

Inšpekcijski nadzor – razprave, sodna praksa
in komentar zakona

© Uradni list Republike Slovenije, 2016. Vse pravice pridržane.

Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35.078.3

INŠPEKCIJSKI nadzor : razprave, sodna praksa in komentar zakona
/ avtorji Polonca Kovač ... [et al.] ; urednica Polonca Kovač. - 1. natis.
- Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2016

ISBN 978-961-204-601-9
1. Kovač, Polonca, 1971-
284685312

URADNI LIST REPUBLIKE SLOVENIJE

INŠPEKCIJSKI NADZOR

RAZPRAVE, SODNA PRAKSA
IN KOMENTAR ZAKONA

urednica

Polonca Kovač

avtorji

Polonca Kovač, Erik Kerševan,

Mirko Pečarič, Matjaž Remic,

Nuša Orel in Petra Čas

Ljubljana 2016

KAZALO

Predgovor	7
Izseki iz recenzij	10
prof. dr. Rajko Pirnat	10
izr. prof. dr. Janez Čebulj	13
Kratek življenjepis avtorjev	16
1 Sistemsko analiza problematike ureditve in izvajanja inšpekcijskega nadzora v Sloveniji in EU	19
1.1 Razvoj sistema oblasti, namena nadzora in razvoj ZIN v sodobni družbi	19
1.2 Razprava o razumevanju »učinkovitosti« inšpekcijskega nadzora	30
1.3 Pravna narava ZIN, razmerje do specialnih predpisov in dogmatika postopkov	38
2 Upravno-sodno in ustavno-sodno varstvo ter praksa na področju inšpekcijskega nadzora	49
2.1 Razprava o temeljnih izhodiščih pri sodnem nadzoru nad odločanjem inšpekcij	49
2.2 Odločanje Ustavnega sodišča v zvezi z odločitvijo inšpektorja in pritožba na ESČP	58
3 Komentar ZIN k splošnim in končnim določbam	60
3.1 Komentar k splošnim določbam o dometu ZIN	60
3.2 Komentar h končnim določbam ZIN, ZIN-A in ZIN-B	78
4 Inšpekcije skozi čas in temeljna načela inšpiciranja	83
4.1 Inšpekcije včeraj, danes, jutri ter vsebina njihovega dela	83
4.2 Temeljna načela inšpekcijskega nadzora – uvodna analiza	90
4.3 Komentar k določbam ZIN o temeljnih načelih	95

5	Organizacija inšpekcijskega nadzora in inšpektorji	109
5.1	Razprava o organizaciji inšpekcij in inšpektorjih.	109
5.2	Komentar k določbam ZIN o organizaciji inšpekcijskega nadzora in inšpektorjih	122
6	Upravno procesni vidiki inšpekcijskega nadzora	167
6.1	Razprava o poglavitnih elementih inšpekcijskega upravnega postopka po ZIN.	167
6.2	Razprava o zaključku inšpekcijskega upravnega postopka in ukrepih.	193
6.3	Komentar k določbam ZIN o inšpekcijskem upravnem postopku in ukrepih.	198
7	Prekrškovni vidiki inšpekcijskega nadzora.	257
7.1	Zgodovinski razvoj inšpekcij kot prekrškovnih organov	258
7.2	Inšpekcije v kaznovalni vlogi – uvodna analiza prekrškovnih določb ZIN	263
7.3	Razprava o zbiranju dokazov v upravnem in prekrškovnem postopku	271
7.4	Komentar k 38. členu ZIN	277
8	Izhodišča za ureditev inšpekcijskega nadzora <i>de lege ferenda</i>.	291
8.1	Cilji in vloga nadzora in inšpekcij v sodobni družbi	291
8.2	Scenariji <i>de lege ferenda</i> A, B in C	298
8.3	Sklepi	310
	Literatura in viri.	312
	Kazalo kratic.	325
	Kazalo slik in preglednic.	330
	Stvarno kazalo	331

