsotnosti zaradi bolezni, odsotnosti zaradi nesreč pri delu) dejansko med letom na delu manj kot 84 inšpektorjev. Inšpektorat namesto njih ne more zaposliti drugih uslužbencev za določen čas oziroma se inšpektorjev ne more nadomeščati zaradi pogojev, ki jih morajo izpolnjevati za delo.

**b) Izboljšati razmere za terensko delo** - inšpektorji Inšpekcije nadzora varnosti in zdravja pri delu ter Inšpekcije nadzora delovnih razmerij morajo biti dosegljivi 24 ur v primerih, kolektivnih ali smrtnih nezgod pri delu, eksplozij, nevarnih pojavov ali v drugih izrednih primerih. Seznane inšpektorjev s podatki o njihovi dosegljivosti na delovnem mestu in doma se pošilja Ministrstvu za notranje zadeve RS (za vse območne komunikacijske centre v Sloveniji) in Upravi za zaščito in reševanje pri Ministrstvu za obrambo RS. V takšnih primerih morajo biti med delovnim časom inšpektorji dosegljivi na službenih mobilnih telefonih takoj po sporočilu, izven delovnega časa pa najkasneje v dveh urah od poziva. Zaradi zahteve po dosegljivosti inšpektorjev bi inšpektorat nujno potreboval več službenih vozil. Lani je imel inšpektorat za vse inšpektorje na 30 lokacijah (kjer imajo prostore inšpekcije, enote ali inšpekcijske pisarne) na voljo 33 službenih vozil. Od navedenega števila bi morali tri vozila izločiti iz prometa oziroma so odpisana zaradi dotrajanosti in starosti (letniki 1992-1994), vendar z razpoložljivimi proračunskimi sredstvi ne morejo nadomestiti večjega števila novih vozil (letno se lahko realizira nakup največ dveh službenih vozil).

**c). Zagotoviti ustrezno informacijsko-komunikacijsko opremo** - informacijski sistem Inšpektorata RS za delo postaja vsako leto obsežnejši in zahtevnejši. Z novimi predpisi in uveljavitvijo evropske zakonodaje se pojavljajo zahteve po novih evidencah, statistični obdelavi podatkov ter novih metodah dela. Za nakup licenc, redno zamenjavo strojne opreme, nove programske zahteve ter aplikacije, ki jih zahteva dodatna zakonodaja, proračunska sredstva inšpektorata ne zadoščajo. Potrebna bi bila hitrejša posodobitev programske in strojne opreme zaradi novih evidenc nadzora vseh treh inšpekcij ter zaradi novosti, ki se uvajajo na podlagi Zakona o prekrških ter zahtev EU (vključitev v skupne projekte in načine sporočanja podatkov).

Kot element za zagotovitev učinkovitosti je v poročilo navedena tudi potreba po zagotovitvi ustreznih pogojev za delo. Na podlagi najemnih pogodb, ki so bile sklenjene med Vlado RS in lokalnimi skupnostmi, uporabljajo uslužbenci inšpektorata pisarniške prostore na 30 lokacijah po državi. Prostorov je premalo, so nefunkcionalni ali ne izpolnjujejo nekaterih nujnih zahtev za delo inšpektorjev (ni prostorov za zaslišanje strank, večinoma ni fizičnega ali tehničnega varovanja, mikroklimatske razmere so slabe, nikjer ni prostorov za arhiviranje v skladu s predpisi). Na sedmih lokacijah (Parmova in Trg Prekomorskih brigad v Ljubljani, v Krškem, Mariboru, Novi Gorici, Celju in Kopru) bi nujno potrebovali dodatne pisarne, povsod pa prostore za hrambo dokumentarnega gradiva oziroma arhivske prostore. Za uporabo najetih

prostorov inšpektorat plačuje stroške obratovanja (npr. stroške elektrike in vode, komunalnih storitev, čiščenja prostorov in varnostne službe, plačilo uporabe telefonskih central, zavarovalnine, takse, stroške parkirišč in garaž za službena vozila ipd.). Navedeni stroški naraščajo v skladu s cenovnimi gibanji oziroma na podlagi odlokov lokalnih skupnosti in predstavljajo vsako leto več kot 36 % porabe proračunskih sredstev iz postavke materialnih stroškov inšpektorata.

V poročilu je navedena tudi skrb za zagotovitev večje varnosti inšpektorjev. Zaradi pristojnosti inšpektorjev in neposrednega opravljanja nalog na terenu, ki se opravlja tudi izven delovnega časa, so inšpektorji pri svojem delu ogroženi (anonimne prijave, fizični napadi, poškodovanje službenih vozil). Problematika varnosti inšpektorjev pri opravljanju njihovega dela in drugih uslužbencev inšpektorata je prisotna vsa leta. Varovanje in morebitni ukrepi za pomoč ob ogrožanju uslužbencev inšpektorata bi morali biti urejeni na državni ravni. Z izvajanjem novih postopkov na podlagi Zakona o prekrških so inšpektorji pridobili dodatna pooblastila, izrekajo pa lahko tudi drugačne (in višje) sankcije. Zaradi nezadovoljstva kršiteljev se stopnjuje agresivnost do inšpektorjev in drugih uslužbencev. Zato se akcije nadzora, zlasti tiste izven delovnega časa in ponoči, običajno opravljajo s sodelovanjem policije. V območnih enotah in pisarnah smo z drugimi upravnimi organi - uporabniki prostorov. Uslužbencem ne moremo zagotoviti ustreznega varovanja prostorov oziroma preprečiti vstopa v zgradbo nasilnim osebam, ker zgradbe ponekod niso tehnično ali fizično varovane, vstop je včasih omogočen tudi izven uradnih ur. Ob podpisu najemnih pogodb s strani vladnih organov in lokalnih skupnosti bi se lahko predhodno dogovorili o konkretnih ukrepih za varovanje zgradb in pisarn na lokalni ravni, kjer uporabljajo prostore inšpektorji, skladno z Uredbo o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/2005 in 106/2005) (Internet 9).

### **Prometni inšpektorat Republike Slovenije**

Prometni inšpektorat Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva za promet RS. Po Uredbi o organih v sestavi ministrstev je pristojen za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov s področij cestnega in železniškega prometa, žičniških naprav in varnosti na smučiščih ter pripadajoče prometne infrastrukture navedenih vrst

prometa. V okviru Prometnega inšpektorata RS delujejo: Inšpekcija za ceste, Inšpekcija za cestni promet, Inšpekcija za železniški promet, žičniške naprave in smučišča (Internet 10).

## **Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije**

Zdravstveni inšpektorat opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov na področju: nalezljivih bolezni, zdravstvene ustreznosti oziroma varnosti živil oziroma hrane, pitne vode, mineralnih voda, izdelkov in snovi, ki prihajajo v stik z živili, omejevanja porabe alkohola, kozmetičnih proizvodov, igrač, tobaka, tobačnih proizvodov, kopalnih voda, minimalnih sanitarno - zdravstvenih pogojev v javnih zdravstvenih zavodih, pri pravnih in fizičnih osebah, ki opravljajo zdravstveno dejavnost, v dejavnostih na področjih otroškega varstva, vzgoje, izobraževanja, gostinstva, turizma, higienske nege, sociale, splošne varnosti proizvodov v pristojnosti ministrstva za zdravje, razen kemikalij, zdravil, medicinskih pripomočkov in virov sevanj.

