

Komentar Zakona o šolski inšpekciji (ZSolI-1)

Urednika:
prof. dr. Polonca Kovač
in dr. Simon Slokan



ZAVOD
REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA ŠOLSTVO

Komentar Zakona o šolski inšpekciji (ZSoli-1)

Urednika:

prof. dr. Polonca Kovač
dr. Simon Slokan

Avtorji:

prof. dr. Polonca Kovač
dr. Simon Slokan
mag. Rosana Lemut Strle
Grega Rudolf, mag.
dr. Erik Kerševan
Maja Kamin
mag. Mateja Kozlevčar
mag. Marjanca Šteblaj
mag. Ana Dovžan Troha
Jadranka Zupanc

Stvarno kazalo:

Nea Brulc

Komentar Zakona o šolski inšpekciji (ZSoli-1)

Avtorji: prof. dr. Polonca Kovač, dr. Simon Slokan, mag. Rosana Lemut Strle, Grega Rudolf, mag., dr. Erik Kerševan, Maja Kamin, mag. Mateja Kozlevčar, mag. Marjanca Šteblaj, mag. Ana Dovžan Troha, Jadranka Zupanc

Recezena: prof. dr. Rajko Pirnat in prof. dr. Mirko Pečarič

Stvarno kazalo: Nea Brulc

Urednika: prof. dr. Polonca Kovač in dr. Simon Slokan

Jezikovni pregled: Manja Žugman

Izdal in založil: Zavod RS za šolstvo

Predstavnica: Jasna Rojc

Urednica založbe: Damijana Pleša

Oblikovanje: Davor Grgičević

Grafična priprava: Art Design, d. o. o.

Spletna izdaja

Ljubljana, 2026

Publikacija je brezplačna.

Publikacija je dosegljiva na: [https://www.zrss.si/pdf/Komentar_zakona_o_solsti_inspekciji_\(ZSoli-1\).pdf](https://www.zrss.si/pdf/Komentar_zakona_o_solsti_inspekciji_(ZSoli-1).pdf)

DOI: <https://doi.org/10.59132/9789610310211>

Katalogni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

[COBISS.SI-ID 262059011](#)

ISBN 978-961-03-1021-1 (PDF)



Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Brez predelav

KAZALO

Predgovor	10
Iz recenzij	12
Kratek življenjepis avtorjev	16
1. RAZPRAVA O VLOGI ŠOLSKE INŠPEKCIJE DANES IN JUTRI	20
1.1 Šolstvo, javni interes in inšpekcijski nadzor	20
1.2 Sistemska umestitev in posebnosti vzgoje in izobraževanja ter šolske inšpekcije	23
1.3 Od sistemskih izhodišč do (komentarja) ZSoli-1	29
1.4 Zaključek	30
2. KOMENTAR ZAKONA O ŠOLSKI INŠPEKCIJI (ZSOLI-1)	31
1. člen (vsebina)	31
1.1 Vsebina in členi zakona	31
1.2 Zgodovinski razvoj šolske inšpekcije	32
2. člen (pristojnosti šolske inšpekcije)	36
2.1 Splošno o pristojnosti v upravnih in inšpekcijskih zadevah	36
2.2 Pristojnosti šolske inšpekcije po ZSoli in ZSoli-1	39
2.3 Pristojnosti po odstavkih, povezave z drugimi členi tega zakona in drugimi zakoni	40
3. člen (uporaba zakona)	43
3.1 Splošno o hierarhiji uporabe predpisov in ZUP v javnih službah	43
3.2 Raba ZIN, ZUP in ZP-1 v postopkih šolske inšpekcije	46
3.3 Kdaj pride v poštev in kaj pomeni podrejena oziroma smiselna raba zakona	50
4. člen (strokovna pomoč)	54
5. člen (sodelovanje z javnostjo in drugimi organi)	57
5.1 Dolžnost sodelovanja z javnostjo in drugimi organi	57
5.2 Širši okvir instituta	58
5.3 Izkušnje drugih inšpekcijskih služb z institutom sodelovanja	60
5.4 Sodelovanje kot konstitutivno načelo delovanja šolske inšpekcije	61
5.5 Problemska analiza prvega odstavka – struktura in dimenzije sodelovanja	63
5.6 Problemska analiza drugega odstavka – obveznost nujenja pomoči	65

6. člen (glavni inšpektor)	69
6.1 Uvod	69
6.2 Vloge in odgovornosti glavnega inšpektorja skozi prizmo ZIN	70
6.3 Vloge in odgovornosti glavnega inšpektorja skozi prizmo ZSoll-1	71
6.4 Razlaga določb ZSoll-1	72
7. člen (inšpektorji)	74
7.1 Pogoji za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora po ZIN	74
7.2 Razlaga pogoji za opravljanje nalog inšpektorja po ZSoll-1	76
8. člen (letni program dela)	78
8.1 Normativni okvir o dolžnostih v zvezi z letnim programom	78
8.2 Namen letnega programa včeraj in danes	80
8.3 Letni program po ZSoll	81
8.4 Pregled zakonskih določb o načrtovanju dela drugih inšpekcij	81
8.5 ZSoll-1 – novi zakon in novi koncept letnega programa	82
8.6 Vidik javnosti in transparentnosti	85
9. člen (letno poročilo)	87
9.1 Normativni okvir o dolžnostih v zvezi z letnim poročilom	87
9.2 Namen letnega poročila včeraj in danes	89
9.3 Ureditev po 2.1 ZSoll	89
9.4 Ureditev po ZSoll-1 – predstavitev določb in njen namen	90
10. člen (tajnost)	93
10.1 Uvod	93
10.2 Sprememba določbe glede na ZSoll	97
10.3 Namen določbe	98
10.4 Analiza prvega odstavka	100
10.5 Analiza drugega odstavka	102
10.6 Analiza tretjega odstavka	104
10.7 Povzetek in sklep	105
11. člen (pooblastila inšpektorja)	106
11.1 Splošna pooblastila inšpektorja po ZIN in ZUP	106
11.2 Posebna pooblastila inšpektorja po ZSoll-1	109
12. člen (zavezanec in pobudnik)	112
12.1 Zavezane stranke in pobudniki v postopkih	112
12.2 Pobudniki in stranski udeleženci v postopkih šolske inšpekcije	112

13. člen (oviranje dela inšpektorja)	115
13.1 Namen inšpekcijskega nadzora	115
13.2 Temeljni namen določb	119
13.3 Razlaga člena po odstavkih	119
14. člen (inšpekcijski nadzor)	122
14.1 Namen inšpekcijskega nadzora	122
14.2 Temeljna vodila za inšpekcijski nadzor šolske inšpekcije	124
14.3 Razlaga člena po odstavkih	124
15. člen (izvedenci in izvedensko mnenje)	130
15.1 Splošno o izvedencih in izvedenskem mnenju	130
15.2 ZSoll – namen, izvajanje in potreba po spremembi	132
15.3. Nov ZSoll-1 – namen in izvajanje določb	133
16. člen (pogoji, imenovanje in obveznosti izvedenca)	136
17. člen (lista izvedencev)	141
17.1 Uvodna umestitev	141
17.2 Problemska analiza po odstavkih s poudarkom na varstvu osebnih podatkov	142
17.3 Javnost liste izvedencev	145
17.4 Izbris z liste izvedencev	148
17.5 De lege ferenda ureditev	148
18. člen (zapisnik)	151
18.1 Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru	151
18.2 Sočasno oblikovanje zapisnika o prekršku	153
18.3 Informativni zapisnik	153
18.4 Vročanje zapisnika	155
19. člen (pisno opozorilo)	156
19.1 Pisno opozorilo kot ukrep inšpektorja	156
19.2 Omejitve izrekanja opozorila	157
19.3 Oblika pisnega opozorila	158
19.4 Posledice pisnega opozorila	158
20. člen (odločba)	160
20.1 Splošno o zaključku inšpekcijskega postopka in o upravni odločbi	162
20.2 Vrste inšpekcijskih upravnih odločb z rokom izpolnitve obveznosti	166
20.3 Vsebina ukrepov, ki se izrekajo po tem členu z ureditveno odločbo	168
20.4 Vsebina ukrepov, ki se izrekajo po tem členu s prepovedno odločbo	173
20.5 Začasna prepoved opravljanja dela po četrtem odstavku	173

21. člen (razveljavitev ocene, pridobljene med šolskim letom)	174
21.1 Uvod	174
21.2 Splošno o ocenjevanju znanja	175
21.3 Ohranitev ukrepa razveljavitve posamezne ocene in spremembe glede na ZSoll	177
22. člen (razveljavitev zaključne ali končne ocene)	180
22.1 Zaključna oziroma končna ocena skozi prizmo strokovnosti	180
22.2 Razveljavitev ocen po določbi ZSoll	181
22.3 Namen določbe ZSoll-1	182
23. člen (začasna prepoved opravljanja dela)	184
23.1 Uvod	185
23.2 Sprememba določbe glede na ZSoll	186
23.3 Namen določbe	188
23.4 Analiza prvega in drugega odstavka	189
23.5 Analiza tretjega odstavka	199
23.6 Analiza četrtega odstavka	201
23.7 Analiza petega odstavka	202
23.8 Povzetek in sklep	202
24. člen (predlogi inšpektorja)	204
24.1 Pravna narava predlogov inšpektorja	205
24.2 Predlogi inšpektorja po ZSoll	205
24.3 Razlaga člena po odstavkih	206
25. člen (vročitev odločbe)	208
25.1 Uvodna umestitev ter namen določbe	208
25.2 Problemska razlaga člena	210
25.3 Sklepne ugotovitve in pogled de lege ferenda	214
26. člen (pravica do pritožbe zoper odločbo inšpektorja)	215
27. člen (izvršitev odločbe)	217
27.1 Uvodna umestitev in namen določbe	217
27.2 Spremembe glede na prejšnjo ureditev	220
27.3 Pregled določbe po odstavkih	220
27.4 Praktični izzivi implementacije	223
27.5 Sklepni pogledi in ureditev de lege ferenda	224
28. člen (seznanitev)	226
28.1 Uvodna umestitev in namen določbe	226
28.2 Spremembe glede na prejšnji zakon	228

28.3 Problemska razlaga člena po odstavkih	229
28.4 Sklepna presoja določbe	231
29. člen (sistemski pregledi)	235
29.1 Normativni okvir zagotavljanja kakovosti v šolskem prostoru	236
29.2 Zagotavljanje kakovosti skozi prizmo sistemskih pregledov	237
29.3 Koncept razvoja kakovosti skozi ZSoll-1 z razlago člena po odstavkih	239
30. člen (postopek sistemskega pregleda)	243
30.1 Okvir za postopkovno ureditev sistemskih pregledov	244
30.2 Razlaga člena po odstavkih	245
30.3 O rabi ZUP pri aktih in garancijah zavezancev v postopkih sistemskih pregledov	249
31. člen (poročilo o delovanju zavezanca)	252
31.1 Koncept in namen poročila o delovanju zavezanca	252
31.2 O javni objavi poročila	255
32. člen (skupno poročilo sistemskega pregleda)	258
32.1 Konceptualni vidik pomembnosti skupnega poročila sistemskega pregleda	258
32.2 Določbe o skupnem poročilu o sistemskem pregledu	259
33. člen (prekrški)	262
33.1 Uvod	262
33.2 Namen določbe	266
33.3 Analiza prvega odstavka	267
33.4 Analiza drugega odstavka	272
33.5 Analiza tretjega odstavka	274
33.6 Povzetek in sklep	275
34. člen (višina globe v hitrem prekrškovnem postopku)	277
34.1 Uvod	277
34.2 Sprememba določbe glede na ZSoll	278
34.3 Namen določbe	279
34.4 Povzetek in sklep	280
35. člen (dokončanje postopkov in priprava letnega poročila za leto 2025)	281
36. člen (uskladitev podzakonskega akta)	283
37. člen (izdaja podzakonskih aktov)	285
38. člen (opravljanje izvedenskega dela)	286
39. člen (prenehanje veljavnosti in podaljšanje uporabe)	287
40. člen (začetek veljavnosti in uporabe)	288

3. ZAKON O ŠOLSKI INŠPEKCIJI (ZSolI iz 1996, NPB)	289
I. SPLOŠNE DOLOČBE	289
II. ORGANIZACIJA	290
III. NADZOR	292
IV. KRŠITVE IN UKREPI	294
 Literatura in viri	 300
Kazalo kratic in okrajšav	308
Kazalo slik in tabel	313
Stvarno kazalo	314

Predgovor

Dr. Vinko Logaj, minister za vzgojo in izobraževanje

Šolska inšpekcija je z novim Zakonom o šolski inšpekciji (ZSoll-1) dobila sodoben pravni okvir za izvajanje svojega poslanstva, ki mora biti povezano z zagotavljanjem kakovosti v vzgoji in izobraževanju. Zato nova zakonska ureditev presega zgolj nadzorno funkcijo šolske inšpekcije. Po zgledu nekaterih drugih držav s sodobno urejeno zakonodajo na tem področju so s tem zakonom za šolsko inšpekcijo izpostavljene tudi tiste naloge, ki bodo v večji meri pripomogle k odgovornemu upravljanju javnega sistema vzgoje in izobraževanja.

Komentar k Zakonu o šolski inšpekciji (ZSoll-1) ponuja poglobljen, sistematičen in razumljiv vpogled v določbe zakona in v njihovo praktično uporabo. Namenjen je ravnateljem, učiteljem, vzgojiteljem, svetovalnim delavcem, nadzorovalcem, pravnikom, odločevalcem in vsem, ki se pri svojem delu ali raziskovanju srečujejo z vprašanji šolske zakonodaje in nadzora ter vloge šolske inšpekcije. Pri tem je posebna pozornost namenjena predstavitvi razmerij med pristojnostmi inšpekcije, avtonomijo šol in odgovornostmi različnih deležnikov.

Kot minister za vzgojo in izobraževanje imam osebno, moralno in politično odgovornost, da šolski sistem vodim in usmerjam v okvir delovanja družbenih vrednot in zahtev sodobnega časa. Zaradi tega smo v zadnjem obdobju spremenili in posodobili več temeljnih materialnih predpisov na področju vzgoje in izobraževanja (Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o osnovni šoli, Zakon o vrtcih, Zakon o maturi idr.). Ob tem se zavedam, da brez regulacije, evalvacije oziroma nadzora ter upravne zanke informacij, tako velik sistem, kot je sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ne more delovati kakovostno in razvojno. Zaradi tega je vzporedno morala slediti tudi sprememba Zakona o šolski inšpekciji. Pri čemer sam zakon kot tudi komentar, ki je pred vami, predstavljata odlično izhodišče za dodaten skupni razvoj sistema vzgoje in izobraževanja na področju zakonitosti. Skupno in odgovorno delo vseh vključenih deležnikov, praksa, analiza dejavnosti in odločitve lahko pomenijo veliko dodano vrednost na področju kakovosti in razvoja celotnega sistema.

Verjamem, da bo delo služilo kot koristen pripomoček pri vsakdanjem profesionalnem odločanju, spodbuda k dnevni refleksiji v okviru vseh dejavnosti in prispevek k nadaljnjemu razvoju kakovostnega, pravičnega in transparentnega šolskega sistema. Verjamem tudi, da bo komentar prispeval k boljšemu razumevanju delovanja šolske inšpekcije in k večji pravni varnosti vseh, ki so vključeni v vzgojno-izobraževalni proces.

