

# PРАВNA UREDITEV PREKRŠKOV ZOPER JAVNI RED IN MIR V OBČINAH *DE LEGE LATA, DE LEGE FERENDA*

BOJAN TIČAR

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija  
bojan.ticar@um.si

Sankcioniranje prekrškov s področja javnega reda in miru je v pristojnosti državnih in občinskih varnostnih organov. Policija je generalno pristojna za vso državo, medtem ko so občinski redarji pristojni krajevno za območja svojih občin. Po zdaj veljavni zakonodaji so zakonske pristojnosti občinskih redarstev izrecno določene in zajemajo nadzor nad nedostojnim vedenjem, beračenjem na javnem mestu, uporabo nevarnih predmetov, poškodovanje uradnega napisa, oznake, odločbe, pisanje po objektih, vandalizem, nedovoljeno kampiranje, nedovoljeno uporabo živali in neupoštevanje zakonitega ukrepa uradne osebe. Za vse preostale prekrške s področja javnega reda in miru mora občinsko redarstvo ravnati po Zakonu o občinskem redarstvu in Zakonu o prekrških. V prispevku bomo prikazali tudi predvideno prihodnjo ureditev, glede na javna stališča v zvezi s predvidenimi spremembami Zakona o varstvu javnega reda in miru.

DOI  
[https://doi.org/  
10.18690/um.fvv.8.2023.9](https://doi.org/10.18690/um.fvv.8.2023.9)

ISBN  
978-961-286-792-8

**Ključne besede:**  
javni red in mir,  
varnost v lokalnih  
skupnostih,  
občinsko redarstvo,  
pooblastila redarjev,  
Slovenija



Univerzitetna založba  
Univerze v Mariboru

DOI  
[https://doi.org/  
10.18690/um.fvv.8.2023.9](https://doi.org/10.18690/um.fvv.8.2023.9)

ISBN  
978-961-286-792-8

**Keywords:**

public law and order,  
safety and security in local  
environments,  
municipal wardens,  
authorities of municipal  
wardens,  
Slovenia

# LEGAL REGULATION OF OFFENSES AGAINST PUBLIC ORDER AND PEACE IN MUNICIPALITIES *DE LEGE LATA, DE LEGE FERENDA*

BOJAN TIČAR

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia  
[bojan.ticar@um.si](mailto:bojan.ticar@um.si)

Sanctioning offenses in the area of public order and peace is the responsibility of state and municipal security authorities. The police are generally responsible for the entire country, while municipal wardens are responsible for the areas of their municipalities. According to the currently valid legislation, the legal powers of the municipal wardens are explicitly defined and include control over indecent behaviour, begging in a public place, use of dangerous objects, damage to official signs, markings, decisions, writing on buildings, vandalism, unauthorized camping, unauthorized use of animals and failure to comply with the lawful measure of a municipal warden. For all other offenses against public order and peace, the municipal police must act in accordance with the Municipal Warden Services Act and the Minor Offences Act. In the paper, we will show the planned future arrangement, based on public attitudes regarding the planned changes of the Protection of Public Order Act.



## 1 Uvod

Po 34. členu »Ustave Republike Slovenije (URS)« (1991) ima vsakdo pravico do osebne dostojanstva in varnosti. To ustavno določbo vsebinsko napolnjujeta ustavna teorija in ustavno sodna praksa. Ustavno sodišče Republike Slovenije (1997) je v odločbi št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997 med drugim pojasnilo, da je pravica do osebne varnosti v prvi vrsti pravica negativnega statusa. Kot taka ta pravica državi, lokalnim skupnostim, drugim nosilcem javnih pooblastil in na splošno vsakomur nalaga dolžnost vzdržati se naklepnih nedopustnih posegov v telesno integriteto in varnost posameznika. Negativni status posameznika pomeni, da je po ustavi v Republiki Sloveniji prepovedan vsakršen poseg v pravico do osebne varnosti razen tistih, ki so izrecno dovoljeni (Ustavno sodišče Republike Slovenije, 1997).

