

PREKRŠKOVNO-PRAVNI VIDIKI JAVNE VARNOSTI NA OBČINSKI IN DRŽAVNI RAVNI

BOJAN TIČAR

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

Prekrškovno pravo v Sloveniji je v prelomni fazi razvoja. Izjemni varnostni dogodki včasih učinkujejo prehitro na pravno ureditev prekrškov. Opažamo, da se sodobno prekrškovno pravo v takšnem primeru lahko spremeni *ad hoc*. V prispevku obravnavamo tragično smrt gospoda Aleša Šutarja v Novem mestu konec leta 2025. Ta nesrečni primer je v kratkem času povzročil sprejem intervencijskega Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti, ki po našem mnenju pomeni odklon v dosednji sistematiki prekrškovnega prava. Z nesistematičnim *ad hoc* uvajanjem novih prekrškov lahko pride do posega v splošno zaščiteno ustavno pravico do varnosti nas vseh. Primer zato analiziramo skozi navedeni vidik in opozorimo na regulatorna odstopanja. Prihodnje spremembe prekrškovnih predpisov zahtevajo interdisciplinarno zasnovan koncept, ki bo poleg pravne analize vključil tudi kriminološke in socialnovarstvene perspektive.

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.fvv.4.2026.5](https://doi.org/10.18690/um.fvv.4.2026.5)

ISBN
978-961-299-170-8

Ključne besede:
lokalne skupnosti,
država,
prekrškovno pravo,
javna varnost,
varnost v lokalnih
skupnostih

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.fvv.4.2026.5](https://doi.org/10.18690/um.fvv.4.2026.5)

ISBN
978-961-299-170-8

Keywords:

local communities,
state,
misdemeanour law,
public safety,
safety and security in local
communities

HIGHWAY AS A FACTOR IN LOCAL COMMUNITY DEVELOPMENT: THE CASE OF POMURJE AND CARINTHIA

BOJAN TIČAR

University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia
bojan.ticar@um.si

Misdemeanour law in Slovenia is at a turning point in its development. Exceptional security events sometimes have too rapid impact on the legal regulation of misdemeanours. We note that modern misdemeanour law can change *ad hoc* in such a case. In this article, we discuss the tragic death of Aleš Šutar in Novo mesto at the end of 2025. This unfortunate case quickly led to the adoption of the interventionist Act on Emergency Measures to Ensure Public Safety, which, in our opinion, represents a deviation from the current systematics of misdemeanour law. The unsystematic *ad hoc* introduction of new misdemeanours may interfere with the generally protected constitutional right of safety. We analyse the case from the above-mentioned perspective and draw attention to regulatory deviations. Future changes to misdemeanour regulations require an interdisciplinary concept that, in addition to legal analysis, will also include criminological and social welfare perspectives.



University of Maribor Press

1 Uvod

Vzpostavitev samostojnega upravno-kaznovalnega podsistema z »Zakonom o prekrških (ZP-1)« (2011) je bilo področje v zadnjih dveh desetletjih izpostavljeno številnim parcialnim spremembam brez celovite systemske prenove. Dodatno pa hitre družbene spremembe zastavljajo nove varnostne izzive tudi v lokalnih skupnostih. Občinski varnostni organi (skupaj s policijo) izvajajo na lokalni ravni državne prekrškovne zakone, občine pa so pristojne za sprejemanje in izvajanje lastnih prekrškovnih odlokov. Vendar se vedno znova pojavlja vprašanje učinkovitosti sistema prekrškovnega prava na ravni občin. To je mišljeno tako z vidika zagotavljanja javnega reda in miru kot tudi z vidika varstva lokalnega prometa.

Kot rečeno na lokalni ravni zagotavljajo varnost policija in občine same. Policija je organ državne uprave, medtem ko so občinska in medobčinska redarstva sestavni organi občinskih in medobčinskih uprav (Tičar, 2022). Policijska dejavnost se izvaja na ravni območnih policijskih postaj, policijskih okolišev in policijskih pisarn, za izvajanje nalog v zvezi z zagotavljanjem varnosti na ravni lokalnih skupnosti pa so 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 (Dvojmoč, 2017; Tičar, 2023). Z vidika problematike ureditve lokalnih prekrškov opozarjamo na nekaj poudarkov. Sodni primeri se ne dogajajo v sodnih palačah, ustvarja jih praksa tako prekrškovnih organov kot tudi okrajnih sodišč, ki v predmetnih zadevah odločajo. Pri tem je eventualno nezadovoljstvo prekrškovnih organov z nekaterimi odločitvami sodišč lahko priložnost za eventualne spremembe in dopolnitve prekrškovnih predpisov, ki vedno izhajajo iz konkretnih primerov (Viltušnik, 2026).