Na področju varnosti hrane oziroma živil opravlja ZIRS tudi naloge nacionalne kontaktne točke, prek katere se Slovenija vključuje v sistem hitrega obveščanja na področju živil in krme v okviru EU, ki prenaša informacije na področju varnosti hrane oziroma živil ter omogoča hitro in učinkovito informiranje in ukrepanje vseh pristojnih organov.

Vizija ZIRS je z jasno opredelitvijo, skrbnim vzdrževanjem in nenehnim izboljševanjem vseh poslovnih procesov postati institucija, ki sodi po uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti dela v vrh sorodnih evropskih institucij.

Organizacijska struktura ZIRS je določena z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v zdravstvenem inšpektoratu Republike Slovenije, ki se je začel uporabljati s 1. 4. 2004. Upoštevajoč izkušnje vstopa v Evropsko unijo in s tem opravljanje inšpekcijskega nadzora na za to določenih mednarodnih mejnih prehodih so bile zaradi organizacijskih potreb pripravljene spremembe akta, ki so se nanašale na oblikovanje notranjih organizacijskih enot inšpektorata. S 1. 7. 2005 je bila ukinjena Obmejna območna enota ZIRS kot notranja organizacijska enota. Zaradi boljše organizacije delovnega procesa in zagotavljanja učinkovitejšega inšpekcijskega nadzora na mednarodnih mejnih prehodih, na katerih se izvaja inšpekcijski nadzor nad vnosom živil, so bili zdravstveni inšpektorji OOE organizacijsko in funkcionalno vključeni v krajevno pristojno območno enoto. Naloge

inšpekcijskega nadzora na posameznem mejnem prehodu so v pristojnosti: Območne enote Koper (MMP Luka Koper in MMP Jelšane), Območne enote Ljubljana (MMP Letališče Brnik), Območne enote Novo mesto (MMP Obrežje in MMP Dobova), Območne enote Maribor (MMP Gruškovje).

ZIRS izvaja uradni nadzor živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z živili, kateri se uvažajo, na navedenih MMP, poleg tega pa tudi na notranjih kontrolnih točkah, ki so v Ljubljani, Sežani, Mariboru in Celju.

Sistemizacija delovnih mest je bila v celoti usklajena s kadrovskim načrtom za leto 2005, po katerem je bilo v inšpektoratu dovoljenih 166 sistemiziranih delovnih mest. Na dan 31. 12. 2005 je bilo sistemiziranih 146 uradniških delovnih mest in 20 strokovno - tehničnih delovnih mest. Izobrazbena struktura zaposlenih je naslednja:

- doktorat znanosti 1 uslužbenec ali 0,7 %,
- magisterij, specializacija 6 uslužbencev ali 4%,
- univerzitetna izobrazba 34 uslužbencev ali 23%,
- visoka strokovna izobrazba 79 uslužbencev ali 53,6%,
- višja strokovna izobrazba 12 uslužbencev ali 8%,
- srednja izobrazba 12 uslužbencev ali 8%,
- manj kot srednja izobrazba 4 uslužbenci ali 2,7%.

Ob koncu leta 2005 je bilo na inšpektoratu zaposlenih 148 javnih uslužbencev. Od skupnega števila zaposlenih je bilo 123 pooblaščenih delavcev - inšpektorjev.

V inšpektoratu prevladujejo ženske, ki predstavljajo 66 % vseh zaposlenih. Povprečna starost zaposlenih je 44,3 let.

V letu 2005 so bile z namenom odprave razkoraka med številom sistemiziranih delovnih mest in dejansko zasedenostjo vodene precejšnje aktivnosti za zaposlitev novih uslužbencev. V ta namen je bilo izpeljanih 19 javnih natečajev za prosta uradniška delovna mesta in 5 postopkov za zasedbo strokovno tehničnih delovnih mest. Večina javnih natečajev je bila konec leta tudi uspešno zaključena.

V ZIRS se zavedajo, da so za delovanje institucije ključni dejavnik ljudje oziroma zaposleni, zato ZIRS v razvoj in usposabljanje zaposlenih vlaga veliko aktivnosti pa tudi sredstev.



Usposobljenost je osnovni pogoj za čim večjo kompatibilnost med zahtevano oziroma potrebno in razpoložljivo kompetentnostjo vseh zaposlenih. Usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih se organizirajo in izvajajo skladno z letnim programom, v skladu z izkazanimi potrebami se organizirajo tudi dodatna usposabljanja

Glede na stalne spremembe v slovenskem in Evropskem pravnem redu, ki se nanaša na področja dela zdravstvene inšpekcije, je nujno zagotoviti sistem permanentnega usposabljanja in izpopolnjevanja inšpektorjev, da se zagotovi pravilno in enotno ravnanje vseh inšpektorjev ob upoštevanju novosti, novih metod in tehnik dela, ki se nanašajo na delovni proces inšpekcijskega nadzora. Zato razvijamo in vzdržujemo kaskadni sistem usposabljanja, ki je vsebinsko vezan na delokrog inšpektorata, organizacijsko pa zasnovan tako, da se najprej intenzivno usposobi manjša skupina inšpektorjev (mentorji), ki nato v okviru območnih organizacijskih enot inšpektorata izvajajo usmerjena usposabljanja tistih inšpektorjev, ki so dejansko vključeni v nadzor na določenem področju. Programi usposabljanja vključujejo tudi usposabljanje zaposlenih na seminarjih, delavnicah, ki jih organizirajo zunanji izvajalci.

V letu 2005 so bila izvedena vrsta usposabljanj, zlasti v zvezi z novostmi na področju pravnega reda, uradnega nadzora živil ter neživil, sistemov vodenja kakovosti in računalniškega opismenjevanja. Usposabljanja so bila izvedena skladno z letnim programom, dodatno pa so bila izvedena na tistih področjih, kjer so se za to izkazale potrebe. Izvajali smo tudi usposabljanje predstojnikov območnih enot ZIRS (letni pogovor s sodelavcem). Poleg navedenih usposabljanj, namenjenih zaposlenim v ZIRS, so inšpektorji sodelovali pri vrsti dogodkov v organizaciji predstavnikov združenj nosilcev različnih živilskih dejavnosti, zlasti s predstavitvijo in promocijo smernic za dobro higiensko prakso in uporabo načel HACCP ter predstavitvijo ključnih obveznosti, ki za nosilce dejavnosti izhajajo iz pravnega reda Evropske skupnosti.