Predgovor

Inšpekcijski nadzor je področje, ki terja sistemski pristop, saj se prek te funkcije javne uprave stremi k vrhovnemu načelu upravnega delovanja, tj. k zakonitosti. Še več, prek opredelitve inšpekcijskega nadzora kot družbenega pod sistema le-ta zagotavlja povratne informacije za oblikovanje in nadalje učinkovitejše področne javne politike. Inšpekcijski nadzor je tako zelo pomemben element celotnega koncepta sodobne dobre uprave in dobrega javnega upravljanja (angl. *good administration, good governance*).

Kljub pomenu inšpekcij pa je tematika v obstoječi domači in tuji znanstveni in strokovni literaturi očitno močno podcenjena. Najti je vrsto posamičnih člankov, analiz, ki pa so metodološko vprašljive in parcialne (na primer TIS, 2015) ali preveč splošne, da bi bile uporabne pri nas (na primer OECD, 2014). Zainteresirani so si za uvid v sistem lahko pomagali le s starejšimi deli, splošnimi učbeniki in monografijami o javni upravi ali upravnih postopkih (tudi komentarji ZUP in ZUS-1), a z le bolj ali manj bežno omembo inšpekcijskega nadzora,¹ ali pa s komentarjem ZIN (Pirnat in drugi, 2004), ki je izšel takoj po sprejemu ZIN v letu 2002 in še ni mogel vpeti analize prakse niti judikature. Celoviteje sta področje inšpekcijskega nadzora obravnavala delo Posebni upravni postopki iz leta 2007 (Jerovšek in Kovač, Fakulteta za upravo, Ljubljana) ter zlasti temeljiteje in analitično monografija Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 3 v posebnih upravnih postopkih (Kovač in drugi, 2015, str. 281–407), a oba predvsem z upravno procesnega, ne povsem celovitega zornega kota. Obravnava inšpekcijskega nadzora s primarno upravno procesnega vidika je sicer logična, saj se predvsem tako v imenu javnega interesa zavezancem obla-

¹ Na primer Krbek, I. (1957): Upravno pravo FNRJ, Savremena administracija, Beograd. Celovitejša dela so izšla približno pred tridesetimi leti, na primer Zakonitost in oblike družbenega nadzora ter organiziranost in nastopanje organov za inšpekcijsko nadzorstvo (1981, Center za samoupravno normativno dejavnost, DDU, Ljubljana) ali Boštic, A. (1986): Družbeni nadzor in vloga inšpekcij v SFRJ, Uradni list SRS, Ljubljana. V RS gre podobno za delne področne analize (na primer Strojina, A. (1993): Uvod v sanitarno delo, (1998): Inšpekcija in okolje) ali splošna dela z le bežno omembo inšpekcij (na primer Virant, 2004, Grafenauer in Brezovnik, 2006, idr.).

stno določa njihov pravni položaj. V urejeni državi ali katerikoli javnopravni skupnosti višje (zlasti EU) ali nižje ravni (na primer občine) je upravni postopek nuja, ki se ji posamezne stranke ne morejo izogniti. A ta vidik ne zadošča, saj inšpekcije že od leta 2005 delujejo tudi kaznovavno po ZP-1. Predvsem pa ZIN opredeljuje inšpekcije tudi organizacijsko in personalno kot *lex specialis* glede na ZJU in ZDU-1.

Nobeno delo pa ni bilo še v knjižni obliki in na znanstveni podlagi posvečeno inšpekcijskemu nadzoru kot sistemu, zato je bil skrajni čas, da to storimo. Ne nazadnje bo za (korenite) spremembe sistema inšpekcijskega nadzora in povezanih krovnih zakonov, kot so ZIN, ZJU in ZUP, po Strategiji razvoja javne uprave, ki jo je Vlada RS sprejela pomladi 2015 za obdobje do leta 2020, ter normativnem programu Vlade RS za leti 2016 in 2017 koristno, da bo imel predlagatelj sistemsko analizo, teoretične razprave, analize judikature in analitično opredeljene prednosti in slabosti različnih scenarijev prihodnje pravne in siceršnje ureditve inšpekcijskega nadzora.