Skupno in odgovorno delo daje vsakomur priložnost, da prispeva h kakovosti in pravičnosti javnega šolskega sistema, ki temelji na enakih možnostih za vse in ustvarja pogoje za nadaljnji razvoj ter zadovoljstvo v celotni družbi.

Zahvaljujem se avtorjem in urednikoma za vsebinsko bogato in uporabno gradivo.

Dr. Vinko Logaj

MINISTER

V Ljubljani, decembra 2025

Prof. dr. Rajko Pirnat

Področje vzgoje in izobraževanja ima poseben pomen za družbeni razvoj. Zaradi javnega interesa, še zlasti varstva koristi učencev in dijakov v tem okviru, je tudi pravno podrobno regulirano in predmet nadzora, sploh ko gre za objektivizirane pravice in pravne koristi oziroma obveznosti udeležencev v šolskem sistemu. Za nadzor je pristojna šolska inšpekcija, ki deluje po področnih predpisih, specialnem zakonu o tej inšpekciji, Zakonu o inšpekcijskem nadzor in Zakonu o splošnem upravnem postopku. Nov Zakon o šolski inšpekciji, sprejet v letu 2025, je pri tem pomemben mejnik, zato je njegova razlaga v predmetnem komentarju in nadalje seveda v upravni in sodni praksi ključna za ustrezno razumevanje relevantnih institutov in realizacijo javne in zasebnih pravni koristi.

Predmetni komentar je urejen in spisan kot znanstvena monografija, kar je posebna odlika dela, saj na ta način povezuje teorije, vezane na vzgojo in izobraževanje, kot tudi na pravno urejanje ter posebej inšpekcijski nadzor in upravne postopke, veljavne pravne vire in judikaturu. Celotna monografija občutno presega običajno razlago po členih in določbah predpisa, kar sicer razumemo kot »komentar«, saj predstavlja sistematičen prispevek več avtorjev, kjer sta posebno vlogo za vsebinsko usklajeni komentar in metodološko nesporni način pisanja odigrala urednika monografije. Tako urednika kot soavtorji prihajajo iz različnih strokovnih področij, zato so posamezna vprašanja ZSoll-1 obravnavana z več komplementarnih zornih kotov, od teoretičnega do praktičnega, naj bo z vidika inšpektorjev, šol in drugih zavezancev, sodnikov ali odvetnikov.

Monografija je pomembna tudi zato, ker je prva s to tematiko, posvečeno posebej šolskemu prostoru in šolski inšpekciji. Nadalje nadgrajuje monografijo Inšpekcijski nadzor (izšla leta 2016 in dopolnjena leta 2024 pri Uradnem listu RS), kjer se obe deli povezujeta v celoto, pri čemer je predmetno delo posvečeno področju vzgoje in izobraževanja, saj ima pomembne posebnosti, kot sta preplet strokovnega delovanja in (u)pravnega odločanja ali da večino zavezancev predstavljajo šole, vrtci in domovi, ki kot javni zavodi izvajajo javno službo. Monografija se podrobno ukvarja tako z vsebino nadzora, relevantnimi predpisi, tekom in fazami postopkov, vlogo udeležencev v njih, akti, ki se izdajajo, prinaša pa tudi vpogled v pretekle izkušnje in prihodnji razvoj, npr. glede sistemskih pregledov kot novosti ZSoll-1.

Posebno težo dajejo delu tudi uporabljene metode raziskovanja in analize, saj v celoti in pri posameznih določbah dosledno obravnavajo kontekst, nova ureditev glede na prejšnjo, povezani predpisi in relevantna sodna praksa, pa tudi slovenska in tuja znanstvena in strokovna dela (knjige, članki itd.) na temo šolstva oziroma

inšpekcijskega nadzora. Uporabljene so torej različne metode družboslovnega raziskovanja, kot so normativna, zgodovinska, primerjalna, analiza sodne prakse, aksiološka in druge. Za ta pristop je značilna kritična argumentacija določb zakona, nadgrajena s predlogi izboljšav tako izvajanja zakona kot bodoče zakonske ureditve. Ti stremijo k še bolj sistemski vlogi šolske inšpekcije kot ne represivnega kontrolorja, ampak skrbnika usposobljenosti vzgojno-izobraževalnih zavodov in njihovih vodstev, da sami razvijajo zakonito in kakovostno dejavnost. Monografija je kljub znanstveni naravi pisana v razumljivem jeziku, zato bo uporabna tudi za deležnike, ki imajo omejeno pravno znanje. Seveda pa sta slog pisanja in terminologija strokovne narave na temu primerni stopnji zahtevnosti. Seznam uporabljenih virov je obsežen, viri so raznovrstni in aktualni, pa tudi dostopni zainteresiranemu uporabniku za poglobljeno branje.

Zbirno gre poudariti, da je znanstvena monografija pred nami pionirsko in vzorno delo za tovrstne publikacije, ki obenem predstavlja doktrinaren prispevek k razvoju znanosti in ima uporabno vrednost s svojo problemsko analitičnostjo in usmerjenostjo k rešitvam.



Prof. dr. Mirko Pečarič

Monografija predstavlja prvi sistematični komentar novega Zakona o šolski inšpekciji (ZSoll-1). Gre za obsežen in premišljen prispevek k pravni doktrini in praksi nadzora v vzgoji in izobraževanju. Avtorsko ekipo sestavlja deset strokovnjakov z različnih področij, kar zagotavlja celovit pogled na umeščenost šolske inšpekcije, njene pristojnosti in odnos do drugih deležnikov.

Publikacija zapolnjuje praznino na področju šolske inšpekcije in prispeva k razumevanju novega zakona. Jezik je strokoven, a razumljiv, struktura jasna, posamezna poglavja pa vsebujejo dovolj primerov in razlag, da bralec zlahka sledi. Delo ima visoko stopnjo znanstvene temeljitosti. Po uvodni razpravi o vlogi šolske inšpekcije sledi natančen, členoma razčlenjen komentar vseh členov ZSoll-1, ki so obravnavani po logičnem zaporedju. Posebej izstopa izviren konceptualni premik od tradicionalne represivne k sodobni spodbujevalno-razvojni vlogi šolske inšpekcije (sistemski pregledi, poročila o delovanju zavezancev, akcijski načrti, strokovna pomoč), ki ga avtorji utemeljujejo z mednarodnimi trendi (angl. responsive regulation, governance) in lastnimi empiričnimi izkušnjami. Uporabljen je celoten repertorij pravno-znanstvenih metod: normativna, zgodovinska, primerjalna, teleološka, sistemska in empirična analiza. Opombe so natančne, dosledne in omogočajo preverljivost.

Besedilo dosledno uporablja strokovno terminologijo upravnega in inšpekcijskega prava ter jo po potrebi pojasnjuje. Monografija utemeljuje hibridni položaj vzgojno-izobraževalnih zavodov kot nosilcev javnega pooblastila in obenem zavezancev inšpekcijskega nadzora, izčrpno razčleni novi institut sistemskih pregledov kot slovenski unikum v evropskem prostoru, poglobljeno analizira razmerje med ZSoll-1 in ZUP oziroma ZIN ter pokaže primere podrejene in smiselne uporabe, ponudi prvo celovito pravno oceno ukrepov za zagotavljanje varnega in spodbudnega okolja, vključno z ustavnopravnimi dilemami, predlaga vrsto *de lege ferenda* rešitev (npr. za listo izvedencev, skupno poročilo sistema pregleda, izvršbo).

Cilj je jasno opredeljen že v predgovoru in uvodni razpravi: zagotoviti strokovno in znanstveno podlago za razumevanje in izvajanje ZSoll-1 ter prispevati k profesionalizaciji šolske inšpekcije. Primarni bralci so inšpektorji, ravnatelji, pravniki v vzgoji in izobraževanju, ministrstvo, akademska sfera in sodstvo. Jezik je pravniško natančen, a hkrati dostopen tudi nepravniku (pojasnila kratic, sheme, primeri iz prakse).

Monografija predstavlja referenčno delo na področju upravnega in šolskega prava v Sloveniji. Gre za sistematično, izčrpno in izvirno znanstveno delo, ki v enem zvezku (z vnaprej znanim obsegom in strukturiranim kazalom) celovito obravnava pravno-institucionalni položaj in delovanje šolske inšpekcije v Republiki Sloveniji po novem Zakonu o šolski inšpekciji (ZSoll-1). S kombinacijo teoretične globine, praktične uporabnosti in izvirnih konceptualnih rešitev presega klasični pravni komentar ter soustvarja novo paradigmo delovanja šolske inšpekcije kot partnerja pri zagotavljanju kakovosti in varnega okolja v vzgoji in izobraževanju.

V Ljubljani, decembra 2025

Kratek življenjepis avtorjev

Prof. dr. Polonca Kovač, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

Polonca Kovač je od leta 2018 redna profesorica za področje upravnega prava in javne uprave. Od leta 2003 je zaposlena na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani, pred tem pa je delala na ministrstvih za javno upravo in notranje zadeve ter Upravni enoti Kranj. Je (so)avtorica in urednica vrste monografij (*Inšpekcijski nadzor 2024/2016, Upravni postopki med teorijo in prakso 2023, Komentar GZ-1 2023, Davčno pravo 2022, Komentar ZUP 2022/2020, The Sound of Silence in European Administrative Law 2020, Transparency Laws 2019, Komentar Ustave RS 2019, PAR in New EU MS 2017, Upravno-procesne dileme o ZUP 2015/2012* idr.) in učbenikov ter je bila 2017–2020 glavna urednica znanstvene revije *Central European Public Administration Review*. Je nosilka in izvajalka predmetov na vseh stopnjah študijskih programov (npr. *Osnove upravnega postopka, Upravni postopek in upravni spor, Socialni upravni postopki, Inšpekcijski nadzor, Upravno procesno pravo, Davčno procesno pravo, Razvoj javne uprave, Primerjalno upravno procesno pravo*). Redno sodeluje na konferencah ter seminarjih doma in v tujini ter pri pripravi predpisov, kot so ZUP, ZIN, ZDavP-2 in je dolgoletna izpraševalka na strokovnih izpitih iz upravnega postopka in za inšpektorje. Je članica raziskovalnega programa o razvoju slovenske uprave v EU 2004–2027 in vodja oziroma članica več projektov, npr. o modernizaciji kodifikacije upravnega postopka (2023–2026). Po evidenci ARIS je na državni ravni po več kazalnikih raziskovalka z največ točkami na področjih Pravo in Javna uprava. Je ustanoviteljica in glavna urednica Upravne svetovalnice (2009–). Opravljala je ali še opravlja več vodstvenih funkcij, na primer v Uradniškem svetu in univerzitetnih ter fakultetnih komisijah, je članica sodirektorica skupine o pravu in javni upravi pri *European Group of Public Administration/IIAS*, članica združenj *Research Network of European Administrative Law, European Law Institute* in *European Association of Tax Law Professors* ter deluje kot strokovnjakinja OECD in EK. Je prejemnica več priznanj, leta 2019 tudi zlate plakete Univerze v Ljubljani za posebne dosežke v pedagogiki in raziskavah ter leta 2020 za pravnika leta po izboru ZDPS. Leta 2023 pa je prejela priznanje NISPACEe, zveze upravnih šol o v osrednji in vzhodni Evropi za odličnost v poučevanju javne uprave.

Dr. Simon Slokan, Inšpektorat RS za šolstvo

Simon Slokan je od leta 2019 glavni inšpektor na Inšpektoratu RS za šolstvo. Pred tem je bil od leta 1999 zaposlen v Policiji, kjer je delo opravljal na različnih delovnih mestih in nivojih. Ima dolgoletne izkušnje s področja vodenja in profesionalizma ter različnih pojavnih oblik nasilja in družbenega nadzorstva. Je habilitiran predavatelj višje šole, pri čemer se strokovno posveča vsebinam, povezanim z vodenjem, profesionalizmom in družbeno odgovornostjo. V okviru omenjenih vsebin je tudi avtor različni znanstvenih in strokovnih člankov oziroma publikacij, vsebinsko pa se zadeve povezujejo z delovanjem države v okviru omenjenih področij oziroma specifično varnostnih in inšpekcijskih struktur v tem okviru. Leta 2017 je bil izbran med 40 najbolj perspektivnih svetovnih policijskih vodij, starih do 40 let. Kot mentor sodeluje v projektu Upravna svetovalnica, prav tako pa kot vabljeni strokovnjak sodeluje s Fakulteto za varnostne vede Univerze v Mariboru, kjer je tudi prejemnik fakultetne nagrade za dolgoletno sodelovanje. Kot strokovnjak sodeluje tudi z Zavodom RS za šolstvo v okviru različnih programov, ki jih vodi Šola za ravnatelje.

Mag. Rosana Lemut Strle, odvetnica

Rosana Lemut Strle je magistrica pravnih znanosti, odvetnica, specialistka za področje upravnega prava, področje varstva osebnih podatkov in dostop do informacij javnega značaja. Njena poklicna pot je v zadnjih dvajsetih letih zaznamovana predvsem z različnimi področji upravnega prava, z delovnim pravom, pravom socialne varnosti, varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij javnega značaja. Vključena je bila in je še vedno v različne, tudi mednarodne, projekte s področij varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij javnega značaja. Je soavtorica komentarja Družinskega zakonika (leto izdaje 2024), komentarja Splošne uredbe o varstvu podatkov (leto izdaje 2020) in komentarja Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (leto izdaje 2017). Je avtorica strokovnih člankov in kolumen ter na področjih, na katerih deluje, tudi aktivna predavateljica.

Grega Rudolf, mag., Informacijski pooblaščenec

Grega Rudolf je doktorski kandidat Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, ki raziskuje razmerje med procesnopравниimi jamstvi in varstvom osebnih podatkov. Svoje raziskovalno delo povezuje s praktičnimi izkušnjami, ki jih od leta 2020 pridobiva pri Informacijskem pooblaščenca RS, tako na področju dostopa do informacij javnega značaja kot varstva osebnih podatkov, zlasti na področjih mednarodnega sodelovanja in nadzora. Ima opravljen strokovni izpit iz odločanja v upravnem postopku na drugi stopnji ter strokovni izpit za inšpektorja. Na evropski ravni je član *Evropske zveze za umetno inteligenco* in predstavnik Informacijskega pooblaščenca v več ekspertnih skupinah Evropskega odbora za varstvo podatkov (EDPB). V okviru EDPB prispeva k obravnavi vprašanj sodelovanja med nadzornimi organi, novih tehnologij, finančnega sektorja in drugih področij, od leta 2025 pa kot koordinator vodi ekspertno skupino EDPB za pravna vprašanja, povezana z družbenimi omrežji. Od septembra 2025 je na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani habilitiran kot asistent za področje upravnih postopkov, kjer sodeluje pri izvajanju predmetov *Osnove upravnega postopka* ter *Upravni postopek in upravni spor*. Kot mentor sodeluje v projektu Upravna svetovalnica. Dejaven je tudi kot predavatelj na Upravni akademiji. Je avtor številnih znanstvenih in strokovnih prispevkov, pri čemer se njegova strokovna zanimanja osredotočajo na pravo varstva osebnih podatkov, transparentnost oblasti, delovanje javne uprave s poudarkom na inšpekcijskem nadzoru, upravnopravne izzive digitalizacije in umetne inteligence ter druga vprašanja upravnega prava. Za svoje dosežke je prejel fakultetno Prešernovo nagrado za diplomsko delo, univerzitetno Prešernovo nagrado za magistrsko delo ter Svečano listino za posebne študijske dosežke Univerze v Ljubljani.

