



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84

F: 01 478 83 31

E: gp.ijs@gov.si

I: www.ijs.gov.si

Podpisnik: Mateja Jaklič
Izdajatelj: sigov-ce
Številka certifikata: sc 98 21 4d
Potek veljavnosti: 28.10.2020
Čas podpisa: 16:44, 16.11.2016
Ref. št. dokumenta: 0610-429/2015/16

Številka: 0610-429/2015-16
Datum: 16.11.2016

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 - v nadaljevanju ZUP), v zadevi inšpekcijskega nadzora Inšpektorata RS za notranje zadeve, Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana (v nadaljevanju IRSNZ), ki ga zastopa glavni inšpektor mag. Mitja Perko

ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU

Inšpekcijski nadzor IRSNZ je bil uveden kot načrtovani prioritetni inšpekcijski nadzor v skladu z Letnim načrtom dela Inšpektorata za javni sektor za leto 2016¹.

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP, Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13, v nadaljevanju UUP) in materialnih predpisov, ki se nanašajo na procesne določbe.

Inšpekcijski nadzor je na podlagi prejete dokumentacije, ki jo je pridobila v inšpekcijskem nadzoru in dokumentacije, ki jo je prevzela v inšpekcijskem nadzoru neposredno na IRSNZ dne 21.4.2016, opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič. V nadzoru neposredno pri organu sta sodelovala mag. Mitja Perko, glavni inšpektor IRSNZ in inšpektorica Lavra Bezovnik.

Upravna inšpektorica je predstojniku IRSNZ dne 14.10.2016 posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru, št. 0610-429/2015-11 z dne 14.10.2016 z namenom, da se z vsebino ugotovitev predhodno seznani in nanj poda morebitne pripombe, pojasnila. Upravna inšpektorica je dne 24.10.2016 prejela priporočeno po pošti pripombe na Osnutek zapisnika s strani konkretnega inšpektorja in zahtevo za zaslišanje inšpektorja. Upravna inšpektorica je s tem v zvezi inšpektorja in njegovega predstojnika dne 24.10.2016 pisno seznani, da v upravnem inšpekcijskem nadzoru ne obravnavamo pripomb posameznega javnega uslužbenca, temveč pripombe, ki jih poda organ oz. zanj predstojnik, zato jih lahko vključijo v skupne pripombe organa. Hkrati sta bila seznani, da je upravna inšpekcija specializirana služba notranjega nadzora institucij v RS, kadar te odločajo o pravicah, obveznostih, pravnih koristih fizičnih in pravnih oseb, zato tudi postopek nadzora upravne inšpekcije ni upravni postopek,

¹ Inšpektorat za javni sektor (v nadaljevanju IJS) je prejel več pobud za izvedbo upravnega nadzora nad postopanjem inšpektorjev IRSNZ na nekaj upravnih področjih nadzora inšpektorjev IRSNZ, zato so bile le-te vključene v Letni načrt dela IJS za leto 2016 in s tem združene v okvir načrtovanih prioritetnih inšpekcijskih nadzorov upravne inšpekcije IJS. IJS je prejete pobude evidentiral pod številkami 0610-160/2013, 0610-414/2015, 0610-429/2015 in 0610-185/2016. V upravnem inšpekcijskem nadzoru se je upravna inšpektorica osredotočila le na očitke, ki se nanašajo na domnevne kršitve procesnih pravil ter določbe upravnega poslovanja organa.

ampak poseben postopek, za katerega velja posebna ureditev in v katerem se nadzoruje izvajanje predpisov.

Upravna inšpektorica še dodatno pojasnjuje, da je zavezanec v upravnih inšpekcijskih nadzorih institucija in zanjo njen predstojnik (ne posamezni uslužbenec). Ukrepi upravne inšpekcije se zato izrekajo predstojniku organa, ki je tudi objektivno odgovoren za njegovo zakonito poslovanje. V kolikor se v upravnem inšpekcijskem nadzoru ugotovijo nepravilnosti, predstojnik sprejme odredene ukrepe. Zaradi navedenega posledično v upravnem inšpekcijskem nadzoru ne bo in ne more biti upoštevana zahteva uslužbenca IRSNZ za njegovo zaslišanje s strani upravne inšpektorice. Upravna inšpektorica predstojniku organa nadzora pojasnjuje, da so ugotovitve upravne inšpekcije tudi inštruktažnega pomena, ki naj bi služile predstojniku organa, da poslovanje organa (tako v smislu upravnega postopka, kot v smislu izvajanja upravnega poslovanja po UUP) uskladi v skladu s pravili in teoretičnimi stališči razlag predpisov, ki naj bi jih organi v upravnem poslovanju (ZUP in UUP) izvajali. Določene zaključke je upravna inšpektorica oprla tudi na teorijo upravnega prava, ki določene zakonske določbe razlaga po namenu.

S strani predstojnika IRSNZ je IJS dne 25.10.2016 prejel pripombe na ugotovitve o opravljenem nadzoru. Upravna inšpektorica je pripombe smiselno upoštevala, kot je to razvidno iz nadaljevanja tega zapisnika.

I. UVOD

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 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. ZUP pa se uporablja tudi v primeru, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev.

Pristojnost upravne inšpekcije obsega nadzor nad izvajanjem procesnih določb upravnega postopka, kot je to opredeljeno v določbah ZUP in nad določbami materialnih predpisov, v kolikor slednji na podlagi 3. člena ZUP vsebujejo procesne določbe ter nad določbami UUP. Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov.

Inšpektorji s področja notranjih zadev nadzorujejo izvajanje materialnih predpisov na podlagi in po postopku, ki je določen:

- z materialnimi predpisi,
- z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN)²
- z ZUP.

Tri izmed področij, ki so v pristojnosti nadzora inšpektorjev IRSNZ, in so bila predmet nadzora upravne inšpekcije, so tudi:

- področje orožja in s tem delovanja in varnosti strelišč na podlagi Zakona o orožju (v nadaljevanju ZOro-1)³,
- področje detektivske dejavnosti na podlagi Zakona o detektivski dejavnosti (v nadaljevanju ZDD-1)⁴,
- področje nadzora tajnih podatkov na podlagi Zakona o tajnih podatkih (v nadaljevanju ZTP)⁵

II. UGOTOVITVE

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

³ Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo in 85/09

⁴ Uradni list RS, št. 17/11

⁵ Uradni list RS, št. 87/2001, 48/2003 - skl. US, 101/2003, 28/2006, 9/2010, 60/2011

1. PODROČJE NADZORA NAD STRELIŠČI V RS

1.1 Očitki pobudnikov

Inšpektorat za javni sektor (v nadaljevanju IJS) je prejel več pobud za izvedbo upravnega nadzora nad postopanjem IRSNZ pri nadzoru strelišč v Republiki Sloveniji, v katerih pobudniki očitajo, da naj bi inšpektorji IRSNZ v nadzorih strelišč postopali domnevno nezakonito, pri čemer naj bi neenako obravnavali zavezanke v inšpekcijskih nadzorih različnih strelišč (civilna strelišča, druga strelišča in dejavnosti na streliščih), odredili neustrezne ukrepe glede na ugotovljeno dejansko stanje oziroma odredili prepovedi tekmovanj brez izvedbe dokazov.

1.2 Zakonska ureditev področja

Upravne inšpekcijske postopke nadzora nad strelišči vodijo inšpektorji na podlagi določb temeljnega predpisa ZOro-1, v primerih, ko ta ne določa posebnih pravil vodenja upravnega inšpekcijskega postopka, pa se subsidiarno uporabljata ZIN in ZUP.

ZOro-1 ureja pravice in obveznosti posameznikov, pravnih oseb in samostojnih podjetnikov posameznikov (v nadaljevanju: podjetnik) v zvezi z orožjem, z namenom varovanja življenja, zdravja in varnosti ljudi ter javnega reda. (1. odstavek 1. člena ZOro-1) Tehnične pogoje varovanja prostorov, kjer hranijo orožje posamezniki, ki orožje zbirajo, gospodarske družbe, podjetniki in druge pravne osebe ter muzeji, pogoje pod katerimi je orožje mogoče razstavljati in hraniti, načine varovanja objektov in prostorov, ki so namenjeni za promet z orožjem, načine varovanja objektov, prostorov in naprav, v katerih se opravlja dejavnost strelišča in določa red na strelišču ter pogoje za izvajanje streljanja, določa *Pravilnik o tehničnih pogojih varovanja prostorov, kjer se nahaja orožje, redu na strelišču in pogojih za izvajanje streljanja* (Uradni list RS, št. 66/01, v nadaljevanju Pravilnik)⁶.

Na podlagi določb 1. odstavka 80. člena ZOro-1 je IRSNZ pristojen za nadzor nad izvajanjem tega zakona pri pravnih osebah in podjetnikih, in sicer tistih, ki:

- posedujejo orožje,
- se ukvarjajo s prometom orožja,
- se ukvarjajo z dejavnostjo strelišča.

Dejavnost strelišča obsega:

- streljanje z orožjem določene vrste in kalibra,
- prepustitev takega orožja za streljanje,
- oskrbo in hrambo takega orožja in streliva (2. odstavek 50. člena ZOro-1).

Inšpektor samostojno opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku in odreja druge ukrepe, za katere je pooblaščen. Za izvajanje svojih nalog lahko inšpektor zahteva pomoč policije, carine in drugih inšpekcijskih organov (4. odstavek 80. člena ZOro-1).

Inšpektor opravlja nadzor nad izvrševanjem določb tega zakona tako, da pri pravnih osebah in podjetnikih, ki posedujejo orožje, se ukvarjajo s prometom orožja ali dejavnostjo strelišča:

- preverja statusne zadeve;
- preverja izpolnjevanje splošnih pogojev za posest ali promet z orožjem oziroma dejavnost strelišča po tem zakonu;
- preverja ustreznost poslovnih prostorov, namenjenih za promet z orožjem;
- preverja ustreznost skladišč orožja in streliva ter prostore, kjer je shranjeno orožje in strelivo;
- ugotavlja istovetnost odgovornih oseb in oseb, ki delajo neposredna dela z orožjem ter preverja, ali te osebe izpolnjujejo pogoje za opravljanje dela, predpisane s tem zakonom;
- opravi pregled predpisanih evidenc in ostalo dokumentacijo, ki se nanaša na orožje in strelivo, na kupce orožja in streliva ter na osebe, ki jim je bilo orožje zaupano;
- pri izvajanju inšpekcijskega nadzora sodeluje z državnimi organi in organizacijami ter organizacijami z javnimi pooblastili. (5. odstavek 80. člena ZOro-1)

⁶ Pravilnik (ne materialni predpis) ne določa pogojev glede opremljenosti strelišč za zagotavljanje varnosti strelišča, glede na dejavnost (in vrsto strelišča).

Inšpektor ima poleg splošnih pooblastil določenih v zakonu, ki ureja inšpekcijski nadzor⁷, pravico in dolžnost:

- začasno prepovedati opravljanje dejavnosti prometa z orožjem oziroma dejavnosti strelišča za čas, ki ga določi kot rok za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti;
- prepovedati, da opravlja neposredno delo z orožjem oseba, ki ne izpolnjuje pogojev predpisanih s tem zakonom;
- napotiti odgovorno osebo ali delavca, ki opravlja neposredna dela z orožjem na ponovno opravljanje preizkusa znanja o ravnanju z orožjem;
- predlagati pristojnemu organu odvzem orožnih listin, dovoljenja za promet z orožjem oziroma dejavnost strelišča. (1. odstavek 80.b člena ZOro-1)

Zoper odločbo inšpektorja iz prve ali druge alineje prejšnjega odstavka je v osmih dneh od njene vročitve dovoljena pritožba ministrstvu, pristojnemu za notranje zadeve. Pritožba ne zadrži njene izvršitve. (2. odstavek 80.b člena ZOro-1)

1.2.1 Uvodne ugotovitve glede normativnega urejanja izvajanja streljanja, pogojev za varnost na različnih streliščih v RS pri izvajanju streljanja in nadzora dejavnosti strelišč

Upravna inšpektorica je na podlagi preučitve zakonodaje in sodne prakse in v nadzoru treh zadev s področja dejavnosti strelišč – izvajanje streljanja, zaznala, da v RS zakonodaja ni jasna in določna glede zagotavljanja varnosti pri opravljanju dejavnosti strelišč (izvajanja streljanja), to pa posledično pomeni, da ne omogoča upravljavcem in drugim imetnikom strelišč oziroma organizatorjem streljanja, da ustrezno poskrbijo za varnost na streliščih in posledično niti inšpektorjem, da delujejo v skladu z določili 1. člena ZOro-1, t.j. da ugotovijo resnično dejansko stanje (ali je varnost zagotovljena) in kakšne ukrepe sprejeti.

Upravna inšpektorica ugotavlja, da zakon definira le t.i. civilna strelišča (50. člen ZOro-1), za katere izdaja dovoljenje MNZ na podlagi določb 51. člena ZOro-1, ostala zemljišča in druge lokacije, kjer se streljanje izvaja, pa pušča neurejeno. Od navedenega pa je odvisno postopanje inšpektorja pri:

- ugotavljanju statusa strelišča (civilno, drugo⁸) in
- ugotavljanju zavezancev, saj so zavezanci civilnih strelišč na podlagi določb 50. člena ZOro-1 upravljalci strelišč⁹, zavezanci ostalih strelišč pa so določljivi od primera do primera na podlagi Pravilnika, torej so to vedno drugi - posamezni organizatorji streljanj (društva, klubi, itd.) in najpomembnejše,

Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi, da je kršen zakon ali drug predpis oziroma drug akt, katerega izvajanje nadzoruje, ima pravico in dolžnost odrediti ukrepe v skladu s tem zakonom ali drugim zakonom, katerega izvajanje nadzoruje inšpektor, za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti, v roku, ki ga sam določi¹⁰. Upravna inšpektorica posebej izpostavlja, da po njenem mnenju inšpektor IRSNZ na področju nadzora strelišč na podlagi veljavnih predpisov ne more ugotoviti dejanskega stanja, t.j. ali je strelišče urejeno tako, da zagotavlja varnost (varno streljanje) oziroma odrediti ustreznih ukrepov. Na podlagi ZOro-1 sicer inšpektor lahko, če ugotovi, da je kršen zakon ali drug predpis oziroma drug akt, katerega izvajanje nadzoruje, sprejme ukrep začasne prepovedi opravljanja dejavnosti strelišča. Ker pa veljavni ZOro-1 (in tudi ne Pravilnik) ne določata, kdaj je strelišče varno oziroma nevarno, inšpektor zato, da bi s svojim postopanjem deloval v skladu s 1. odstavkom 1. člena ZOro-1 in preprečil neposredno nevarnost za življenje in varnost ljudi v zvezi z varnostjo streljanja, zaradi nedorečenega materialnega predpisa ne more sam ugotoviti nepravilnosti, ki so takšne narave, da zaradi njih ni zagotovljeno varno opravljanje dejavnosti streljanja in ne more odrediti ukrepov za odpravo teh nepravilnosti (razen začasne prepovedi dejavnosti strelišča), s katerim bi takšno nevarnost preprečil. Za ugotovitev dejanskega stanja se zato uporablja inštitut izvedenca, ki pa je po ZUP namenjen ugotovitvi ali presoji posameznega dejstva, ki je pomembno za rešitev zadeve, ne pa za ugotovitev dejanskega stanja v celoti.