Monografija pred vami je oblikovana tako, da sledi sočasno dvema ciljema. Prvič, sistematično in celostno, z znanstveno metodologijo obravnavati inšpekcijski nadzor kot upravno funkcijo, enako njene posamezne elemente in pojavne oblike. Drugič, ob tem podati praktične usmeritve razlaganja obstoječih in tudi morebitnih novih določb ZIN in področne zakonodaje, katere spoštovanje se nadzira prek inšpekcij, kar bo uporabno za inšpektorje, sodnike, oblikovalce predpisov na ministrstvih, v občinah in regulatornih agencijah in tudi za stranke, ki so zavezane ravnati po veljavni zakonodaji. Zato je monografija strukturirana metodološko v dveh delih: (1) s teoretičnimi študijami in uvodnimi oziroma končnimi razpravami ter (2) z razlago posameznih členov ZIN – povsod pa je poglobljeno vpeta povezava med določbami več predpisov in sodno prakso.

Čeprav je monografija delo več soavtorjev, želimo poudariti, da smo pri njeni pripravi tesno sodelovali in sproti usklajevali morebitne razkorake v razumevanju ter razlagi načel in posamičnih pravil ZIN ali povezanih predpisov. Hkrati smo avtorji različnega profila, od profesorjev do sodnikov in uradnikov. V posameznih poglavjih je avtorstvo sicer vezano na posameznika, a celotno besedilo je usklajeno in uredniško pregledano, saj v obravnavanih istih ali povezanih institutih ni nasprotnih stališč, ampak enotno sporočilo, najmanj na ravni minimalnega soglasja soavtorjev. To ni pomembno le z vidika jasnosti za bralca, temveč predvsem za doslednost razumevanja inšpekcijskega nadzora kot sistemske funkcije v družbi.

V okviru pomena inšpekcijskega nadzora in njegove celovite obravnave se avtorji zahvaljujemo založbi Uradni list Republike Slovenije in posebej urednici mag. Maji Hostnik Kališek za posluh pri tem delu in celotno organizacijsko-tehnično podporo pri izdaji. Za vsebinski prispevek se zahvaljujemo tudi

uveljavljenima upravnima strokovnjakoma, tj. recenzentoma, profesorjema dr. Rajku Pirnatu in dr. Janezu Čebulju.

Naj sklenemo z apelom, da kaže glede na analize delovanja inšpekcij v Sloveniji in širše v prihodnje več pozornosti posvetiti celoviti učinkovitosti inšpekcij. Slednje pa ne s kvantitativnim pospeševanjem števila izdanih odločb in zneska pobranih glob, temveč s srednjeročno »več pravne države«. Naj inšpekcije delujejo tako, da bo velika večina zavezancev z njihovo pomočjo skozi leta delovala bolj zakonito in pravilno, zato bodo inšpekcije potrebne v represivnem smislu le za majhen delež kršiteljev, v preostalem delu pa kot preventivna in partnerska sila družbenega razvoja.

izr. prof. dr. Polonca Kovač s soavtorji

V Ljubljani, april 2016

Izseki iz recenzij

prof. dr. Rajko Pirnat

Pričujoča monografija obravnava v slovenskem prostoru upravno-sistemsko zelo pomembno, a v znanstveni in strokovni literaturi podcenjeno področje inšpekcijskega nadzora. Zato gre izvirno pozdraviti trud urednice in vseh avtorjev, da so se lotili obravnave tega področja.