Po drugi strani pa je pravica do varnosti tudi pravica pozitivnega statusa posameznika, na kar je Ustavno sodišče Republike Slovenije (2014) opozorilo v odločbi št. Up-1082/12 z dne 29. 5. 2014. Državi (in prek nje lokalnim skupnostim) je naložena dolžnost, da si aktivno prizadeva zagotavljati najvišjo mogočo razumno dosegljivo stopnjo varnosti prebivalcev (Flander in Tičar, 2019).

V okviru ustavne dolžnosti morajo tudi organi lokalnih skupnosti v skladu s svojimi pristojnostmi vsem prebivalcem zagotoviti učinkovito (tudi) prekrškovno pravno varstvo pred posegi v njihovo osebno varnost (Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2014). Poleg tega se varstvo pravice do osebne varnosti zagotavlja na podlagi 5. člena Ustave Republike Slovenije (»URS« (1991), ki na splošno določa, da Republika Slovenija na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.

Pravica posameznika do osebne varnosti je relativna pravica, kar pomeni, da je omejena s pravicami in svoboščinami drugih. V pravnem redu posledično prihaja do situacij, ko je pravica posameznika do osebne varnosti v koliziji z drugimi pravicami drugih posameznikov. Takšna situacija npr. nastane v primerih, ko je varnost opredeljena kot razlog, zaradi katerega se lahko omejijo druge temeljne pravice. V odločbi št. Up-1082/12 je Ustavno sodišče Republike Slovenije (2014) zavzelo stališče, da javna oblast posamezniku absolutne varnosti pred posegi drugih posameznikov v telesno integriteto in varnost ne more zagotoviti, mora pa poskrbeti, da zaščita, ki jo zagotavlja, ne pade pod ustavno zahtevani minimum (Flander in Tičar, 2019).

Varnost, za katero skrbijo občine kot osnovne lokalne skupnosti, se nanaša na ukrepe in strategije za zagotavljanje zaščite ljudi in premoženja na njihovih območjih. Sem sodi tudi zagotavljanje javnega reda in miru. Za to dejavnost sta pristojna dva organa: 1) na državni ravni (dekoncentrirano) policija in 2) na občinski ravni lokalno redarstvo (Tičar, 2022).

Z vidika policije je na ruralnih lokalnih območjih posebej pomembno policijsko delo v skupnosti in podpora lokalnemu prebivalstvu, medtem ko so lahko na urbanih območjih učinkovitejše nadzorne kamere, ulična razsvetljava in večja prisotnost policije (Modic idr., 2014).

Državni in občinski organi imajo različne funkcije, povezane z lokalno varnostjo, ki so bistvene za ohranjanje varnosti in reda na urbanih območjih (Meško in Lobnikar, 2005). Kakšna je vloga in kakšna so pooblastila občinskih redarstev, je prikazano v nadaljevanju tega prispevka.

## **2 Zagotavljanje pravice do varnosti na področju javnega reda in miru na lokalni ravni**

Varnost je na lokalni ravni inkluzivna javna dobrina in človekova pravica, ki mora biti dostopna vsem prebivalcem lokalne skupnosti. Varnost v lokalnih skupnostih so dolžne zagotavljati policija in občine. Medtem ko se policijska dejavnost izvaja na ravni območnih policijskih postaj, policijskih okolišev in policijskih pisarn, so za izvajanje nalog v zvezi z zagotavljanjem varnosti na ravni lokalnih skupnosti pristojni občinski organi, in sicer občinska in medobčinska redarstva. Naloge občinskih redarstev in področja njihovega delovanja urejajo »Zakon o občinskem redarstvu (ZORed)« (2006) in občinski odloki, sprejeti na podlagi 2. člena tega zakona. Dve ali več občin lahko ustanovita medobčinsko redarstvo kot organ skupne občinske uprave, ki ga enako kot druga občinska redarstva z odlokom ustanovita vsaj dve občini (Dvojmoč, 2017).