Dr. Erik Kerševan, Vrhovno sodišče Republike Slovenije

Erik Kerševan je doktor pravnih znanosti. Leta 1999 se je zaposlil na Katedri za upravnopravne znanosti Pravne fakultete Univerze v Ljubljani in je do leta 2018 kot izredni profesor opravljal pedagoško delo kot nosilec predmeta Upravno procesno pravo. Sodeloval je tudi pri mnogih znanstvenoraziskovalnih projektih in pri pripravi nove sistemske zakonodaje s področja upravnega prava tako pri nas kot v tujini (projekti EU, UNDP, OECD). V okviru svojega znanstvenoraziskovalnega dela je samostojno in v soavtorstvu objavil več del (*Komentar ZUP* v treh knjigah, *Upravno procesno pravo*, *Sodni nadzor nad upravo*, *The Principle of Effective Legal Protection*

in *Administrative Law* in druga) ter z referati sodeloval na vrsti konferenc v Sloveniji, kot vabljeni predavatelj pa tudi na številnih konferencah v tujini v organizaciji evropskih in mednarodnih organizacij: Sveta Evrope, Vlade Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej v Varšavi itd. Poleg svojega pedagoškega in znanstvenega dela je opravljal funkcijo svetovalca predsednika republike za pravna vprašanja (2008–2010) in na podlagi imenovanja Ustavnega sodišča Republike Slovenije funkcijo generalnega sekretarja (2010–2012). V letu 2015 je bil imenovan za vrhovnega sodnika na upravnem oddelku Vrhovnega sodišča Republike Slovenije. V letu 2018 je bil izvoljen za člana, v aprilu 2019 pa za predsednika Sodnega sveta. Leta 2020 je prejel priznanje za pravika leta po izboru Zveze društev pravnikov Slovenije. Je tudi član Upravnega odbora Združenja vrhovnih upravnih sodišč Evropske unije in Upravnega odbora Mednarodnega združenja vrhovnih upravnih sodišč.

Maja Kamin, Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo

Maja Kamin ima večletne delovne izkušnje pri vodenju upravnih in prekrškovnih inšpekcijskih postopkov. Od leta 2020 je inšpektorica za šolstvo na Inšpektoratu RS za šolstvo, pred tem pa je bila inšpektorica na takratnem Inšpektoratu RS za okolje in prostor. Na področju vzgoje in izobraževanja v Sloveniji deluje že več kot dvajset let. Zavzema se za opolnomočenje vzgojno-izobraževalnih zavodov v smeri zakonitega in kakovostnega delovanja, kar udejanja s svojim delom na področju inšpekcijskih nadzorov in sodelovanjem pri projektih.

Mag. Mateja Kozlevčar, Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo

Mateja Kozlevčar je inšpektorica višja svetnica, zaposlena na Inšpektoratu RS za šolstvo od leta 2009, pred tem je delala v Državnem zboru RS. S pooblastilom Vlade RS v času odsotnosti nadomešča glavnega inšpektorja, ob inšpekcijskem delu pa je tudi uradna oseba za posredovanje informacij javnega značaja in pooblaščenka za varstvo osebnih podatkov. Predava v Šoli za ravnatelje, ZRSŠ in je izpraševalka za predpise vzgoje in izobraževanja na strokovnih izpitih strokovnih delavcev v vzgoji in izobraževanju. Je prejemnica različnih nagrad za strokovno delo v organih, kjer je bila zaposlena.

Mag. Marjanca Šteblaj, Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo

Marjanca Šteblaj je inšpektorica višja svetnica, zaposlena na Inšpektoratu RS za šolstvo od leta 2009. Pred tem je opravljala strokovno delo v osnovni in srednji šoli ter raziskovalno delo na Pedagoški fakulteti Univerze v Ljubljani. Poleg izvajanja pristojnih nalog v okviru inšpekcijskih upravnih in prekrškovnih postopkov se ukvarja z razvojem in implementacijo različnih informacijskih rešitev za podporo delovnih procesov inšpektorata ter aktivno sodeluje pri pripravi analiz in poročil o delu organa.

Mag. Ana Dovžan Troha, Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo

Ana Dovžan Troha je inšpektorica višja svetnica, zaposlena na Inšpektoratu RS za šolstvo od leta 2012. Pred tem je opravljala strokovno delo v osnovni šoli. Poleg izvajanja pristojnih nalog v okviru inšpekcijskih upravnih in prekrškovnih postopkov svoje znanje usmerja v

vsebinski razvoj področij dela šolske inšpekcije in k opolnomočanju o pomenu zakonitosti različnih deležnikov.

Jadranka Zupanc, Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo

Jadranka Zupanc na Inšpektoratu RS za šolstvo zaseda delovno mesto sekretarke, pri čemer njeno delovno področje zajema spremljanje, analiziranje in evalviranje inšpekcijskega dela na polju zakonitosti. Na inšpektoratu je zadolžena za implementacijo zakonodaje v procese dela kot tudi za pripravo strokovnih smernic in aktivnosti v tem okviru. Ob tem sodeluje tudi v različnih strokovnih skupinah v okviru Ministrstva za vzgojo in izobraževanje RS, prav tako pa izvaja različne oblike opolnomočanja deležnikov s področja šolske zakonodaje.

1 RAZPRAVA O VLOGI ŠOLSKE INŠPEKCIJE DANES IN JUTRI

Polonca Kovač in Simon Slokan

1.1 Šolstvo, javni interes in inšpekcijski nadzor

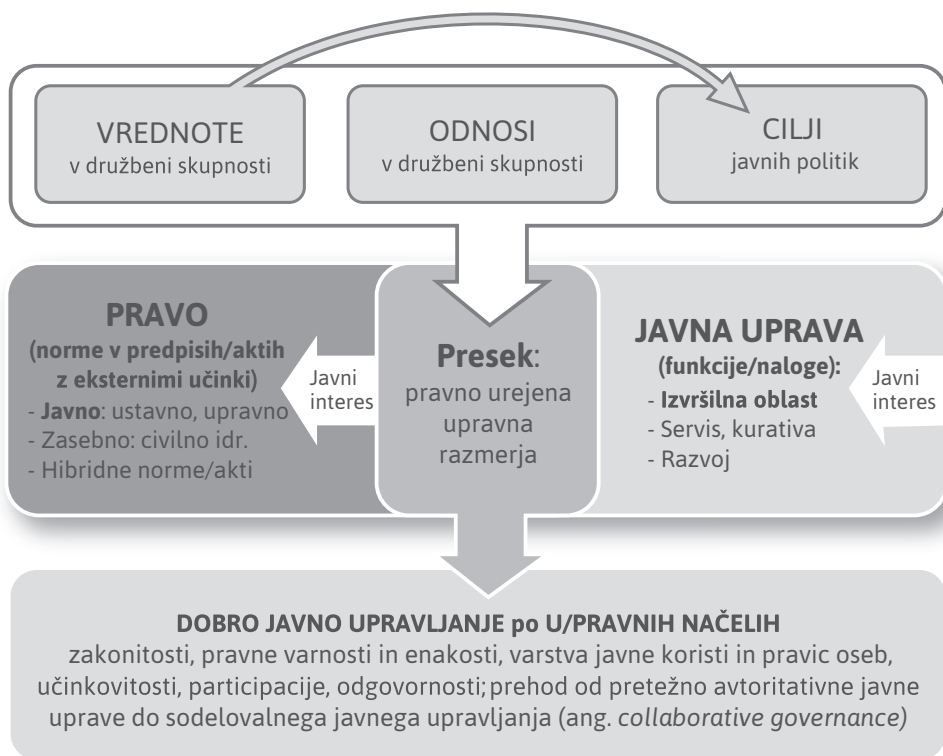
Področje vzgoje in izobraževanja je izjemno pomemben družben podsystem, katerega funkcija je razvoj vrednot in znanj članov družbe, da bi ta delovala v skladu s sebi lastnimi tradicionalnimi in v prihodnost usmerjenimi cilji. Zato je v Republiki Sloveniji in širše, zlasti v evropskem prostoru, opredeljeno pretežno kot javna služba, večinoma izvajana prek oseb javnega prava, zlasti šol in vrtcev ter dijaških domov oziroma vseh vzgojno-izobraževalnih zavodov (VIZ) kot nosilcev javnih pooblastil.

Kljub temu izkušnje in primerjalne ureditev kažejo, da je treba za zaključeno zanko tako zakonitosti kot razvoja kakovosti v sistem vpeti nadzor, naj bo prek *ex ante* akreditacij ali podobnih shem ali pa *ex post* inšpekcije. Učinkovit sistem pa vsebuje kombinacijo pristopov, pri čemer se s časom nekoč represivne metode čedalje bolj prevešajo v spodbujevalne mehanizme, prek opolnomočenja zavezancev in njihovega nagrajevanja namesto sankcioniranja. V sklopu globalnih in velikih sprememb je eden nosilnih prebojev tako tudi drugačna, spreminjajoča se vloga oblasti ter s tem države in drugih njenih nosilcev, vključno z VIZ, kot je to veljalo še pred desetletji. Kot ključni trend zaznamo v tem pomenu preusmeritev oblasti v njeno razpršitev s ciljem vključevanja različnih delov družbe v skupno soodločanje pri javnem upravljanju kot regulaciji in izvrševanju javnih politik (ang. *public governance*).¹

Za delovanje šolske inšpekcije, ki je predmet te monografije, je zato ključno razumevanje javnega interesa na področju vzgoje in izobraževanja, saj niti izvajalci dejavnosti kot zavezane stranke niti inšpektorji ali sodniki, če se inšpekcijski akti izpodbijajo na tej ravni, ne morejo delovati in presojsati odločitev brez vsebinske napolnitve tega pojma. Javni interes se sicer skozi čas in prostor spreminja, na splošno pa gre za širšo družbeno korist, ki je skozi predpise opredeljena kot taka.² Poenostavljeno, javni interes se kaže kot pogoji aktualnega

¹ Več v Tyler, 2006, Rose-Ackerman in Lindseth (ur.), 2011, Blanc, 2018, SICI, 2018, Gray, 2019, Slokan, Kečanović in Logaj (ur.), 2022, Kovač (ur.), 2024.

² Podrobno v Sever, 2024, prim. v širšem kontekstu javnega upravljanja Godec (ur.), Stare in Pečarič (ur.), 2022. Sever opozarja na razlike med pojmom javni interes in javna korist, kjer je slednja načeloma bolj opredmetena in iztožljiva, čeprav niti v predpisih niti teoriji to razlikovanje ni dosledno, zato tu uporabljamo pojma kot sinonima. Glede javnega interesa kot temeljnega atributa javnih zadev, opredeljenega z veljavnimi zakoni in kot nadrejenega pravicam in pravnim koristim posameznih oseb, kaže izpostaviti za anglosaški prostor značilno teorijo javnih vrednot (ang. *public value* in s tem povezan *public interest*), medtem ko se v kontinentalnem sistemu gradi na vladavini prava (ang. *rule of law*, *lawfulness*, *legality*).



Slika 1.1: Vpetost javnega interesa in VIZ v družbeni okvir in dobro javno upravljanje (po Stare in Pečarič, 2022)

zakona, ki določa te za pridobitev pravic ali pravnih koristi oziroma naložitev obveznosti. To se praviloma preverja in ureja v upravnih razmerjih. Pravo pa, da bi ne prišlo do zlorabe oblasti in da se zavaruje tudi pravne koristi različnih legitimiranih oseb, skupaj s standardi stroke na temelju družbenih vrednot in odnosov ureja ta razmerja vsebinsko in procesno.³ Predpisi so v upravnih razmerjih v temelju zaščitniški oziroma zaviralni, da varujejo šibkejši strani in skupno družbeno korist; tu se kaže pravo kot *ars boni et aequi*, umetnost dobrega in pravičnega. Lahko pa so tudi spodbujevalni oziroma inovativni, kar je eden od ciljev prav novega Zakon o šolski inšpekciji iz leta 2025,⁴ če prinašajo za javni interes potrebne sistemske rešitve na temelju medresorske uskladitve in posvetovanj z javnostmi. Poleg pravne varnosti in nadrejenosti javnega interesa pa zagotavljajo sprejemljivost in spoštovanje pravnih pravil, čeprav neugodnih za naslovnike.

Javni interes je opredeljen z občimi vrednotami po ustavi in sistemskih predpisih ter področnem pravu,⁵ za vse pa je prvotno in nujno spoštovanje načela zakonitosti. Že zato – in še bolj sistemsko – mora inšpekcijski nadzor potekati skladno z mednarodnimi standardi in v ustavnopravnem okvirjem. Zato ni presenetljivo, da se inšpekcijski nadzor, kolikor je

³ Glej Cerar, 2011, in Kovač v Stare in Pečarič (ur.), 2022, str. 107 in nasl.

⁴ ZSoli-1, Uradni list RS, št. 57/25, ki prinaša pomemben zasok s t. i. sistemskimi pregledi, več v nadaljnjem podpoglavju in v komentarju zakona pri ustreznih členih.

⁵ Prim. Jerovšek, 2003; Pirnat (ur.), 2004, str. 874 in nasl.; Pečarič, 2011, str. 142–166.

reguliran in izvajan po teh načelih, šteje *per se* za dejavnost v javnem interesu.⁶ Javni interes pa vedno definira področni zakon oziroma materialno pravo, lahko v uvodnih določbah in še bolj skozi že omenjene pogoje za materialnopravno odločitev. *Javni interes* je osrednja vrednota javne uprave, ki utemeljuje legitimnost odločanja in razmerij v upravnem postopku. *Javna korist* pa pomeni splošno korist organizirane skupnosti, ki presega individualne interese in se pogosto razume kot enakovredna materialni zakonitosti. Javna korist je že ustavni institut, katerega bistveni namen je varovanje splošne koristi skupnosti ljudi, ki presega individualno korist, na določenem območju. Je pa ta pojem treba običajno napolniti za aplikacijo v konkretnem primeru.⁷

Nadalje tudi po podočnih zakonih pogosto ni jasna vloga pristojnih več povezanih institucij, čeprav gre za temeljno vprašanje formalne zakonitosti, tako da ni jasno, ali je npr. VIZ po ZUOPP-1 v razmerju do Zavoda RS za šolstvo v položaju organa ali stranke, sploh če je vpletenih več šol, ki ju učenec obiskuje. Namreč, v prvem primeru bi zaradi umika zahteve s strani prve šole po drugi šoli pristojni zavod za šolstvo nadaljeval postopek po uradni dolžnosti v interesu otroka kot javne koristi, sicer pa postopek ustavil. A ker gre za javni interes in na teme utemeljeno »zahtevo« šole za postopek pred zavodom, je na mestu nadaljevanje postopka.⁸

Glede varstva javnega interesa je treba dodati še pogosto dilemo, ki se pojavlja v praksi delovanja inšpekcij, ko se soočajo z veliko možnimi neskladnostmi oziroma veliko prijavami in/ali veliko zavezanci, ki ne spoštujejo predpisov, glede na omejene vire inšpekcij, kako opredeliti prednostna področja nadzora glede na ogrožen ali že prizadet javni interes.⁹ Da bi povečali učinkovitost dela, inšpekcije namreč stremijo k oblikovanju kriterijev prednostne obravnave, a so kot upravna veja oblasti vezane na veljavni zakon, katerega izvrševanje nadzirajo, zato pri tem nimajo pristojnosti, da bi – posebej ne na predlog zavezancev – recimo nekatere kršitve opredelili kot manj pomembne in jih ne nadzirali, ker bi recimo zapisali v notranje smernice oziroma prednostna merila nadzora, ki jih določajo prek Inšpekcijskega sveta, da javni interes ni izkazan, če na primer iz prijave izhaja, da gre le za manjše ali neznatne kršitve določb predpisov oziroma kršitve, pri katerih škodljive posledice niso nastale oziroma so te neznatne, ali če za očitano kršitev v področnem predpisu ni predpisana možnost upravnega ali prekrškovnega ukrepanja. Seveda pa je lahko javni interes prizadet bolj ali manj, po navadi po merilih teže kršitve za prizadete oziroma varovane vrednote (na primer okolje) in obsegu kršitev (na primer koliko oseb se prizadene), kar se uporablja za določanje prednostnih meril izbora zavezancev za nadzor.