Čeprav naslov dela poudarja vidik komentarja zakona, celotna monografija občutno presega običajno razlago po členih in določbah predpisa, kar sicer razumemo kot »komentar«. Delo obsega skupaj osem poglavij. Sam komentar Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), ki smo ga v Republiki Sloveniji sprejeli leta 2002, bralec najde v poglavju 3 in podpoglavjih poglavij 4 do 7, medtem ko se glavnina besedila, po njegovem pomenu in obsegu, nanaša na razprave o obstoječem položaju in razvoju inšpekcij v slovenskem prostoru. V prvem in zadnjem poglavju sta obravnavani sistemska vloga inšpekcijskega nadzora in njegova pravna ureditev pri nas *de lege lata* in *de lege ferenda*. V drugem poglavju so analizirani pomen, izhodišča in posamezni elementi sodnega nadzora nad delom inšpekcij. V vseh nadaljnjih poglavjih, od četrtega do sedmega, najprej najdemo analize in razprave o sklopu v nadaljevanju z metodo komentarja obravnavanih določb ZIN, nato pa proučitev posameznih določb zakona. Tudi slednje so podane s poglobljenim pristopom in s stalnimi prisotnimi povezavami s prej ali pozneje obravnavanimi vprašanji. Avtorji se ne zadovoljijo s pregledom obstoječih norm in judikature, ampak analize vsebujejo kritične in argumentirane ugotovitve, na podlagi katerih predlagajo nove rešitve. Zato kaže delo oceniti kot celovit in izvirni prispevek k pravni oziroma upravni znanosti, tako v vsebinskem kot metodološkem pogledu.

Gornja ugotovitev ne pomeni, da delo ni praktično uporabno; še več, s kombiniranim pristopom teoretične in uporabniške obravnave sklopov ZIN in njegovih posameznih določb je bralcu ponujena bodisi operativna razlaga določenega instituta bodisi njegova sistemska proučitev. Uporabnik bo tako lahko

pristopil k branju na več ravneh, neposredno h komentarju, ko bo potreboval usmeritev za uporabo ZIN v konkretni zadevi, ali širše, ko bo razmišljal o smislu uporabe določenih pravil v posamezni zadevi, zlasti pa na temelju skupka obravnavnih zadev na področju, ki ga zajema. Predvsem pa z razpravami o analizi stanja inšpekcij v Sloveniji pridobijo ministrstva, najprej vlada in ministristvo za javno upravo kot nosilca krovne politike javne uprave, uslužbenskega sistema in inšpekcijskega nadzora. Spremembe ZIN so glede na analize avtorjev le vprašanje časa. Da pa bodo vodile v izboljšave, naj pristojni pazljivo preučijo ugotovitve avtorjev, na čelu z vprašanjem, kaj (naj) pomeni učinkovitost inšpekcij v upravnem sistemu.

V monografiji avtorji glavino pozornosti posvečajo pravnim vidikom inšpekcijskega nadzora, saj njeno rdečo nit predstavljajo obravnava določb ZIN in razmerja med področnimi predpisi, ZIN ter ZUP, ZDU-1 in ZJU. Celovita obravnava vseh teh sistemskih predpisov je nujna, saj so bili v letih pridruženja k Evropski uniji oblikovani skupaj in se medsebojno naslanjajo drug na drugega. Posebna vrednost monografije je nadalje kritična analiza, tako z normativno analizo kot proučitvijo sodne prakse, razmerij med področnimi zakoni, ki določajo inšpekcijski nadzor, in ZIN. Avtorji na več mestih ugotavljajo, da pravzaprav ključnih vprašanj uporabe ZIN in drugih splošnih predpisov ne ustvarjajo le-ti, temveč nedodelane določbe materialne zakonodaje. Zato naj predmetno monografijo podrobno analizirajo tudi pripravljavci predpisov v ministrstvih, občinah in regulatornih agencijah, ki oblikujejo splošne akte, katerih nadzor inšpektorji izvajajo. Le tako bo inšpekcijska funkcija lahko dosegala svoj namen, tj. zagotovitev zakonitosti delovanja članov družbe in stalno izboljšavo regulatornega okvirja. Namen monografije je v tem smislu večplasten, a jasno razviden.