1.3 Pregled posameznih zadev

⁷ ZIN, členi 19-23.

⁸ Ostalih strelišč je po pojasnilih IRSNZ v RS več kot 300 in niso nikjer evidentirana kot taka.

⁹ Teh je po pridobljenih pojasnilih MNZ 10 v RS (10 izdanih dovoljenj).

¹⁰ 1. alineja 32. člena ZIN.

Predmet inšpekcijskega nadzora so bile le zadeve IRSNZ, na katere se nanašajo očitki pobudnikov, in sicer:

- zadeva št. 061-262/2015,
- zadeva št. 061-583/2015,
- zadeva št. 061-244/2013.

1.3.1 Zadeva št. 061-262/2015

- 1) Kot prvi dokument zadeve je evidentiran skeniran vhodni dokument »Odgovor na zahtevo za pisno pojasnilo v zadevi Strelišče Žančani«, posredovan s strani Lovske družine Slovenj Gradec. Iz vsebine vhodnega dokumenta izhaja, da gre za odziv na poziv inšpektorja V. Kosa v zvezi s streliščem v Žančanih z navedenimi prilogami. Iz izpisa iz informacijskega sistema je razvidno, da je bil dokument prejet v fizični obliki dne 18.2.2015 in da je bil tudi skeniran v elektronsko evidenco dokumentarnega gradiva (v nadaljevanju: e-evidenca). Na dokumentu je pravilno odtisnjena in izpolnjena prejemna stampiljka s številko dokumenta 020-40/2015/4 z dne 18.2.2015.
- 2) Dne 29.8.2015 je inšpektor opravil inšpekcijski nadzor na strelišču Žančani in o nadzoru sestavil Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 061-262/2015/5 (4-04) z dne 29.8.2015. V zapisniku je navedeno, da je sestavljen »na strelišču Lovske družine Slovenj Gradec, ki je na naslovu Stari trg 196a, (naslov lokacije strelišča), v nadaljevanju pa, da je bil začetek nadzora dne 29.8.2015 ob 8.45 uri na lokaciji strelišča – Žančani (na parc. št. X).
 - V zapisniku ni navedena upravna zadeva¹¹, v kateri se je nadzor opravljal. (npr. »v zadevi nadzora nad dejavnostjo strelišča Žančani, ki je v upravljanju zavezanca, Lovske družine Slovenj Gradec, ...«). Zato gre za neupoštevanje določb druge alineje 1. odstavka 76. člena ZUP¹².
 - Ni razviden namen navzočnosti uradnih oseb Emila Vogrina, pomočnika komandirja PP Slovenj Gradec in še dveh policistov oziroma ali so bili navzoči pozvani, da prisostvujejo nadzoru in kako so bili pozvani, zato gre za neupoštevanje določb 3. alineje 1. odstavka 76. člena ZUP.
 - Glede prisotnosti policije v nadzorih IRSNZ na streliščih je glavni inšpektor v nadzoru pri organu pojasnil, da je le-ta največkrat prisotna, ker policija sama največkrat predlaga IRSNZ, da bi na streliščih opravili skupne celovite nadzore.
 - Upravna inšpektorica ugotavlja, da je prisotnost policije na tovrstnih inšpekcijskih nadzorih upravičena že na podlagi materialnega predpisa, opozarja pa, da je potrebno zavezancu vsaj pojasniti razlog za prisotnost policije na kraju samem, kar je potrebno navesti tudi v zapisnik o inšpekcijskem nadzoru. V okviru nadzora po Zoro-1 je prisotnost policije utemeljena pri nadzoru nad strelišči na podlagi 5. odstavka 80. člena Zoro-1, kadar gre za sodelovanje obeh organov (t.j. da tudi policija v okviru svoje pristojnosti in pooblastil opravlja nadzor), pomoč policije pa pri izvajanju svojih nalog lahko inšpektor zahteva na podlagi določb 4. odstavka 80. člena Zoro-1.

IRSNZ v pripombah pojasni, da je upravna zadeva, v kateri se je nadzor opravljal, navedena v drugem odstavku na strani 2 zapisnika, in sicer je bil namen nadzora preveriti zakonitost izvajanja streljanja na strelišču Žančani in po njihovem mnenju zapisnik št. 061-262/2015/5 (4-04) z dne 29. 8. 2015 vsebuje vse zgoraj predpisane zahteve, pri čemer sta številka in datum zapisnika jasno navedena, ostali zahtevani podatki pa so razvidni iz 1., 3., 4. in 5. odstavka zapisnika. Policista sta naloge opravljala pod vodstvom pomočnika komandirja PP Slovenj Gradec in v samem inšpekcijskem postopku dejansko nista sodelovala, temveč v okviru svojih pristojnosti, ki jih imata prav tako po Zakonu o orožju. Poudarijo tudi, da imata oba organa pristojnosti na strelišču, ki jih lahko izvedeta v različnih kombinacijah, kar pa je odvisno od

¹¹ Upravna zadeva je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Šteje se, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari. (2. člen ZUP)

¹² V zapisnik se vpiše:

- ime in sedež organa, ki opravlja dejanje,
- kraj, dan in ura dejanja in zadeva, v kateri se dejanje opravlja in
- osebna imena uradnih oseb, navzočih strank in njihovih zastopnikov ali pooblaščenec.

pristopa, in nikjer ni določeno, kako je potrebno (lahko ga izvedeta skupaj, ločeno, ipd...). Gre pač za specifično in noben organ ni nobenemu podrejen v tem pogledu. Če bi govorili o asistenci inšpektorju pa gre seveda za povsem drugačno zadevo.

- Upravna inšpektorica glede navajanja upravne zadeve opozarja, da se navedba upravne zadeve smiselno navaja že v uvodu dokumenta, tako kot pri drugih upravnih aktih. Vsak zapisnik mora v uvodu vsebovati naslednje splošne podatke:
 - ime in sedež organa, ki opravlja dejanje,
 - kraj, dan in ura dejanja in zadeva, v kateri se dejanje opravlja in
 - osebna imena uradnih oseb, navzočih strank in njihovih zastopnikov ali pooblaščenцев. Navedene podatke mora vsebovati vsak zapisnik, kar pomeni, da bodo le-ti navedeni že na prvi strani¹³. Pojasnila glede namena prisotnosti policistov, posredovana upravni inšpekciji, pa sodijo v zapisnik IRSNZ, št. 061-262/2015/5 (4-04) z dne 29.8.2015.
- V zapisniku je zapisano, da se je inšpektor »prisotnim izkazal s službeno izkaznico in značko».
 - Upravna inšpektorica opozarja, da se inšpektor od konca septembra 2014 izkazuje le še s službeno izkaznico, v skladu z določili 3. odstavka 18. člena ZIN¹⁴ in ne tudi z značko.
 - Izjave zavezanca niso povsod navedene v prvi osebi in podpisane (npr. točka I.4, I.6), kar ni v skladu z določili 3. odstavka 76. člena ZUP¹⁵.

IRSNZ v pripombah pojasni, da« je v tretjem odstavku 76. člena ZUP določeno, da se izjave strank, prič, izvedencev in drugih udeležencev v postopku, ki so pomembne za odločitev, zapišejo v zapisnik dobesedno v prvi osebi. V zapisnik se vpišejo tudi vsi sklepi, ki se izdajo med dejanjem. V komentarju ZUP je pojasnjeno, da poseben pomen daje zakon izjavam udeležencev, od katerih je odvisna odločitev o upravni zadevi, o kateri teče postopek. Določa, da je treba takšne izjave navesti v prvi osebi dobesedno. Težko je na drugi strani sklepati, da naj se za odločitev nepomembne izjave ne vpišejo v zapisnik, čeprav podobno določa že prejšnji odstavek. Pač pa je mogoče sklepati, da naj zapisnik ostale, za odločitev o zadevi manj pomembne izjave opisuje oziroma krajše obnovi. V zapisniku se vpišejo tudi vsi sklepi, ki se izdajo med postopkom. Na podlagi navedenega pojasnjujemo, da je šlo v konkretnem primeru po ugotovitvi inšpektorja za manj pomembno izjavo in jo je hotel le korektno povzeti.»

- Upravna inšpektorica se s takšnim stališčem ne strinja. ZUP ne pozna izjem, na podlagi katerih bi se lahko izjave le korektno povzemale.
- Inšpektor je v zapisnik navedel, da »izdaja ustno odločbo«. T.i. »Ustna odločba«, navedena na straneh 10 in 11 zapisnika, vsebuje uvod, izrek in dve strani obrazložitve. Naznanjena je bila v obliki zapisa v zapisniku in vročena tudi zavezancu (kar izhaja iz navedb na 12. strani zapisnika »Zapisnik je bil 29.8.2015 vročen takoj na kraju samem«. Franjo Kuperti, zakoniti zastopnik LD Slovenj Gradec s podpisom potrjujem prevzem zapisnika«).
- Upravna inšpektorica priporoča, da se ustne odločitve na zapisnik v obličnosti odločbe kot take po določbah 210. člena ZUP ne pišejo, saj je namen ustne odločbe ravno v tem, da se brez potrebne obličnosti izreče ukrep, ne pa da se odločbo »vpišuje« v zapisnik z njeno obrazložitvijo vred¹⁶). Inšpektor, ki ustno odloči, lahko namreč odredi, da se odločba takoj izvrši in taka odločba tudi učinkuje od trenutka naznanitve zavezancu in ne od trenutka vročitve v pisni obliki. Razlika med pisno in ustno odločbo je torej ravno oziroma samo v njeni obličnosti. Glede drugih lastnosti pa imata ustna in

¹³ Glede vsebine zapisnika glej tudi Upravno procesno pravo, V. Andronja, A. Kerševan, GV Založba, 2006, str. 218.

¹⁴ Pooblastilo za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora se izkazuje s službeno izkaznico, ki jo izda minister, pristojen za področje, na katerem deluje inšpekcija. Pravilnik o službeni izkaznici inšpektorja (Uradni list RS, št. 67/14 z dne 4.9.2014) pa v 11. členu določa, da v roku enega meseca od uveljavitve tega pravilnika inšpektorji vrnejo značke pristojnemu ministrstvu, ki jih komisijsko uniči.

¹⁵ (3) Izjave strank, prič, izvedencev in drugih udeležencev v postopku, ki so pomembne za odločitev, se zapišejo v zapisnik dobesedno v prvi osebi. V zapisnik se vpišejo tudi vsi sklepi, ki se izdajo med dejanjem.

¹⁶ Izjemoma so možne tudi odločbe brez obrazložitve, glej 211. člen o ustni odločbi glede nujnih ukrepov v javnem interesu in 218. člen o zadevah manjšega pomena, ko se stranki ugodí. Ko se izda še pisna odločba po 211. členu, ta vsebuje obrazložitev, l./l. Glej ZUP s komentarjem, str. 200.

pisna odločba enake učinke in posledice.¹⁷ Zaradi tega je v trenutku ustne odločitve pomembno le, kakšen je ustni izrek odločitve inšpektorja (saj se le-ta ne sme razlikovati od izreka odločbe, ki bo nadalje v roku 8 dni vročena zavezancu v pisni obliki).

IRSNZ v pripombah navaja, da »je inšpektor ustno odločbo v zapisnik o inšpekcijskem nadzoru v takšni obliki zapisal z namenom transparentnosti in da ne bi bilo nobenega dvoma v to, kaj je bilo zavezancu odrejeno ter da so z vsebinskega vidika zavezancu v zapisniku tudi jasno in nedvoumno obrazloženi razlogi za izdajo ustne odločbe. Menimo, da navedeni zapis ustne odločbe ni kršitev in da je z vsebinskega vidika koristi lažjemu razumevanju zavezanca o inšpektorjevih odločitvah. V 211. členu ZUP v povezavi z 210. členom ZUP oblika ustne odločbe ni določena, kar pomeni, da je prepuščeno inšpektorju v kakšni obliki oziroma na kakšen način bo v zapisniku navedel, da je izrekel ustno odločbo in kakšna bo njena oblika ter vsebina. Glede na dejstvo, da iz navedenega ne izhaja, da bi bilo to narobe, predlagamo, da se tega niti ne navaja v zapisniku upravne inšpektorice, saj za to ni podlage«.

- Upravna inšpektorica pojasnjuje, da v danem primeru ne gre za ugotovitve o direktnih kršitvah določb ZUP ampak zgolj za napotilo inšpekcijskemu organu, kako ravnati v bodoče. Zato je glede tega upravna inšpektorica navedla, da inšpekcijskemu organu priporoča določeno ravnanje v bodočnosti pri izrekanju ustnih odločb in njihovo zapisovanje v zapisnik.

3) IRSNZ je v pisni obliki izdal odpravek ustne odločbe, št. 061-262/2015/6 (4-04) z dne 2.9.2015.