⁶ Tako denimo Jerovšek v Pirnat in drugi, 2004, str. 877. S tem povezane najdemo tudi nekatere sodne odločitve. Zanimivo razlogovanje je na primer mogoče najti v zadevi Ustavnega sodišča U-I-255/09 z dne 23. junija 2011. Prim. Pečarič v Kovač, 2004, glej komentar k 5. členu ZIN.

⁷ Glej Sever, 2024, primere iz evropske in slovenske ustavnosodne prakse.

⁸ Glej Upravna svetovalnica, 2025, primer Položaj zavoda, ki po področnem zakonu vloži zahtevo za uvedbo postopka, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=1192>.

⁹ O tem tudi na portalu Upravne svetovalnice, 2025.

Za javni interes na področju VI skrbijo različni deležniki na ravni institucionalnega in instrumentalnega javnega upravljanja.¹⁰ Posebna teža na prvi ravni sloni na ministrstvu kot nosilcu razvoja VI in pripravljalcu šolskih predpisov, na drugi ravni pa se kaže skozi pedagoško vodenje in skrb za zakonitost delovanja VIZ na ramenih ravnateljev le-teh. Načelo zakonitosti izključuje neenako, samovoljno in pristransko odločanje, zagotavlja enakost in pravno varnost strank, ki ne smejo biti različno obravnavane zaradi nepravilne uporabe prava v postopku.¹¹ Na tem področju so sicer pomembne še druge institucije, npr. Zavod RS za šolstvo, Center za poklicno izobraževanje, strokovna društva ipd. Za šolsko inšpekcijo pa je ključno, da naj bi ta vzpostavljala povezavo med oblikovanjem in izvajanjem optimalne šolske javne politike.

Na vprašanje, zakaj inšpicirati področje vzgoje in izobraževanja, zgodovinska analiza podaja odgovore v smeri večfunkcionalnosti nadzora, kar se sklada z zgornjimi teoretičnimi vodili. Nadzor – tudi v šolstvu – se opravlja predvsem zato, da bi se (i) kontroliralo zagotavljanje doseganja predpisov in stopnja implementacije izboljševala, (ii) zaščitilo interese vseh deležnikov, zlasti najšibkejših, (iii) za upravljanje političnih in strokovnih prioritet, (iv) zagotavljalo odgovornost ter (v) vzpostavilo in tekoče vzdrževalo regulatorno zanko prek informacij vladi.¹² Te funkcije so še poudarjene z razvojem avtonomije šol in zagotavljanjem odgovornosti zaradi javnega financiranja, saj večja avtonomija posameznih zavodov in poraba javnih sredstev terjata uravnoteženost z rednimi nadzori na nacionalni ravni, tako v javnem interesu kot interesu varovancev, učencev in dijakov ter staršev.

1.2 Sistemska umestitev in posebnosti vzgoje in izobraževanja ter šolske inšpekcije

Šolska inšpekcija je del sistema javne uprave in inšpekcijskega nadzora na državni ravni. S tem oziroma z (podrejeno) rabo zakonov o inšpekcijskem nadzoru in o splošnem upravnem postopku¹³ se zagotavlja njena umestitev v ta sistem. Obenem pa ima zaradi vsebine delovanja in statusa VIZ in drugih izvajalcev (tudi ne-) javno veljavnih VI programov, ki so zavezanec za nadzor, vrsto posebnosti, ki jih je treba upoštevati pri njenem razumevanju in razvoju. To morajo upoštevati različni predpisi na področju vzgoje in izobraževanja, kakor tudi temeljni in nadzorni mehanizmi izvajanja VI. Zasledovanje temeljnih ciljev

¹⁰ Glej več v Godec (ur.), 1993, Slokan, Kečanovič in Logaj, 2020.

¹¹ Prim. Kostanjevec, 2009, Cerar, 2011, str. 98.

¹² Po Gray, 2019, str. 15 in nasl., ki navaja: »to control and improve; to protect; to manage political priorities; to ensure accountability; to provide information to Government«, več na str. 185–187 in str. 11: »Inspection should be seen as one element of an education system which also includes policy setting, regulation, delivery (including quality management)...«. Ter: »Evaluation with responsibility is better seen as 'quality management' or supervision, though historically this has very often been termed 'inspection'...«. Več o povratni zanki (ang. feed back loop) Kovač (ur.), 2024, glej prvo razpravo.

¹³ Gre za ZUP iz leta 1999 in ZIN iz leta 2002, vključno z njunimi spremembami. Več v komentarju, npr. k 3. členu ZSol-1.

vzgoje in izobraževanja¹⁴ je tako potrebno razumeti tudi v kontekstu dela šolske inšpekcije, ki s svojim delom mora zasledovati zagotavljanje le-teh, in sicer v kontekstu zakonitosti.¹⁵

Sistemsko gre torej nasploh pri vzgoji in izobraževanju za iskanje ravnotežja med splošnimi in pravnimi vodili na eni strani ter posebnostmi vzgoje in izobraževanja in pravili stroke. Kljub posebnostim pa vzgoje in izobraževanja ni moč izključiti iz ustavnih in drugih pravnih okvirov. Splošna ureditev v upravnih razmerjih, kamor spadata vzgoja in izobraževanje kot javna služba, mora biti spoštovana v splošnih, že ustavnih izhodiščih. Ustava RS ureja več garancij prav za področje izobraževanja. Na primer: v 52. členu se otrokom z motnjami zagotavlja pravica do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi iz javnih sredstev; po 54. členu imajo straši načeloma pravico in dolžnost izobraževati in vzgajati svoje otroke; po 57. členu je izobraževanje svobodno, OŠ-izobraževanje pa obvezno in se financira iz javnih sredstev, kjer država ustvarja možnosti, da državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo; v skladu z 58. členom so državne univerze in visoke šole avtonomne ter njihovo financiranje ureja zakon; 64. člen določa tudi izobraževanje pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti.¹⁶ Poleg tega neposredno iz Ustave RS izhajajo nekatere sistemske kavele oziroma vodila, ki veljajo ne le za šolstvo, ampak tudi zanj in se kažejo po navadi skozi proceduralne garancije, kot je 22. člen Ustave RS o enakem varstvu pravic, kar operacionalizira ZUP.¹⁷ Npr. šola torej kot izvajalec javne službe in nosilec javnega pooblastila funkcionalno spada v sistem javne uprave, zato se morajo vrtci in šole pri odločanju o pravicah otrok in učencev v dikciji ZUP prepoznati v pojmu »upravni organ«. Posamezne določbe materialnih predpisov neposredno določajo, da morajo zavodi vzgoje in izobraževanja voditi v tem okviru in se temu ne morejo izogniti, saj bi postopki, ki niso vodeni na predpisan način, predstavljali nezakonito ravnanje.¹⁸

Kot navaja vrsta avtorjev, velja: *»Upravni postopek je ena od temeljnih oblik varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave predstavlja pot, ki naj omogoči pravilen prehod abstraktne pravne norme v dejansko življenjsko situacijo, kar v končni posledici pomeni neposredno uveljavitev pravice posameznika. Odločanje o pravicah in obveznostih posameznih naslovnikov norm v formi upravnega postopka je izraz spoštovanja Ustave RS o demokratični in pravni državi, o enakosti pred zakonom, o pravici do učinkovitega pravnega sredstva, o zakonitosti dela uprave itd.«*¹⁹

¹⁴ Glej več v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju, 2011, ZOFVI, 2007 in nasl.

¹⁵ O tem več v Likon, Arzenšek Konjajeva, Slokan, 2024.

¹⁶ Več o tem Avbelj (ur.), 2019. Da ne gre le za abstraktne določbe, kaže recimo globoko razhajanje stališč pri noveli ZOFVI-L, v zakonodajnem postopku leta 2019, glede javnega financiranja OŠ glede na odločbi Ustavnega sodišča RS U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014 in U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001.

¹⁷ Podrobneje o ustavnem okviru ZUP Knez v Kovač in Kerševan, 2022, 1. knjiga, glej uvodno razpravo.

¹⁸ Tako neposredno v 20.a in 20.b členu Zakonu o vrtcih, 60.a členu ZOsn, 41.b členu ZGim, 82. členu ZPSI-1 in ostalih.

¹⁹ Po Androjna in Kerševan, 2006/2017, prim. Jerovšek, 1999, str. 15. Analogno velja celo v sicer bolj liberalnem anglo-saksonskem svetu, glej recimo Cambron-McCabe et al., 2009.

Zato »se upravnopravnega odločanja od strokovnega pogosto vedno ne da povsem ločiti, ker sta preveč prepletena. S tem v zvezi zagovarjam stališče, da tudi kadar gre za izključno strokovno odločanje, morajo določena pravila postopka vseeno veljati, vsaj minimalni procesni standardi. Posameznik je lahko pri svojih pravicah prizadet, tudi ko gre za izključno strokovne odločitve.«²⁰

In: »Za šolnike je ključno zavedanje, da njihova vloga presega zgolj izvajanje pedagoškega poslanstva. V določenih primerih – kot so prepoved prisotnosti pri pouku, pogojna izključitev ali izključitev dijaka – šola nastopa kot oblastni organ, ki odloča o pravnem položaju posameznika. V takih trenutkih pedagoška avtonomija ni dovolj; pravni okvir, zlasti določbe ZUP, postane nujen del postopanja. Pogost odpor do »pravne birokracije«, ki jo šolniki vidijo kot nepotrebno oviro pri svojem delu, kaže na pomanjkanje zavedanja, da pravna pravila niso omejitve, temveč okvir njihovega delovanja – tudi v vzgojni funkciji.«²¹

Vsako področje, tudi šolstvo ali vzgoja in izobraževanje kot dejavnost v javnem interesu, se tako nujno vklaplja v določena splošna načela in norme, kar zagotavlja ustavno skladno delovanje, hkrati pa strokovno in nenazadnje pravno opredeljena pedagoška načela in vodila.²² Ta tema je pereča za šolnike, ker vidijo nujnost sledenja splošnim okvirom pogosto kot formalizem, ki je nepotreben in včasih škodljiv za pedagoške cilje, kot so prenos znanja, spoštovanje pluralnosti in strpnost, solidarnost itd. Zaradi sledenja javnemu interesu in oblastnih posegov v upravnih razmerjih je namreč vsaka javna služba oziroma javno akreditiran ali pripoznan program pravno determiniran, toliko bolj pa tudi nadzor nad dejavnostjo. V tem kontekstu gre zato razumeti upravni postopek kot hibrid, ki naj v upravnopravnem razmerju, tj. tudi znotraj šolstva kot javne službe, obenem uveljavi določeno področno javno politiko, npr. pozitivno diskriminacijo otrok s posebnimi potrebami, in zaščiti temeljna procesna upravičenja naslovnikov norm (učencev in dijakov itd. kot strank).

V postopkih nadzora nad VIZ in drugimi zavezanci po zakonu o šolski inšpekciji, kjer pa se krovno odpre vprašanje, kakšno je razmerje med šolskim inšpektoratom in VIZ kot zavezanci, saj položaj slednjih terja specifičen pristop glede na siceršnja načela in pravila ZIN, ki načeloma ureja razmerja med inšpekcijami in zasebnimi nosilci (običajno gospodarske) dejavnosti. Pri nadzoru šolske (enako delovne ali tržne) inšpekcije se praviloma niti ne odloča o koliziji javnega in zasebnih pravnih interesov. Dilema je prisotna, upošteva, da pravni red RS zagotavlja dvojno varstvo prizadetih – tj. prek pravde na sodišču in

²⁰ Gantar v Slokan, Kečanović in Logaj, 2020, str. 182.

²¹ Jaeger, 2025. Širše glej tudi Pečarič, 2019.

²² Več v Pečarič, 2019. Cerar, 2011, str. 85, v tem okviru piše o »relativni avtonomnosti« tako šolstva kot prava (v šolstvu). Za dvojnost oziroma iskanje ravnotežja med splošnim in posebnim na področju odločanja o pravicah in obvezah udeležencev šolskih postopkov glej tudi Kovač, 2011, Kovač v Devjak, 2014, str. 171 in nasl.

(prijave za) nadzora, saj področni zakoni neredko nejasno ali prekrivajoče se urejajo obe vrsti razmerij, kar poraja nove dileme.²³

Sistemske se inšpekcijo ločijo na notranje in zunanje oblike nadzora.²⁴ Ker se z akti, izdanimi v postopku notranje inšpekcije, ne odloča o pravicah in obveznostih, torej zanje ni predvideno pravno varstvo oziroma sodni spor. Obenem pa so v postopkih upravne inšpekcije zagotovljene: pravica izjaviti se, pravice do informacij, udeležba prizadetih oseb, obrazložitev izida nadzora itd. Notranji nadzor deluje ne kot kaznovalni in represivni (nad)sistem, tako da inšpektorat zavodom oziroma nosilcem javnih programov izdaja odločbe in sklepe, ki jih ti morajo izvesti, čeprav posegajo v že opredeljena pravna in druga razmerja VIZ do npr. učencev, sicer sledi prisilna izvršba, v pedagoške in upravljaljske zadeve pa vstopajo ob vztrajanju prizadetih udeležencev kot končni razsojevalci sodišča. To naravno poraja položaje na nasprotnih bregovih in obrambne poteze.