Znanstvena monografija o inšpekcijskem nadzoru je rezultat samostojnega raziskovalnega dela več avtorjev. Ob tem gre posebej pohvaliti heterogeno sestavo ekipe, saj je ta prek združenega akademskega in praktičnega pristopa posameznikov, ki opravljajo v poklicnem življenju vloge bodisi profesorjev bodisi sodnikov ali visokih uradnikov, uspela usklajeno preučiti uvodoma postavljena raziskovalna vprašanja in nanje v celoti odgovoriti. Če so pri tem avtorji, ki se pretežno ukvarjajo z raziskovanjem, vprašanja odpirali in razpravljali o sistemskih dilemah ter iskali tovrstne rešitve, so se po drugi strani bolj praktično usmerjeni sodniki in uradniki ukvarjali s tolmačenjem neposrednih določb ZIN. Le obojni pristop pa lahko prinese celovito dodano vrednost. Menim, da je za tip dela ključno, da so avtorji uporabili relevanten metodološki instrumentarij za znanstvene monografije. To pomeni, da so komplementarno uporabili več metod pravne in povezanih znanosti, od dogmatske, historične, primerjalne, normativne, analize judikature itd. do aksiološko-deontološke metode, ki

je sklepno omogočila vrednotenje pravne ureditve inšpekcij pri nas in predloge za njeno prihodnjo postavitev.

Avtorji so z doslednim trudom dosegli obravnavo praktično vseh merodajnih, zlasti pa tistih vprašanj, ki se kažejo kot sporna na področju inšpekcijskega nadzora. To je poleg že omenjene sistemske učinkovitosti inšpekcij pravna narava pooblastil, ukrepov in postopkov, ki jih vodijo inšpektorji, tako v upravnem kot kaznovalnem pogledu. Nadalje gre poudariti procesnopravne vidike, s katerimi se ne nazadnje izvajajo varstvo javnega interesa in ustavne pravice zavezancev. Kot pomembno ocenjujem še dosledno uparitev organizacijskih, postopkovnih in uslužbenskih vprašanj, saj se navadno avtorji lotevajo le posameznih od teh področij, medtem ko v pričujoči monografiji najdemo celovito razlago s podrobno obrazložitvijo, čemu določeno določbo razumeti, kot vidijo avtorji ali izhaja iz sodne prakse. Prav tako je pomembno, da so avtorji skrbno preučili obstoječa dela na področju inšpekcij in javne uprave nasploh ter svoje analize in razprave osnovali na obstoječih temeljih, a jih uspešno nadgradili skladno s trendi javnega upravljanja v sodobni družbi. Rezultat je monografija, ki je v celoti problemsko usmerjena, zato pomeni pomembno obogatitev obstoječih del.

Upošteva je zgoraj navedeno je ta knjiga dragoceno delo za teorijo upravnega prava in javne uprave ter tudi za delo vseh, ki v praksi regulirajo ali vodijo inšpekcijske postopke ali se umeščajo v krog nadzorovanih subjektov. Delo je zahtevno, zato bodo po njem verjetno posegli tisti, ki želijo ali morajo poglobljeno proučiti inšpekcije kot celoto ali njihova posamezna pravna in organizacijska vprašanja. Menim, da bo zato monografija našla pot do raznovrstnih in številnih bralcev, od raziskovalcev in študentov do inšpektorjev, sodnikov in zavezancev in njihovih pooblaščenec ali reprezentativnih predstavnikov, kar naj vodi v sčasoma sistemsko izboljššan in učinkovit inšpekcijski nadzor.