- V uvodu je navedeno:

»Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve v postopku inšpekcijskega nadzora nad pravno osebo Lovsko družino Slovenj Gradec (v nadaljevanju zavezanec), MŠ: 517273000, Sele 9a 2380 Slovenj Gradec, ki jo zastopa Franjo Kuperti,

ki ga po uradni dolžnosti vodi Vojko Kos, inšpektor višji svetnik na podlagi 3. odstavka 211. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur.l.RS; št. ...) in 1. alineje prvega odstavka 80.b. člena Zakona o orožju (Ur. l. RS št. ...) v povezavi s 1. odstavkom 1. člena Zoro-1 in 1. odstavkom 18. člena ter prvo alinejo 1. odstavka 32. člena ZIN z namenom varovanja življenja, zdravja in varnosti ljudi ter javnega reda, izdaja v pisni obliki izrečeno ustno

Odločbo«

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da so v uvodu odločbe navedene odvečne pravne podlage, in sicer: 1. odstavek 1. člena Zoro-1¹⁸, prva alineja 1. odstavka 32. člena ZIN; nepravilno je opredeljena upravna zadeva. V uvodu odločbe je navedeno, da odločbo izdaja Inšpektorat RS za notranje zadeve. Glede na to, da ima inšpektor že na podlagi določb 4. odstavka 28. člena ZUP pooblastilo za vodenje in odločanje, se v uvodu inšpekcijskih konkretnih upravnih aktov navede, da akt izdaja inšpektor inšpektorata. Nadalje je v uvodu naveden osebni podatek (EMŠO) fizične osebe - zakonitega zastopnika, ki se ga v uvod ne vpisuje. V uvod odločbe se navede osebno ime stranke ter njenega zakonitega zastopnika. Osebno ime pa je sestavljeno le iz imena in priimka¹⁹. Zato se ugotavlja nedoslednost pri spoštovanju določb 212. člena ZUP²⁰.

IRSNZ v pripombah pojasni, da 211. člen ZUP določa, da uvod odločbe med drugim obsega ime organa, ki odločbo izdaja. Tukaj se postavlja strokovna dilema, kako je pravilno, še zlasti glede na kontradiktornost samih navedb upravne inšpektorice. Pri izdaji odločbe je namreč

¹⁷ S tem v zvezi sodišče opozarja še na odločbo Ustavnega sodišča RS št. Up-1019/08-23, v katerem je ustavno sodišče navedlo, da je namen izdaje pisnega odpravka ustne odločbe preprečiti, da bi bila odločba v dokaznem smislu preveč odvisna od okoliščin primera in teka časa. Značilnost ustne odločbe je, da učinkuje od trenutka naznanitve stranki in ne od trenutka vročitve v pisni obliki. Razlika med ustno in pisno odločbo je torej samo v njuni obličnosti. Glede drugih lastnosti pa imata ustna in pisna odločba enake učinke in posledice. Zato je tudi ustno odločbo po njeni naznanitvi mogoče spremeniti ali odpraviti samo z uporabo rednih in izrednih pravnih sredstev. (glej sodba I U 140/2013, enako tudi I U 142/2013).

¹⁸ To je presplošna pravna podlaga. Inšpektor mora namreč v skladu s svojimi pooblastili v vseh primerih iz Zoro-1 ukrepati na podlagi te določbe.

¹⁹ Tretji člen Zakona o osebnem imenu, Uradni list RS, št. 20/2006.

²⁰ Uvod odločbe obsega: ime organa, ki odločbo izdaja, predpis o njegovi pristojnosti, način uvedbe postopka, osebno ime stranke in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca ter na kratko označeno zadevo, za katero gre v postopku.

upravna inšpektorica mnenja, da ima inšpektor že na podlagi določb četrtega odstavka 28. člena ZUP pooblastilo za vodenje in odločanje, in da se zato v uvodu inšpekcijskih konkretnih upravnih aktov navede, da akt izdaja inšpektor in ne organ, saj je to v nasprotju z izrecno določbo prvega odstavka 211. člena ZUP, saj bo potem upoštevala določbo 28. člena ZUP v vseh zadevah morala biti v uvodu odločbe konkretno navedena oseba, ki odločbo izdaja in ne navedba organa. Ocenjujemo, da je nepravilno, da se v uvodu inšpekcijske odločbe navede inšpektor, namesto organ, saj zakon namreč zahteva, da se navede organ, inšpektor je namreč le nosilec personalne pristojnosti znotraj organa, pri čemer dejstvo, da mu pristojnost daje zakon po naši oceni ni niti relevantno.

- Upravna inšpektorica dodatno pojasni, da takšno stališče zavzema le za akte, ki jih izdajo inšpektorji, ki na podlagi 1. odstavka 18. člena ZIN pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora samostojno vodijo postopke ter izdajajo odločbe in sklepe v upravnem in prekrškovnem postopku. ZIN je specialen predpis glede na ZUP. To ne pomeni, da se v uvod odločbe navede osebno ime in naziv inšpektorja, temveč »Inšpektor Inšpektorata RS za notranje zadeve izdaja ...«. Druge uradne osebe, ki nimajo takšnih zakonskih pooblastil, mora za vodenje postopka pred odločitvijo oziroma odločanje pooblastiti predstojnik organa, če sam ne odloča. Da v primerih vodenja inšpekcijskih postopkov, ni potrebno inšpektorjem »posebnega pooblastila« je razvidno tudi iz določb 4. odstavka 28. člena ZUP, ki določa, da ima inšpektor že po zakonu pooblastilo za odločanje v upravnih zadevi.
- Inšpektor je v 1. točki izreka odločil, da »Začasno je prepovedano izvajati streljanje z malokalibrskim orožjem na strelišču Žančani (na parcelah št.). Rok izvršitve za ukrep iz 1. točke izreka te ustne odločbe je takoj oziroma dne 29.8.2015 od 16.35 dalje.« V 2. točki izreka je navedeno, da začasna prepoved velja «1. do ureditve strelišča tako, da z linije streljanja ne bo mogoče več nič ustreliti izven območja na strelišču, ki je opremljeno z opozorilnim trakom 2. ali do pridobitve ustreznega dovoljenja po 51. členu Zoro-1²¹ in 3. Ureditev strelišča zavezanec lahko izvrši s premestitvijo opozorilnega traku ali .../.../. V 3. točki izreka je odločil, da »zavezanec, ki ga zastopa, mora o izpolnitvi obveznosti pisno obvestiti Inšpektorat RS za notranje zadeve. Rok izvršitve za ukrep iz točke 3 izreka te ustne odločbe je dne 31.8.2015. S 4. točko izreka je odločil, da »pritožba zoper 1. in 2. točko te ustne odločbe na podlagi 30. člena ZIN ne zadrži njene izvršitve.
- Izrek pisne odločbe je sicer v skladu z izrekom ustne odločitve v zapisniku št. 061-262/2015/5 z dne 29.8.2015, ugotavljajo pa se naslednje nepravilnosti: V izreku ni navedeno, kdo je nosilec te obveznosti – komu je bil ukrep izrečen oziroma kdo je zavezanec (stranka), kar predstavlja kršitev 1. odstavka 213. člena ZUP, saj gre v upravni zadevi za odločanje o obveznosti, ki jo bo stranka morala izvajati. Ime stranke, ki se ji neka obveznost z inšpekcijsko odločbo nalaga (zavezanec) je namreč sestavni del določnosti dejanskega stanja te zakonske določbe. V izreku pa so navedene tudi pravne podlage za nesuspendivnost pritožbe, pri čemer upravna inšpektorica opozarja, da te ne sodijo v izrek, temveč v obrazložitev odločbe.²² V odločbi je tudi napačno navedeno »pouk o pravici do pravnega sredstva« pravilno je »pouk o pravnem sredstvu«.
- Upravna inšpektorica je v nadaljevanju zaradi očitkov pobudnikov o izrekanju neustreznih ukrepov inšpektorjev IRSNZ preverila zgolj, ali zakon določa pravno podlago za izrek ureditvenega ukrepa in ugotovila, da je-le ta ne določa. Upravna inšpekcija ne presoja vsebinske ustreznosti ukrepov, lahko pa v okviru svojih pooblastil pri ugotavljanju morebitnih kršitev vodenja upravnega inšpekcijskega postopka ugotavlja, ali ima izrečeni ukrep pravno podlago. Ugotovila je, da 2. točka izreka ne določa zgolj roka, ampak je namenjena predvsem temu, kako je treba strelišče urediti.

²¹ Pravna oseba in podjetnik (v nadaljevanju: upravljalec strelišča) lahko pričneta izvajati svojo dejavnost, ko dobita dovoljenje ministrstva, pristojnega za notranje zadeve.

Upravljalec strelišča mora v roku osmih dni pisno obvestiti ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, o vsaki statusni spremembi, spremembi odgovorne osebe in o spremembah pri njem zaposlenih posameznikov, ki neposredno ravnajo z orožjem in strelivom.

Če upravljalec strelišča spremeni svojo dejavnost, se izda novo dovoljenje, v primeru, da preneha z dejavnostjo, pa mora v roku osmih dni izročiti pristojnemu organu izdana dovoljenja in evidence, ki jih mora voditi po tem zakonu.

²² Izrek mora biti jasen, kratek in določen; kratkost ne sme iti na račun nedvoumnosti. Izčrpnosti je sicer mesto v obrazložitvi odločbe, ne v izreku. (glej ZUP s komentarjem, Jerovšek et al., str. 197)

Za ureditveni ukrep iz 2. točke izreka pa ni pravne podlage. Po mnenju upravne inšpektorice mora imeti ukrep inšpekcijskega organa podlago v konkretni zakonski določbi, izrek pa mora biti izvršljiv. Upravna inšpektorica pa je ugotovila, da je izrek tudi premalo jasen, da bi zadostil zahtevi iz 2. odstavka 213. člena ZUP²³. Izrek, ki predstavlja samostojno podlago za izvršbo, mora biti določen, saj je izrek edini izvršljivi del odločbe²⁴, zato mora biti način izvršitve (če se ta določi), t.j. ureditve strelišča, natančno določen. *Določen je tisti izrek, ki je popoln in jasen tako, da v postopku izvršbe ne more biti sporno, kako je potrebno odločbo izvršiti.*²⁵ V izreku odločbe tudi ni dopustno uporabljati pavšalnih izrazov, kot je »lahko« (in nadalje npr. "ustrezno", "v določenih", "od opravljenih storitev"), saj ti niso izvršljivi.

IRSZNZ v pripombah opozarja, da gre pri očitkih, ki se nanašajo na ugotovitve upravne inšpektorice, da za navedene ukrepe inšpektorja ni pravne podlage, za preseganje pristojnosti upravne inšpekcije, saj gre za materialnopravno presojo zakonitosti ukrepa, ne procesno pravnega vidika. Opozarjajo tudi, da se o »zakonitosti« kot taki ne more izrekati na nivoju upravne inšpekcije, saj je to izključno domena pritožbenih organov in sodišča²⁶ in bi bilo potrebno posledično po njihovi oceni vse navedbe iz tega naslova izločiti iz zapisnika. Pri tem izpostavijo, da je bila skoraj identična ustna odločba oziroma njen pisni odpravek že predmet presoje na drugi stopnji in v upravnem sporu (sodba II U 49/2014 z dne 20-6-2014), kjer pa niti druga stopnja, torej Ministrstvo za notranje zadeve RS, niti Upravno sodišče RS nista ugotovila ničnosti, na katero morata paziti po uradni dolžnosti. Zato predlagajo, da se teh ugotovitev v zapisnik ne navaja.

- Upravna inšpektorica dodatno pojasnjuje, da nadzor pravnega izvajanja ZUP ne posega v vsebinsko odločanje inšpektorjev IRSNZ, saj je od pravilne uporabe določil ZUP odvisna ugotovitev resničnega dejanskega stanja in s tem podlage za ne/ukrepanje inšpektorja. Zato ni dvoma, da je upravna inšpekcija pristojna za nadzor pravilnosti uporabe določil ZUP in odrejanje ukrepov ob zaznavi nepravilnosti. Upravna inšpektorica ocenjuje, da zgolj dejstvo, da je bila skoraj identična ustna odločba oziroma njen pisni odpravek že predmet presoje na drugi stopnji in v upravnem sporu, ne pomeni, da se ugotovitev upravnega inšpekcijskega nadzora, ki so po presoji upravne inšpektorice bistvene tudi pri uresničevanju načela varstva javnega interesa in zasebnih interesov, ne bi navedlo v zapisnik. Namen upravnega inšpekcijskega nadzora je (poleg napotil, kako naj organ nadzora v bodočih podobnih primerih spremeni svoje poslovanje, ki bo v skladu z ugotovljenimi pomanjkljivostmi in nepravilnostmi) tudi ugotovitev, da se na sistemski ravni spremeni predpis, če se iz konkretno ugotovljenih pomanjkljivosti in nepravilnosti ugotovi, da je zakonodaja neustrezna ali pomanjkljiva. Ker upravna inšpektorica po opravljenem inšpekcijskem nadzoru IRSNZ ocenjuje, da se v postopkih inšpekcijskih nadzorov strelišč ugotavljajo nepravilnosti, ki nastajajo tudi zaradi neustrezne oziroma pomanjkljive zakonske ureditve glede zagotavljanja varnosti na streliščih, je dolžna te ugotovitve zapisati in jih posredovati tudi pripravljavcu zakonodaje. Ta pa bo presodil, ali je na podlagi opozoril potrebno zakonsko ureditev kakorkoli dopolniti ali spremeniti.

²³ Dne 17.11.2015 je namreč LD Slovenj Gradec na IRSNZ naslovil prošnjo za strokovno svetovanje in navodila, kako urediti strelišče Žančani v smislu varnosti, ki je zahtevana v zapisniku št. 061-262/2015/5 z dne 29.8.2015. Iz prošnje izhaja, da LD Slovenj Gradec prosi IRSNZ za strokovno svetovanje in navodila, kako urediti strelišče Žančani v smislu varnosti, ki je zahtevana in potrebna za varno delovanje strelišča, zato pričakuje pomoč s strani IRSNZ in sodnega izvedenca za balistiko, pri čemer prosijo za čimprejšnji odziv, da bodo lahko pristopili k projektiranju in pridobivanju projektne dokumentacije ter izgradnji varnostnih pregrad. Iz zadeve izhaja, da je zavezanec moral zaprositi za Upravna inšpektorica izpostavlja, da je navedena prošnja zavezanca posledica že zgoraj navedenih ugotovitev o neizvršljivosti izdane ustne odločbe št. 061-262/2015/6 (4-04) z dne 2.9.2015, torej, če bi bil izrek odločbe jasen in določen, zavezanec takšne prošnje sploh ne bi naslovil na organ.

²⁴ Izrek ali dispozitiv ali tenor je najpomembnejši del upravne odločbe, ker med vsemi sestavnimi deli edini pridobi status dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti. Po sodbi VS RS U 1549/93-5 postane pravnomočen le izrek odločbe in le-ta ima pravne učinke vse dotlej, dokler ni na zakonit način odločba odpravljena ali razveljavljena. Zato je treba v samem izreku odločiti o predmetu postopka in vseh zahtevkih strank, kot to na splošno za odločbo določata prvi in drugi odstavek 207. člena ZUP.

