



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR
Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

Podpisnik: Mateja Jaklič
Izdajatelj: Republika Slovenija
Številka certifikata: 8a 59 87 0a 00 00 00 00 56 7d 54 98
Potek veljavnosti: 02.09.2025
Čas podpisa: 12:30, 26.04.2023
Ref. št. dokumenta: 0610-627/2022/10
DOKUMENT JE ELEKTRONSKO PODPISAN

T: 01 478 83 84
F: 01 478 83 31
E: gp.ijs@gov.si
I: www.ijs.gov.si

Številka: 0610-627/2022-10
Datum: 26. 4. 2023

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP)¹, v zadevi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata RS za infrastrukturo, Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju IRSI), ki ga zastopa glavna inšpektorica Patricija Furlan Fon

ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

Inšpekcijski nadzor je bil uveden na podlagi prejete pobude zaradi domnevnih nepravilnosti pri vodenju inšpekcijskega nadzora nad postavitvijo oglasnega panoja.

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP in Zakona o inšpekcijskem nadzoru² in procesnih določb materialnih predpisov.

Inšpekcijski nadzor je na podlagi pregleda prejete dokumentacije in prejetih pojasnil IRSI, v prostorih Inšpektorata za javni sektor (V nadaljevanju IJS) opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.

Upravna inšpektorica je IRSI posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 14. 4. 2023 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS je dne 21. 4. 2023 prejel na zapisnik pripombe št. 06100-6/2023-5 z dne 21. 4. 2023, ki jih je upravna inšpektorica smiselno upoštevala, kot bo to razvidno iz nadaljevanja zapisnika.

1. PRISTOJNOST

Po določbi 307. člena ZUP nadzor nad izvajanjem tega zakona in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, opravlja upravna inšpekcija. Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad izvajanjem upravnega poslovanja organov na podlagi 116. člena UUP.

Prvi odstavek 1. člena ZUP določa, da morajo po ZUP postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajo predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V skladu s 3. členom ZUP se na upravnih področjih, za katera je z

¹ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb.

² Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

2. POBUDA

Pobudnik očita, da je inšpektor za ceste kršil procesna pravila upravnega postopka, ker naj bi uvedel inšpekcijski nadzor še preden je preveril svojo pristojnost v zadevi, saj naj bi šele na ogledu na kraju samem ugotovil, da ni pristojen za nadzor, pri čemer pa bi to lahko ugotovil že na podlagi spletnih grafičnih prikazovalnikov prostora in da bi moral biti z uvedbo nadzora najprej seznanjen prijavitelj, ne pa potencialni zavezanec. Očita tudi, da pred ustavitvijo postopka ni bil seznanjen z ugotovitvami in odgovori potencialnih zavezancev in da bi moral najprej seznaniti o začetku nadzora zavezanca, da je zoper njega uvedel nadzor in podatke pridobiti najprej od njega.

2.1 Normativna ureditev

Inšpektorji so pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni (4. člen ZIN) Inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora samostojno vodi postopek ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem in prekrškovnem postopku. (1. odstavek 18. člena ZIN). Inšpektor mora obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti in vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih najkasneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oziroma ustavitvi postopka. (1. odstavek 24. člena ZIN). V primeru, da je v postopku inšpekcijskega nadzora ugotovljeno, da zavezanec ni storil kršitve zakona ali drugega predpisa, inšpektor ustavi postopek. Postopek se ustavi s sklepom ali v obliki zapisa o ustavitvi postopka na koncu zapisnika o inšpekcijskem pregledu, v primeru vzorčenja pa se to navede na spremni dopis, ko je zavezancu poslan izvid analize. V obrazložitvi sklepa oziroma v zapisniku inšpektor navede obseg opravljenega nadzora in razloge za ustavitve postopka. (1. odstavek 28. člena ZIN) V primeru, da pri postopku inšpekcijskega nadzora nad zavezancem, ki je pravna oseba oziroma samostojna podjetnica oziroma samostojni podjetnik (v nadaljnjem besedilu: samostojni podjetnik), ni prisoten sam samostojni podjetnik oziroma zakoniti zastopnik, statutarni zastopnik ali pooblaščenec zavezanca, lahko inšpektor opravi vsa dejanja v postopku in izvede vse dokaze, ne da bi bila pri tem potrebna navzočnost teh oseb. (3. odstavek 29. člena ZIN).