ZIRS uresničuje svoje poslanstvo z izvajanjem inšpekcijskega nadzora, to je nadzora nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Osnovni metodi inšpekcijskega nadzora sta inšpekcijski pregled in vzorčenje za analizo. Inšpekcijski pregled omogoča, da se inšpektor lahko neposredno na kraju samem prepriča o dejanskem stanju, kršitvah zakonov in predpisov, neizvršenih ukrepah, morebitnih posledicah za zdravje ljudi. Pri inšpekcijskem pregledu se predmet inšpekcijskega nadzora (osebe, objekti, naprave, aktivnosti/procesi) presoja z vidika določb predpisa, ki ureja področje, z vidika katerega se opravlja inšpekcijski nadzor in sicer z vidika materialnih in kazenskih določb.

Tehnike izvajanja inšpekcijskega nadzora so verifikacija (pregledovanje in potrditev na podlagi stvarnega dokaza, da so bile specificirane zahteve izpolnjene), presoja (sistemizirano in neodvisno pregledovanje, ali so aktivnosti in z njimi povezani rezultati skladni z načrtovano ureditvijo in ali se takšna ureditev učinkovito izvaja in je primerna za doseganje ciljev), spremljanje (natančno opazovanje ene ali več dejavnosti /nosilcev teh dejavnosti ali pa njihovih aktivnosti) in monitoring (načrtovano/planirano zaporedje opazovanj ali meritev s ciljem pridobitve pregleda nad stanjem skladnosti z zakoni oziroma predpisi).

Glede na namen je inšpekcijski nadzor lahko redni nadzor in dodatni nadzor, ki obsega: izredni nadzor, ki se izvaja zaradi suma na neskladnost, na podlagi različnih povodov in kontrolni pregledi (»follow up«), tj. nadzor, ki sledi zaradi suma po predhodno ugotovljeni neskladnosti in je usmerjen na točno določenega nosilca dejavnost/objekt/proizvod. Gre za širjenje in poglobljanje oziroma raziskavo po predhodno ugotovljeni neskladnosti.

Osnova za pripravo letnega plana ZIRS je baza podatkov o obratih (IT sistem ZIS), ki se je testno pričela uporabljati že leta 2003, preko leta 2004 in 2005 pa se je intenzivno polnila z vsemi relevantnimi podatki. Navedena računalniška baza je zasnovana na način, da zagotavlja planiranje aktivnosti inšpektorata glede na oceno tveganja, ki ga posamezen objekt – dejavnost predstavlja. ZIS sistem podpira poleg planiranja dela tudi spremljanje realizacije in statistične obdelave vanj zajetih podatkov.

ZIRS je pri opravljanju svojih nalog dela sodeloval z različnimi strokovnimi institucijami. V preteklem letu se je krepilo sodelovanje ZIRS z združenji različnih živilskih strok (Obrtna zbornica Slovenije, Gospodarska zbornica Slovenije – združenje za turizem in gostinstvo, združenje za živilsko industrijo, združenje za trgovino, Kmetijsko gozdarska zbornica, Združenje vrtcev Slovenije, Zbornica sanitarnih tehnikov in inženirjev idr.), predvsem v okviru priprave, promocije in uporabe smernic za dobro higiensko prakso ter reševanja problematike uporabe predpisov na področju živilske zakonodaje (Internet 11).

## **5.1 Interpretacija podatkov**

Kvantitativne raziskave se razlikujejo od kvantitativnih po vrsti značilnosti, ki jih lahko povzamemo v tri širše skupine glede na osnovna vprašanja, ki zadevajo usmeritev in potek raziskave. Prvič; v odnosu do vprašanja, čigav položaj je izhodišče in težišče raziskave, raziskovalcev ali raziskovalcev (subjektov) in kaj je namen raziskave (strateške značilnosti), Drugič; kako poteka raziskava (metodološke značilnosti) in tretji; kakšno je razmerje med raziskavo in teorijo (značilnosti oblikovanja teorije) (Mesec 1998: 27).

V magistrskem delu je opravljena raziskava stvarnih problemov organiziranja nadzoren funkcije in ljudi, ki se dnevno srečujejo s težavami na delovnih mestih. Seveda gre pri navedenih podatkih zgolj za prikaz delovanja inšpektoratov v nekem obdobju. Treba je namreč poudariti, da so razlike glede aktivnosti (tj. porabljene energije in delovnega časa) od zadeve do zadeve lahko zelo velike. Poleg tega je težko statistično poenotiti zelo raznolike načine inšpekcijskega ukrepanja v posameznih primerih, ki jih imajo inšpektorji na podlagi veljavnih področnih zakonodaj.

Učinkovitost organizacije je relativen pojem. Organizacija ni učinkovita sama sebi temveč v primerjavi z nečim. Zato se uporablja primerjalno presojanje, ki se ga je prijel naziv »benchmarking«. S primerjavo ravni zanesljivosti po posameznih funkcijah in dejavnostih (v združbi in med združbami- primerjalna presoja - »benchmarking») nato ugotavljamo prednosti ter pomanjkljivosti obstoječe organizacije po posameznih področjih. Z opredelitvijo vzrokov za ugodna ali prednostna ter neugodna ali problemska stanja in procese dobimo tudi možna izhodišča za izboljšanje obstoječih stanj in procesov (Mihelčič 2003: 313).

Iz poročil je razvidno, da je notranja organizacija inšpektoratov zelo raznolika. Nekateri inšpektorati imajo poleg glavnega urada le izpostave, nekateri pa niti območnih enot in niti izpostav. Območne enote in izpostave so po posameznih inšpektoratih različno geografsko razporejene. Vendar pa inšpektorati za svojo dejavnost uporabljajo in morajo poznati zakone in predpise s področja, ki ga inšpicirajo. Vsak ukrep inšpekcijskih organov mora imeti pravno podlago, da je zakonit. Posamezni inšpektorati pri svojem delu uporabljajo različno število predpisov. Prikaz števila predpisov po inšpekcijah je zanimiv, ker nam kaže, v katera področja nadzora usmerja država svojo posebno pozornost in trud za zakonsko urejenost. (Bostič 1981: 58).

Temu posledično je potrebno pri zakonih in predpisih upoštevati tudi dejstvo, da morajo ti biti dovolj razumljivo, dosledno ter opredeljeno zapisani, da ne prihaja do tega, da si ga lahko različno tolmačimo glede na lastni interes.

### 5.1 a) Število uporabljenih krovnih zakonov za inšpiciranje področij po posameznih inšpektoratih

**TABELA 5.2: Število uporabljenih krovnih zakonov za inšpiciranje področij po posameznih inšpektoratih**

<b>INŠPEKTORAT</b>	<b>ŠTEVILO ZAKONOV</b>	<b>OPOMBA</b>
<b>IRSSŠ</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRSKM</b>	<b>6</b>	
<b>IRSKGH</b>	<b>11</b>	
<b>IRSOP</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRSD</b>	<b>40</b>	
<b>PIRS</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>ZIRS</b>	<b>21</b>	

Z analizo pravnih podlag za delovanje inšpekcijskih služb je v tabeli prikazano število predpisov, ki jih inšpektorati uporabljajo pri svojem nadzoru. V spodnji tabeli so všteti samo zakoni. Pravilniki, uredbe ter različne direktive in priporočila iz EU niso všteta. Pri pregledu zakonodaje je bilo tudi ugotovljeno, da so posamezni zakoni lahko pravna podlaga lahko več različnim inšpektoratom. Tako je na primer Zakon o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z živilo, normativna podlaga za inšpiciranje **ZIRS** in **IRSKGH**. V takšnih primerih prihaja do prekrivanja in sodelovanja pri delu.