²⁵ Glej sodbo I U 1715/2009.

²⁶ V skladu z določbo tretjega odstavka 280. člena lahko izreče za nično organ druge stopnje po uradni dolžnosti, v skladu z določbo drugega odstavka 37. člena ZUS pa tudi upravno sodišče v upravnem sporu na ničnost po uradni dolžnosti ves čas postopka

7) Inšpektor je izdal sklep št. 061-262/2015/12 (4-04) z dne 19.11.2015 o imenovanju sodnega izvedenca balistične stroke. V 1. točki izreka sklepa je inšpektor odločil, da se *pri* pravni osebi Lovski družini... zaradi preverjanja zagotavljanja ukrepov za varnost pri izvajanju dejavnosti streljanja na strelišču Žančani...*imenuje* sodni izvedenec balistične stroke Tomaž Korbar,...V 2. točki sklepa je odločeno, da je naloga izvedenca svetovati, kako lahko zavezanec z načrtovano dograditjo pregrad ali nasipov na strelišču Žančani zagotovi, da z linije streljanja, glede na postavitve pregrad ali nasipov in glede na mogoče domet krogel, ni mogoče ustreliti direktno izven območja strelišča in da ...»

- Ključna in bistvena ugotovitev upravne inšpektorice v zvezi z izdajo tega sklepa je, da je bil le-ta izdan že po izdani odločbi, kar ni v skladu s pravili ZUP o postavljanju izvedenca v upravnih postopkih in namenih oz. razlogih, ki jih ZUP določa, kdaj uradna oseba izvede dokaz z izvedencem. Inšpektor je namreč postavil izvedenca v času, ko bi moral v postopku že nadzirati, kako inšpekcijski zavezanec izvršuje odločbo. Poleg navedenega je inšpektor kot nalogo, ki jo mora opraviti izvedenec, določil »svetovanje«, to pa ni namen in vsebina, ki bi jo uradna oseba v postopku postavitve izvedenca lahko opredelila, saj je namen postavitve izvedenca izdelati izvid ali mnenje, ki ga bo potem uradna oseba uporabila v dokaznem postopku. Izvedenca/e lahko uradna oseba postavi po načelu ekonomičnosti, upošteva trajanje in stroške postopka (14. člen ZUP), le takrat, ko 1 - se ugotavlja in dokazuje dejstva, na katerih **bo temeljila odločitev** in (kumulativno) kadar 2 - uradna oseba zahtevanega strokovnega znanja nima sama²⁷ (1. odstavek 189. člena ZUP). ZUP določa, da v kolikor gre za izdajo sklepa na zahtevo stranke, mora sklep to dovoliti (npr. dovoli se postavitve izvedenca, ki ga je predlagal...), če pa gre za postavitve izvedenca po uradni dolžnosti, pa mora sklep to odrediti (npr. Inšpektor IRSNZ v zadevi ... odreja postavitve izvedenca...) poleg tega pa mora izrek vsebovati naloge izvedenca (vsebino in obseg) in rok za njihovo izvedbo (predložitev poročila).²⁸ V izreku sklepa je naveden kot izvedenec zaposleni strokovne organizacije (Nacionalnega forenzičnega laboratorija Generalne policijske uprave), kar namesto, da bi bila v primeru, ko se v postopek imenuje za izvedenca strokovna organizacija, navedena ta organizacija, v postopku pa lahko v imenu organizacije nastopa ena ali več *pooblaščenih oseb*²⁹, zato upravna inšpektorica ugotavlja, da inšpektor ni postopal na podlagi določb 2. odstavka 190. člena ZUP. Upravna inšpektorica ugotavlja, da je bilo procesno dejanje postavitve izvedenca v tej fazi postopka v nasprotju z določili ZUP (od 189. – 197. člena), s tem pa kršeno tudi načelo ekonomičnosti postopka. Nadalje upravna inšpektorica ugotavlja, da je bil sklep izdan na zahtevo stranke, zato bi glede na določbe ZIN (31. člen ZIN) in ZUP (3. odstavek 189. člena) bil v tem primeru, inšpekcijski zavezanec dolžan plačati te stroške. Iz dokumentacije zadeve ni razvidno, da bi bil o tem sklep o stroških izdan.
- Ker je bil sklep o imenovanju izvedenca izdan po že izdani odločbi, sta posledično tudi izrek in obrazložitev le-tega neustrezna, zato se upravna inšpektorica do tega posebej ne opredeljuje, opozarja zgolj na nepravilnosti, kot so:
V uvodu sklepa je napačno navedeno, da »Inšpektorat RS za notranje zadeve v postopku inšpekcijskega nadzora nad pravno osebo, ..., ki ga vodi po uradni dolžnosti V. K., inšpektor višji svetnik, ...«. Torej je z osebnim imenom in nazivom navedena uradna oseba z dodatno navedbo, da vodi *inšpekcijski postopek*; navedena je tudi napačna pravna podlaga za izdajo sklepa (pravilna je 1. odstavek 190. člena ZUP), ni navedeno, ali se sklep izdaja na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti – kar predstavlja kršitve določb 212. člena ZUP. Pisarniška odredba o vročanju je neustrezna. V izdanem sklepu je določeno, da se sklep osebno vroči Tomaž Korbar, NFL NPU, Vodovodna 95, 1000 Ljubljana. V izreku sklepa pa, da se imenuje sodnega izvedenca balistične stroke. Upravna inšpektorica opozarja, da če je bil imenovan sodni izvedenec, se vroča sodnemu izvedencu na njegov naslov iz imenika sodnih izvedencev, če se imenuje za izvedenca strokovno organizacijo, se vroča organizaciji in pooblaščenim osebam te organizacije. Pisarniška odredba za vročitev sklepa naslovniku PP Slovenj Gradec je opredeljena, kot »po zup«. Ni jasno, kaj pomeni način vročitve »po zup« pri odrejeni vročitvi v vednost. Način vročitve odredi uradna oseba, ki vodi postopek, po določbah ZUP. To naredi s pisarniško odredbo po 1. odstavku 169. člena

²⁷ Glej Komentar ZUP, 179.

²⁸ Glej komentar ZUP, str. 180.

²⁹ Glej Upravno procesno pravo, Andronja, Kerševan, str. 368 GV, 2006.

UUP na samem dokumentu³⁰. Odredba o načinu vročanja torej ni navedena v skladu z določili ZUP. 87. člen ZUP določa, da se morajo odločbe in sklepi ter drugi dokumenti, od katerih vročitve začne teči rok, vročiti osebno tistemu, kateremu so namenjeni, pri čemer se za osebno vročitev šteje tudi vročitev v skladu s 86. členom tega zakona.³¹ Iz kopije vročilnic oziroma ovojnic za osebno vročanje (izdelane na podlagi 172. člena UUP) izhaja, da je bil tudi PP Slovenj Gradec sklep vročen v skladu z določili 87. člena ZUP. Če PP ni bila stranka v postopku, potem je bila vročitev po 87. členu nepravilno opredeljena oziroma ji dokumenta niso bili dolžni pošiljati. Pri tem upravna inšpektorica izpostavlja pomen odredb o načinu vročanja (določbe 83. člena ZUP). Vročitev ima namreč pomembne pravne posledice za sam dokument, ki se mora vročiti, za organ, ki je dokument izdal, in za tistega, ki mu je dokument vročen (konkludentno priznavanje stranke v postopku). Odločba, izdana v upravnem postopku, pravno učinkuje šele potem, ko je vročena stranki (enako velja za sklep). Vročanje je eno ključnih materialnih dejanj postopka, saj mora biti stranka postopka seznanjena s potekom postopka in z odločitvijo organa, ki je vodil postopek.³² Zaradi navedenega se ugotavlja tudi neupoštevanje določb 169. člena UUP.

IRSNZ v pripombah pojasni, da je potrebno upoštevati dejstvo, da inšpektor na začetku inšpekcijskega nadzora ni mogel vedeti, da bo v času izvajanja nadzora treba ugotavljati ali presoјati posamezna dejstva, ki so pomembna za rešitev zadeve z znanjem sodnega izvedenca. Ali na nekem strelišču streljajo »varno« je težko ugotoviti na način, da se predhodno napove inšpekcijski nadzor, ker imajo takrat zavezanci bolj ali manj vse urejeno in dejansko ne morejo oceniti, ali neko streljanje v praksi pomeni ogrožanje za zdravje in življenje ljudi. Zato je odločilno in seveda zelo pomembno, da so nadzori nenapovedani, torej da inšpektorji IRSNZ neposredno ugotovijo, kako je poskrbljeno za varnost. Praksa potrjuje, da gre velikokrat za opustitev varnostnih ukrepov in da se dejansko ogroža okoliške ljudi, saj so z ogledi že našli naboje v fasadah, oknih in strehah stanovanjskih hiš. Inšpektorjem IRSNZ je v prvi vrsti najpomembnejše, da se zagotovi varnost ljudi. Nadalje navedejo, da so IJS to že večkrat, skušali pojasniti (tudi na skupnem sestanku), saj se v praksi naleti na različne primere. Nadalje ugotavljajo, da učinkovito delo inšpektorja onemogoča tudi neustrezna zakonodaja. Poudarijo, da se inšpektor nikakor ne sme ustaviti pri svojem delu, zlasti še, če je ogroženo življenje in zdravje ljudi, kar pa je na področju strelišč večkrat izkazano. Izvedenec je v takem trenutku odločilnega pomena, ki ga pa zaradi zgoraj opisanih specifik enostavno ni možno že vnaprej določiti. Res je, da ZUP določa, da se izvedenec imenuje pred izdajo odločbe, vendar mora inšpektor v takem primeru tehtati, kaj je pomembnejše, torej ali spoštovanje togih formalnih pravil na eni strani in življenje, zdravje in premoženje ljudi na drugi strani. Če upravna inšpektorica ugotavlja formalno kršenje teh pravil, ocenjujejo, da je korektno, da se ob tem tudi zapiše, kakaj je inšpektor v teh primerih kršil te določbe.

- Upravna inšpektorica po preučitvi navedenih pripomb še dodatno ugotavlja, da IRSNZ tudi sam zaznava neustrezno zakonodajo in problem izvedbe le-te v praksi. Upravna inšpektorica se strinja, da inšpektor IRSNZ, z namenom varovanja življenja, zdravja in varnosti ljudi ter javnega reda, mora ugotoviti, kako je poskrbljeno za varnost in ukrepati. Vendar, če zakon ne predpisuje ustreznih pravil in normativov glede zagotavljanja varnosti na streliščih, niti, katere ukrepe je ob nespoštovanju le-teh posledično treba odrediti oziroma, če mu zakonodajalec ne daje pravnih podlag za ukrepanje, inšpektor ukrepov ne more odrediti. Odgovornost torej ni na strani inšpektorja, temveč na strani zakonodajalca. Upravna inšpektorica ocenjuje, da prav

³⁰ Prvi odstavek 169. člena UUP določa, da je javni uslužbenec, ki je pripravil dokument za odpremo, ne glede na to, kdo je dokument podpisal, dolžan dati glavni pisarni natančno pisarniško odredbo, na kateri naslov ali naslove je treba dokument odposlati, katere priloge je treba priložiti in kako naj se dokument odpošlje. Na koncu odločbe, sklepa ali drugega dokumenta se navedejo ime/naziv naslovnika, njegov naslov in način vročitve. Način vročitve določajo določbe 170. člena UUP, 173. člena UUP in 83. člena ZUP.

³¹ Osebno vročanje je obvezno tedaj, ko s prejemom dokumenta začne teči rok za pravno sredstvo, oziroma kadar z dnem vročitve za naslovnika nastane obveznost nekaj storiti ali dopustiti, oziroma ko s prejemom dokumenta naslovnik pridobi določeno pravico in za njeno izvrševanje začne teči določen rok s prejemom dokumenta. Dokumente, katerih vročitev ne povzroči zgoraj navedenih posledic, ni potrebno vročiti osebno, temveč po predpisih o poštnih storitvah. (Komentar ZUP, Jerovšek et al., str. 133)

³² Seznanitev s potekom in zaključkom postopka, kot nujen element komunikacije med upravnim organom in drugimi udeleženiimi v postopku, se praviloma zagotovi z vročitvijo dokumentov naslovniku. (Komentar ZUP, Jerovšek et al., str. 125)

zaradi odsotnosti ustreznih pravil na tem področju, pri vodenju inšpekcijskega nadzora na streliščih nastajajo ugotovljene procesne nepravilnosti.

- 4) Dne 27.11.2015 je inšpektor preko e-pošte seznanil naslovnike o nameri inšpekcijskega ogleda s sodnim izvedencem.
- 5) Inšpektor je 28. 12. 2015 sestavil zapisnik št. 061-262/2015/14.
 - Upravna inšpektorica ugotavlja, da se predmetni dokument sicer imenuje »zapisnik«, iz njegove vsebine pa izhaja, da ni sestavljen v skladu z določili 76. člena ZUP, ki veljajo za pisanje zapisnika v upravnem postopku, zato le-ta ne predstavlja javne listine v skladu z ZUP. Namreč le zapisnik, ki je sestavljen v skladu z določbami ZUP, je javna listina. Zapisnik je dokaz o poteku in vsebini dejanja postopka in danih izjav, razen tistih delov zapisnika, h katerim je zaslišanec dal pripombo, da niso pravilno sestavljeni.³³ Upravna inšpektorica na podlagi pregleda vsebine izdanega zapisnika ugotavlja, da se ta dokument t.i. »zapisnik« št. 061-262/2015/14 z dne 28.12.2016 ni pisal med opravljanjem uradnega dejanja, da ni zapisanih izjav strank, izvedencev in drugih udeležencev v postopu dobesedno v prvi osebi in da ni podpisov prisotnih pod izjavami. Iz dokumenta nadalje izhaja, da je bil sprejet tudi sklep, iz katerega izhaja, da naj bi bila naložena določena dejanja, ki jih je inšpektor nalogal sam sebi in LD Slovenj Gradec, ni pa navedenega roka za njihovo izvršitev. Na koncu dokumenta je odrejeno, da se le-ta vroči LD Slovenj Gradec »osebno«, NFL NPU ter PP Slovenj Gradec »po ZUP« ter še zbirki dokumentarnega gradiva. Pri odrejanju pisarniških odredb, upravna inšpektorica ponovno ugotavlja neupoštevanje določb 169. člena UUP.
 - Upravna inšpektorica ugotavlja tudi, da inšpektor ni izdal odločbe iz točke I.5 stran 7 zapisnika št. 061-262/2015/5 z dne 29.8.2015, v kateri je ugotavljal kršitev 77. člena ZOro-1, niti v tem delu ni zaključil postopka. Iz dokumentacije zadeve izhaja, da je streljanje na strelišču Žančani z določeno vrsto orožja še vedno prepovedano. Inšpektor je sicer nadaljeval s postopkom šele na podlagi poziva zavezanca, kar tudi ni v skladu z izdano ustno odločbo oziroma njenim namenom. Izdana odločba je namreč oblastno dejanje, ki ima neposredni pravni učinek na obveznosti stranke (izrečene prepovedi zaradi nujnih ukrepov v javnem interesu (nevarnost za življenje).
 - Iz zadeve tudi ne izhaja, da bi inšpektor po izdani odločbi preverjal, ali je zavezanec izvršil odrejene ukrepe v ustni odločbi, saj od 1.9.2015 do 17.11.2015 ni opravil nobenega dejanja v postopku, potem pa je nadaljeval s postopkom in izvajal že zgoraj navedena »procesna« dejanja, ki nimajo pravne podlage ne v materialnih predpisih ne v ZUP ali ZIN.