Lokalne oblasti so po uveljavitvi »ZORed« (2006) postajale vse dejavnejši partner policije in drugih državnih organov, ki v lokalni skupnosti delujejo na področju javne varnosti, javnega reda in miru (Modic idr., 2014).

Na področju javnega reda in miru je primarni predpis za zagotavljanje varnosti »Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1)« (2006). Ta se bo v kratkem spremenil, saj je že v evalvacijskem procesu.

»ZJRM-1« (2006) velja že več kot 17 let in je bil v tem času samo enkrat dopolnjen, in sicer z »Zakonom o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1A)« (2020), s katerim se je reševalo vprašanje legitimnosti delovanja t. i. vaških straž z izvajanjem pooblastil državnih organov. Tako dopolnjeni zakon velja tri leta. V tem času sta bila sprožena še dva postopka za spremembo in dopolnitev Zakona o varstvu javnega reda in miru, in sicer v letih 2021 in 2022. Vendar nobeden od njiju ni prestal zaključka zakonodajnega postopka. Zato se je Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije leta 2022 odločilo, da je smiselno opraviti evalvacijo zakona, s katero bi pridobili potrebne informacije za celostno prenovu zakona s tega področja. Evalvacija še teče v posebni neformalni skupini Ministrstva za notranje zadeve. V sklopu evalvacijskih sestankov je bilo treba med drugim ugotoviti tudi, ali so pooblastila občinskih redarjev še vedno ustrezna.

Splošno imajo v skladu z »ZORed« (2006) občinski redarji in vodje občinskega redarstva status pooblaščenih uradnih oseb, občinsko redarstvo pa je prekrškovni organ. Če občina ne ustanovi občinskega redarstva ali skupaj z drugimi občinami ne ustanovi medobčinskega redarstva, mora v skladu s 4. členom »ZORed« (2006) določiti občinski prekrškovni organ, pooblaščen za odločanje o prekrških z delovnega področja občinskega redarstva. Pristojnosti občinskega redarstva na področju javnega reda določa 3. odstavek 27. člena »ZJRM-1« (2006).

Pristojnosti redarjev zajemajo naslednji členi »ZJRM-1« (2006): 7. člen – nedostojno vedenje, 9. člen – beračenje na javnem mestu, 11. člen, 1. odstavek – uporaba nevarnih predmetov, 12. člen – poškodovanje uradnega napisa, oznake, odločbe, 13. člen – pisanje po objektih, 16. člen – vandalizem, 18. člen – kampiranje, 19. člen – uporaba živali in 22. člen, 3. odstavek – neupoštevanje zakonitega ukrepa uradne osebe. Za vse preostale kršitve po vseh drugih državnih prekrškovnih predpisih mora občinsko redarstvo ravnati po »ZORed« (2006) in »Zakonu o prekrških (ZP-1-UPB8)« (2011) in obvestiti policijo z možnostjo zadržanja domnevnega kršitelja do prihoda policije, največ do 1 ure od začetka postopka.

V nadaljevanju bomo izpostavili nekatera odprta vprašanja pri »lokalnih« prekrških, ki se pojavljajo v praksi:

*Primer 1: Prekrški zoper javno moralo:*

- Domnevni storilec razkazuje spolne organe in pri tem nobeden od oškodovancev ne želi pričati pred prekrškovnim organom ali sodiščem. Še bolj konkretno: domnevni storilec se vozi gol s traktorjem po vasi in ga vidijo otroci, matere oziroma starši pa proti sovaščanu ne želijo pričati.

*Primer 2: Prekrški beračenja na javnem mestu:*

- Ali je dovolj samo vznemirjanje druge osebe ali pa mora biti nujno podan vsiljiv ali žaljiv način storitve prekrška pri beračenju?
- Kje je meja med zbiranjem prostovoljnih prispevkov in beračenjem?
- Ali je prekršek tudi v primeru zbiranja prispevkov na način, s katerim se povzroča vznemirjenost ali nadlegovanje ljudi?