O organiziranosti inšpektoratov je v tabeli izdelan pregled strukture organiziranosti.

## 5.1 b) Struktura organiziranosti inšpektoratov v povezavi z centralizacijo in decentralizacijo.

Tabela 5.3: Struktura organiziranosti inšpektoratov v povezavi z centralizacijo in decentralizacijo.

<b>INŠPEKTORAT</b>	<b>Struktura organiziranosti</b>	<b>OPOMBA</b>
<b>IRSSŠ</b>	funkcijska struktura organiziranosti	<b>centralizirano</b>
<b>IRSKM</b>	funkcijska struktura organiziranosti	<b>centralizirano</b>
<b>IRSKGH</b>	produktna struktura organiziranosti	<b>decentralizirano</b>
<b>IRSOP</b>	produktna struktura organiziranosti	<b>decentralizirano</b>
<b>IRSD</b>	produktna struktura organiziranosti	<b>decentralizirano</b>
<b>PIRS</b>	funkcijska struktura organiziranosti	<b>centralizirano</b>
<b>ZIRS</b>	produktna struktura organiziranosti	<b>decentralizirano</b>

Iz organiziranosti inšpektoratov je razvidno, da so organizirani tako, da pokrivajo svoje področje, za katero so ustanovljeni. Vendar je iz modela in načina vodenja mogoče razbrati, da vsi inšpektorati niso centralizirano- hierarhično vodeni iz enega centra saj so ustanovljene območne enote in izpostave inšpektoratov. Takšna organiziranost postavlja vprašanje učinkovitosti nadzora. Potek nadziranja obsega odločitev za nadziranje, opredelitev področja, opredelitev meril, določitev standardov in zbiranje informacij, zatem primerjanje informacij s standardi in ustrezno ukrepanje (Tavčar 2005: 17). S stopnjo nadzorovanja se sklone določen obvladovalni proces.

Iz vidika centralizacije in decentralizacije nalog v organizaciji oziroma odnosa med deloma in celoto razlikujemo naslednje temeljne vrste struktur organiziranosti:

- funkcijsko strukturo organiziranosti,
- produktno strukturo organiziranosti,
- matrično strukturo organiziranosti,
- trapezoidno strukturo organiziranosti,
- mrežno in virtualno strukturo organiziranosti,
- procesno strukturo organiziranosti (Ivanko 2004: 24, 25).

V inšpektoratih so prisotne težnje tako po centralizaciji kot po decentralizaciji. Zagovorniki centralizacije menijo, da bi pristop omogočal večjo specializacijo, strokovnost učinkovitost inšpektorjev, zmanjšale pa bi se tudi možnosti vplivanja na delo inšpektorjev s strani lokalnih

oblasti. Nasprotniki centralizacije pa menijo da morajo biti inšpektorji čim bližje subjektom nadzora, ker jih s tem lahko tudi bolje spoznajo in tako bolje izvajajo inšpekcijsko nadzorstva (Brejc 1998: 58).

Zato je potrebno doseči z vzpostavitvijo celovitega sistema vodenja, ki bo omogočal sledeče: učinkovito načrtovanje, uspešno in učinkovito poslovanje ter izvajanje nalog, sistematično spremljanje ter vrednotenje rezultatov inšpekcijskega dela, učinkovito usmerjanje procesov in določitev prioritete ter povečanje zadovoljstva javnosti in zaposlenih.

Ob vsem tem pa se moramo zavedati, da je uspeh močno odvisen od vodij. V slovenski javni upravi še ne obstaja celovit model, sistem ali pravilo, ki bi kot osnovni kriterij izbire vodij upošteval osebnostni potencial za vodenje. Osebnostni potencial za vodenje se ne ugotavlja niti za primer razvoja vodij. Prav tako nimamo sistema oziroma nabora primernih kompetenc javnih uslužbencev niti kompetenčnega modela, ki bi bil primeren za posamezno vrsto javnih uslužbencev, niti kompetenčnega profila vodij, s katerim bi preverjali njihovo kompetenčnost (Stare in Seljak, 2006:8). Z zadnjo dopolnitvijo ZIN-a v letu 2007 je glavni inšpektor dobil še večje pristojnosti v smislu zagotavljanja učinkovitosti izvajanja inšpekcijskega nadzora. Glavni inšpektor mora zagotoviti končne cilje t.j. učinkovit nadzor . Če mu to ne uspe, naj ne bi opravljal tako pomembne družbene funkcije (Bostič 1997:61)

### 5.1. c) Prikaz kadrovske zasedenosti inšpektoratov.

**Tabela 5.4: Prikaz kadrovske zasedenosti inšpektoratov.**

<b>INŠPEKTORAT</b>	<b>Kadrovska popolnjenost</b>	<b>OPOMBA</b>
<b>IRSSŠ</b>	Potreba po kadrovski okrepitvi	
<b>IRSKM</b>	Potreba po kadrovski okrepitvi	
<b>IRSKGH</b>	Potreba po kadrovski okrepitvi	
<b>IRSOP</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRDS</b>	Potreba po kadrovski okrepitvi	
<b>PIRS</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>ZIRS</b>	Potreba po kadrovski okrepitvi	

Zaradi sklepov Vlade RS o omejevanju zaposlovanja v javni upravi, vedno večjega obsega dela in dodatnih pristojnosti nadzora, so vsa leta prisotni problemi zaposlovanja novih uslužbencev, zlasti inšpektorjev. Inšpektorsko delo ni ustrezno ovrednoteno in zanimivo za strokovnjake raznih strok (npr. pravnike), saj se opravlja predvsem na terenu, pooblastila

inšpektorjev so vse večja, od 1. 1. 2005 pa je inšpektorat tudi prekrškovni organ prve stopnje. Temu sledi, da je potrebnih veliko naporov za pridobitev ustreznega kadra. Ker je delo inšpektorjev terenske narave, je to tudi eden od motečih elementov, ko se posamezniki odločajo za opravljanje dolžnosti inšpektorja. Pri vsem tem se postavlja vprašanje, kako sploh pridobiti v inšpekcijske organe primerne strokovnjake. Javni razpisi se v posameznih primerih pokažejo kot neučinkoviti, zaposlovanje ni privlačno, ker je preveč odgovorno in neustrezno finančno ovrednoteno.