IRSNZ v pripombah pojasni, da Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 061-262/2015/5 (4-02) z dne 29. 8. 2016, v katerem je navedena tudi ustna odločba o prepovedi streljanja, je bil vročen tudi PP Slovenj Gradec, ki spremlja dogajanje na konkretnem strelišču. V primeru, da bi zavezanec pričel z izvajanjem streljanja, bi policisti PP Slovenj Gradec, ki so seznanjeni z zadevo, inšpektorja takoj obvestili o tem. Dejstvo je namreč, da inšpektor nadzira celotno območje države in da je tako v praksi nemogoče, da bi sam osebno spremljal dogajanje na strelišču. Iz tega vidika je bolj racionalno sodelovanje z drugim državnim organom, v konkretnem primeru s policijsko postajo, ki po svojih pristojnostih prav tako skrbi za varnost, zdravje in življenje ljudi. Kot zelo pomembno in odločilno v razumevanju celotne zadeve izpostavijo, da zavezancu niti ni potrebno postaviti barier ali sploh začeti urejati strelišče v smislu zagotavljanja varnosti, čeprav je to inšpektor določil v izreku, ker ima zavezanec preprosto možnost, da se odloči, da na tem strelišču ne bo več streljal. Zavezanec namreč lahko izkaže in zagotovi, da ne bo streljal, s čimer ni več nevarnosti in posledično mu ni potrebno vlagati sredstev za nadaljnje urejanje strelišča. Pomembno je, da v vmesnem času in do ureditve velja prepoved streljanja. Ali se dejansko upošteva prepoved streljanja s strani zavezanca pa se seveda konstantno nadzira ob sodelovanju policije. To velja tudi za ostale primere, glede izvrševanja inšpektorjeve odločbe.

- Upravna inšpektorica na podlagi preučitve teh pripomb v izogib ponavljanju že ugotovljenega pod točko 3 še enkrat pojasnjuje, da mora inšpektor sam presoditi,

³³ 1. odstavek 80. člena ZUP.

kakšen ukrep bo izrečen v izreku odločbe, če zakon ob ugotovitvi določene kršitve predpisuje več različnih ukrepov, zato izrek ne sme biti takšen, da bi zavezancu dopuščal odločitev med različnimi možnostmi za izpolnitev obveznosti. »Dispozitiv ne more vsebovati takšnih sestavin, na podlagi katerih bi bila njegova izvršitev odvisna od nedoločenih okoliščin in subjektivne volje tretjih oseb ali od novih in naknadnih okoliščin zunaj upravnega postopka, katerih nastop sploh ni gotov. Odločba s takšnim dispozitivom sploh ne bi bila izvršljiva in ne bi izpolnjevala temeljnega pogoja vsakega upravnega akta, tega, da lahko tudi proti volji zainteresiranih strank pravno učinkuje in postane izvršljiva³⁴. Takšno stališče je bilo že večkrat izraženo v sodbah upravnega sodišča³⁵.

1.3.2 Zadeva št. 061-583/2015 - Biatlonsko strelišče

- 1) Prvi dokument v zadevi predstavlja uradni zaznamek o razgovoru v zadevi nadzora poključkega biatlonskega strelišča, iz katerega izhaja, da je dne 2.12.2015 inšpektor v razgovoru z vodjem biatlonskih panog po telefonu poizvedel, kdo bo prisostvoval v zadevi nadzora poključkega biatlonskega strelišča, in o tem napravil uradni zaznamek.
- 2) Dne 2.12.2015 je inšpektor izdal sklep o imenovanju izvedenca št. 061-583/2015/2 z dne 2.12.2015. Iz izdanega sklepa je razvidno, da je inšpektor pri pravni osebi ŠD Pokljuka, Organizacijski odbor Pokljuka, poslovna cona A 37, 4208 Šenčur, ki ga zastopa generalni sekretar Tomaž Šušteršič, v inšpekcijskem postopku zaradi preverjanja varnosti pri izvajanju dejavnosti streljanja na biatlonskem strelišču Pokljuka, imenoval sodnega izvedenca balistične stroke, Tomaža Korbarja, kriminalističnega inšpektorja iz nacionalnega forenzičnega laboratorija generalne policijske uprave. V drugi točki izreka je za nalogo izvedencu določil, da dne 10.12.2015 na navedenem strelišču izvede balistične meritve in zavaruje dokaze, če bi meritve pokazale, da lahko pride do izletov krogel izstreljenih na tem strelišču iz biatlonskega strelnega orožja izven varovanega območja strelišča, in da mora glede na mogoč domet krogel ugotoviti, do katere razdalje bi bile v meri strelcev te krogle lahko še nevarne za zdravje ali celo življenje ljudi, ki se lahko nahajajo v tem območju. V tretji točki izreka je odločil, da bo o stroških postopka odločeno glede na izid tega postopka.
 - Upravna inšpektorica ugotavlja, da je bil sklep sicer pravilno izdan pred izdajo odločbe, v ostalem pa so pri pregledu vsebine in oblikovanju izdanega sklepa, ugotovljene enake nepravilnosti kot v zadevi št. 061-262/2015.
- 3) Inšpektor je z obvestilom št. 061-583/2015/3 z dne 4.12.2015 o nameri inšpekcijskega nadzora obvestil tudi Inšpektorat RS za šolstvo in šport.

Dne 10.12.2015 je opravil inšpekcijski nadzor na kraju samem in o tem napravil zapisnik št. 061-583/2015/4. Inšpektor je v zapisniku navedel ugotovitve sodnega izvedenca za balistiko v točkah 1-5, na podlagi teh pa v točki II. z naslovom Inšpekcijski ukrepi (80.b člen Zoro-1, 28., 29., 32. 33. člena ZIN) navedel naslednje: v prvem odstavku je navedel, da »trditev prijavitelja ni utemeljena v delu, ki se nanaša na možni izlet izstrelkov in ogrožanje javne varnosti«; v drugem odstavku je navedel, da je »inšpektor sprejel ukrep dodatnega varovanja strelišča v območju glavne smeri streljanja (+40 stopinj horizontalno) zaradi preprečitve prihoda posameznih oseb, ki bi morebitno zašle na to območje«. V tretjem odstavku je navedel, da: »Na podlagi ugotovitve iz točke 1, je potrebno v glavni smeri streljanja zagotoviti poleg obstoječega varovanja strelišča, dodatno varovanje in sicer na razdalji .../—/. Organizator tega tekmovanja mora ukrep inšpektorja izvršiti do 15.12.2015, preden se začne izvajati prvi strelski trening«. V četrtem odstavku je navedel »V zvezi z vprašanjem inšpektorja, ki se nanaša na opravljanje dejavnosti civilnega strelišča po 50. členu Zoro-1 in eventualno pridobitev dovoljenja Ministrstva za notranje zadeve, mora upravitelj strelišča podati pisni odgovor v roku 60 dni, ki začne teči z dnem pravnomočnosti odločbe IRSNZ«.

- Zapisnik ni sestavljen v skladu s 76. členom ZUP: napačna je navedba upravne zadeve; iz zapisnika izhaja, da se ta ni pisal med uradnim dejanjem, saj je napisan v pretekliku;

³⁴ Glej Upravno procesno pravo, V. Andronja, E. Kerševan, GV, 2006, str. 414.

³⁵ Npr. sodba I U 1968/2011, sodba I U 875/2012.

ponekod v zapisniku pri izjavah ni podpisa, izjave pa niso zapisane v prvi osebi (na str. 1 »oseba inšpektorju tudi pove, da bo ...«, pravilno se piše izjava stranke v prvi osebi). Upravna inšpektorica ugotavlja, da je inšpektor na podlagi mnenja izvedenca izrekel ureditveni ukrep, brez navedbe pravne podlage. Po oceni upravne inšpektorice bi moral inšpektor postopati na podlagi 80. b člena ZOro-1, ki mu nalaga, kakšne ukrepe lahko odredi in na tej podlagi v skladu z določbo 80. b člena ZOro-1 izdati odločbo.

IRSNZ v pripombah navaja, da je inšpektor v konkretnem primeru izdal ustno opozorilo v skladu z določbo 33. člena ZIN, ker je ocenil, da je opozorilo zadosten ukrep in tako postopal v skladu z določili ZIN in ZUP.

- Upravna inšpektorica ugotavlja da to iz zapisnika ne izhaja. V primeru, da bi inšpektor izdal ustno opozorilo, bi moral to v zapisnik tudi navesti (npr. »Inšpektor na podlagi določb 2. odstavka 33. člena ZIN ...«)

IRSNZ navede tudi, da se v zapisnik ne piše pravne podlage za zapečatenje sefa, saj je jasno, da je inšpektor uporabil pooblastila iz ZIN in da ni zavaroval dokazov po ZUP (ZUP ne predvideva pečatenja, ampak le predčasno izvedbo dokazov). Za zapečatenje pa se ne izdaja sklep, če se vodi zapisnik. Zato predlaga, da se vse navedbe v zvezi s tem črtajo iz zapisnika.

- Navedene navedbe upravna inšpektorica zavrača, kar je tudi v nasprotju s samim stališčem IRSNZ, da se v zapisnik morajo navajati tudi druge pravne podlage. To izhaja iz pripomb IRSNZ na strani 3, kjer je navedeno: »Menimo, da je pravilno, da se zavezanca, ki je običajno prava neuka stranka, že pred izdajo odločbe seznani s pravnimi podlagami, torej med drugim tudi s pristojnostmi in pooblastili inšpektorjev, ki jih inšpektor lahko uporabi pri konkretnem inšpekcijskem postopku.«

4) Z obvestilom z dne 15.12.2015 je inšpektor obvestil Športno društvo Pokljuka o nameri oprave ponovnega inšpekcijskega nadzora z namenom preveriti *dogovorjene* ukrepe. Dne 18.12.2015 je bil opravljen *ponovni* inšpekcijski nadzor in o tem napravljen zapisnik v katerem je inšpektor nadzor ustavil v obliki zapisa na koncu zapisnika, na podlagi 28. člena ZIN z obrazložitvijo, da v času nadzora ni ugotovil utemeljenost navedb prijavitelja oziroma nepravilnosti predpisov, ki urejajo strelišča po zakonu o orožju.

5) Iz dokumentov zadeve izhaja, da je inšpektor v zadevi nadalje opravil še naslednja, tudi procesna dejanja:

- Dne 22.12.2015 je prijavitelja seznanil, da nadzor še ni zaključen in bo ugotovitvah seznanjen po zaključenem nadzoru.
- Dne 22.12.2015 je inšpektor zaprosil za pisno informacijo PP Bled in Inšpektorat RS za šolstvo in šport o morebitnih možnih kršitvah v okviru opravljanja policijskih nalog in inšpekcijskega nadzora na tej prireditvi.
- Dne 23.12.2015 sta PP Bled in Inšpektorat RS za šolstvo in šport sporočila, da niso zaznali kršitev ZOro-1.
- Dne 29.12.2015 je inšpektor v dopisu, ki ga je posredoval Centru Pokljuka d.o.o. navedel, da je »med drugim ugotovil, da navedeno strelišče in upravitelj izpolnjujeta tehnične in varnostne pogoje, ki opredeljujejo civilna strelišča po 50. členu ZOro-1«. V nadaljevanju je v dopisu Centru Pokljuka d.o.o. naložil, da v roku 60 dni od prejema tega zahtevka pisno navede razloge, ki opravičujejo dejavnost streljanja z biatlonskim malokalibrskim orožjem, prepustitev takega orožja za streljanje ter oskrbo in hrambo takega orožja in streliva na navedenem strelišču glede na določbe 50. in 51. a člena ZOro-1, brez dovoljenja MNZ za opravljanje dejavnosti civilnega strelišča.

IRSNZ pojasni, da je inšpektor z dopisom št. 061-583/2015/12 (4-02) z dne 29. 12. 2015 od Centra Pokljuka d.o.o. v skladu z določbo drugega odstavka 29. člena ZIN zahteval zgolj pisno pojasnilo in ni odredil oziroma nalogal nobenih ukrepov v smislu 32. člena ZIN.