3. UGOTOVITVE

Iz prejete dokumentacije in pojasnil IRSI izhaja, da je inšpektor dne 18. 8. 2022 uvedel inšpekcijski nadzor, ko je pridobil podatke iz uradnih evidenc (uradni zaznamek št. 06102-613/2022-1 z dne 18. 8. 2022). Nato je na podlagi 78. člena Zakona o cestah (Uradni list RS, št. 106/10 s spremembami, nadalje ZCes-1) po e-pošti opravil poizvedbo na Direkciji RS za ceste v zvezi s predpisanimi soglasji za postavitve oglasnega panoja (dopis št. 06102-613/2022-2 z dne 19. 8. 2022) in dne 19. 8. 2022 prejel odgovor Direkcije. Nadalje je opravljal identifikacijo oziroma iskanje zavezanca, zoper katerega je uvedel nadzor in z dopisoma št. 06102-613/2022-4 in št. 06102-613/2022-5, oba z dne 19. 8. 2022 zahteval posredovanje podatkov o subjektu, ki se oglašuje na objektu za obveščanje in oglaševanje. Dne 31. 8. 2022 in dne 5. 9. 2022 je prejel odgovora na zahtevo. Dne 8. 9. 2022 je opravil vpogled v uradne evidence in določil zavezanca (uradni zaznamek št. 06102-613/2022-8 z dne 8. 9. 2022). Dne 28. 9. 2022 je opravil ogled in o ogledu sestavil zapisnik 06102-613/2022-8 z dne 28. 9. 2022, s katerim je postopek nadzora

ustavil na podlagi 28. člena ZIN. Zapisnik je bil poslan zavezancu dne 28. 9. 2022, osebno na podlagi 87. člena ZUP. Iz vročilnice izhaja, da je zavezanec zapisnik prejel dne 21. 10. 2022.

- Zapisnik je evidentiran kot izhodni dokument, kar ni v skladu z določili 13. točke 6. člena UUP, saj je zapisnik dokument, ki nastane pri delu organa.

Pojasnila IRSI:

»Zapisniki inšpektorjev na terenu se evidentirajo kot izhodni dokumenti, saj se z njimi seznanijo inšpekcijskega zavezanca o ugotovitvah. Tudi če zavezanca ni na kraju samem, kjer bi mu lahko vročali osebno, se le ta vroča po ZUP. Običajno skupaj z zahtevo za razjasnitev, v kolikor gre za ugotovitveni postopek in inšpektor zahteva določene dokaze ali izjave. Pri kontrolnih nadzorih, pa inšpektorji običajno posredujejo le zapisnik z ugotovitvami. Kar je skladno z 10. točko 16. člena, kjer je navedeno, da je izhodni dokument dokument, ki je nastal pri delu organa in ga je organ poslal drugemu naslovniku.

Skladno z 13. točko 6. člena pa je lastni dokument, ki je dokument, ki je nastal pri delu organa in ga organ ni poslal drugemu naslovniku. Zapisnik torej po svoji »vrednosti« in vsebini ni lastni dokument, saj se skladno z 74. členom ZUP o pomembnejših dejanjih v postopku sestavi zapisnik. Skladno z 29. členom ZIN, ki med drugim določa da se inšpekcijski nadzor lahko predhodno najavi, sicer usmerja inšpektorja k izvedbi nadzora na tak način, sicer pa ga ne zavezuje. Na terenu se pogosto zgodi (ker je narava in predmet nadzora inšpektorja za ceste specifična), da se opravi nadzor brez udeležbe inšpekcijskih zavezancev, zapisnik o ugotovitvah pa se nato posreduje naknadno v izjasnitev. Zato menimo, da je predlagana nepravilnost neutemeljena in je omenjeni zapisnik 06102-613/2022-9 pravilno evidentiran in vročen.«