#### 5.1 d) Podatki o opisu pogojev dela v posameznih inšpektoratih

**Tabela 5.5: Podatki o opisu pogojev dela v posameznih inšpektoratih**

<b>INŠPEKTORAT</b>	<b>Kakšni so pogoji dela</b>	<b>OPOMBA</b>
<b>IRSŠŠ</b>	<b>Nepopolni pogoji za delo</b>	
<b>IRSKM</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRSKGH</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRSOP</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRDS</b>	<b>Niso ustrezni pogoji za delo</b>	
<b>PIRS</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>ZIRS</b>	<b>Ni podatka</b>	

Inšpektorji za opravljanje svojega poslanstva potrebujejo tudi ustrezne delovne pogoje. Iz poročil je mogoče razbrati, da v posameznih primerih inšpektorati nimajo ustreznih delovnih pogojev: kot je neustrezen vozni park, premalo urejena informacijska in tehnološka podpora, v danih primerih pa tudi ni zagotovljena primerna varnost inšpektorjev kljub določilom ZIN, da pri izvajanju inšpekcijskega nadzora organi za notranje zadeve - policija nudijo ustrezno asistenco.

## 5.1 e) Podatki o dodatnem izobraževanju in usposabljanju inšpektorjev.

TABELA 5.6: Podatki o dodatnem izobraževanju in usposabljanju inšpektorjev.

<b>INŠPEKTORAT</b>	<b>Dodatno izobraževanje in usposabljanje (navedeno v poročilu DA/NE)</b>	<b>OPOMBA</b>
<b>IRŠŠŠ</b>	<b>Da</b>	
<b>IRSKM</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRSKGH</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRSOP</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRDS</b>	<b>Da</b>	
<b>PIRS</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>ZIRS</b>	<b>Da</b>	

Na tej ravni je izobraževanje in usposabljanje pomemben faktor, ki pripomore učinkovitosti. Od inšpektorjev se zahteva, da izpolnjujejo določene strokovne pogoje, ki se pridobijo v ustreznih strokovnih šolah in skozi delovne izkušnje. Pri inšpektorjih se zahteva profesionalnost. Inšpektorji morajo imeti opravljen strokovni izpit za opravljanje inšpekcijskega nadzorstva.

Ker gre za profesionalce pomeni, da so tudi oblike njihovega delovanja dokaj stalne in imajo v organizacijah priznan pomen ter dokajšnjo stopnjo samostojnosti (Kavčič 1999:51).

Izhajajoč iz dejstva, da inšpektorji morajo biti sposobni reševati tudi določena pravna vprašanja, kar pripomore k učinkovitosti inšpekcijskega nadzora, lahko to predstavlja za posameznega strokovnjaka - inšpektorja tudi breme, predvsem za tiste inšpektorje, ki niso bili deležni pravne predizobrazbe. Zato si jo morajo pridobiti z dodatnim izobraževanjem in usposabljanjem med delom.

Izobraževanje je za današnjo organizacijo nuja za organizacijo prihodnosti pa je tudi vrednota in del njene kulture (Merkač-Skok 2005:167). Ta element morajo inšpektorati nedvomno upoštevati.



## 5.1 f) Opis podatkov o preventivnem delovanju

TABELA 5.7: Opis podatkov o preventivnem delovanju

<b>INŠPEKTORAT</b>	<b>Obstajajo oblike preventivnega delovanja (so ali niso navedene v poročilu)</b>	<b>OPOMBA</b>
<b>IRSSŠ</b>	<b>Da</b>	
<b>IRSKM</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRSKGH</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRSOP</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRDS</b>	<b>Da</b>	
<b>PIRS</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>ZIRS</b>	<b>Ni podatka</b>	

O preventivnem delovanju inšpekcijskih organov določa 33 člen ZIN-a, ki predpisuje načine izvajanja preventivnega delovanja, v katere sodi:

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

Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora, odkrije nepravilnosti in oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep, najprej le ustno opozori na nepravilnosti ter na njihove posledice in določi rok za njihovo odpravo.

Svoje ugotovitve, izrečeno opozorilo ter rok za odpravo pomanjkljivosti navede v zapisniku.

Če nepravilnosti niso odpravljene v določenem roku, izreče inšpektor druge ukrepe v skladu z zakonom. Med preventivno delovanje bi nedvomno sodilo tudi podajanje pripomb in predlogov pri pripravi gradiv za sprejemanje zakonov.

Iz poročil je v posameznih primerih razvidno preventivno delovanje kot redno delo inšpekcijskih služb.

## 5.1 h) Sodelovanje z drugimi inšpektorati

**TABELA 5.8: Sodelovanje z drugimi inšpektorati**

<b>INŠPEKTORAT</b>	<b>Sodelovanje z drugimi inšpektorati (DA)</b>	<b>OPOMBA</b>
<b>IRSŠŠ</b>	<b>Da</b>	
<b>IRSKM</b>	<b>Da</b>	
<b>IRSKGH</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRSOP</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>IRDS</b>	<b>Da</b>	
<b>PIRS</b>	<b>Ni podatka</b>	
<b>ZIRS</b>	<b>Da</b>	

Iz poročil je razvidno, da je sodelovanja med inšpektorati povprečno. Do sodelovanja med inšpekcijami v glavnem prihaja predvsem zaradi določenega predpisa ali pa je to sodelovanje razlog po sili razmer. Inšpekcijski svet še ni vzpostavil svoje vloge v cilju sodelovanja in koordinacije med inšpektorata kar predpisuje Poslovník inšpekcijskega sveta. Torej je medsebojno sodelovanje v večini primerov predvsem odvisno od odobritve vodstev inšpektoratov.

## 6 SKLEPNE UGOTOVITVE

Razvoj slovenske javne uprave gre v smeri večanja vloge managementa v upravi, večji učinkovitosti ter usmerjenosti k rezultatom in k strankam uprave (Ferfila 2002: 86). Organizacije javne in državne uprave so navadno velike, učinkovit nadzor njihovega delovanja pa je otežen. Notranji nadzor je pogosto neučinkovit: tisti, ki ga opravljajo, pogosto ne poznajo področij nadzora dovolj dobro ali pa ga poznajo predobro, da bi bili sposobni ali pripravljeni sprožiti sankcije nad njimi (Blondel v Žurga, 2001:19).

Inšpekcijski nadzor predstavlja pomembno upravno funkcijo, saj po eni strani zagotavlja nadzor nad izvrševanjem sprejetega pravnega reda, po drugi strani pa nudi povratne informacije, ki omogočajo upravi, da se seznaní z učinki sprejetih predpisov ter oblikuje ustrezne spremembe in ukrepe. Inšpekcijsko nadzorstvo je kot upravna funkcija, ki ima izrazit oblastni značaj, saj ima za cilj ohranitev sistema, obenem pa je to tudi izvršilna funkcija državne uprave. Inšpekcijski nadzor mora biti zato ustrezno organiziran in posebej zakonsko urejen. V naši državi je to področje urejeno s sistemskim zakonom o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), ki ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom.