izr. prof. dr. Janez Čebulj

Čeprav si inšpekcijski nadzor v funkcionalnem pomenu besede največkrat predstavljamo kot tisti del delovanja uprave, katerega značilnosti so v prvi vrsti avtoritarnost, oblastnost in enostranskost, ne smemo zanemariti dejstva, da je inšpekcijski nadzor namenjen tudi zagotavljanju enakosti pred zakonom. Če naj imajo naslovljenci pravnih norm enake pogoje in enake možnosti za svoje zasebno in poslovno delovanje, mora država zagotoviti, da bodo na njihovi podlagi v enakih položajih enako ravnali. Eno od sredstev, s katerimi lahko država to zagotovi, so inšpekcijske službe, to so organi, ki na različnih področjih opravljajo inšpekcijski nadzor. S tega vidika pa inšpekcijski nadzor ni le nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, temveč je takšno zagotavljanje zakonitosti v službi enakosti.

Seveda, kot za vsako organizacijo tudi za inšpekcijsko službo velja, da je učinkovita in kakovostna toliko, kolikor so učinkoviti in kakovostni v njej zaposleni, inšpektorice in inšpektorji torej. Pri tem nimam v mislih le formalnih pogojev, ki jih zakon predpisuje za opravljanje inšpekcijskega nadzora. V mislih imam predvsem občutek za iskanje ravnotežja med javno koristjo ter pravicami in interesi oseb, ki se kot stranke znajdejo v postopkih inšpekcijskega nadzora. Če naj bosta temeljni namen inšpekcijskega nadzora zagotoviti zakonitost in posledično enakost pred zakonom, potem je ali pa bi vsaj moral biti inšpektor tisti, ki oceni, ali so izpolnjeni pogoji za uvedbo inšpekcijskega nadzora, pri čemer je temeljno merilo ogroženost javne koristi, in če so, zagotoviti, da bodo v postopku inšpekcijskega nadzora varovane tudi pravice in interesi pravnih in fizičnih oseb, zoper katere teče postopek. In to ne zgolj kot v zakonu zapisano načelo postopka, temveč kot vsebinska podlaga tistemu, kar označujemo s pojmom odprava birokratskih ovir. Ne nazadnje je celotni koncept sodobne dobre uprave in dobrega javnega upravljanja (t. i. *good administration, governance*) namenjen predvsem, če že ne izključno, tistim, ki učinkovito in kakovostno upravo pričakujejo kot partnerja in ne kot birača.

Monografija, ki je pred nami, je delo, ki je namenjeno zasledovanju in urenitvi ciljev, vsebovanih v gornjem razmišljanju o inšpekcijskem nadzoru in o inšpekcijskih službah. Zagotovo jih sama po sebi še ne bo dosegla. Vendar se tega zavedajo tudi njeni avtorji. Predgovor monografije namreč sklenejo z apelom, da kaže, glede na analize delovanja inšpekcij v Sloveniji in širše, v prihodnje več pozornosti posvetiti celoviti učinkovitosti inšpekcij. Slednje pa ne s kvantitativnim pospeševanjem števila izdanih odločb in zneska pobranih glob, temveč s srednjeročno »več pravne države«. Naj inšpekcije delujejo tako, da bo velika večina zavezancev z njihovo pomočjo skozi leta delovala bolj zakonito in pravilno, zato bodo inšpekcije potrebne v represivnem pogledu le za majhen

delež kršiteljev, v preostalem delu pa kot preventivna in partnerska sila družbenega razvoja. Svojo vizijo o tem na ustavnopravni in zakonski ravni avtorji ponudijo v sklepnem delu monografije z oblikovanjem izhodišč za delovanje inšpekcijskega nadzora *de lege ferenda*.