V drugem odstavku 29. člena ZIN je določeno, da mora zavezanec oziroma odgovorna oseba zavezanca dati, ne glede na določbe o varstvu osebnih in drugih podatkov, na zahtevo inšpektorja in v roku, ki ga določi inšpektor, pisno pojasnilo, dokumentacijo in izjavo v zvezi s predmetom nadzora. V skladu z navedeno odločbo je inšpektor od zavezanca zahteval, da v roku 60 dni od prejema tega zahtevka pisno navede razloge, ki opravičujejo dejavnost streljanja z biatlonskim malokalibrskim orožjem, prepustitev takega orožja za streljanje ter oskrbo in hrambo takega orožja in streliva na navedenem strelišču glede na določbe 50. in 51. a člena Zoro-1, brez dovoljenja MNZ za opravljanje dejavnosti civilnega strelišča, ni pa naložil nobenih ukrepov v skladu z določbo 32. člena ZIN ali določbo 80.b člena ZOro-1.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je inšpektor kljub temu, da je postopek ustavil, nadaljeval s procesnimi dejanji, pri čemer pa ni jasna pravna podlaga, ki jo je uporabil za kakršnokoli postopanje po končanem postopku.
- 6) Dne 7.1.2016 je izvedenec balistične stroke po e-pošti podal pisno mnenje v zvezi z ogledom.
- Izvedensko delo običajno obsega pripravo poročila, ki ga izvedenec ustno predoči na obravnavi, ali pisno poročilo ter hkratno udeležbo na obravnavi zaradi možnosti pojasnjevanja in implementacije načela zaslišanja strank. Iz dokumentov konkretne zadeve pa ne izhaja, da bi bilo le-to predstavljeno strankam na ustni obravnavi, kar predstavlja kršitev določb 194. člena ZUP, poleg navedenega pa upravna inšpektorica ugotavlja, da iz sklepa tudi ne izhaja, da naj izvedenec poda pisno mnenje ali izvid, v smislu določb 193. člena ZUP.
- 7) Dne 15.1.2016 je inšpektor pozval ŠD Pokljuka, da v roku 10 dni predložijo pisna pojasnila glede nošenja zaščitnih sredstev za vid in sluh v času izvajanja streljanja za tekmovalce in obiskovalce.
- 8) Dne 29.1.2016 je s strani ŠD Pokljuka prejel zahtevano pisno pojasnilo.
- 9) Inšpektor je izdal sklep št. 061-583/2015/16 z dne 20.6.2016 o ustavitvi inšpekcijskega nadzora.
- Upravna inšpektorica opozarja na vse že zgoraj navedene ugotovitve glede uvoda in navajanja upravne zadeve, enako glede izreka – navedba upravne zadeve, iz obrazložitve še vedno ni razvidno, ali je zavezanec dostavil dovoljenje na podlagi 51. člena ZOro-1 oziroma, zakaj to dovoljenje ni potrebno – ni ugotovitev inšpektorja glede statusa strelišča. V izreku sklepa je navedeno tudi, da stroški postopka bremenijo IRSNZ, v obrazložitvi pa je navedeno »ker je prijavitelj delno uspel v tem postopku, zanj niso nastali stroški postopka...«. Upravna inšpektorica ugotavlja, da stroški postopka lahko bremenijo organ ali stranko, prijavitelj pa v konkretnem primeru ni stranka inšpekcijskega postopka, zato gre za kršitve določb 31. člena ZIN. V izdanem sklepu je napačno navedeno »pravni pouk«, namesto »pouk o pravnem sredstvu«, kar ni v skladu 215. členom ZUP, saj določbe za pisno izdelavo odločbe veljajo smiselno tudi za izdelavo pisnih sklepov³⁶.

1.3.3 Zadeva št. 061-244/2013 - strelišče Dolič

- Glede pregleda posameznih dokumentov v zadevi v zvezi z izdelovanjem zapisnikov upravna inšpektorica ugotavlja, da gre za istovrstne nepravilnosti kot pri izdelavi zapisnika v zadevi št. 061-262/2015 ter dodatno ugotavlja: na str. 6, inšpektor navaja, da je »inšpektor odločil, da sef in omaro, ki ni bila odprta, zapečati ter da bodo njihovo vsebino pregledali, ko bodo iz SD Dolič sporočili, da so jih pripravljeni odpreti.« Upravna inšpektorica ugotavlja, da inšpektor v zapisniku za ta ukrep ni navedel pravne podlage. Iz njegovih postopanj ni mogoče ugotoviti, ali je pečatil predmete v prostorih na podlagi ZIN ali je želel zgolj zavarovati dokaze na podlagi ZUP³⁷, saj se v zadevi ne

³⁶ Glej Upravno procesno pravo, str. 433.

³⁷ Glej 204.-206- člen ZUP.

nahaja upravni akt – ali sklep po ZUP ali sklep po ZIN³⁸, ki bi opravičila njegovo postopanje.

- 1) Inšpektor je izdal sklep o popravu pomote, št. 061-244/2013/5 z dne 17.6.2013.
 - Inšpektor je izdal sklep o popravu pomote na podlagi določbe 223. člena ZUP. Navedeni člen se nanaša na popraviljanje pomot v odločbi, iz dokumenta, ki ga je izdal inšpektor, pa izhaja, da se popravek nanaša na pomoto v zapisniku, zato upravna inšpektorica ugotavlja, da za izdajo sklepa za popravilo pomote v zapisniku, ni pravne podlage. Pomoto, ki je navedena v zapisniku, je inšpektor dolžan upoštevati pri izdaji odločbe. Za seznanitev o pomoti ostale udeležence postopka, katerim je bil zapisnik vročen, zadostuje zgolj obvestilo v obliki dopisa o pomoti.
 - Oblika in sestavni deli sklepa niso v skladu z določili ZUP. Iz dokumenta ni povsem jasno razvidno ali gre za dopis ali za sklep. Navedba naslovnika v zgornjem desnem kotu sklepa, zadeve: »Sklep o popravu pomote v številki (datumu)« ter Zveze: »Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 061-244/2013/4 z dne 14.6.2013«, je v nasprotju z določbami ZUP o pisni izdelavi odločbe, ki veljajo smiselno tudi za izdelavo pisnih sklepov³⁹.
- 2) Inšpektor je izdal odločbo št. 061-244/2013/6 z dne 8.7.2013 s katero je Strelskemu društvu Dolič izrekel 10 ukrepov in določil roke za izvršitev posameznih ukrepov.
 - Uvod odločbe ima enake nepravilnosti kot v zadevi št. 061-262/2015.
 - Izrek odločbe ima enake nepravilnosti, kot v zadevi št. 061-262/2015.
 - Glede vročitev izdane odločbe, upravna inšpektorica ugotavlja enake nepravilnosti kot v zadevi št. 061-262/2015.
 - Glede na odredene ukrepe v odločbi nadalje iz zadeve ne izhaja, da bi zavezanec pisno obvestil IRSNZ o izvršitvi te odločbe v roku iz 10. točke izreka (glede na odredeno in postavljene različne roke, bi moral IRSNZ prejeti več obvestil).
- 3) Iz popisa zadeve izhaja, da je bil dne 21.8.2013 izdelan Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 061-244/2013/8.
- 4) Dne 13.8.2013 je predsednik SD Dolič na IRSNZ naslovil prošnjo za ponovni ogled Strelišča Dolič za pregled odpravljenih zadev, ki so bili naložene v odločbi.
- 5) Dne 22.8.2013 je predsednik SD Dolič na IRSNZ naslovil prošnjo za pojasnilo in rešitev problema s pridobivanjem zahtevanega certifikata.
- 6) Dne 10.9.2013 je inšpektor z dopisom seznanil predsednika SD Dolič o tem, da lahko strokovno pomoč nudi sodni izvedenec za forenzično - kriminalistično tehnične preiskave, balistiko in rekonstrukcijo streljanja, hkrati pa tudi, da ni ovir, da bi zavezanec zaprosil inšpektorat za ponoven nadzor z izvedencem, ki ga s sklepom imenuje inšpektorat, pri čemer bi bila tako izvedena dva nadzora, in sicer prvi v sodelovanju s sodnim izvedencem, ki bi določil konkretne naloge na strelišču, ki jih je treba izvesti za ustrezno ureditev strelišča, nato pa še nadzor, v katerem bo inšpektor ob pomoči izvedenca ugotovil, ali so naloge ustrezno izvedene.
 - Upravna inšpektorica ugotavlja, da za takšno postopanje inšpektor nima pravne podlage. (glej ugotovitve glede imenovanja izvedenca zgoraj)
- 7) Dne 13.9.2013 je predsednik SD Dolič naslovil na inšpektorat dopis, v katerem je predlogu inšpektorja nasprotoval, saj naj bi že bil opravljen inšpekcijski nadzor v prisotnosti sodnega izvedenca za področje balistike ter da se s takšnim ravnanjem zavlačuje z odprtim streliščem in s tem povzroča nepopravljiva škoda in stroški.
- 8) Inšpektor je s sklepom št. 061-244/2013/12 z dne 19.11.2013 imenoval sodnega izvedenca balistične stroke zaradi preverjanja zagotavljanja ukrepov za varnost pri izvajanju dejavnosti

³⁸ Glej 21. člen ZIN.

³⁹ Glej Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor, V. Andronja, E. Kerševen, GV Založba, Ljubljana, 2006, str. 433.

strelišča, naloga izvedenca pa je ugotoviti, ali je zavezanec z dogradnjo pregrad na strelišču Dolič zagotovil, da z linije streljanja, glede na postavitve pregrad in glede na mogoč domet krogel, ni mogoče ustreliti direktno izven območja strelišča in da izstreljene ali odbite krogle od posameznih predmetov na strelišču ne morejo zapustiti območja strelišča ter da stroške postopka trpi organ.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je bilo tudi v tem primeru imenovanje izvedenca neustrezno, kot je to ugotovljeno že v zadevi št. 061-262/2015.
- 9) Dne 27.11.2013 je inšpektor preko e-pošte posredoval obvestilo o inšpekcijskem nadzoru predsedniku SD Dolič ter v vednost še: @policija.si, @policija.si. V obvestilu je navedel, da bo nadzor izveden dne 4.12.2013 s pričetkom ob 9.30 uri pri SD Dolič.
- 10) Inšpektor je sestavil Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 061-244/2013/14 z dne 4.12.2013. V zapisniku je navedeno, da je inšpektor v sodelovanju s sodnim izvedencem balistične stroke, kriminalističnim inšpektorjem, iz Nacionalnega forenzičnega laboratorija Generalne policijske uprave ter Policistom PP Slovenj Gradec, pomočnikom komandirja, opravil inšpekcijski nadzor na strelišču LD Dolič v prisotnosti predsednika LD Dolič. V zapisniku je navedel, da je namen nadzora preveriti ali je zavezanec realiziral ukrepe, ki so mu bili odrejeni z odločbo št. 061-244/2013/6 z dne 8.7.2013. Na kraju samem je ugotovil, da rešitev še ne zagotavlja, da izstreljene in odbite krogle ne bi imele možnosti izleta iz območja strelišča, pri čemer je s sodnim izvedencem določil izvedbo dodatnih ukrepov ter prepovedal uporabo strelskih mest 2 in 3, dokler bočna pregrada ne bo narejena. Navedel je, da ostaja v veljavi tudi točka 1. izreka prej navedene odločbe. Dne 4.12.2013 je ugotovil tudi, da je zavezanec z dnem 8.7.2013 prenehal s izvajanjem streljanja na strelišču SD Dolič ter da lahko začne streljati z orožji kalibra .22 LR (5,6 mm flobart), ko bodo izvedeni svetovalni ukrepi s strani sodnega izvedenca. Nazadnje je v zapisnik navedel, da bo v zvezi z navedenimi ugotovitvami izvedel ustrezne postopke v skladu z določili ZOro-1, ZIN in ZP-1.
- Upravna inšpektorica ugotavlja, da je zapisnik sestavljen na enak način, kot zapisnik v zadevi št. 061-262/2015, zato upravna inšpektorica ugotavlja enake nepravilnosti. Upravna inšpektorica opozarja še na naslednje nepravilnosti, in sicer: Točka 1.2 – inšpektor navaja, da ostaja v veljavi točka št. 1 izreka odločbe z dne 8.7.2013, kar je popolnoma nemogoče, saj bi morala biti ta točka izreka izvršljiva takoj, ko je bila vročena, v roku 3 dni pa bi moral zavezanec IRSNZ o tem seznaniti. Zaključna ugotovitev zapisnika ni jasna, saj v tem delu inšpektor navede, da je: »zavezanec takoj po prejemu odločbe št. 061-244/2013/6 z dne 8.7.2013 prenehal s izvajanjem streljanja na strelišču...«, z navedenim pa zavezanec izvaja ukrepe št. 1 iz te odločbe. Takšna ugotovitev inšpektorja s prej navedenim ni ustrezna, niti ni jasno, kako je inšpektor to ugotovil, glede na to, da v zadevi ni obvestila zavezanca o izvršitvi tega ukrepa, iz zadeve (razvidno tudi iz popisa zadeve) pa tudi ne izhaja, da bi inšpektor to posebej preverjal od julija od decembra 2013.
- 11) Dne 25.1.2014 je inšpektor v prisotnosti policista PP Slovenj Gradec in predsednika SD Dolič izvedel inšpekcijski nadzor na strelišču Dolič. Namen nadzora je bil preveriti, ali je zavezanec na strelišču zagotovil za orožje kalibra .22LR (5,6 mm flobert), da ne bo več možnosti izleta in odboja krogel z območja strelišča in ali se ekipno strelsko tekmovanje dne 25.1.2014 odvija skladno z določili ZOro-1 in na njem temelječih predpisih. Ugotovil je, da zavezanec ni realiziral zahtev, ki sta mu jih dne 4.12.2013 odredila inšpektor Kos in sodni izvedenec, zato zavezanec ni onemogočil direktnega strela iz območja strelišča iz linije streljanja s strelskih mest št. 2 in 3. Inšpektor je zato zavezancu izrekel *opozorilo* po 33. členu ZIN in mu odredil, da se na tekmovanju dne 25.1.2014 ne sme izvajati streljanje s strelskih mest 2 in 3, pri čemer se je z navedenim zaprtjem strelskih mest 2 in 3 onemogočil direktni izstrel iz območja strelišča iz linije streljanja. Zavezanec je upošteval opozorilo in streljanja s teh mest ni dovolil. Nadalje je inšpektor ugotovil, da zavezanec ni preprečil izvedbe streljanja brez uporabe zaščitnih sredstev. Nazadnje je navedel, da bo po izvedenem inšpekcijskem nadzoru izvedel ustrezen postopek v skladu z določili ZOro-1, ZIN in ZP-1.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da inšpektor ni odredil ukrepov z odločbo, kot to določata 80. b člen ZOR-1, 32. člen ZIN oziroma, v kolikor bi presodil, da zadostuje opozorilo, postopal v skladu z določbami 33. člena ZIN.
- 12) Predsednik SD Dolič je seznanil IRSNZ z dopisom (ki ga je ta prejel dne 19.5.2014) o odpravi nepravilnosti po zapisniku št. 061-244/2013/14 z dne 4.12.2013 ter zaprosil za odgovor oziroma ogled v čim krajšem možnem času.
- 13) Dne 23.5.2014 je inšpektor preko e-pošte seznanil predsednika SD Dolič o tem, da glede na obvestilo o odpravi pomanjkljivosti, ni v celoti zadoščeno ukrepu iz zapisnika, zato bo dne 6.6.2014 opravljen inšpekcijski nadzor (v sodelovanju s PP Slovenj Gradec) z namenom preveriti, ali je SD Dolič realiziral še nerealizirane ukrepe iz odločbe št. 061-244/2013/6 z dne 8.7.2013.
- 14) Inšpektor je sestavil Zapisnik št. 061-244/2013/19 z dne 6.6.2014, ko je izvedel inšpekcijski nadzor na kraju samem, strelišču Dolič. Iz zapisnika izhaja, da so bile ugotovljene nepravilnosti oziroma ukrepi št. 1,4,5,6,7,8,9 iz odločbe št. 061-244/2013/6 z dne 8.7.2013 realizirani oziroma iz zaključne ugotovitve izhaja, da so bili svetovani ukrepi (s strani sodnega izvedenca) izvedeni ter da inšpektor v zvezi z v zapisniku navedenimi ugotovitvami po izvedenem inšpekcijskem nadzoru ne bo izvajal novih inšpekcijskih ukrepov.