2 Pregled literature

V slovenski pravni literaturi je raziskovanje na področju prekrškovnega prava običajno umeščeno v širši okvir kaznovalnega prava, ki skupaj s kazenskim pravom tvori sistem pravnih odzivov države na nezakonito ravnanje (Bavcon in Šelih, 2003). Prevladujoča doktrina hkrati poudarja, da prekrškovnega prava ni mogoče razumeti zgolj kot nabor pozitivnih pravnih določb, temveč kot celovit normativni in institucionalni sistem, ki zajema vsebinske in procesne institucije ter mehanizme za njihovo izvrševanje (Čas idr., 2018). V tem kontekstu domača teorija opredeljuje

prekrškovno pravo kot specifičen podsistem kazenskega prava, usmerjen v zaščito javnega reda in družbene discipline. Nadaljnje raziskave nadgrajujejo to razumevanje z vidika njegove varnostne funkcije in poudarjajo njen pomen za zagotavljanje stabilnosti družbenih odnosov (Bele idr., 2005). Sodobno slovensko prekrškovno pravo tako predstavlja eno izmed legitimnih instrumentov za izvajanje pozitivnih obveznosti države pri varstvu človekovih pravic, še vedno pa ostaja dilema, ali sodi v kazensko ali bolj v upravno pravo (Tratar, 1999, 2000).

V kontekstu primerjalnega prava na področju prekrškov se raziskave osredotočajo predvsem na razmerje med kaznivimi dejanji in prekrški kot temeljno vprašanje kazenske teorije. Medtem ko klasični pristopi obravnavajo prekrške kot blažjo obliko kaznivega dejanja, sodobnejše teorije poudarjajo njihovo funkcionalno avtonomijo znotraj upravnih kazenskih sistemov (Roxin in Greco, 2020). V zvezi z razvojem prekrškovnega prava v Sloveniji je pomembna tudi sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice. Ta je oblikovala tako imenovane Engelovih kriterijev, ki so razširili pojem kazenskega postopka na upravne kazenske postopke (European Court of Human Rights, 1976). Ta razvoj je pomembno prispeval h krepitvi postopkovnih varovalk, hkrati pa odprl vprašanje ravnovesja med standardizacijo postopkov in ohranjanjem specifičnih značilnosti prekrškovnega prava. Nenazadnje je s prekrški povezana tudi literatura, ki obravnava globalne preobrazbe zahodnih kazenskih sistemov v zadnjih desetletjih. Le-ta poudarja povezavo med krizo legitimnosti socialne države, naraščajočo neenakostjo in diskriminacijo na eni strani ter represivnimi politikami, strahom pred viktimizacijo in širjenjem varnostnega diskurza na drugi strani (Walby, 2009). Pri pregledu literature lahko omenimo še starejšo teorijo »razbitih oken«, ki poudarja pomen sankcioniranja manjših protipravnih dejanj, tudi prekrškov – za družbeni red (Wilson in Kelling, 1982). Vendar novejša analiza poudarjajo, da je navedena teorija zastarela in da sodobna učinkovitost zagotavljanja varnosti temelji predvsem na legitimnosti institucij in zaupanju javnosti (Harcourt, 2001).

3 Primer problematike *ad hoc* urejanja prekrškovnih zadev

Prekrškovno pravo v Republiki Sloveniji je v prelomni fazi razvoja. Kljub vzpostavitvi samostojnega upravno-kaznovalnega podsistema z »ZP-1« (2011) je bilo področje v zadnjih dveh desetletjih izpostavljeno številnim parcialnim spremembam brez celovite sistemske prenove. Neprestane družbene spremembe nedvomno vplivajo na veljavno ureditev varnosti. Hkrati predstavljajo tudi nove

tehnološke izzive, še posebej pri prihodnjem urejanju prekrškov, storjenih na internetu. Že sedaj se pojavlja vprašanje učinkovitosti sedanjega sistema prekrškovnega prava, tako z vidika zagotavljanja javne varnosti in reda kot tudi z vidika varstva človekovih pravic in svoboščin. Poleg tega se sodobno prekrškovno pravo v Republiki Sloveniji včasih spreminja preveč *ad hoc*.