Čeprav monografija še ne pomeni uresničitve končnega cilja, pa vsekakor pomeni velik, temeljni (pionirski), lahko bi dejali tudi doktrinaren prispevek oziroma podlago za njegovo uresničitev. Po moji oceni to zagotavljajo vsaj tri njene lastnosti. Prva je v naboru avtorjev, ki zagotavlja preverjen izbor akademskega, sodnega in praktičnega znanja in izkušenj, ki so za tovrstno delo nujni. Delu namreč dajejo poleg znanstvenoraziskovalne komponente tudi praktično uporabnost, kar mora biti ne nazadnje tudi cilj vsakega znanstvenoraziskovalnega dela. Drugo lastnost predstavlja dejstvo, da delo črpa iz bogatih izkušenj urednice monografije, ki jih je pridobila pri nastajanju monografij o upravno procesnih dilemah o rabi Zakona o splošnem upravnem postopku, kar monografiji, čeprav je delo več soavtorjev, zagotavlja čvrsto in vsebinsko usklajeno strukturo.

Tretja, po moji oceni najpomembnejša lastnost je znanstvenoraziskovalni pristop avtorjev monografije pri njenem nastajanju, ki se seveda odraža tudi v njeni končni vsebini. Morda lahko na prvi pogled nekoliko zavede (pod)naslov monografije z oznako »komentar zakona«. Vendar lahko zavede zgolj, če ni upoštevan širši kontekst, iz katerega pa je neposredno razvidno, da gre po metodologiji nastajanja njene vsebino za znanstvenoraziskovalno delo. Z vidika povednosti vsebine pa (pod)naslov monografije jasno in določno pove, kaj je njena vsebina, kar je glede na njene potencialne bralce pomembno. Vsekakor pa tako posamezni deli monografije kot tudi monografija kot celota zaradi poglobljenosti obravnav in večje uporabe metod znanstvenega raziskovanja zagotovo ustreza standardom znanstvene monografije, kar po moji oceni velja tudi za terminologijo in jezikovni slog.

Monografija je delo, ki sicer ni edino med sicer redkimi deli z obravnavanega področja, vendar se od obstoječih razlikuje po sistemskem pristopu k obravnavi inšpekcijskega nadzora. Zato je eden, če že ne sploh prvi od temeljnih znanstvenoraziskovalnih prispevkov k spoznanjem na področju teorije in prakse inšpekcijskega nadzora kot sistema, ki ga opredeljujejo poleg upravno procesnega vidika tudi organizacijski, personalni in kaznovalni. Zlasti slednji odpira nove ustavnopravne vidike inšpekcijskega delovanja v delu, v katerem inšpekcijske službe nastopajo tudi kot prekrškovni organi. Kot takšna monografija zagotovo predstavlja celovit in izviren prispevek na področju teorije upravnih sistemov, teorije upravnega prava in javne uprave. Predstavlja torej celovit in izviren prispevek k upravni znanosti v metodološkem in vsebinskem pogledu.

Ker je monografija zaokrožena celota obravnav sistemske vloge inšpekcijskega nadzora in njegove pravne ureditve ter kritične analize judikature, iz kate-

rih avtorji izluščijo ugotovitve, ki so podlaga predlogom prihodnje ureditve, bo bralce našla v akademski in strokovni javnosti. S svojimi teoretičnimi študijami in uvodnimi oziroma končnimi razpravami bo našla bralce zlasti med tistimi, ki skušajo pridobiti poglobljeno, izvirno in celovito znanje na področju inšpekcijskega nadzora. To pa so zlasti raziskovalci in študenti podiplomskega študija. Z razlago posameznih členov ZIN bo v pomoč tudi vsem, ki se z inšpekcijskim nadzorom srečujejo na svoji poklicni poti, torej tako uradnim osebam inšpekcijskih in drugih organov kot tudi sodnikom, ki se z inšpekcijskim nadzorom srečujejo v okviru izvrševanja sodnega nadzora nad delom inšpektorjev. In ne nazadnje – zagotovo bi morala monografija predstavljati nepogrešljivo podlago za delo vsem tistim, katerih naloga je zagotoviti uresničitev Strategije razvoja javne uprave, ki jo je Vlada RS sprejela pomladi 2015 za obdobje do leta 2020, ter normativnega programa Vlade RS za leti 2016 in 2017.