*Primer 3: Prekrški z uporabo nevarnih predmetov:*

- Problem uporabe laserjev na policijski helikopter, policijska vozila.
- Problem uporabe laserjev z nadvozov avtocest.
- Problem uporabe dronov, ki ogrožajo varnost ali zasebnost.
- Morebitna odgovornost staršev in skrbnikov za tak prekršek mladoletnih storilcev.

*Primer 4: Prekrški nedovoljenega kampiranja in prenočevanja:*

- Neučinkovitost izrečenih glob v praksi za kampiranje izven predvidenih prostorov, kjer je globa nižja od storitve v kampu.
- Taborniki, ki npr. prenočujejo na zasebnem zemljišču (travniku).
- Prenočevanje alpinistov v plezalnih stenah.
- Prenočevanje pred stanovanjskim blokom v primeru deložacije (lastnik zemljišča je tretja oseba) in kršitelj kljub izrečeni globi ne preneha s prekrškom.

Glede na sedanjo prakso bi lahko v prihodnje imeli občinski redarji pooblastila tudi za naslednje člene »ZJRM-1« (2006): 10. člen (prenočevanje na javnem kraju), 17. člen (prostovoljni prispevki) in 23. člen (lažna naznanitev prekrška).

Kakšna je dosedanja statistika uporabe »ZJRM-1« (2006) redarjev v praksi, je prikazano na podlagi javno objavljenih podatkov največje slovenske občine, Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju MOL) za petletno obdobje (tabela 1).

**Tabela 1: Primer sankcioniranja prekrškov s področja javnega reda in miru v MOL v obdobju 2018–2022**

	Izvedeni ukrepi				
	2018	2019	2020	2021	2022
Vsiljivo beračenje	7	6	18	21	12
Nedovoljeno grafitiranje	2	0	0	3	2
Nedovoljeno kampiranje	3	24	32	24	17
Nedostojno vedenje na javnem kraju	31	29	68	85	54
Nedostojno vedenje do uradne osebe	88	65	66	64	53
Nedostojno razkazovanje in občevanje	0	4	13	7	1
Neupoštevanje odredbe	19	20	31	39	30
Vandalizem	1	2	2	5	2
Uporaba acetilena (karbid)	0	0	0	2	0
<b>Skupaj</b>	<b>151</b>	<b>150</b>	<b>230</b>	<b>250</b>	<b>171</b>

Vir: Mestna občina Ljubljana, Mestno redarstvo (2023)

Iz podatkov je razvidno, da občinsko redarstvo v Ljubljani izreče relativno malo ukrepov s področja varstva javnega reda in miru (»ZJRM-1«, 2006). Glavnina dela redarjev v MOL, ki pomeni zagotavljanje občinske varnosti, je po javno objavljenih podatkih osredotočena na promet. Medtem ko je bilo lani na primer sankcioniranih prekrškov s področja varstva javnega reda in miru (»ZJRM-1«, 2006) le 171, je bilo tistih s področja prometa (»Zakon o pravilih cestnega prometa (ZPrCP)«, 2021) 101.283, od tega 56.040 za merjenja s samodejnimi napravami, predvsem radarji, ker za sankcioniranje prekrškov, zaznanih s kamerami za prevoz rdeče luči na semaforjih, občinski redarji (še) nimajo pooblastila.

### 3 Razprava

Pravica do varnosti kot temeljna človekova pravica in vrednota sega v vse segmente pravnega reda, vključno z lokalno (občinsko) ravno. Medtem ko je pravno varstvo pravice do (osebne) varnosti vzpostavljeno na področjih kaznovalnega prava, pa

dejansko varnost zagotavljajo državne in lokalne institucije: 1) policija in 2) občinska redarstva med izvajanjem svojih nalog in pooblastil.