Tragični primer v Novem mestu konec leta 2025 je tako na primer povzročil sprejem intervencijskega varnostnega predpisa »Zakona o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti (ZNUZJV)« (2025). Zakon je bil medijsko poimenovan »Šutarjev zakon« (G. C., 2025) in ga je Vlada Republike Slovenije predlagala kot politično reakcijo po napadu Roma v Novem mestu, v katerem je umrl 48-letni domačin Aleš Šutar. Navedeni predpis tako nesistemske in intervencijske posega na področje prekrškovne in druge zakonodaje. Vendar pri tej novi ureditvi prehoda posameznih prekrškov v kazniva dejanja nastajajo praznine. Na primer: pri novi ureditvi tatvin predmetov do vrednosti 500 EUR (12. člen navedenega zakona) je zakonodajalec pozabil na ureditev povezanih premoženjskih kaznivih dejanj. Posebej izpostavljamo kaznivo dejanje »prikrivanja« po 211. členu »Kazenskega zakonika (KZ-1)« (2012). Prikrivanje pomeni, da nekdo stvar, za katero ve, da je bila pridobljena s tatvino, kupi ali jo sprejme v zastavo. Pri tem je prikrivanje vezano na predhodno tatvino. Vendar je z novim zakonom »prikrivanje« ukradenih stvari do vrednosti 500 EUR po našem mnenju postalo dekriminalizirano, saj osnovno kaznivo dejanje tatvina do vrednosti 500 EUR ni več kaznivo dejanje, ampak prekršek.

Menimo, da takšno novo pravilo v kaznovalnem pravu povzroča nepotrebno pravno praznino. Pravno sistemsko pa tako posega v temeljno človekovo pravico do varnosti. Pravica do varnosti – kot temeljna človekova pravica in vrednota – pa sega v vse segmente pravnega reda, vključno z lokalno (občinsko) ravno. Po 34. členu »Ustave Republike Slovenije (URS)« (1991) ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti. Kot taka ta pravica državi, lokalnim skupnostim, drugim nosilcem javnih pooblastil in na splošno vsakomur nalaga dolžnost vzdržati se nedopustnih posegov v telesno integriteto in varnost posameznika (Flander in Tičar, 2019). Z nedosledno *ad hoc* ureditvijo prekrškov lahko hitro pride do napačne razlage navedene ustavne pravice.

Da do navedenih težav iz prejšnjega primera v prihodnje ne bi prihajalo, menimo, da je treba prekrškovno pravo tako na državni kot na lokalni ravni urediti sistematično. K prihodnji preglednejši pravni sistematiiki bi nedvomno prispevali naslednji koraki:

- pravna analiza sistemske vloge prekrškovnega prava znotraj kompleksa kaznovalnega prava;
- interdisciplinarna analiza njegove vloge pri preprečevanju nasilja in diskriminacije ter naslavljanju neformalnih varnostnih odzivov;
- analiza veljavnega sistema v luči učinkovitosti na področju javne varnosti in varstva človekovih pravic;
- preučitev digitalnega prehoda prekrškovnega prava.

Pravo tu ni dovolj. Takšna ureditev zahteva interdisciplinarno zasnovan koncept, ki naj poleg pravne analize vključuje tudi kriminološke in socialnovarstvene perspektive. Šele to bo omogočilo celovito razumevanje družbenih procesov, institucionalnih praks in zaznave varnosti. Ravno z interdisciplinarnim pristopom bomo naslovili temeljne pomanjkljivosti obstoječe literature na tem področju. Pregled literature namreč kaže potrebo po celovitejši obravnavi te izredno kompleksne problematike. Z interdisciplinarnim pristopom bi tako oblikovani predlogi sprememb in dopolnitev prekrškovne zakonodaje omogočili razumevanje vpetosti pravne ureditve v širši družbeni kontekst, zlasti v zvezi z vprašanji diskriminacije, nasilja in neformalnih varnostnih odzivov. To je še toliko pomembneje v luči naraščajoče varnostne občutljivosti in soočanja formalnih mehanizmov nadzora z vprašanji zaupanja, legitimnosti in učinkovitosti.

Prenova prekrškovnega sistema Republike Slovenije bi morala zajeti tudi problematiko digitalizacije prekrškovnega prava. Tukaj gre zlasti za vprašanje normativne prilagoditve prekrškovnega prava digitalnemu okolju, novim oblikam nadzora in sankcioniranja ter tehnološko pogojenim oblikam ogrožanja javne varnosti. S tem bo prišlo do sodobnejšega in notranje bolj usklajenega razumevanja prekrškovnega prava, ki bo sposobno odgovoriti tako na tradicionalne kot tudi na nove razvojne izzive.

4 Razprava in sklepi

Ko bomo identificirali ključne točke pomanjkljivosti obstoječega sistema, bomo lahko oblikovali strokovno ustrezne, praktične in uresničljive predloge za celovito prenovo obstoječega sistema prekrškovnega prava. V prihodnje bo potrebno analizirati, ali obstoječa razmejitev med prekrški in kaznivimi dejanji v zakonodaji in sodni praksi še zagotavlja zadostno mero pravne varnosti in predvidljivosti. Poseben poudarek bo treba nameniti »ZNUZJV« (2025), kar smo prikazali na primeru nedosledne *ad hoc* prekrškovne regulacije.

Poleg tega bo treba v prihodnje bolj podrobno obravnavati ponavljajoče se manj hude kršitve, ki imajo praviloma pomemben vpliv na zaznavo varnosti in kakovost življenja v lokalnem okolju. V središču tega naj bo prihodnja analiza institucionalne razsežnosti prekrškovnega sistema, zlasti vloge policije, občinskih in medobčinskih redarstev ter drugih nadzornih organov.