Pomembno in učinkovito sredstvo nadzora in sredstvo, s katerim preprečujemo arbitrarnost nastopanja, predstavlja načelo zakonitosti. Po tem načelu lahko uprava opravlja svoje funkcije na podlagi in v mejah ustave in zakonov. Načelo zakonitosti je poleg načela samostojnosti eno izmed temeljnih načel delovanja uprave in je urejeno tudi v ustavi. Kljub temu pa v praksi prihaja do kršitev tega načela, saj so organi uprave aktivni na najrazličnejših področjih družbenega življenja in že sam obseg zadolžitev ustvarja možnosti za nepravilnosti ter napake pri delu. Tudi za inšpekcijsko nadzorstvo velja, da utegnejo biti koristna tudi spoznanja in izkušnje pri uvajanju sodobne organizacijske paradigme v javno upravo: decentralizacija kot splošen princip, s centralizacijo najbolj vitalnih funkcij, fleksibilnost organizacijske zgradbe, zmanjševanje hierarhičnih ravni in bolj položna hierarhična piramida, razvijanje in upoštevanje človeških virov, vzpodbujanje inovativnosti itd. (Brejc v Abrahamsberg, 1998: 26). Potrebno je še potrebno, da tudi pogoji dela, sodelovanje med posamezniki in institucijami na vseh nivojih ter način vodenja vplivajo na učinkovitost dejavnosti inšpekcijskega nadzorstva. Zato je potrebno, da se vzpostavi ustrezen sistem. Pojem sistem se najpogosteje opredeljuje

kot celota, sestavljena iz delov, ali celota, ki se loči od svoje okolice. Druga definicija do določene mere vsebuje prvo, saj pojem celote sam po sebi nakazuje na obstoj določenih sestavnih delov. Prva definicija je v raznih različicah v primerjavi z drugo v strokovni literaturi relativno pogosteje zastopana. Vendar pa se v zadnjih desetletjih pojavlja težnja po kumulativnem pogledu, kar pomeni, da se na sistem v istem trenutku gleda kot na celoto, ki je sestavljena iz njenih delov oziroma elementov in na celoto, ki se razlikuje od svoje okolice in hkrati s to okolico v nekem odnosu (Haček 2001: 8). Pri vzpostavljanju sistema in pri organiziranju struktur upoštevamo predvsem centralizacijo in decentralizacijo kot temeljni načeli strukturiranja. Centralizacija je izražena v zahtevi, da se nekaj dogaja na enem mestu oziroma pod enim vodenjem, decentralizacija pa je zahteva, da se ista naloga opravlja na več mestih oziroma pod različnimi vodji (Ivanko 2004:24). Ko govorimo o decentralizaciji inšpekcijskih služb, moramo le te ovrednotiti z vidika teritorialne decentralizacije, upravne decentralizacije ter politične decentralizacije. Centralizacija je potemtakem sistem razmerij med centralnimi lokalnimi državnimi organi, kjer imajo lokalni organi določeno stopnjo neodvisnosti, ki pa se določa z ustavo in zakoni.

Decentralizacija se pojavlja v različnih vrstah in oblikah. Tako glede na obseg decentralizacije govorimo o enotirni in dvotirni decentralizaciji. Enotirna decentralizacija je tista, pri kateri je isti organ pri opravljanju določenih zadev hkrati decentraliziran, v določenih pa centraliziran. V zadevah kjer je centraliziran opravlja te naloge po načelu subdinarnosti pri opravljanju drugih nalog pa uživa določeno stopnjo samostojnosti. V primeru dvotirne decentralizacije pa poleg lokalnih organov v neki enoti obstajajo tudi državni organi, decentralizirani pa drugi. Seveda pa ob povedanem obstaja tudi tretji sistem v katerih sploh ni centraliziranih organov. (Brezovnik in Oplotnik 2003: 15). Velike organizacije potrebujejo centralizem, ker je to v luči vodenja potreba in zahteva za obvladovanje organizacije. Inšpekcijski organi bi morali težiti k centraliziranemu vodenju.

## Verifikacija hipotez in zaključne misli

V okviru posameznih poglavij sem z različnimi metodološkimi pristopi prikazal argumente in podal zaključek, najbolj hipotezo, da je sistemski Zakon o inšpekcijskem nadzoru zagotovil normativno urejenost delovanja inšpekcijskih služb, kljub temu pa še vedno obstaja dilema o (de)centralizaciji urejenosti inšpekcijskih organov v državi, **potrdim**.

Z opisom in vpogledom v delovanje posameznih inšpektoratov, prikažem in **potrdim** hipotezo, da na doseganje učinkovitosti inšpekcijskih služb vpliva poleg dejavnikov, ki se jih skuša urejati z normativnim okvirjem, še cela vrsta (kvalitativnih) dejavnikov znotraj posameznega inšpekcijskega organa.

V zvezi z zadnjo hipotezo, ki jo ravno tako **potrjujem** in govori o tem, da je pri vzpostavljanju večje učinkovitosti inšpekcijskih organov potrebno tudi upoštevati kvalitativne dejavnike, kot so primerna struktura organiziranosti inšpektoratov, kadrovska zasedenost, pogoji dela in vodenje inšpektoratov na podlagi katerih se izboljšuje učinkovitost nadzora, sem poleg tega pridobil določena spoznanja, kar tudi zame pomeni nov korak pri preučevanju konkretne tematike, zato sem nanizal nekatere sklepne misli, ki naj bi pripomogle k večji učinkovitosti inšpekcijskih služb.

Pri uveljavljanju novih zamisli je potrebno upoštevati vrednostni sistem družbenega okolja in delovne sredine. Težko je opredeliti ustrezno metodo zajemanja statističnih podatkov, ki bi omogočala primerjavo uspešnosti po posameznih področjih dela. Zaradi velikih razlik v materialni zakonodaji na posameznih področjih glede na pooblastila za nadzor in možnosti za izrek ustreznih inšpekcijskih ukrepov, se ti pogoji za učinkovito delovanje inšpektorjev od področja do področja zelo razlikujejo. Poleg tega pa so izjemno velike tudi razlike glede na pripadanje novih prijav domnevnih kršitev predpisov. Tako nam statistični podatki o vodenih postopkih nadzora in številu izrečenih ukrepov lahko služijo le za primerjalno analizo izvedenih dejavnosti na posameznem delovnem področju glede na pretekla poročevalna obdobja.

Če se bodo izboljšali kvantitativni dejavniki, ki so bili predstavljeni v nalogi (organiziranost inšpektorata, pogoji dela, kadrovska zasedba, dodatno izobraževanje in usposabljanje, preventivno delovanje, sodelovanje z drugimi inšpektorati), bo učinkovitost inšpektoratov

večja. Za izboljšanje delovanja inšpekcijskih služb ne zadostuje samo sprejetje zakona, država mora zagotoviti tudi ustrezne pogoje za delo inšpekcijskih služb.