- Stališče upravne inšpektorice: Inšpektor je opravil inšpekcijski nadzor na terenu na podlagi določb 3. odstavka 29. člena ZIN (brez prisotnosti zavezanca). O opravljenem dejanju je sestavil zapisnik o izrednem inšpekcijskem pregledu, ki ga je osebno vročil zavezancu. Iz 4. odstavka 29. člena ZIN izhaja, da inšpektor vroči zavezancu **poziv in zapisnik**. V pozivu navede, da se o ugotovitvah v določenem roku (ki ni krajši od 48 ur) lahko pisno ali ustno izjavi o ugotovljenih dejstvih in okoliščinah. V konkretnem primeru je inšpektor že vročil zapisnik zavezancu neposredno, vendar pa v zapisniku št. 06102-613/2022-8 z dne 28. 9. 2022 ni navedena pravna podlaga za vročanje le-tega zavezancu oziroma iz njega ne izhaja, da je bil zavezanec poučen o pravicah, ki jih ima na podlagi 4. odstavka 29. člena ZIN. Iz zapisnika namreč izhaja zgolj, da je bil zavezancu poslan, da se seznanijo z njegovo vsebino. Zato bi bilo smiselno, da bi inšpektor zavezancu poslal poziv (izhodni dokument), kateremu bi priložil zapisnik (lastni dokument).

V zapisniku *izrednega inšpekcijskega pregleda pri zavezancu A d.o.o., ...* je navedeno, da se nadzor opravlja na Mejnem prehodu Dragonja ter da se nadzor opravlja brez prisotnosti zavezanca. Zapisnik je napisan v e-obliki, natisnjen in podpisan lastnoročno s strani inšpektorja.

- Glede na zgoraj navedeno in oblikovne značilnosti zapisnika ni jasno, kje točno se je zapisnik sestavljal: ali na terenu, ali kasneje v prostorih (je natipkan, vsebuje fotografije terena, ki niso samostojno priložene zapisniku kot priloge, ampak so vnesene v tekstualni del zapisnika, je natisnjen in nato lastnoročno podpisan, opremljen z žigom organa).

Pojasnila IRSI:

»Inšpektorji Inšpektorata RS za infrastrukturo so ustrezno opremljeni z prenosnimi računalniki, mobilnimi telefoni z ustrezno količino mobilnih podatkov ter prenosnimi tiskalniki, ki omogočajo nemoteno delo inšpektorjem na terenu. Poleg tiskanja je inšpektorjem na terenu omogočen dostop do evidenc ter drugih podatkov, dostopnih preko interneta (zemljiška knjiga, e-RISK, WEPS, druge aplikacije in pomagala za popolno ugotovljeno dejansko stanje). Omenjena orodja in oprema omogoča popolno delo in izvedbo nadzora na način kot ste ga zaznali v inšpekcijskem postopku, ki je predmet nadzora. Inšpektorat se še posebej trudi in prizadeva, da bi inšpektorji čim hitreje prevzeli brezpapirni način dela, zato se tudi v prihodnosti inšpektorat usmerja v razvoj in uporabo tehnologij, ki to omogočajo.»

- Stališče upravne inšpektorice: Na podlagi pojasnil IRSI ni ugotovljenih kršitev v zvezi z navedbo kraja, kjer se je zapisnik sestavljal, zato upravna inšpektorica očitke umika.

V zapisniku je naveden obseg opravljenega nadzora in razlogi za ustavitev postopka. Navedeno je, da »je na terenu ugotovljeno, da /.../ in se uporablja izven območja državne ceste. Iz navedenega sledi, da inšpektor za ceste nima pristojnosti obravnave obravnavanega objekta za obveščanje in oglaševanje skladno z Zakonom o cestah, saj je postavljen in se uporablja izven varovalnega pasu (območja) državne ceste. /.../ Glede na to, da v inšpekcijskem postopku ni bilo ugotovljenih kršitev 78. člena Zakona o cestah, se inšpekcijski postopek št. 06102-613/2022 »Objekt za obveščanje in oglaševanje /.../, na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru, ustavi.«

Upravna inšpektorica opozarja, da navedba inšpektorja, da nima pristojnosti obravnave objekta, ni ustrezna, saj je inšpektor bil pristojen za nadzor nad tem, ali je objekt oglaševanja postavljen v varstvenem pasu državne ceste ali ne. Dejstvo je, da je ugotovil, da se objekt nahaja izven 25-metrskega pasu, zato ni ugotovil kršitev in je postopek ustavil v skladu s 1. odstavkom 28. člena ZIN. To pa ne pomeni, da je postopek ustavil, ker ni pristojen. Če ne bi bil pristojen bi zadevo odstopil v reševanje pristojnemu organu.