Zagotavljanje javnega reda in miru je v glavnem v pristojnosti policije. To je razvidno iz policijske statistike, saj policija na državni ravni povprečno obravnava okoli 40.000–60.000 prekrškov s tega področja (Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, 2023).

Poleg policije imajo za izvajanje nekaterih nalog in pooblastil javnega reda in miru pristojnosti tudi občinski organi. To so občinska in medobčinska redarstva. Po uveljavitvi »ZORed« (2006) so lokalne oblasti postale dejavnejši partner policije in drugih državnih organov, ki v lokalni skupnosti delujejo na področju javne varnosti.

Vendar statistični podatki, ki smo jih prikazali v tem prispevku, kažejo, da je izvajanje nadzora in izrekanje sankcij po »ZJRM-1« (2006) v praksi občinskih redarstev veliko manj zastopano kot nadzor prometa. Sankcije s področja prometa, ki jih izrekajo občinski organi, so v primerjavi s tistimi s področja varstva javnega reda in miru (»ZJRM-1«, 2006) v mnogokratniku. S tega sklepamo, da je na občinski prekrškovni ravni najpomembnejše varnostno vprašanje lokalni promet, saj so prekrškovne sankcije skoraj v celoti izrečene za prometne prekrške. Vprašanje, ki se tukaj samo postavi, je, ali morda obstaja tveganje, da občinski organi sankcije za prekrške izrekajo bolj zaradi polnjenja občinskih proračunov kot zaradi zagotavljanja varnosti občanov, kar bi moral biti osnovni namen prekrškov?

## Literatura

- Dvojmoč, M. (2017). Občinska redarstva v Sloveniji – analiza dosedanjega razvoja in pogled v prihodnost. *Varstvoslovje*, 19(1), 80–98.
- Flander, B. in Tičar, B. (2019). The right to security – An outline of the legal regulation at the state and local levels in Slovenia. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 70(5), 422–438.
- Mestna občina Ljubljana, Mestno redarstvo. (2023). *Poročilo o delu mestnega redarstva Mestne občine Ljubljana v letu 2022*. Mestna občina Ljubljana.  
<https://www.ljubljana.si/assets/Uploads/LETNO-POROCILO-O-DELU-MR-2022+Priloge.pdf>
- Ministrstvo za notranje zadeve, Policija. (2023). *Poročilo o delu policije 2022*.  
<https://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2022.pdf>
- Modic, M., Lobnikar, B. in Dvojmoč, M. (2014). Policijska dejavnost v Sloveniji: analiza procesov transformacije, pluralizacije in privatizacije. *Varstvoslovje*, 16(3), 217–241.



- Tičar, B. (2022). *Uvod v razumevanje upravnega prava in javne uprave* (1. ponatis 1. izd.). Univerzitetna založba Univerze v Mariboru.
- Ustava Republike Slovenije (URS). (1991, 1997, 2000, 2003, 2004, 2006, 2013, 2016). *Uradni list RS*, (33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 75/16).
- Ustavno sodišče Republike Slovenije. (1997). Odločba št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997. <http://www.us-rs.si/documents/9b/8b/u-i-25-952.pdf>
- Ustavno sodišče Republike Slovenije. (2014). Odločba št. Up-1082/12 z dne 29. 5. 2014. <https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-up-1082-12-z-dne-29-5-2014/>
- Zakon o dopolnitvah Zakona o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1A). (2020). *Uradni list RS*, (139/20).
- Zakon o občinskem redarstvu (ZORed). (2006, 2017). *Uradni list RS*, (139/06, 9/17).
- Zakon o pravilih cestnega prometa (ZPRCP). (2021). *Uradni list RS*, (156/21, 161/21).
- Zakon o prekrških (ZP-1-UPB8). (2011, 2013, 2016). *Uradni list RS*, (29/11, 21/13, 111/13, 32/16).
- Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1). (2006). *Uradni list RS*, (70/06).