Sklepno menimo, da prihodnji razvoj prekrškovnega prava zahteva preučitev družbenih, institucionalnih in kriminoloških dejavnikov. Le-ti vplivajo na pojav diskriminacije, nasilja in neformalnih varnostnih odzivov. Obravnavati bo treba vse nove pojavnne oblike nasilja in diskriminacije nad ranljivimi skupinami, strukturne vzroke ter razmerje med prijavljenimi in dejansko obstoječimi primeri. Pozornost pa bo nenazadnje treba nameniti tudi načinom evidentiranja teh pojavov ter učinkovitosti institucionalnih mehanizmov zaščite, vključno z delovanjem policije, socialnih služb in uporabo zaščitnih ukrepov. Namen tega naj bo oblikovati celovite, strokovno utemeljene in izvedljive predloge za prenovo prekrškovnega sistema Republike Slovenije kot učinkovitega instrumenta zagotavljanja javne varnosti in varstva človekovih pravic.

Viri in literatura

- Bavcon, L. in Šelih, A. (2003). *Kazensko pravo. Splošni del*. Uradni list Republike Slovenije.
- Bele, I., Tratar, B., Jenull, H. in Maček Guštin, Š. (2005). *Zakon o prekrških (ZP-1): s komentarjem*. GV Založba.
- Čas, P., Gril, S., Filipčič, K., Fišer, Z., Kovač, P., Jenull, H., Maček Guštin, Š., Orel, N., Perpar, M. in Selinšek, L. (2018). *Zakon o prekrških s komentarjem*. GV Založba.
- Dvojmoč, M. (2017). Občinska redarstva v Sloveniji – analiza dosedanjega razvoja in pogled v prihodnost. *Varstvoslovje*, 19(1), 80–98.
- European Court of Human Rights. (1976). Case of Engel and others v. The Netherlands. Judgement no. 5370/72 of 8 June 1976.

- 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.
- G. C. (18. 11. 2025). Kaj prinaša Šutarjev zakon? Dodatna pooblastila za ukrepanje policije. MMC RTV SLO. <https://www.rtvlo.si/slovenija/kaj-prinasa-sutarjev-zakon/764421>
- Harcourt, B. (2001). *Illusion of order: The false promise of broken windows policing*, Faculty books.
- Kazenski zakonik (KZ-1). (2012, 2015, 2016, 2017, 2020, 2021, 2023). *Uradni list RS*, (50/12, 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, 16/23).
- Roxin, C. in Greco, L. (2020). *Strafrecht Allgemeiner Teil Bd. 1: Grundlagen. Der Aufbau der Verbrechenslehre*. C.H.BECK Recht - Wirtschaft – Steuern.
- Tičar, B. (2022). *Uvod v razumevanje upravnega prava in javne uprave* (1. izd.). Univerzitetna založba Univerze v Mariboru.
- Tičar, B. (2023). Pravodajna moč občin pri predpisovanju prekrškov za zagotavljanje lokalne varnosti. V M. Modic, I. Areh, B. Flander in T. Pavšič Mrevlje (ur.), *24. Dnevi varstvoslojja, Podčetrtek, 13. in 14. junij 2023: zbornik povzetkov* (1. izd.). Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba. doi:10.18690/um.fvv.4.2023
- Tratar, B. (1999). O sistemu kaznivih ravnanj v pravnem redu Republike Slovenije: oživiljene razprave ob pripravi novega zakona o prekrških. *Pravna praksa*, 18(33), 6–11.
- Tratar, B. (2000). Prekrški – kazensko ali upravno pravo? *Podjetje in delo*, 28(6/7), 1427–1435.
- 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).
- Viltušnik, R. (2026). *Prekrškovni postopki v cestnem prometu – primeri iz prekrškovne/ sodne prakse*. Strokovni seminar o aktualnih vprašanih dela občinskih in medobčinskih redarstev. Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede in Znanstveno raziskovalno središče, ZRS, Koper
- Walby, S. (2009). *Globalization and inequalities: Complexity and contested modernities*, SAGE Publications Ltd.
- Wilson, J. in Kelling, G. (1982). Broken windows. *Atlantic Monthly*, 249, 29–38.
- Zakon o nujnih ukrepih za zagotavljanje javne varnosti (ZNUZJV). (2025). *Uradni list RS*, (93/25).
- Zakon o občinskem redarstvu (ZORed). (2006, 2017). *Uradni list RS*, (139/06, 9/17).
- Zakon o prekrških (ZP-1). (2011, 2013, 2016, 2026). *Uradni list RS*, (29/11, 21/13, 111/13, 32/16, 10/26).