2. PODROČJE NADZORA NAD OPRAVLJANJEM DETEKTIVSKE DEJAVNOSTI (PROTIPRISLUŠKOVANJE)

2.1 Očitki pobudnika

Inšpektorat za javni sektor je prejel tudi pobudo za uvedbo inšpekcijskega nadzora nad postopanjem inšpektorja v zadevi št. 0610-160/2013 pri nadzoru pravne osebe, ki naj bi izvajala protiprisluškovalni pregled brez ustrezne licence. Pobudnik očita kršitev izvedbe postopka tudi po izdani sodbi Upravnega sodišča RS v predmetni zadevi, navajanje neustreznih pravnih podlag pri izdanih aktih, nezakonitost odredb o vročanju ter kršitev načel samostojnosti in materialne resnice pri odločanju (ker naj bi inšpektor pobudniku izjavljal, da dela po naročilu).

2.2 Zakonska ureditev področja

Pogoje, upravičenja in obveznosti posameznikov, pravnih oseb in samostojnih podjetnikov posameznikov (v nadaljnjem besedilu: fizična oseba) za opravljanje detektivske dejavnosti določa ZDD-1 (1. člen ZDD-1).

Detektivska dejavnost je zbiranje, obdelava, posredovanje podatkov in informacij ter svetovanje na področju preprečevanja kaznivih ravnanj, ki ga za naročnikove potrebe opravlja po tem zakonu detektiv, ki ima izdano licenco in izpolnjuje pogoje v skladu s tem zakonom.

Detektivska dejavnost je regulirana gospodarska dejavnost, namenjena naročnikom detektivskih storitev, ki jo Republika Slovenija regulira zaradi varovanja javnega reda, javne varnosti, osebne varnosti in dostojanstva naročnikov, tretjih oseb in detektiva, ki neposredno opravlja dejavnost.

Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb tega zakona in predpisov, izdanih na njegovi podlagi, opravlja inšpektorat ministrstva, pristojnega za notranje zadeve. Inšpekcijski nadzor izvršujejo inšpektorji.(2. člen ZDD-1)

Detektivsko dejavnost v Republiki Sloveniji lahko opravlja le detektiv z veljavno licenco. (1. odstavek 10. člena ZDD-1).

Inšpektor nadzira izvrševanje predpisov na področju detektivske dejavnosti, in sicer:

- preverja obstoj in vsebino evidenc, ki jih je dolžan voditi pristojni organ;
- preverja obstoj in veljavnost licence za opravljanje detektivske dejavnosti
- preverja obstoj in veljavnost pooblastil o izvajanju storitev detektivske dejavnosti;
- v primeru sklenjene pogodbe preverja namen in veljavnost za izvajanje detektivske dejavnosti;
- opravlja nadzor nad delom detektivov in detektivskih družb;
- preverja obstoj in vsebino evidenc, ki jih je detektiv dolžan voditi;
- ugotavlja spoštovanje določb o izvajanju nalog, ki jih detektiv ne sme opravljati;

- pri detektivu ugotavlja način varovanja podatkov, pridobljenih pri opravljanju detektivske dejavnosti ali v zvezi z njo.

Na zahtevo inšpektorja mora detektivska družba ali detektiv predložiti na vpogled pooblastilo o opravljanju detektivske storitve za stranko.

Pri izvajanju svojih nalog inšpektorji sodelujejo z državnimi organi in organizacijami ter nosilci javnih pooblastil, ter zahtevajo pomoč policije, drugih inšpekcijskih služb in strokovnjakov s posameznih strokovnih področij, ki so predmet nadzora. (38. člen ZDD-1)

Inšpektor ima poleg splošnih pooblastil, določenih v zakonu, ki ureja inšpekcijski nadzor, še naslednje pristojnosti:

- predlaga pristojnemu organu odvzem licence, če detektiv ne izpolnjuje z zakonom predpisanih pogojev za opravljanje detektivske dejavnosti oziroma če v določenem roku ne odpravi ugotovljenih pomanjkljivosti ali nepravilnosti;

- začasno prepove opravljanje dejavnosti in predlaga pristojnemu organu odvzem licence, če zaradi nezakonitega dela detektiva ali detektivske družbe obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, javni red ali javno varnost ali premoženje večje vrednosti ali hujša grožnja javnemu interesu;

- predlaga pristojnemu organu uvedbo postopka za ugotovitev detektivove disciplinske odgovornosti,

- predlaga pristojnemu organu sprejem ukrepov za odpravo pomanjkljivosti;

- izvaja postopke o prekršku v skladu z zakonom, ki ureja postopek o prekršku. Pravne in fizične osebe so dolžne spoštovati ukrep, ki jim ga izreče inšpektor.

Zoper odločbo inšpektorja iz druge alineje prvega odstavka tega člena je v osmih delovnih dneh od njene vročitve dovoljena pritožba na ministrstvo. Pritožba zoper odločbo ne zadrži njene izvršitve. O pritožbi odloči ministrstvo v osmih delovnih dneh. (39. člen ZDD-1)

Inšpektor lahko zaseže predmete ali dokumentacijo, ki je predmet kršitve tega zakona, na podlagi zakona, ki ureja postopek o prekršku. (40. člen ZDD-1)

2.3 Pregled posameznih zadev

2.3.1 Zadeva št. št. 0610-160/2013 – protiprisluškovalni pregled

1) Inšpektor je uvedel inšpekcijski postopek dne 7.3.2012 z obvestilom o uvedbi inšpekcijskega nadzora in s pozivom zavezancu za posredovanje pisne izjave in dokumentacije.

2) Zavezanec mu je v določenem roku 3 dni (t.j. dne 13.3.2012) posredoval izjavo, v kateri je navedel, da ni opravljal dejavnosti, katere nadzor bi bil v pristojnosti IRSNZ, t.j. po Zakonu o detektivski dejavnosti.

3) Inšpektor je dne 3.4.2012 sestavil zapisnik o zaslišanju stranke.

- V zapisniku ni navedeno, ali je stranka bila zaslišana kot vabljena ali ne vabljena – neupoštevanje 2. odstavka 76. člena ZUP, v zadevi pa morebitno vabilo ni evidentirano.

IRSNZ v pripombah citira drugega odstavka 76. člena ZUP in pojasni, da v drugem odstavku 76. člena zahteva, da mora biti v zapisniku navedeno, ali je stranka bila zaslišana kot vabljena ali ne vabljena ni navedena, niti o tem ne govori komentar ZUP.

- Upravna inšpektorica navedene pripombe zavrača in dodaja, da ravno iz določbe, da mora zapisnik obsegati natančen in kratek potek ter vsebino v postopku opravljenega dejanja in danih izjav, izhaja, da bi moralo biti iz zapisnika jasno, zakaj so se pri organu znašle določene osebe, zakaj je potrebna njihova izjava. To pa iz zapisnika ne izhaja.

4) Dne 19.4.2012 je opravil inšpekcijski nadzor in o tem sestavil zapisnik št. 061-58/2012/6 z dne 19.4.2012.

5) Dne 28.5.2012 je inšpektor zavezancu izdal odločbo na podlagi 39. člena ZDD-1 z odrejenimi ukrepi, in sicer v 1. točki izreka »prenehanje izvajati svetovanje na področju

preprečevanja kaznivih ravnanj v obliki izvedbe protiprisluškovalnih pregledov, ki jih za razne naročnike izvaja na območju RS, dokler ne pridobi ustrezne licence detektiva, ali dokler nima v delovnem razmerju detektiva. Rok izvršitve: Takoj po vročitvi odločbe.»

6) Dne 15.6.2012 je zavezanec podal pritožbo na odločbo.

7) Inšpektor je pritožbo odstopil drugostopenjskemu organu z dopisom št. 061-58/2012/10 z dne 20.6.2012.

8) Drugostopenjski organ je dne 13.7.2012 pritožbo zavrnil. Zavezanec je sprožil upravni spor.

9) Upravno sodišče je s sodbo št. I U 1293/2012 z dne 10.1.2013 odpravilo odločbo inšpektorja in zadevo vrnilo v ponovni postopek z napotilom, da je v ponovnem postopku organ vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka. Upravno sodišče je namreč ugotovilo, da je upravni organ nepravilno uporabil določbe ZDD-1 in je štel, da je opravljanje vseh protislušnih pregledov dovoljeno le osebam z licenco po ZDD-1, ni pa ugotavljal:

- ali je zavezanec te preglede opravljal na način, kot da bi imel upravičenja detektiva iz 27. člena ZDD-1,
- ali je uporabljal tehnična sredstva iz 31. člena ZDD-1,
- ali je zavezanka z obravnavanimi pregledi pridobila kakršnokoli informacijo o drugih osebah.

10) Dne 7.2.2013 je inšpektor posredoval zavezancu poziv za posredovanje pisne izjave in dokumentacije. Zavezanec je dne 25.2.2013 posredoval izjavo.

11) Inšpektor si je v postopku pridobil tudi pravna mnenja MNZ-ja glede tolmačenja Zakona o detektivski dejavnosti.

12) Dne 27.2.2013 je inšpektor s sklepom št. 061-58/2012/21 z dne 27.2.2013, ustavil postopek.

V uvodu sklepa je navedeno, da »Inšpektorat RS za notranje zadeve,...izdaja po pooblaščenih uradni osebi Darjanu Marejanoviču, skladno s 4. odstavkom 135. člena ZUP.. upravni zadevi št. 061-58/2012, vodi pri pravni osebi Digitech informacijske tehnologije, d.o.o., katero po podatkih AJPES zastopa ..., po uradni dolžnosti«. Na koncu sklepa je podpisana »pooblaščen uradna oseba Darjan Marejanovič« in ne inšpektor Darjan Marejanovič. Pisarniška odredba o vročitvi vsebuje navedbo »priporočeno po ZUP«.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da uvod odločbe ne vsebuje predpisanih sestavin po določbah 212. člena ZUP, in sicer se v uvodu odločbe ne navaja osebno ime pooblaščen uradne osebe, ki vodi inšpekcijski postopek. Napačno je navedena upravna zadeva. V uvodu odločbe se ne navaja številka zadeve, temveč je treba določno navesti, v kateri upravni zadevi se nadzor opravlja, v uvod pa se tudi ne navaja, kje so pridobljeni podatki o zastopnikih pravne osebe. Inšpektor je bil na podlagi napotila sodbe Upravnega sodišča Republike Slovenije dolžan preveriti zahteve iz sodbe in ker ni ugotovil kršitev iz svojih pristojnosti, bi moral inšpekcijski postopek ustaviti na podlagi 28. člena ZIN (in ne 135. člen ZUP), vse to predstavlja tudi kršitev določb 212. člena ZUP.
- Izrek sklepa je nedoločen. V izreku ni odločeno, v kateri upravni zadevi se postopek ustavlja, saj je v izreku navedena le številka zadeve, v kateri naj bi se postopek ustavil, kar predstavlja kršitev 1. in 6. odstavka 213. člena ZUP.
- Upravna inšpektorica ugotavlja, da gre za uradno osebo (inšpektor), ki ima po zakonu pooblastilo za odločanje. Opozarja pa, da navedba »pooblaščen uradna oseba« izhaja iz prekrškovne zakonodaje in predlaga, da se ne navaja v upravnem postopku, kjer se navede zgolj ime, priimek in naziv uradne osebe, v konkretnem primeru inšpektorja, ki je vodil in odločil v upravnem inšpekcijskem postopku.⁴⁰

⁴⁰ Odločbo podpisuje uradna oseba, ki jo izda. Odločbo podpisuje tudi uradna oseba, ki je vodila postopek oziroma je pripravila osnutek odločbe (216. člen ZUP). Odločbo namreč lahko izda le uradna oseba, ki ima po zakonu (predstojnik in inšpektor) ali po predstojnikovem upravičenju pooblastilo za odločanje, kakor lahko postopek predhodno vodi le oseba, ki ima pooblastilo za odločanje ali predstojnikovo pooblastilo za vodenje

- Pisarniška odredba o načinu vročitve (»priporočeno po ZUP«) je neustrezna. Način vročitve odredi uradna oseba, ki vodi postopek, po določbah ZUP. To naredi s pisarniško odredbo po 1. odstavku 169. člena UUP na samem dokumentu⁴¹. ZUP ne pozna načina vročitve – priporočeno. Po ZUP se vroča zgolj osebno. Odredba o načinu vročanja torej ni navedena v skladu z obveznim načinom vročitve – določili 87. člena ZUP.
- Upravna inšpektorica v zadevi ugotavlja, da je inšpektor sledil mnenju sodišča in izvedel ugotovitveni postopek, ni pa v ponovnem postopku izdal upravnega akta v roku 30 dni od dneva, ko je dobil sodbo, glede na to, da sodišče ni določilo drugega roka, zato se ugotavlja kršitev instruksijskega roka za odločitev v ponovljenem postopku⁴².

3. PODROČJE NADZORA TAJNIH PODATKOV

3.1 Očitki v pobudi

IJS je prejel obvestilo o domnevni dolgotrajnosti postopanja IRSNZ pri obravnavi prijave na podlagi Zakona o tajnih podatkih (v nadaljevanju ZTP). Prijavitelj v pobudi navaja, da je dne 14.1.2016 na IRSNZ podal prijavo, glede katere pa naj še vedno ne bi bilo odločeno, nerazumno dolgi roki odločanja pa mu povzročajo uničenje ekonomske eksistence.