Nadalje je navedel, da »zaradi nepristojnosti obravnave, bo obravnavni objekt za obveščanje in oglaševanje odstopljen v pristojno reševanje pristojnemu inšpekcijskemu organu.«

Iz pojasnil IRSI in zadeve št. 06101-175/2022 izhaja, da je odstop evidentiran v t.i. prijavnem spisu (dokument št. 06101-175/2022-2 z dne 28.9.2022). IRSI pojasnjuje, da »je odstop narejen na podlagi četrtega odstavka 65. člena³ v povezavi z 255. členom⁴ in s prvim odstavkom 233. člena⁵ Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb, nadalje ZUP), in sicer na Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, saj je obravnavani objekt postavljen na kmetijskem zemljišču. Inšpektor je k odstopu še priložil kopijo zapisnika izrednega inšpekcijskega pregleda.«

³ Če organ ni pristojen za sprejem vloge v fizični obliki, za sprejem ustne vloge na zapisnik oziroma na predpisan ali drugače pripravljen obrazec, uradna oseba na to opozori vložnika in ga napoti k pristojnemu organu. Če vložnik kljub temu zahteva, da se njegova vloga ali ustno sporočilo sprejme, je uradna oseba dolžna to storiti. Tako vlogo organ s sklepom zavrne zaradi nepristojnosti.

⁴ Predpisuje postopanje organa druge stopnje v primeru pritožbe, če odločba prve stopnje ni bila izdana.

⁵ O pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdala uprava samoupravne lokalne skupnosti v upravni zadevi iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti, in o pritožbi zoper odločbo, ki jo izda nosilec javnih pooblastil na podlagi predpisa sveta samoupravne lokalne skupnosti, odloča župan.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je inšpektor ugotovil tudi, da se objekt nahaja na kmetijskem zemljišču, vendar te ugotovitve ni navedel v zapisnik. V kolikor je inšpektor menil, da gre hkrati za nedovoljeno gradnjo, glede na namensko rabo zemljišča, bi moral to navesti v zapisnik. Inšpektor je namreč ugotavljal tudi dejansko stanje, ki je v pristojnosti drugega inšpektorata, zato gre v tem delu kvečjemu za prijavo domnevnih nepravilnosti pri postavitvi objekta na kmetijskem zemljišču pristojnemu inšpektoratu. Pravne podlage (1. odstavek 233. člena in 255. člen ZUP), na katere se sklicuje IRSI, zato niso podlaga za odstop zadeve drugemu inšpektoratu. Inšpektor bi odstopil prijavo in zadevo drugemu pristojnemu inšpektoratu na podlagi 3. odstavka 32. člena ZIN, če bi ugotovil, da sploh ni pristojen za obravnavo očitanih nepravilnosti.

3.1 Zaključek

Inšpekcijski postopek je formalno začel, ko je v ta namen opravljeno kakršnokoli procesno dejanje, usmerjeno v razjasnitev dejanskega stanja. V konkretnem primeru je inšpektor vpogledal v uradne evidence, opravil poizvedbe, identificiral zavezanca, ki je pravna oseba in opravil ogled lokacije z meritvami na terenu. Ker kršitev ni ugotovil, je ustavil postopek z zapisnikom (pred tem zaslišanja zavezanca ni opravil, saj se zaslišanje zavezanca ne izvede, če se inšpekcijski postopek zaključi s sklepom o ustavitvi, ker se njegov pravni položaj ne spreminja in ga z zaslišanjem ne more zavarovati⁶). Zavezancu je vročil zapisnik o ustavitvi postopka. Presoja načina ugotavljanja dejanskega stanja pa ni v pristojnosti Upravne inšpekcije. Ugotavljajo se nedoslednosti pri pisanju zapisnika in napačnemu razumevanju instituta odstopa zadeve pristojnemu organu. Očitanih kršitev pa ni ugotovljenih.

4. UKREPI

Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku glavni inšpektorici IRSI, Patriciji Furlan Fon

odreja

- da seznanj pristojne uradne osebe z ugotovitvami nadzora in jih opozori na pravilno uporabo procesnih določb glede seznanjanja zavezancev o ugotovljenih dejstvih in okoliščinah, sestave zapisnikov ter instituta odstopa zadeve pristojnemu organu.

Predstojnica mora poslati obvestilo o načinu izvedbe ukrepa na gp.ijs@gov.si do 15. 5. 2023.

Mag. Mateja Jaklič
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica

⁶ Glej P. Kovač et al.: Inšpekcijski nadzor - razprave, sodna praksa in komentar zakona. Uradni list RS, Ljubljana, 2016, str. 192.

VROČITI:

- Inšpektoratu RS za infrastrukturo, gp.irsigov.si - po e-pošti