Če strnem in poskušamo opredeliti temeljne ukrepe, ki so potrebni za doseg osnovnega poslanstva in ciljev inšpekcijskih služb, so ti sledeči:

Iz političnega vidika v nobenem primeru ne bi smeli inšpekcijskih služb izkoriščati za uresničevanje strankarskih interesov ali za določena nezakonita dejanja posameznikov in združb v družbi in vse to pripisati inšpekcijskim organom kot neuspeh in neučinkovitost.

Pri nadzoru nad izvajanjem zakona se inšpektorji odločajo hitro in preudarno brez posvetovanj. Zato morajo biti ustrezno in strokovno usposobljeni in poznati materijo, ki jo inšpicirajo. V času inšpekcijskega postopka morajo sprejemati ukrepe, pisati odločbe, zapisnike, ki vsebujejo izrek, da pritožba na odločbo ne zadrži njene izvršitve. Z nestrokovnim delom in nestrokovnimi odločitvami lahko inšpektorji povzročijo nepopravljivo škodo, zaradi česar so za posledice, ki nastanejo, disciplinsko, materialno, kazensko in moralno odgovorni. Zato je potrebno opraviti dodatne zaposlitve in kadrovske okrepiti inšpekcijske organe, ki so odgovorni za nadzor nad izvajanjem zakonodaje s posameznega področja.

Znotraj posameznih inšpektoratov je potrebno opraviti in pripraviti pregled nad obstoječimi strokovnjaki na posameznih področjih in jih pritegniti k sodelovanju tako na nacionalni kot lokalni ravni. Potrebno je pripraviti predlog za izboljšano organizacijo in morebitno prerazporeditev nalog, ugotoviti tudi kakšne potrebe po znanju in usposobljenosti potrebujejo inšpektorji in temu primerno organizirati dodatno izobraževanje in usposabljanje. Le strokovno usposobljen inšpektor bo užival ugled in avtoriteto in bo moralno neobremenjen (nepodkupljiv), ki bo pripravljen opravljati svoje delo tudi zunaj rednega delovnega časa, če bodo ljudje ogroženi.

Oceniti in preučiti ocene tveganja za delovno mesto inšpektorjev in zagotoviti ustrezno osebno varovalno opremo, in ustrezne varovalne mehanizme za zaščito in varnost pri delu.

Na posameznih inšpekcijskih področjih je potrebno ugotoviti in pojasniti določene pravne praznine, različna podvajanje in nasprotujoče si zahteve, ki izvirajo iz zakonodaje, predlagati rešitve k pravilni razlagi zakonodaje in morebitni spremembi zakonodaje ali predstaviti

drugačno organizacijo inšpekcijskih organov. Vzpostaviti sistem organizacije skupnih inšpekcijskih pregledov in skupnih inšpekcijskih akcij (skupne letne inšpekcijske akcije). Opraviti pregled ter obravnavo primerov dobre prakse inšpekcijskih organov.

Informacijsko, tehnološko in tehnično opremiti inšpektorje za opravljane osnovnega poslanstva, (kupiti dodatne prenosne računalnike s potrebno programsko opremo/zbirkami podatkov za učinkovitejše delo na terenu in zagotoviti njihovo uporabo v inšpekcijskih organih, sprejeti ustrezní akt za dodelitev te opreme v uporabo in določiti obveznosti glede načina in namena uporabe ter vzdrževanja), ugotoviti druge potrebe in zagotoviti druge nujne tehnične pripomočke (kamere, foto aparati itd.).

V samih inšpektoratih je potrebno poenotenje ravnanja inšpekcijskega organa v smislu, da se pripravijo določeni metodološki standardi in postopki za delo, pripravijo razni sezname zadev nadzora (vprašalniki, kontrolni listi, odločbe, zapisniki itd.) za lažje delo inšpektorjev na področjih, ki so v pristojnosti posameznih inšpektoratov.

Vzpostaviti izmenjavo informacij, elektronsko povezovanje v smislu izboljšanja elektronskega povezovanja inšpektorjev iz različnih inšpekcijskih organov ter pripraviti skupno spletno stran (dostop z uporabniškimi imeni in gesli).

Za učinkovito inšpekcijsko nadzorstvo je tako potrebna strokovna organizacijska in tehnična usposobljenost ter zainteresiranost za učinkovito nadzorstvo. Inšpekcijskim službam je potrebno tudi nuditi pomoč pri izvajanju njihovega poslanstva ter tudi pozitivno prikazati vlogo inšpekcijskih služb v javnosti.

## 7 LITERATURA IN VIRI

### 7.1 Literatura

- Abrahamsberg, Niko (1998): Zbornik znanstvenih razprav (IV. dnevi Slovenske uprave Visoka upravna šola, Ljubljana, prispevek dr. Miha Brejc, Slovenska uprava ob koncu tisočletja).
- Andoljšek, Žiga in Janko Seljak (2005): Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Brejc, Miha (1998): Strukturalna in funkcionalna analiza inšpekcijskih služb v Sloveniji. Peti dnevi slovenske uprave Portorož: Visoka upravna šola.
- Brejc, Miha (2004): Ljudje in organizacija v javni upravi. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Brezovnik, Boštjan in Žan Oplotnik (2005): Fiskalna decentralizacija v Sloveniji, Lex, Lokalis, Maribor.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2004): Upravna kultura, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2003): Globalizacija in državna uprava. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bostič Alojz, Košir Matej, Rajh Vekoslav (1997): Etika Upravnega dela. Ljubljana: NUK.
- Bostič, Alojz (2000): Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev. Grosuplje: Založba Mondena.
- Bostič Alojz, Filli Boris, Nussdorfer Milan (1981): Zakonitosti in oblike nadzora ter organiziranost in nastopanje organov za inšpekcijsko nadzorstvo, 1. del. Ljubljana: Center za samoupravno normativno dejavnost.
- Bostič, Alojz (1986): Družbeni nadzor in vloga inšpekcij v SFRJ. Ljubljana: ČZ Uradni list SRS.
- Bučar, France (1981): Upravljanje. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Cijan, Rafael in Božo Grafenauer (1993): Državna uprava, posebni del. Maribor: Visoka upravna šola.
- Cijan, Rafael in Božo Grafenauer (2002): Upravno pravo, splošni del. Univerza v Mariboru: Pravna fakulteta.
- Colnar, Marko (2006): Kako do prenove slovenske uprave. Ljubljana: Založba GV.