3.2 Zakonska ureditev

Z ZTP se določajo skupne osnove enotnega sistema določanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov z delovnega področja državnih organov Republike Slovenije, ki se nanašajo na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države, ter prenehanja tajnosti takšnih podatkov. (1. člen ZTP)

Inšpekcijski nadzor nad izvrševanjem določb tega zakona in predpisov, sprejetih na njegovi podlagi ter na podlagi mednarodnih pogodb, ki jih je s tujo državo ali mednarodno organizacijo sklenila Republika Slovenija, če ni v mednarodni pogodbi drugače določeno, opravlja Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve, razen na obrambnem področju, kjer ta nadzor izvaja Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo. (42. a člen ZTP)

Inšpektor opravlja inšpekcijski nadzor v organih in organizacijah, navedenih v 1. členu tega zakona, tako da preverja sistem določanja, označevanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov. (42. c člen)

3.3 Ugotovitve v zadevi št. 061-224/2016

Upravna inšpektorica sem v zadevi zahtevala pojasnila IRSNZ. IRSNZ je v odzivu IJS posredoval pojasnilo, št. 060-15/2016/3 z dne 3.6.2016, iz katerega izhaja, da je dne 15. 1. 2016 prejel prijavo in pritožbo B.C. v zvezi z zmanjševanjem posledic medijske diskreditacije in primeri udejanjanj starih praks za njegovo »ekonomsko likvidacijo«. Po proučitvi njegove vloge (knjižena pod št. 092-29/2016/1) je bilo ugotovljeno, da se navedbe med drugim nanašajo tudi na področje, ki sodi v pristojnost IRSNZ. Zadeva je bila v skladu z Uredbo o izvajanju inšpekcijskega nadzora na področju varovanja tajnih podatkov in vsebini posebnega dela strokovnega izpita za inšpektorja (Ur. list RS, št. 94/06) dodeljena v preučitev inšpektorju, ki med drugim opravlja inšpekcijske nadzore na področju tajnih podatkov. Pri tem je potrebno upoštevati dejstvo, da ima organ sprejet Letni načrt dela, kjer so tudi opredeljene prioritete dela, le-te pa so predvsem na področju zasebnega varovanja, orožja, eksploziva in pirotehnike. Kljub vsemu je inšpektor pričel s preučevanjem zadeve takoj, ko je bilo to mogoče, upoštevajoč trenutne zadeve v reševanju in sam obseg dela. Tako je inšpektor po osnovnem pregledu zadeve ocenil, da je možno prijaviteljeve navedbe preveriti na podlagi inšpekcijskega nadzora,

⁴¹ Prvi odstavek 169. člena UUP določa, da je javni uslužbenec, ki je pripravil dokument za odpremo, ne glede na to, kdo je dokument podpisal, dolžan dati glavni pisarni natančno pisarniško odredbo, na kateri naslov ali naslove je treba dokument odposlati, katere priloge je treba priložiti in kako naj se dokument odpošlje. Na koncu odločbe, sklepa ali drugega dokumenta se navedejo ime/naziv naslovnika, njegov naslov in način vročitve. Način vročitve določajo določbe 170. člena UUP, 173. člena UUP in 83. člena ZUP.

⁴² 4. odstavek 64. člena Zakona o upravnem sporu določa, da v primerih iz prvega odstavka tega člena mora pristojni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem je vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka.

kar je tudi predlagal predstojniku organa, ki je dne 11. 3. 2016 odobril in potrdil izredni inšpekcijski nadzor. Vmes je prijavitelj dne 16.3.2016 zaprosil za pojasnilo, v kakšni fazi je njegova prijava. Inšpektor je prijavitelju posredoval odgovor številka 092-29/2016/3 z dne 18.3.2016, v katerem mu je bilo pojasnjeno, da se njegova prijava obravnava in da bo v skladu z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 - uradno prečiščeno besedilo in 40/14) o ugotovitvah obveščen najkasneje po zaključku postopka. Dne 25. 3. 2016 je bil v Slovenski obveščevalno – varnostni agenciji dejansko opravljen inšpekcijski nadzor, v okviru katerega so bile preverjene tudi navedbe, ki jih je podal prijavitelj. Inšpekcijski postopek še ni končan, saj gre za kompleksno in zahtevo zadevo, ki je potrebno s strokovnega vidika podrobno in celostno preučiti. Poleg tega je potrebno pridobiti še nekatera dodatna dokazila in informacije. Ukrepi inšpektorja bodo med drugim odvisni tudi od ugotovitev Informacijskega pooblaščenca, saj je potrebno ugotoviti, ali gre v konkretnem primeru za informacijo javnega značaja, pri čemer je potrebno izkazati prevladujoč javni interes. Na podlagi poizvedb pri Informacijskem pooblaščenca je bilo ugotovljeno, da pritožbeni postopek B.C. v zvezi z umikom stopnje tajnosti z nekaterih njegovih delovno pravnih dokumentov pri Informacijskem pooblaščenca tudi še ni zaključen. Dne 14. 5. 2016 je B.C. na Ministrstvo za notranje zadeve naslovil še Nadzorstveno pritožbo v zvezi s postopki inšpekcijskega nadzora IRSNZ. V zvezi s tem so bila ministrici podana podrobna pojasnila glede samega postopka. IRSNZ je še pojasnil, da ne glede na navedeno, ni pristojen za odločanje o utemeljenosti oziroma ustreznosti tajnosti podatka. K pojasnilom so predložili še popis zadeve št. 061-224/2016.

Dne 7.6.2016 je IRSNZ na IJS v vednost posredoval še odgovor ministrice MNZ glede nadzorstvene pritožbe, ki jo prijavitelj podal na MNZ in ga ta posredoval tudi prijavitelju dne 7.6.2016.

- Upravna inšpektorica na podlagi prejetih dokumentov ni ugotovila očitane nerazumno dolgega vodenja inšpekcijskega postopka. Navedeno izhaja iz sosledja poteka postopanj inšpektorice IRSNZ, ki je razvidno iz priloženega popisa zadeve. Navedeno izhaja tudi iz pojasnil IRSNZ glede odvisnosti vodenja konkretnega inšpekcijskega postopka od odločitev drugih organov, ki v skladu s svojimi pristojnostmi tudi odločajo o pobudi in pritožbah prijavitelja.

4. UPRAVNO POSLOVANJE

Upravna inšpektorica je v okviru nadzora inšpekcijskih zadev ugotovila še nekatere nedoslednosti pri spoštovanju določb Uredbe o upravnem poslovanju, in sicer:

- Prejemna štampiljka je ponekod pomanjkljivo izpolnjena (ne vsebuje števila prilog). Npr. prejemna štampiljka na tretjem dokumentu v zadevi št. 061-262/2015 vsebuje polje »Priloge«, v katerem pa ni vpisanega števila prilog, ki so bile priložene dokumentu in naj njem označene, kot priloge in tudi v e-evidenci ni navedenih prilog, kar ni v skladu z določbami 7. odstavka 118. člena UUP⁴³.
- Kot deseti dokument je evidentirana »Prošnja« LD Slovenj Gradec, ki je prispela na e-naslov inz.mnz@gov.si, na dokumentu pa se nahaja prejemna štampiljka z datumom 17.11.2015, številka zadeve 061-262/2015/10. Na dokumente, ki prispejo k organu po elektronski pošti, se prejemna štampiljka ne odtisne⁴⁴, zato gre v danem primeru za neupoštevanje določb 1. odstavka 118. člena UUP⁴⁵.

V posredovanih pripombah IRSNZ pojasni, da so priloge jasno razvidne iz samega dokumenta in menijo, da je iz vsebinskega vidika in pogleda na samo zadevo zadoščeno formalnim

⁴³ V polje "Priloge" se vpiše število prilog, priloženih prispelemu dokumentu. Če v dokumentu priloge niso navedene, mora javni uslužbenec v glavni pisarni k prejemni štampiljki pripisati kratek opis k dokumentu priloženih prilog (na primer: spričevalo, potrdilo, zapisnik, izjava ipd.). Če je priloga predmet, javni uslužbenec v glavni pisarni k prejemni štampiljki zapiše označitev predmeta in kje je predmet shranjen.

⁴⁴ Prejeti dokument v elektronski obliki evidentira s podatki v skladu s 148. členom te uredbe glavna pisarna. Javni uslužbenci, ki imajo za to pooblastilo predstojnika oziroma vodje organizacijske enote, evidentirajo dokumente, ki jih prejmejo na svoj elektronski naslov. (2. odstavek 130. člena UUP).

⁴⁵ Na vsak fizični dokument, ki ga glavna pisarna prejme od poštnega podjetja, dostavne ali kurirske službe, ali ga prinesejo stranke in druge osebe, uslužbenec glavne pisarne odtisne prejemno štampiljko, praviloma na zgornji desni del prve strani fizičnega dokumenta, tako da ne prekrije besedila dokumenta.

pogojem UUP glede navedbe prilog v prejemni štampljki (priloga 1 - kopija dokumenta 061-262/2015-3).

- Upravna inšpektorica navedeno stališče IRSNZ zavrača. Dejstvo, da je že na samem dokumentu navedeno, da je k le-temu priložena priloga namreč še ne pomeni, da je ta priloga tudi dejansko prispela k organu. Pri odpiranju pošte mora javni uslužbenec paziti, ali so osnovnemu dokumentu, s katerim se oseba obrača na organ, priložene tudi priloge, in to označiti v posebnem polju v prejemni štampljki. Prejemna štampljka je uradni izkaz prispelega dokumenta. V 118. členu UUP je zato tudi predpisano, katera polja ima prejemna štampljka in s kakšno vsebino se ta polja izpolnijo, pri čemer se v polje "Priloge" vpiše vsebinske oznake prilog oziroma število prejetih prilog, kadar so priloge že navedene v besedilu; če je priloga predmet, se zapiše tudi označitev predmeta ter kje se predmet hrani⁴⁶.
- Pisni odpravek ustne odločbe, št. 061-262/2015/6 (4-04) z dne 2.9.2015 - Odredba o vročanju vsebuje tudi navedbo »zbirka dokumentarnega gradiva tu«, kar je nepotrebno, saj organ sam sebi ne vroča oziroma obveznost hrambe dokumentarnega gradiva pri organu, kar izhaja že iz določb 181. člena UUP⁴⁷.
- Na odzivu, št. 060-15/2016/11 z dne 25.10.2016 na osnutek Zapisnika, je pod »Priloge« navedeno »5«. Upravna inšpektorica opozarja, da se pod priloge na dokumentu navede vsebinsko poimenovanje (kratek opis) prilog in ne število le-teh.

III. UKREPI

1. Upravna inšpektorica je v nadzoru ugotovila več kršitev pravil upravnega postopka. Upravna inšpektorica izpostavlja, da je upravni postopek tisti, v katerem inšpektor odloča o obveznosti posameznika v konkretni upravni zadevi, pri čemer je odločanje o obveznosti tudi bistvena vsebina upravnega postopka, zato mora postopati tako, da bo vsakomur zagotovljeno enako varstvo pravic v postopku⁴⁸. Cilj za uveljavitev namena, ki je vsebovan v materialnem predpisu, je dosežen le, če je bila konkretna zadeva pravilno in zakonito rešena.⁴⁹ Šele z izvajanjem ustreznega postopka je mogoče zagotoviti oblikovanje pravilne in materialno zakonite rešitve. Po oceni upravne inšpektorice pa glede na navedene ugotovitve v nadzoru, konkretni postopki in izdani konkretni upravni akti niso bili izvedeni v skladu s pravili upravnega postopka, niti niso bila v celoti spoštovana pravila Uredbe o upravnem poslovanju.

Upravna inšpektorica zato na podlagi 307. f člena ZUP glavnemu inšpektorju Inšpektorata RS za notranje zadeve, mag. Mitji Perku,

odreja:

- da z ugotovitvami tega zapisnika seznanijo inšpektorje in druge uslužbence IRSNZ, pooblaščenec za izvajanje UUP in jih opozori na ugotovljene nepravilnosti,
- da v okviru svojih pristojnosti sprejme ustrezne ukrepe in poskrbi, da bodo v bodoče odpravljene:
 - pomanjkljivosti glede izdelovanja zapisnikov,
 - nepravilnosti glede izdelovanja odločb (uvod, izrek, odredbe o vročanju),
 - nepravilnosti glede vročanja v upravnem postopku,
 - pomanjkljivosti glede odločanja o stroških v upravnem postopku,
 - nepravilnosti glede poslovanja s prejemno štampljko,
 - nepravilnosti pri evidentiranju dokumentov,
 - nepravilnosti pri določanju pisarniške odredbe za vročitev dokumentov,
- da v okviru svojih pristojnosti sprejme ustrezne ukrepe in poskrbi za:

⁴⁶ Glej Uredbo o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili, P. Kovač et al, Uradni list RS, Ljubljana, 2008, str. 67 in str. 105.

⁴⁷ Organi hranijo dokumentarno gradivo v zbirki nerešenih zadev, tekoči zbirki in v stalni zbirki dokumentarnega gradiva.(1. odstavek 181. člena UUP).

⁴⁸ Ustava RS v 22. členu določa, da

⁴⁹ Glej tudi Upravno procesno pravo, V. Andronja, E. Kerševan, GV Založba, Ljubljana, 2006, str. 30-34.

- ustrezno postopanje pri imenovanju izvedencev,
 - izdajo pravihnih sklepov o imenovanju izvedencev,
 - dodatno strokovno izpopolnjevanje inšpektorjev na področju ZUP, v kolikor oceni, da bo to pripomoglo k učinkovitejši odpravi nepravilnosti,
- da o sprejetih ukrepih seznani upravno inšpekcijo IJS do dne 6.12.2016.

2. Upravna inšpektorica je v nadzoru zaznala pomanjkljivosti obstoječe zakonodaje, ki ureja področje varnosti pri dejavnosti strelišč in področje nadzora nad različnimi strelišči v RS, zato ministrici za notranje zadeve RS, mag. Vesni Györkös Žnidar,

predlaga:

- da se seznani z ugotovitvami tega zapisnika,
- da v okviru svojih pristojnosti preuči možnosti za ustrezno spremembo zakonodaje glede na ugotovitve iz točke 1.2.1 (in drugih na področju izvajanja nadzora dejavnosti strelišč v točki II, 1) z morebitno specialno procesno ureditvijo nadzora na tem področju.

mag. Mateja Jaklič
UPRAVNA INŠPEKTORICA
INŠPEKTORICA SVETNICA

VROČITI:

1. Glavnemu inšpektorju Inšpektorata RS za notranje zadeve, mag. Mitji Perku, po e-pošti na naslov: inz.mnz@gov.si
2. Ministrici za notranje zadeve, mag. Vesni Györkös Žnidar, po e-pošti na naslov: gp.mnz@gov.si