- Dujič, Slobodan (1996): 2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava - Kontrolni mehanizmi za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja (s poudarkom na inšpekcijski kontroli). Rogaška Slatina: Inštitut za javno upravo.
- Florjančič, Jože (1995): Operativni management. Kranj: Moderna organizacija.
- Ferfila, Bogomil (2002): Ekonomski vidiki javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grad Franc, Kaučič Igor, Ribičič Ciril, Kristan Ivan (1999): Državna ureditev Slovenije - tretja spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Uradni list RS.
- Grafenauer, Božo in Rafael Cijan (2004): Upravni postopek. Maribor: Univerza Maribor.
- Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik (2006): Javna uprava. Maribor: Pravna fakulteta, Univerza v Mariboru.
- Gričar, Jože in Sebastijan Piskar (1988): Sistemski inženiring. Ljubljana – Kranj: Zavod za organizacijo poslovanja.
- Guy, Peters (2001): The politics of Bureaucracy. New York: Routledge.
- Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro in Irena Bačlija (2007): Sodobni uslužbenski sistemi. Ljubljana: FDV.
- Haček, Miro (2005): Politika birokracije. Ljubljana: Modrijan.
- Hughes, Owen E. (2003): Public Management & Administration: An Introduction. New York: Palgrave Macmillan.
- Ivanko, Štefan (2004): Temelji organizacije. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kavčič, Bogdan (1999): Poslovanje v javnem sektorju. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
- Kladošek, Roman (2002): Nova ureditev inšpekcijskega nadzora. Nova zakonodaja o državni upravi. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Lipovec, Filip (1987): Razvita teorija organizacije. Maribor: Založba obzorja.
- Merkač-Skok, Marjana (2005): Osnove managementa zaposlenih. Koper: Fakulteta za management.
- Mesec, Blaž (1998): Uvod v kvalitativno raziskovanje v socialnem delu. Ljubljana: Visoka šola za socialno delo.
- Mihelčič, Miran (2003): Organizacija in ravnateljstvo. Ljubljana: Fakulteta za računalništvo in informatiko.
- Možina, Stane in skupina avtorjev (1994): Management. Radovljica: Založba Didakta.

- Nemeč, Tomislav (2003): Uspešnost v javni upravi – kaj in kako meriti. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Deseti dnevi slovenske uprave Portorož 2003.
- Pečar, Janez (1991): Neformalno nadzorstvo. Radovljica: Didakta.
- Pečar, Zdravko in Srečko Devjak (1998): Razvoj managementa s poudarkom na boljših metodah odločanja. Peti dnevi slovenske uprave Portorož: Visoka upravna šola.
- Pusič, Eugen (1995): Upravna znanost, izbor radova. Zagreb: Naklada Naprijed d.d..
- Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš (1994): Državna uprava – vloga, položaj, organizacija, delovanje. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Setnikar Cankar, Stanka in Maja Klun (2006): Značilnosti javnega sektorja v Sloveniji in ugotavljanje njegove učinkovitosti. Ljubljana: Fakulteta za upravo (prispevek Pečar Zdravko in Gramc Boris, Učinkovitost in uspešnost upravnih enot: analiza umetne inteligence).
- Stare, Janez in Janko Seljak (2006): Vodenje ljudi v upravi: povezanost osebnostnega potenciala za vodenje z uspešnostjo vodenja. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Strojnik, Tone (1996): Inšpekcijsko nadzorstvo. Ljubljana: Visoka šola za zdravstvo.
- Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005 (2003): Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Širc, Alojz (2000): Slovenska šolska inšpekcija in kakovost dela šol. Ljubljana: Sodobna pedagogika 4/2000.
- Šmidovnik, Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. Ljubljana: Univerza Edvarda Kardelja Ljubljana.
- Tavčar, Mitja I. (1996): Razsežnosti managementa. Ljubljana: Tangram.
- Tavčar, Mitja I. (2005): Management ekspertnih organizacij. Koper: Fakulteta za management Koper.
- Turk, Alenka (2004): Inšpekcijski nadzor na upravnem področju kmetijstva. Ljubljana: Magistrsko delo.
- Virant, Grega (1998): Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: VUŠ.
- Vila, Antun (1994): Organizacija in organiziranje. Kranj: Moderna organizacija.
- Vlaj, Stane (2006): Teorija javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo Ljubljana.
- Vlaj, Stane (1999): Občinske inšpekcije. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki šoli.
- Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

## **7.2 Internetni viri:**

**Internet 1:** Direktno nadzorovanje, dostopno na [http://www.fraw.org.uk/library/005/gn-irt/glossary.html#directed\\_surv](http://www.fraw.org.uk/library/005/gn-irt/glossary.html#directed_surv) (17. 1. 2008).

**Internet 2:** 51. seja Državnega sveta, dostopno na <http://www.ds-rs.si/?q=node/93> (19. 10. 2007).

**Internet 3:** Petrovčič Peter, Inšpektor Virant, dostopno na <http://mladina.si.tednik/200702/članek/slo-inšpekcije> (12. 2. 2008).

**Internet 4:** Ministrstvo za javno upravo, dostopno na [www.mju.gov.si](http://www.mju.gov.si) (10. 1. 2008).

**Internet 5:** Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport, dostopno na <http://www.mss.gov.si> (16. 12. 2007).

**Internet 6:** Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije, dostopno na <http://www.mk.gov.si> (12. 1. 2008).

**Internet 7:** Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano, dostopno na <http://www.mkgp.gov.si> (10. 1. 2008).

**Internet 8:** Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, dostopno na <http://www.iop.gov.si> (2. 2. 2008).

**Internet 9:** Inšpektorat Republike Slovenije za delo, dostopno na <http://www.id.gov.si> (12. 1. 2008).

**Internet 10:** Prometni inšpektorat Republike Slovenije, dostopno na <http://www.pi.gov.si> (13. 2. 2008).

**Internet 11:** Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, dostopno na <http://www.mz.gov.si> in Zbirno poročilo o delu Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije v letu 2005 (10. 11. 2007).

### **7.3 Pravni in drugi dokumenti**

- Leksikon Cankarjeve založbe - Družboslovje, Ljubljana, 1984.
- Poročevalec Državnega zbora RS, št. 54/2001.
- Ustava RS, Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 in 68/06.
- Zakon o splošnem pravnem postopku (Ur. l. RS, št. 24/06 UPB2).
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Ur. l. RS, št. 43/2007-UPB-1).
- Uredba o organih v sestavi (Ur. l. RS, št. 58/2003, 45/2004, 86/2004-ZVOP-1, 138/2004, 52/2005, 82/2005, 17/2006, 76/2006, 132/2006, 41/2007).
- Zakon o inšpekciji dela Ur. l. RS, št. 38/1994, 32/1997, 36/2000
- Zakon o šolski inšpekciji (ZSolI) Ur. l. RS, št. 114/2005-UPB1.
- Zakon o zdravstveni inšpekciji /ZZdrI/ Ur. l. RS, št. 59/2006 - UPB2.
- Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS) Ur. l. RS, št. 24/2005-UPB1
- Zakon o državni upravi (ZDU-1)Ur.l. RS, št. 113/2005-UPB4, 126/2007-ZUP-E
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ZODPM-C) Ur.l. RS, št. 30/2001 Spremembe: Ur. l. RS, št. 52/2002-ZDU-1
- Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 2004.
- Poslovník inšpekcijskega sveta, dostopno na: [http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/pomembni\\_dokumenti/](http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/).

## 8 PRILOGE

### 8.1 Organogrami posameznih inšpektoratov

#### INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT

Glavni inšpektor		
tajnica glavnega inšpektorja	7 inšpektorjev za šolstvo 2 inšpektorja za šport	podsekretarka

#### ZDRAVSTVENI INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE