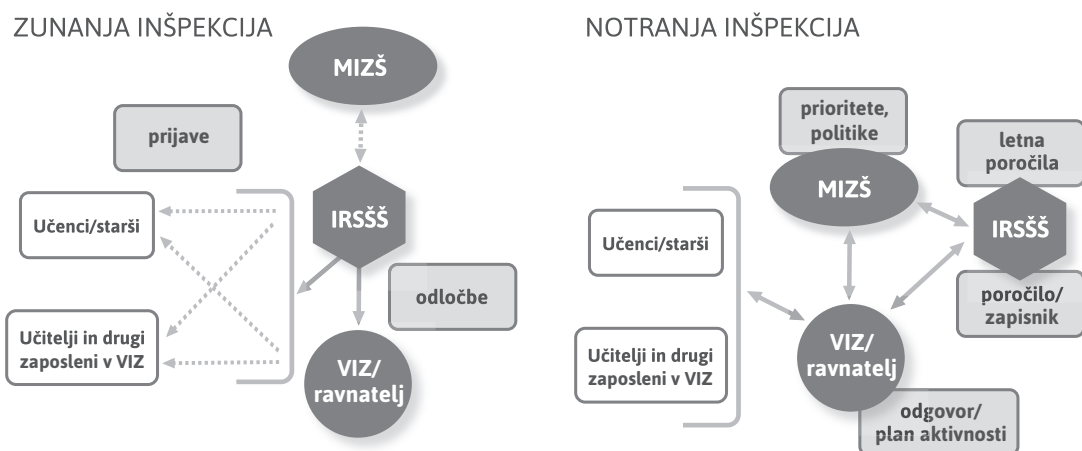
Namesto tega notranja inšpekcija nosilec dejavnosti znotraj sistema VIZ pomaga pri izvajanju njihovih nalog kot mentor, »kritični prijatelj« ali »notranji revizor«. Le izjemoma ima nosilec takega nadzora pristojnost »policijske« represije (inšpektor kot birič) ali naprej predlagati sankcije nadzornim organom tistega, ki predpise večkrat ali huje krši, npr. razrešitev ravnatelja prek sveta zavoda. Tudi v slednjih primerih ostaja temeljno razmerje med VIZ in učenci, kot določeno ali presojeno v sodnem nadzoru za prvo vrsto postopkov, brez poseganja nadzornih v primarno odločanje VIZ.²⁵ V tem okviru naj bi bil inšpektor mešanica funkcij, ki vključuje evalvatorja, svetovalca, upravljavca in administratorja ter nadzornika itd., a ima razvojno bolj partnersko kot »policijsko« vlogo.

Na sliki v nadaljevanju so prikazana razmerja, ki so oblastna in tako vsebinsko in pravno zavezujoča, z neprekinjeno črto, medtem ko so »predpostopkovne« in podobne povezave do ministrstva, morebitni spori, npr. starši do VIZ, prijave, (ne)vključevanje drugih deležnikov v postopke kot stranskih udeležencev ipd. prikazani s črtkano črto. Tu ne gre za neformalna razmerja, ampak taka, ki so nekaj vmes, zato pristojnosti in odgovornosti niso jasne, kar vnaša nejasnost, prostor za partikularne interese, generiranje sporov, »nadvlogo« šolske inšpekcije oziroma pristojnega inšpektorata v postopkih VIZ do npr. učencev in zaposlenih.

²³ Npr. tako VSRS v zadevi I Up 595/2004 z dne 21. 9. 2005, češ da lahko starši otroka s posebnimi potrebami otrokov pravni interes uveljavijo v postopku dodelitve tega statusa otroku pred CSD in Zavodom RS za šolstvo, zato se jim ne prizna položaj stranskega udeleženca v postopku šolske inšpekcije nad šolo. Mora pa inšpektorat vendar preveriti obstoj pravnega interesa za status stranskega udeleženca, podobno Ustavno sodišče RS v zadevah U-I-153/01 z dne 12. 2. 2004 in Up-385/03 z dne 4. 9. 2003.

²⁴ Podrobno v Kovač (ur.), 2024, glej prvo razpravo in komentar k 3. členu ZIN. Glede notranjega nadzora na primeru upravne inšpekcije več tudi Sever v Kovač in Kerševan, 2022, 2. knjiga. Glede poseganja teh inšpekcij v osnovna razmerja njihovih zavezancev do strank teh zavezancev glej odločbo Ustavnega sodišča RS U-I- 31/06-6, Up-122/06-7 z dne 23. 3. 2006.

²⁵ O tem več v Slokan, Kečanović in Logaj, 2022.



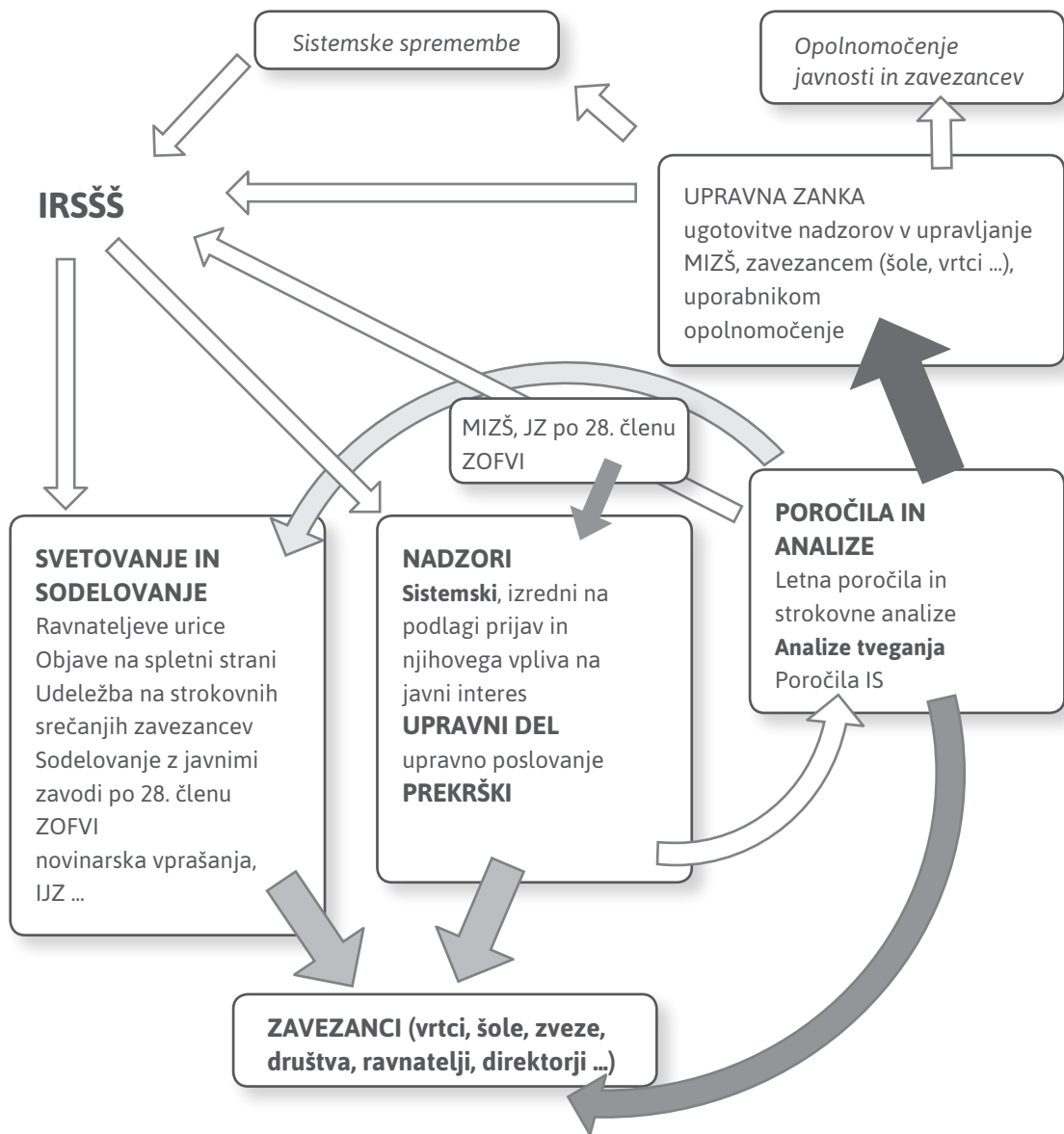
Slika 1.2: Razmerja med deležniki v zunanji in notranji šolski inšpekciji (po Slokan, Kečanovič in Logaj, 2022)

Notranji nadzor se torej bolj osredotoča na sistemske izboljšave kot na represivne odločbe in sankcije. To se zdi zelo smiselno tudi za šolstvo, tako po vsebini dela kot primarni odgovornosti za uparitev strokovnega in zakonitega dela na plečih ravnateljev kot pedagoških vodij in poslovodnih organov VIZ.

Enako smer razvoja kažejo zgodovinske primerjave, recimo v zvezi s tem, da represivni ukrepi redko pomenijo učinkovito možnost, zato je bolj smiselno razvijati vzporedno opisna merila in stopnje kakovosti, samoevalvacijo, pritisk javnosti prek javne objave poročil, več nadzorov ali naknadne nadzore za šibkejšše šole in podobno. Toda ta razmišljanja so (še) vizionarska, saj terjajo s strani zavezancev veliko stopnjo zrelosti in že vzpostavljenega sistema spremljanja in razvoja kakovosti.²⁶ Zato so za slovenski prostor še stvar prihodnosti.

Kljub temu skuša zlasti Inšpektorat RS za šolstvo s sistemom vrednot prispevati k razvoju sistema in razumevanja družbene odgovornosti celotnega sistema vzgoje in izobraževanja. Zavedanje, da je omenjeno področje občutljivo zaradi vrste dejavnikov, je bistveno za uspešno delovanje Inšpektorata, ki razume svojo družbeno odgovornost v konceptu, kot ga je leta 1999 predstavil Svetovni gospodarski svet za trajnostni razvoj, tj. kot nenehno zavezanost podjetja k etičnemu vedenju, ekonomskemu razvoju, izboljšanju kakovosti življenja zaposlenih, njihovih družin, lokalne skupnosti in družbe nasploh. Zato inšpektorat deluje s ciljem, da se dosežejo večja učinkovitost, zakonitost delovanja in pozitiven razvoj sistema (glej sliko).

²⁶ Prim. po Gray, 2019, o tovrstni ureditvi na primer na Finskem ali Nizozemskem.



Slika 1.3: Družbena odgovornost in zasnova dela šolske inšpekcije kot okvir novega zakona (po Slokan, Kečanovič in Logaj, 2022)

IRŠŠol je sicer eden izmed okoli 25 državnih inšpekcijskih služb. Leta 2022 je opravil 28 rednih in 320 izrednih nadzorov; leta 2023 pa 30 rednih nadzorov in 228 izrednih nadzorov, medtem ko se je položaj precej spremenil leta 2024, ko je inšpektorat opravil 150 rednih in 144 izrednih nadzorov. To kaže na zasuk načina delovanja šolske inšpekcije še pred uveljavitvijo novega zakona v letu 2025, saj družbene spremembe ne morejo biti le rezultat spremembe predpisov, ampak tudi strateške usmerjenosti, načina pristopa in organizacije dela.

1.3 Od sistemskih izhodišč do (komentarja) ZSolI-1

Delovanje vzgoje in izobraževanja je zaradi več razlogov pod lupo javnosti in tako tudi politične, ne le strokovne pozornosti. Obe skupini razlogov sta prek več spornih in v javnosti odmevnih primerov vodili v to, da je minister za izobraževanje spomladi 2019 imenoval multilateralni Projektni svet za prenovu šolske inšpekcije (Svet), ki naj bi preučil merodajne šolske predpise in delovanje vpletenih institucij ter predlagal izboljšave.²⁷ Ta Svet je med drugim oblikoval več predlogov smernic za pripravo novega zakona o šolski inšpekciji, saj je do leta 2025 veljavni »stari« zakon iz leta 2006 v več pogledih zastarel.

Zaradi političnih tokov in družbenih kriz, kot je bila pandemija v letih 2020 in 2021, predlogi Sveta niso bili prioriteta na mizi odločevalcev. Toda šolska inšpekcija je sama, pa tudi na pobude vrste šolnikov, delovala proaktivno in se učila recimo od kolegov iz drugih držav. Prav inšpektorat je bil tako zibelka priprave novega zakona, ki naj bi premostil obstoječe stanje z vizijo prihodnosti. Slednja je vključevala zunanjo evalvacijo kot sistem spremljanja in razvoja kakovosti posameznih šol in drugih institucij, inšpekcijo kot nosilca regulatorne oziroma upravne povratne zanke, sodelovanje in opolnomočenje vseh deležnikov. V ta namen je bila konec leta 2023 oblikovana delovna skupina, ki je operativno pripravljala določbe za novo ureditev, upošteva postopno prehodnost od obstoječega k novemu sistemu. Pri tem je imela prednost večja konservativnost, saj nerealnih pravil ni smiselno vpeljevati. Pomembno pa je, da so pri delu skupine sodelovali ne le inšpektorji,²⁸ temveč proaktivno tudi predstavniki ministrstva, akademskega sveta in različni šolniki po celotni vertikali, saj le sprejetost izhodišč in predvidenih standardov vodi v učinkovitost sistema.

Da bi novi zakon, predvsem pa dejavnost vzgoje in izobraževanja v javnem interesu, zaživel v polni meri, je bila s sodelovanjem šolskega ministr(stv)a in inšpektorata spomladi 2025 oblikovana skupina avtorjev, da bi relevantna vprašanja osvetlili s čim več kotov, z vidika javnih politik, šol in ravnateljev oziroma učiteljev, pravnikov, odvetnikov in sodnikov, akademikov in praktikov. Rezultati so pred vami v komentarju po členih, ki sledi v nadaljevanju te monografije, bodo pa zagotovo nadaljnji predmet upravne in sodne prakse ter kritične razprave, saj vzgoja in izobraževanje tako pozornost zaslužita.

²⁷ Sklep MIZŠ, št. 024-13/2019/2 z dne 21. 3. 2019 in spremembe sklepa št. 024-13/2019/7 z dne 23. 4. 2019. V Svet je bilo imenovanih 19 članov kot predstavnikov najrazličnejših deležnikov v vzgoji in izobraževanju, to je dva iz akademije (predsednik izr. prof. dr. Janez Krek s Pedagoške fakultete), štirje z MIZŠ, trije iz inšpektorata, dva ravnatelja OŠ ter po en predstavnik kot ravnatelj vrtca, MJU, Zavoda RS za šolstvo, Sindikata vzgoje in izobraževanja, Združenja ravnateljic in ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije, Društva ravnateljev srednjih šol, višjih šol in dijaških domov Slovenije in Združenja ravnateljic in ravnateljev vrtcev Slovenije ter Šole za ravnatelje. Več o odprtih težavah in možnih rešitvah v Krek in Kovač, 2019, in Slokan, Kečanović in Logaj (ur.), 2020.

²⁸ Inšpektorat je ne nazadnje sistemsko (le ali predvsem) izvrševalec predpisov, ne njihov oblikovalec. O tem teoretično Godec (ur.), 1993, več tudi v Kovač (ur.), 2024.

1.4 Zaključek

Ker področje vzgoje in izobraževanja ter povezano nadzora šolske inšpekcije skozi vrednote naše družbe in izvajanje javne službe ostaja del upravnega sistema, je treba zadoštili posebnostim njegovega delovanja skozi uravnotežen skupek splošnih standardov upravnopravnega korpusa načel in pravil ter področne posebnosti pravil pedagogike ipd. Šolstvo potrebuje pravo mero prava in nadzora, ki ju je nemogoče opredeliti empirično ali numerično. Tu je treba za ugotovitev realnega stanja vzpostaviti resničen dialog in odnos zaupanja med nosilci šolske dejavnosti na eni strani ter nosilci pravne dejavnosti na drugi. Obe strani si morata medsebojno prisluhniti in vzpostaviti odgovorno sodelovanje.²⁹

Analiza delovanja šolstva s poudarkom na nadzoru kaže, da je priložnosti za izboljšave v obe smeri, bolj doslednega spoštovanja skupnih standardov in več specifik še dovolj, naj bo pri normiranju ali izvrševanju in tolmačenju predpisov. Če k spremembam, dolgoročno tudi prekvalifikacijo šolske inšpekcije v notranji nadzor, ne bo pristopilo pristojno ministrstvo, ki naj bi proaktivno skrbelo za resor in oblikovalo področne politike, bo za vsak posamičen primer določen prizadeti dosegel zadoščenje pred sodiščem, kazuistično in partikularno pa javnega interesa v šolstvu ne bomo dosegli, kar najmanj zavira sposobnost razvoja naše celotne družbe. Toda zakon o šolski inšpekciji iz leta 2025 prinaša pomemben mejnik v razvoju, saj je usmerjen v večjo družbeno in upravljavsko odgovornost.

Družbeno in upravljavsko odgovornost pa je treba krepiti na vseh nivojih in v okviru različnih deležnikov znotraj šolskega prostora. Zavedanje družbene odgovornosti šolskega prostora, ki neposredno izhaja iz ciljev vzgoje in izobraževanja, mora postati temelj delovanja slehernega posameznika. Samo nadzorni mehanizmi, ne glede na način dela, brez zavedanja individualne odgovornosti slehernega posameznika znotraj sistema VIZ, ne bodo nikoli dovolj za odličnost šolskega sistema, ki si ga kot državljani zaslužimo. Odličnost mora postati vrednota. Če bodo zavodi VIZ sledili trendom razvoja šolskega prostora z zavedanjem individualnih vlog in odgovornosti, pomena evalvacije, kakovosti in notranjih kontrol, čez desetletje inšpekcije za šolstvo v takšni obliki več ne bomo potrebovali.

²⁹ Po Cerar, 2011, str. 100.

2 KOMENTAR ZAKONA O ŠOLSKI INŠPEKCIJI (ZSOLI-1)

Zakon o šolski inšpekciji (ZSoli-1, Uradni list RS, št. 57/25)

I. SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen (vsebina)

Ta zakon ureja pristojnosti Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo (v nadaljnjem besedilu: šolska inšpekcija), področja inšpekcijskega nadzora, pogoje za glavno inšpektorico oziroma inšpektorja (v nadaljnjem besedilu: glavni inšpektor), pogoje za šolsko inšpektorico oziroma inšpektorja (v nadaljnjem besedilu: inšpektor), pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, postopek sistemskega pregleda, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z delom šolske inšpekcije.

Komentar (Polonca Kovač, Simon Slokan):

1.1 Vsebina in členi zakona

Ta člen po ustaljeni nomotehnični navadi navaja glavne vsebine zakona,³⁰ to so pristojnosti IRSŠol, v okviru katerega deluje (le) šolska inšpekcija, področja nadzora, pogoje in pooblastila glavnega in drugih inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora in ukrepe, na novo tudi postopek sistemskega pregleda, kakor tudi druga povezana vprašanja. Največ členov je posvečenih postopku in ukrepom inšpekcijskega nadzora, tj. skupaj 18 v dveh poglavjih (11.–28. člena).

Cel zakon, ki velja od 13. 8. 2025 in se uporablja od 1. 1. 2026 oziroma glede sistemskega pregleda od 1. 1. 2027, ima 40 členov v sedmih poglavjih. V poglavju I. Splošne določbe je pet členov, 1.–5. člena; v poglavju II. Organizacija je prav tako pet členov, 5.–10. člena; v poglavju III. Inšpekcijski nadzor je osem členov, 11.–18. člena; v poglavju IV. Inšpekcijski ukrepi je deset členov, 19.–28. člena; v poglavju V. Sistemski pregled so štirje členi, 29.–32. člena; v poglavju VI. Kazenske določbe sta dva člena, 33. in 34.; v poglavju VII. Prehodne in končne določbe pa je šest členov, 35.–40. člena.

³⁰ Glej Predlog ZSoli-1 z dne 10. 7. 2025, EVA 2025-3350-0008, dostopen na portalu eUprava, <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=17549&lang=si>.

Določbe tega člena so sicer bolj napotilne narave, posamezne določbe zakona pa velja razlagati celovito, saj pravna narava posamezne določbe vpliva na njeno pravilno razlago.³¹

V primerjavi s prejšnjim zakonom, tj. ZSoll iz leta 1996, je prvi člen redakcijsko nekoliko drugačen, čeprav vsebinsko v jedru skoraj enak, saj je tedanji 1. člen določal, da zakon ureja »organizacijo, področja nadzora in pristojnosti šolske inšpekcije«. Vendar pa je prejšnji zakon v 1. členu dodal namen delovanja šolske inšpekcije, tj. »da se zagotovi spoštovanje zakonitosti in s tem zaščita pravic predšolskih otrok, učencev, vajencev, dijakov, študentov in udeležencev izobraževanja odraslih ter strokovnih delavcev«, kar je po novem zakonu vsebina prvega odstavka 2. člena. Čeprav tega dela stavka novi zakon v 1. členu ne vsebuje, tako vsebinsko in formalno glede na celotni zakon in ZIN velja v enakem smislu.³² Poleg tega novi zakon prinaša nadgradnjo z uvedbo novega instituta systemskega pregleda, ki stremi k zaokroženju zanki spremljanja kakovosti kot nadgradnje zakonitosti v posamičnih zadevah (o tem glej uvodno razpravo in komentar k členom od 29 do 32).

1.2 Zgodovinski razvoj šolske inšpekcije

Šolska inšpekcija je ena najstarejših inšpekcij pri nas. Zgodovinski pregled razvoja inšpekcij kaže na njihov sporadični razvoj oziroma oblikovanje od spodaj navzgor, očitno izhajajoč iz parcialnih težav v različnih družbenih razmerjih. Napoleon je bil prvi, ki je ustvaril sistem posebnih inšpekcij, vključno s šolskimi inšpekcijami, ustanovljenimi leta 1802. Šolska inšpekcija pa je bila ena izmed prvih v Kraljevini Jugoslaviji (skupaj s sanitarno, cestno, proračunsko in tržno).

Na splošno za inšpekcijski nadzor velja, da posamezne inšpekcije nimajo svojega zakona oziroma ureditve, saj glavnino vsebine tudi tega zakona ureja že ZIN iz leta 2002 kot antifragmentarni predpis za zagotovitev enotnih standardov delovanja inšpekcij ne glede na področje ali vrsto organa, v katerem inšpekcije delujejo (o tem več v komentarju k 3. členu tega zakona).³³ Nekatere inšpekcije pa so urejane nadrejeno rabi ZIN še s svojim zakonom, včasih posebnim zakonom o določeni inšpekciji³⁴ in včasih s temeljnim materialnim zakonom, katerega izvrševanje inšpekcija nadzira.³⁵ Systemsko je urejanje po-

³¹ Prim. podobno 1. člen ZIN, v Kovač (ur.), 2024, str. 245 in nasl.

³² Prek načel inšpekcijskega nadzora gre ugotoviti, da je namen ZIN zagotoviti samostojno in strokovno oziroma politično inšpekcijsko delovanje za učinkovito in sorazmerno varstvo javne koristi, tj. veljavnih predpisov, glede na varovane področne vrednote ter splošno pravno varnost, zaupanje, predvidljivost in enakost pred zakonom. Kot poudarja Jerovšek v Pirnat (ur.), 2004, str. 876: »Izvajanje zakonov in drugih predpisov je predpogoj pravne varnosti in je zato v javnem interesu.«

³³ Več o tem tudi Kovač (ur.), 2004, komentar k 3. členu ZIN, str. 257 in nasl.; prim. Pirnat (ur.), 2004, v komentarjih uvodnih členov ZIN in ZDU-1, str. 873, 885 in povezane.

³⁴ To velja recimo za zdravstveno ali delovno ali tržno inšpekcijo, kot določajo Zakon o zdravstveni inšpekciji (ZZdrl) iz leta 1999, ZID-1 iz leta 2014 in Zakon o tržni inšpekciji po ZTI iz leta 1997 in ZTI-1 iz leta 2024.

³⁵ Na primer to velja za gradbeno inšpekcijo ali nadzor na področju varstva osebnih podatkov, glej GZ-1 (10. in 88. ter nasl. členi) in ZVOP-2. Za gradbeno inšpekcijo se sicer pojavljajo tendence, da bi bil sprejet poseben zakon, a zlasti s ciljem nižanja pogojev za nadzornike in odstopov od procesnih standardov ZIN in ZUP zaradi kadrovskih primanjkljajev glede na obseg nadzora ter povezanih zaostankov. Toda po merilu vsebinskih potreb predmeta in načina nadzora

samičnih inšpekcij možno, čeprav neredko nepotrebno oziroma vzbuja dvome o tem, ali in v čem pa še velja splošni ZIN. Kljub temu da šolsko inšpekcijo ureja svoj zakon, je torej treba opozoriti, da za njeno delo podrejeno veljata tudi ZIN (npr. že glede načel inšpekcijskega nadzora) in ZUP oziroma ZP-1 (glej več v komentarju k 3. členu).

Da ima svoj zakon šolska (ali katera koli druga) inšpekcija, je utemeljeno s posebnostmi področja in s tem tudi vrst in načina nadzora. Glede na to, da je šolska inšpekcija pretežno usmerjena v nadzor javnopравnih zavezancev, ki so že z materialnimi zakoni zavezani v sklopu javne službe delovati zakonito, je nedvomno ena takih posebnosti. Nadalje je ključna posebnost področja vzgoje in izobraževanja primarnost vsebine dela po pedagoških vodilih in standardih. Koneksitetno z vzgojo in izobraževanjem povezano upravnoopravno odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih udeležencev šolskih procesov, ki je praviloma predmet nadzora, pa je vpeto v temeljno poslanstvo in vsebino delo VIZ in drugih zavezancev. Zato šolska inšpekcija neredko deluje tudi s pomočjo posebej kvalificiranih izvedencev, kot jih ureja tudi ta zakon (glej komentar k 15.–17. členu).

ZSoli iz leta 1996, ki je prvi urejal šolsko inšpekcijo s samostojnim zakonom, je bil posledica temeljnih sprememb državne ureditve, pri čemer je v okviru sprememb procesov reorganizacije državne uprave, sledil tudi proces različnih sprememb v šolstvu. Tako je pred osamosvojitvijo RS oziroma formalno do leta 1996 Zavod SRS za šolstvo (današnji Zavod RS za šolstvo) s strokovnimi kadri (pedagoškimi svetovalci inšpektorji) hkrati opravljal obe nalogi, svetovalno in nadzorno. Nadzor in svetovanje sta bila organizacijsko in sistemsko usmerjena v ravnateljevo razvojno in strokovno naravnano vodenja celotnega pedagoškega dela v vzgojno-izobraževalnem zavodu.³⁶

V samem procesu sprememb v šolstvu, kjer se je med letoma 1991 in 1996 spreminjalo tako doktrino pedagoškega dela, učne načrte kot druge področne elemente, so se vzporedno pričele spremembe tudi na področju šolske inšpekcije. Tako je prišlo do vzpostavitve ločnice med izvajanjem svetovalnega dela šolam in nadzorom. V letu 1994 je bil ustanovljen Inšpektorat RS za šolstvo, pri čemer je do leta 1996 deloval kot služba znotraj ministrstva ter skupaj z ZRSŠ vzpostavljala formalne okvire in ločnico med vlogami in pristojnostmi obeh organov. Pedagoški svetovalci na ZRSŠ so postali svetovalci stroke, medtem ko so šolski inšpektorji prevzeli izključno vlogo nadzora. Razmejitev nalog nadzora in razvojnega svetovanja v šolstvu ni stekel hipoma, saj je do sprejema ZSoli veljal Zakon o pedagoški službi,³⁷ ki je obe vlogi še zmeraj definiral kot celoto. ZSoli je s sprejemom tako jasno postavil vlogo in pristojnost inšpektorata, ki bo izvajal izključno

ni temeljev za poseben zakon, za vpeljavajo navedenih odstopov pa velja celo obratno, da se ravno tako izkazuje nujnost (neposredne) veljave ZIN in ZUP.

³⁶ Glej več v Baloh, 2022, str. 29–30.

³⁷ Zakon o pedagoški službi je bil sprejet leta 1969 in do sprejema ZSoli leta 1996 ni bil noveliran.

nadzorstveno vlogo na polju nadzora zakonitosti delovanja VIZ,³⁸ vzporedno s tem pa je na podlagi ZDU-1 prišlo tudi do formalne organiziranosti samega inšpektorata kot organa v sestavi ministrstva. Takšna vloga in organiziranost je bila urejena do sprejetja ZSoll-1, ki ohranja inšpekcijo kot del ministrstva, a ji poverja dodatne sistemske naloge v smislu spremljanja kakovosti na področju vzgoje in izobraževanja.³⁹

V letih od sprejema ZSoll je predvsem notranja strokovna javnost večkrat pozivala po potrebni vsebinski reorganizaciji IRSŠol, ki bi se v konceptu delovanja približala inšpekciji pred letom 1996 – inšpektor kot svetovalec in ne zgolj nadzornik.⁴⁰ Z razvojem družbenih sistemov, vzpostavitvijo razmerij, vlog in odgovornosti znotraj sistemov (javnih) zavodov, razvojem upravne in pedagoške stroke, zavedanje večplastnosti sistema vzgoje in izobraževanja, razumevanje konceptov evalvacije in kakovosti ter pridobitvijo izkušenj iz podobnih tujih sistemov je v letu 2020 prišlo do konceptualne odločitve, da se vlogo šolske inšpekcije reorganizira z namenom največje koristi sistemu. IRSŠol bo še zmeraj zagotavljal zakonitost poslovanja zavodov VIZ, vendar bo vzporedno postal tudi podporni steber zavodom oziroma njihovim vodjem kot tudi sistemu, z namenom ustreznega sistemskega upravljanja in sprotnega evalviranja učinkovitosti sistema. Zagotavljanje kakovosti posameznega sistema prinaša odgovornost vseh znotraj njega, da v okviru svojih vlog izvajajo vse aktivnosti v skladu z zakonom, pravili stroke, kot tudi v skladu z etičnimi normami, kar prinaša razvoj, kvaliteto in največjo dobrobit družbe.

Novi zakon pa najprej določa organizacijsko obliko, v okviru katere deluje šolska inšpekcija, tj. inšpektorat za šolstvo kot organ v sestavi resornega ministrstva. Taka ureditev je skladna s sistemom po ZIN in organizacijo v praksi, saj po podatkih MJU na državni ravni deluje v letu 2025 prek 30 državnih inšpekcij, od tega pa jih je več kot polovica organiziranih kot organ v sestavi ministrstva.⁴¹ Organ v sestavi ima po ZDU-1 zagotovljeno določeno avtonomijo kljub umeščenosti v ministrstvo, kar uravnoteženo prinaša vpetost inšpektorata v delo področnega nosilca javnih politik in zagotovljena sredstva, obenem pa omogoča politično oziroma profesionalno delovanje. Organ v sestavi je namreč zagotovljena personalna, finančna in procesna avtonomija. Vodi ga glavni inšpektor, ki je po ZJU imenovan prej javnega natečaja kot uradnik na položaju po primarno strokovnih merilih, in čeprav je minister njegov predstojnik, ga lahko nekrivdno razreši le v zelo omejenem časovnem obdobju. Finančna avtonomija se zagotavlja prek posebnega proračuna znotraj ministrskega in omejitev ministrstva pri razporejanju oziroma odvzemu dodeljenih sredstev organi v sestavi. Procesno pa je avtonomija inšpektorata varovana tako, da ta na prvi stopnji vodi postopke samostojno, brez poseganja (političnega) ministrstva v njegovo delo; šele če pride do pritožbe, ministrstvo kot druga stopnja odloči v posamični zadevi in je inšpektorat vezan na njegove usmeritve, npr. glede vodenja po-

³⁸ ZRSŠ je tako ostala svetovalna vloga in tudi sekundarno vlogo nadzora, vendar izključno na polju pedagoških procesov. Razumevanje tega razkoraka še danes v javnosti ni najbolj razumljeno.

³⁹ Glej več v komentarju k 3. členu ZSoll-1.

⁴⁰ Več o tem glej v uvodu k omenjenemu zborniku.

⁴¹ O tem več v Pirnat (ur.), 2004, v komentarju ZDU-1, prim. Jerovšek in Kovač, 2008, in Kovač (ur.), 2024.

novnega postopka, pa še to ne tudi ugotavljanja dejanskega stanja niti razlage materialnega prava (glej 251. člen ZUP).⁴²

Poleg tega predmetni zakon utemeljuje novost systemskega pregleda, ki je unikum za sistem inšpekcijskega nadzora v Sloveniji in bi lahko postal zgled za pravne presadke tudi pri drugih inšpekcijah, npr. pri socialni. Gre za idejo, po kateri notranji nadzor ne deluje kot kaznovalni in represivni (nad)sistem, tako da inšpektorat na primer šolam kot javnim zavodom izdaja odločbe in sklepe, ki jih ti morajo izvesti, sicer sledi prisilna izvršba, v pedagoške in upravljaljske zadeve pa vstopajo ob vztrajanju prizadetih udeležencev kot končni razsojevalci sodišča. Namesto tega notranja inšpekcija nosilec dejavnosti znotraj sistema pomaga pri izvajanju njihovih nalog kot mentor, »kritični prijatelj« ali »notranji revizor«, le izjemoma pa ima nosilec takega nadzora pristojnost »policijske« represije (inšpektor kot birič) ali naprej predlagati sankcije nadzornim organom tistega, ki predpise večkrat ali huje krši, na primer razrešitev ravnatelja prek sveta zavoda.⁴³

⁴² Več o tem v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, glej komentar k členom o pristojnosti in odločanju o pritožbi. Prim. omejene pristojnosti ministrstva kot pritožbenega organa po tretjem odstavku 251. člena ZUP glede na širše pristojnosti sodišča po četrtem odstavku 64. člena ZUS-1, ki pa v primeru utemeljene tožbe upravni lahko odredi zlasti razlago materialnega prava in po noveli ZUS-1C tudi vezanost na s strani sodišča ugotovljena dejstva. O samostojnosti glej tudi Pečarič v Kovač, 2024, str. 269 (komentar k 4. členu ZIN).

⁴³ Po Gray, 2019, Slokan, Kečanović in Logaj, 2020.

2. člen (pristojnosti šolske inšpekcije)

(1) Šolska inšpekcija opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in notranjih aktov zavezanca, ki urejajo organizacijo in opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja (v nadaljnjem besedilu: predpisi s področja vzgoje in izobraževanja), ki jo izvajajo vrtci, osnovne šole, glasbene šole, nižje in srednje poklicne šole, srednje tehniške in strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole, zavodi za vzgojo in izobraževanje in usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, domovi za učence in dijaški domovi, organizacije za izobraževanje odraslih, zasebniki, ki izobražujejo po javnoveljavnih programih in programih s pridobljeno javno veljavnostjo, ter fizične osebe zasebnega prava, ki izvajajo dejavnost varstva predšolskih otrok (v nadaljnjem besedilu: zavezanec).

(2) Šolska inšpekcija opravlja inšpekcijski nadzor tudi nad izvajanjem drugih zakonov in predpisov, če ti tako določajo.

(3) Šolska inšpekcija opravlja sistemske preglede, s katerimi preverja in spremlja skladnost organizacije in izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja pri posameznem zavezancu s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja.

Komentar (Polonca Kovač, Simon Slokan, Marjanca Šteblaj):

2.1 Splošno o pristojnosti v upravnih in inšpekcijskih zadevah

Pristojnost, zlasti stvarna na ravni organa, je temeljno vprašanje formalne zakonitosti. Zato je določitev pristojnosti na zakonski ravni pomembna, kršitve teh pravil pa se sankcionira s pravnimi sredstvi oziroma odpravo ali celo ugoditvijo ničnosti določbe, izdane izven pristojnosti organa.⁴⁴ Pristojnost praviloma določajo materialni zakoni, katerih izvrševanje se nadzira. Kadar pa gre za posebne zakone o posamični inšpekciji, ti določajo vsaj okvirno, kateri so predmeti njenega nadzora.⁴⁵ Pristojnost v inšpekcijskem nadzoru kot oficialnem postopku je zaradi strožje zakonitosti pri posegih v pravni položaj strank še toliko pomembnejša, zato jo ta zakon torej posebej definira. Okvirna opredelitev pomeni, da se nakažejo glavna področja nadzora, seveda pa lahko področni zakoni po načelu *lex specialis derogat legi generali* določijo drugače ali še dodatne pristojnosti, kar izkazuje izrecno tudi drugi odstavek tega člena z izrecnim sklicem na te zakone, »če ti tako določajo«.

⁴⁴ Glej Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga, komentar k 15. in nasl. členom ZUP. O kršitvi pravil o stvarni pristojnosti kot bistveni postopkovni napaki po 237. in tudi 279. členu ZUP glej dotične člene in komentar k njim, *ibidem*, 2. knjiga.

⁴⁵ Prim. recimo 2. člen ZID-1 o pristojnosti Inšpektorata RS za delo.

Pristojnost je institut, ki ga teorija opredeljuje kot sklop pravil o stvarni, krajevni in personalni pristojnosti, lahko tudi funkcionalni.⁴⁶ Stvarna pristojnost pomeni, da določen organ hkrati sme in mora izvajati postopke na zakonsko definiranem področju in določene stopnje, npr. na področju VIZ in praviloma v upravnem postopku na prvi stopnji. Krajevna pristojnost pri IRSŠol ni relevantna, saj gre za enovit državni organ, pristojen za zavezanca v celotni Republiki Sloveniji. Personalna pristojnost pa je določena vedno v okviru pristojnosti organa, torej stvarne pristojnosti, nanašajo pa se na pooblastila inšpektorjev kot pooblaščenih uradnih oseb (več o tem v komentarju k 6. 7. in povezanim členom tega zakona). Kaže poudariti, da čeprav nekateri zakoni (npr. tudi ZIN v več členih, npr. v 19., 20., 35. členu) uporabljajo termin o izvajanju pravic inšpektorjev, to ni pravilno, ampak gre za pristojnost. Razlika je dvojna, saj so pravice dispozitivne (nosilci jih lahko uveljavljajo ali ne), pristojnosti pa obligatorne (nosilci jih smejo in morajo izvajati). Poleg tega se pravice uveljavljajo tudi skozi sodne postopke, pristojnosti pa niso predmet sodnega nadzora.⁴⁷ Pravna sredstva ali tožba pred sodišče se namreč lahko uporabijo le za zaščito pravic, ne pa varovanje pristojnosti in pooblastil. Izmed navedenih je najpomembnejša pristojnost stvarna, ki ji sledi personalna, kar izhaja iz pravil o sanaciji morebitnih kršitev (glej 237., 260., 274. in 279. člene ZUP o pravnih sredstvih).

Največkrat se definiranje stvarne pristojnosti kaže prek določitve določenih ukrepov, saj če zakon jasno ne opredeli dolžnega ravnanja in posledičnega ukrepa (vsaj *a contrario* prek pogojev), inšpekcija ne more (zakonito in sorazmerno) ukrepati, ker nima jasne zakonske podlage.⁴⁸ ZIN kot krovni zakon, ki med drugim določa inšpekcijske ukrepe (32. in nasl. členi), pri tem namreč ne določa ukrepov, s katerimi lahko inšpektor zavaruje javno korist na odločenem področju, temveč opredeljuje le vrste raznih ukrepov po tipu razmerja, akta in postopka (upravna ureditvena ali prepovedna odločba, prekrškovna sankcija itd.) ter pripadajočih pooblastil oziroma pravic in obveznosti udeležencev v postopku. Temeljna obveznost inšpektorja ob ugotovljenih kršitvah pravnega reda, katerih spoštovanje nadzira, je upravnopravna odreditev odprave nepravilnosti in pomanjkljivosti pri izvrševanju zakonov in drugih predpisov v roku, ki ga določi. Pri tem ne zadošča, da se inšpekcijska odločba sklicuje le na 32. člen ZIN, temveč se mora glede na določeno dejansko stanje in izrečen ukrep glasiti na posamičen člen zakona, ki je kršen, ali zakona o posamezni inšpekciji, tu ZSoli-1 (glej zlasti 19 in nasl. člene ter komentar k njim).⁴⁹

⁴⁶ Več recimo v Kerševan in Androjna, 2017, Kovač in Jerovšek, 2023.

⁴⁷ O tem vprašanju več v Kovač, 2015. Glej tudi sklep VSS I Up 405/2008 z dne 18. 9. 2008. Uveljavljanje varstva pristojnosti in pooblastil v okviru izvrševanja upravne funkcije (v teh zadevi) Urada za varstvo konkurence, ki je izpodbijal odločbo drugega državnega organa (tu Informacijskega pooblaščenca), ni pravica, obveznost ali pravna korist stranke, kar je sicer le lahko predmet sodnega varstva v upravnem sporu, je poudarilo sodišče.

⁴⁸ Glej tudi komentar k 32. in povezanim členom ZIN, Remic v Kovač, 2024.

⁴⁹ Tako stališče je bilo sprejeto glede na nedosledno sodno prakso prek ZIN-B leta 2014, ki je dvome odpravil in zaradi zakonitosti terja opredelitev ukrepa v področnem zakonu, čeprav vsaj kot negacijo predpisanih pogojev. Tudi če področni zakon ne določa drugače, je nepredstavljivo, da ne bi z ureditveno odločbo odredil tistega, kar zakon zahteva od strank, in ga hkrati pooblašča za nadziranje izvrševanja, velja pa tudi obratno (prim. sodbo UPRS II U 78/2018-15 z dne 22. 4. 2020, sicer o gradbeni inšpekciji).

Ta člen je relativno nedoločen, a ga je zato treba brati skupaj z ostalimi področnimi šolskimi predpisi in tem zakonom.

Po tipu postopkov oziroma aktov, ki se izdajajo v pristojnosti šolske ali katere koli druge inšpekcije, gre za dvojnost razmerij in ukrepov. Prvič, temeljno upravni nadzor, kjer se ukrepi praviloma izrekajo z upravno (ureditveno ali prepovedno itd.) odločbo ali tudi opozorilom, kot določata tako 19. člen tega zakona kot 28. člen ZIN ter podrejeno ZUP, lahko pa tudi s predlogi drugim pristojnim, kot določajo 24. člen tega zakona in 32.–36. člen ZIN. Drugič, gre tudi za prekrškovni nadzor oziroma sankcije, kjer pa se podrejeno uporablja ZP-1 (o tem in razlikah glej komentar k 3. členu tega zakona). Pristojnosti izvaja inšpekcija glede na delovanje v javnem interesu in za izvrševanje področnih predpisov, katerih realizacijo preverja, brez dogovarjanja, enostransko oziroma avtoritativno.

Določena področja nadzora so lahko kompleksna, zato področni zakoni večkrat določajo pristojnost različnih inšpekcij oziroma organov. Npr. na področju vzgoje in izobraževanja se šolska inšpekcija srečuje predvsem z delovno ali zdravstveno. Zato lahko nastopi vprašanje pristojnosti ene ali druge inšpekcije, kar ZUP ureja v primeru nesoglasij med organi, ki zatrjujejo ali se odrekajo pristojnosti prek pravil o kompetenčnih sporih (26. člen ZUP). V praksi pa bo večkrat prišel v poštev 32. člen ZIN, po katerem velja, da če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi kršitev zakona ali drugega predpisa oziroma akta, katerega izvajanje nadzoruje druga inšpekcija, sam ugotovi dejansko stanje ter o svojih ugotovitvah sestavi zapisnik, ki ga posreduje pristojni inšpekciji.⁵⁰ Prav tako je kot posebna pristojnost inšpektorja določena dolžnost obveščanja pristojnih inšpektoratov, ki nadzirajo izvrševanje drugih predpisov. Kadar inšpektor pri opravljanju nadzora iz svoje pristojnosti torej ugotovi kršitev predpisov iz pristojnosti drugih inšpekcij, mora ugotoviti in evidentirati dejansko stanje oziroma izvesti potrebne dokaze ter to evidentirati v zapisniku o ogledu, ki se ga posreduje pristojni inšpekciji. Ta ugotovitve in izvedene dokaze »nepristojnega« inšpektorja upošteva v svojem postopku in jih ne izvaja ponovno, če ne obstaja utemeljen dvom v resničnost stanja stvari. Opustitev seznanitve pristojnega inšpektorata o ugotovljenih kršitvah predpisov, ki jih ta nadzira, pomeni kršitev delovnih obveznosti inšpektorja, zato ne more presojati, ali bo obvestil pristojni inšpektorat, ampak to mora storiti.⁵¹ Smiselno enako kot navedeno, ko se pri nadzoru ugotovijo kršitve predpisov, ki jih nadzira druga inšpekcija, se ravna, kadar inšpektor dobi prijavo oziroma pobudo za izvedbo nadzora, za obravnavo katere je pristojna druga inšpekcija ali drug neinšpekcijski organ. Take vloge se nemudoma odstopijo drugi inšpekciji ali organu v skladu z ZUP.

⁵⁰ Več o tem Remic v Kovač, 2024, str. 393–395.

⁵¹ *Ibidem*, glej opozorilo glede sodbe UPRS III U 25/2013 z dne 20. 1. 2014, kjer sodišče ni videlo zadržkov, da je stvarno nepristojni inšpektor ustavil inšpekcijski postopek, namesto da bi se izrekel za nepristojnega in zadevo predal v obravnavo pristojni inšpekciji. Takšno stališče pa je v nasprotju z obveznostjo iz tretjega odstavka 28. člena ZIN in tudi sicer v nasprotju z dolžnostmi nepristojnega organa po ZUP, saj ni videti utemeljenih razlogov, da bi se v postopkih, začetih po uradni dolžnosti, ravnalo drugače kot v predlagalnih, če se ugotovi nepristojnost. Ustavitev postopka bi bila pravilna le, če ne bi bil znan drug pristojni organ ali če inšpekcijski nadzor sploh ne bi bil dopusten.

Pristojna inšpekcija pa ne le vodi matične upravne postopke z nadzorom ter izrekanjem opozoril in potencialno potrebnih ukrepov v odločbah ali predlogih drugim pristojnim organom, temveč je v upravnih zadevah pristojna tudi za izvršbo, kot določata 289. člen ZUP in 27. člen tega zakona (več glej v komentarju k 27. členu).⁵²

2.2 Pristojnosti šolske inšpekcije po ZSoli in ZSoli-1

Ta člen ZSoli-1 določa dve temeljni nalogi šolske inšpekcije.⁵³ Temeljna naloga inšpektorata je, da nadzira zakonitost delovanja vzgojno-izobraževalnih ustanov. Del tega nadzora se z novim zakonom preusmerja v širši koncept ali način delovanja, ki ga predstavlja izvajanje sistemskih pregledov, ki se usmerjajo v bolj sistematično spremljanje organizacije in izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja glede na veljavne predpise, torej ne zgolj kot nadziranje, ampak predvsem kot spremljanje in nudenje pomoči zavezancem, da dosežejo raven in način delovanja zavoda, ki bo skladen s predpisi. S širšim in bolj celostnim pristopom funkcije »nadziranja« bo inšpekcija lahko pripomogla k povečani kakovosti delovanja vzgojno-izobraževalnih ustanov.

V prvem odstavku se ureja tudi poenoten pojem »Predpisi s področja vzgoje in izobraževanja«, ki zajema vse splošne pravne akte, ki veljajo splošno na področju vzgoje in izobraževanja za vse udeležence (otroke, učence, dijake, študente, zaposlene, starše in druge tretje osebe). To so: zakoni,⁵⁴ pa tudi uredbe vlade, pravilniki ministrstva, statuti zavodov, ustanovitveni akti zavodov, odloki lokalne skupnosti ter akti, ki jih sprejema ravnatelj kot delodajalec ali poslovodni organ, ter notranji akti, ki jih sprejema svet zavoda (npr. letni delovni načrt, pravila šolskega reda, vzgojni načrt, hišni red).

Primerjalno je tudi ZSoli v 2. členu urejal obseg dela šolske inšpekcije. Pri čemer pa je sam naslov določbe bil vsebinsko neprimeren. V samem členu je namreč bilo določeno, kaj nadzor obsega, kot tudi kdo so (bili) zavezanci. Pri čemer sama določba ni urejala vseh vrst zavezancev, ki so se v okviru sprememb različnih materialnih predpisov spreminjali oziroma dopolnjevali (npr. varuhi predšolskih otrok). Prav tako pa tudi ni bilo neposredno urejenih možnih aktivnosti inšpekcije v skladu z materialnimi ali drugimi predpisi, ki (lahko) določajo pooblastila inšpektorjev. Same določbe ZSoli so tako zasledovale temeljni cilj šolske inšpekcije in neposredno urejale okvir koncepta dela inšpektorata, kot so ga razumeli ob nastanku zakonodaje in same inšpekcije; in sicer kot ključno vlogo nadzorne institucije v razmerju do različnih vrst zavezancev.

⁵² Prim. sodbo VSRS I Ips 2504/2009-48 z dne 8. 3. 2012, kjer sodišče poudarja, da upravni inšpekcijski nadzor pomeni enovit postopek, ki zajema tudi prisilno izvršitev inšpekcijske odločbe.

⁵³ Iz predloga ZSoli-1 z dne 10. 7. 2025, EVA 2025-3350-0008.

⁵⁴ Zlasti ZOFVI, ZVrt, ZOsn, ZGim, ZPSI-1, ZUOPP-1 in drugi.

2.3 Pristojnosti po odstavkih, povezave z drugimi členi tega zakona in drugimi zakoni

Prvi odstavek tega člena tako neposredno določa, da šolska inšpekcija opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov s področja vzgoje in izobraževanja,⁵⁵ ki jo izvajajo različni zavezanci.⁵⁶

Šolska inšpekcija neposredno nadzira določbe ZOFVI, ki v najširšem segmentu določajo vloge in odgovornosti posameznih organov znotraj VIZ, kot sta tudi njihov namen in koncept delovanja. ZOFVI je pravna podlaga za vrsto podzakonskih predpisov, ki urejajo različna področja, kot npr. javno mrežo osnovnih šol, javno mrežo šol, prilagojenih otrokom s posebnimi potrebami, in javno mrežo glasbenih šol. Podzakonski akt, izdan na tej podlagi, ureja tudi normative in standarde za izvajanje programa glasbenih šol, sofinanciranje šol v naravi, upravljanje učbeniških skladov in drugo, kar je namenjeno zakonitemu in učinkovitemu delovanju različnih vrst VIZ.

Področje predšolske vzgoje primarno ureja ZVrt, ki specifično ureja tako javne kot zasebne vrtce, prav tako pa tudi fizične osebe, ki izvajajo varstvo predšolskih otrok. V tem okviru so vrtci dolžni spoštovati tudi določbe Zakona o celostni zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami (ZOPOPP), ki ureja področje posebnih potreb v predšolski vzgoji in pravice ter dolžnosti v posameznem okviru. Sama vloga inšpekcije je nadzor nad zakonitostjo delovanja omenjenih zavodov, prav tako pa tudi zasebnikov, in sicer najpogosteje na področju zagotavljanja materialno-tehničnih standardov, kot tudi izvajanja kurikulumov za vrtce oziroma programa dejavnosti. Na podlagi omenjenih zakonskih določb v okviru predšolske vzgoje je trenutno veljavnih vsaj petnajst podzakonskih predpisov,⁵⁷ ki urejajo različna področja, npr: normative za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje, dokumentacijo v vrtcih, publikacijo vrtca.

ZOsn je krovni zakon, ki ureja pravice in obveznosti vseh deležnikov, ki vstopajo v prostor osnovnih šol, pri čemer so neposredno določena tudi področja nadzora, katerih nadzor izvaja šolska inšpekcija. Na tej osnovi je izdanih sedem podzakonskih predpisov, ki urejajo različna področja delovanja osnovnih šol (ocenjevanje in napredovanje učencev,⁵⁸ dokumentacija, šolski koledar, normativi in standardi itd.), katerih nadzorstveno vlogo

⁵⁵ Vsi veljavni predpisi, ki jih različni zavodi VIZ morajo upoštevati in katerih izvajanje je v pristojnosti šolske inšpekcije so navedeni na spletni povezavi www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-vzgojo-in-izobrazevanje/zakonodaja/#e25940.

⁵⁶ Zavezanci v tem okviru so vrtci, osnovne šole, glasbene šole, nižje in srednje poklicne šole, srednje tehniške in strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole, zavodi za vzgojo in izobraževanje in usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, domovi za učence in dijaški domovi, organizacije za izobraževanje odraslih, zasebniki, ki izobražujejo po javnoveljavnih programih in programih s pridobljeno javno veljavnostjo, kot tudi fizične osebe zasebnega prava, ki izvajajo dejavnost varstva predšolskih otrok.

⁵⁷ Podzakonski predpisi se razmeroma hitro spreminjajo, dopolnjujejo in dodajajo, zato so podatki o številu navedeno zgolj z namenom razumevanja širine delovanja inšpekcije.

⁵⁸ Npr. v letu 2025 je bil nov Pravilnik o ocenjevanju in napredovanju učencev, uveljavljen že dan po objavi v Uradnem listu RS (št. 57, objavljen 17. 10. 2025), torej velja od 18. 10. 2025.

izvaja šolska inšpekcija. Tudi OŠ morajo upoštevati določbe o otrocih s posebnimi potrebami, kot določa ZUOPP.

Temeljni materialni predpis, ki ureja glasbeno šolstvo je ZGla. Ta zakon določa delovanje ter pravice in obveznosti deležnikov, ki vstopajo v okvir delovanja omenjenega zavoda. Tudi na podlagi tega zakona je bilo sprejetih osem podzakonskih predpisov, ki urejajo področje ocenjevanja v glasbeni šoli, izvajanje pouka, šolski red, publikacijo itd.

Srednje šolstvo ureja vrsta zakonskih norm, ki so odvisna od vrste temeljne dejavnosti srednje šole. Normativni okvir tako predstavljajo ZPSI-1, ZGim, ZMat in ZVaj kot tudi devetindvajset podzakonskih predpisov, ki veljajo z namenom zagotavljanja zakonitega delovanja ter zagotavljanja posameznih pravic vsem, ki obiskujejo omenjene zavode.

Šolska inšpekcija ob tem izvaja nadzor tudi nad vrsto drugih predpisov, ki urejajo delovanje oziroma obveznosti različnih vrst zavezancev, kot npr. Zakon o višjem strokovnem izobraževanju (ZVSI) in Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO-1) ter tudi vrsto podzakonskih predpisov, izdanih na tej podlagi.

Nadzor nad izvajanjem navedenih predpisov je šolska inšpekcija izvajala tudi v okviru ZSoli. Iz podatkov o skupnem številu izvedenih rednih in izrednih nadzorov v letu 2024 po vrsti zavezancev je razvidno,⁵⁹ da je največ aktivnosti bilo izvedenih v osnovnih šolah, sledijo srednje šole in vrtci. Delež aktivnosti pri ostalih zavezancih je majhen. Ugotavlja se, da so se redni nadzori praviloma usmerjali na področja, ki jih izvajajo najštevilčnejši zavezanci (OŠ, SŠ, vrtci in GŠ), ostali zavezanci pa so bili deležni inšpekcijskega nadzora praviloma v okviru izrednih nadzorov. Pričakuje se, da bodo sistemski pregledi bistveno bolj razpršeni po vrsti zavezancev, kar sledi temeljnemu namenu evalvacije celotnega sistema.

Drugi odstavek tega člena je splošna določba o nadzorstveni vlogi šolske inšpekcije, ki določa, da ta opravlja inšpekcijski nadzor tudi nad izvajanjem drugih zakonov in predpisov, če ti tako določajo. Posamezni materialni predpisi, ki niso neposredno vezani na šolske predpise, določajo, da je v določenih primerih oziroma pod določenimi zakonskimi pogoji, nadzorni organ za posamezna področja, tudi šolska inšpekcija. Najpogostejše aktivnosti in kršitve inšpektorat izvaja v skladu z določbami Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1), ki v 18. členu eksplicitno določa, kdo so nazorni organi v okviru omenjenega zakona.⁶⁰

⁵⁹ Glej letna poročila IRSol oziroma predhodno IRŠŠ, dostopni na spletnih straneh.

⁶⁰ Drugi odstavek 18. člena ZPDZC-1 določa, da nadzor nad kršitvami določb tega zakona, ki se nanašajo na izpolnjevanje posebnih pogojev za opravljanje dejavnosti, izvajajo nadzorni organi, pristojni za nadzor na področju kmetijstva in okolja, gozdarstva, energetike in prostora, zdravja, šolstva in športa ter notranjih zadev. V času pandemije COVID-19 pa so imele vse inšpekcije, tudi šolska, pristojnosti glede izvajanja ukrepov po Zakonu o nalezljivih boleznih.

Tretji odstavek tega člena je temeljna določba v okviru nove pristojnosti šolske inšpekcije za izvajanje sistemskih pregledov (glej več v komentarju k členom od 29 do 32). Uvedba sistemskih pregledov kot specifična pristojnost šolske inšpekcije je namenjena preverjanju in spremljanju skladnosti organizacije in izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja pri posameznem zavezanču. Ob prenovi šolske inšpekcije in pripravi tega zakona se je razmišljalo celo o oblikovanju bolj smelih rešitev, tj. zakonu o spremljanju kakovosti in inšpekciji v vzgoji in izobraževanju,⁶¹ toda prevladala je realnost s postopnostjo prehoda. Uvedba sistemskih pregledov tako ne pomeni negacije klasičnega inšpekcijskega nadzora, saj ta zakon uvaja sistemske preglede kot nadgradnjo tradicionalnemu nadzoru, prav tako pa izrecno določa, da je vzporedno ali zaporedno sistemskemu pregledu ob ogroženi javni koristi možen in nujen klasičen inšpekcijski postopek.⁶² Ločenost obeh oblik delovanja šolske inšpekcije je razvidna iz namena določb 2. člena, saj je prikazana jasna ločnica med (i) inšpekcijskim nadzorom v funkciji zagotavljanja zakonitosti in (ii) sistemskim pregledom v funkciji zagotavljanja kakovosti delovanja zavezancev. Nadalje so ločeno regulirani in tudi vsebinsko različno opredeljen postopek in akti, ki se vodijo oziroma izdajajo v eni ali drugi obliki delovanja šolske inšpekcije. V okviru inšpekcijskega nadzora se uporabljajo specialne določbe omenjenega zakona, določenega v členih 19, 20, 21, 22 in 24.⁶³ V okviru sistemaškega pregleda pa je določen poseben postopek vodenja in izdaja aktov, ki v okviru aktivnosti zavezanca, da v okviru procesa odpravi nepravilnosti ali pomanjkljivosti, nimajo druge »sankcije«, ampak se postopek s poročilom zaključi.⁶⁴

Idejna zasnova ZSoli-1 torej uvaja postopen prehod od vzporednosti obeh oblik nadzora do sčasoma čedalje manj represivnega nadzora in več opolnomočenja, čeprav je polni prenos odgovornosti le na zavezance ideal in bo tudi tradicionalni nadzor vedno potreben, vsaj v določenem segmentu.⁶⁵

⁶¹ Glej Krek in Kovač, 2019, tj. poročilo o delu sveta za prenovu šolske inšpekcije, več v uvodnem poglavju te monografije. Več tudi pri razlagi 29. člena ZSoli-1.

⁶² Glej komentar k 14. členu ZSoli-1. O tem več tudi v Kovač (ur.), 2024, glede (podrejene) rabe ZIN.

⁶³ Glej razlago in komentar k omenjenim členom.

⁶⁴ Glej komentar k 29., 30. in 31. členu ZSoli-1.

⁶⁵ Prim. Kovač (ur.), 2024, o prenovi inšpekcijskega sistema po več scenarijih, tudi s primarno odpravo kaznovalne vloge, str. 232 in nasl, Prim. Blanc, 2018, in Gray, 2019.

3. člen (uporaba zakona)

Če ni s tem zakonom določeno drugače, se za inšpekcijski nadzor ali sistemski pregled in za inšpektorje uporabljajo zakon, ki ureja inšpekcijski nadzor, zakon, ki ureja prekrške, in zakon, ki ureja splošni upravni postopek.

Komentar (Polonca Kovač):

3.1 Splošno o hierarhiji uporabe predpisov in ZUP v javnih službah

Določbe o nadrejeni oziroma podrejeni in smiselni rabi različnih zakonov so ključne za razumevanje hierarhije predpisov, s tem pa sistemsko usklajeno in dosledno implementacijo njihovih načel in pravil. Pri tem je vodilno načelo, da posebni zakon nadredi splošnega (*lex specialis derogat legi generali*), vendar to velja ustavno skladno le, če za posebno ureditev obstaja razumen razlog razlikovanja oziroma odstopa od splošnih pravil.⁶⁶

Poleg nadrejenosti specialnega predpisa nad splošnim so klasična vodila tudi, da so nadrejeni višji in kasnejši predpisi nad nižjimi in starejšimi (*lex superior derogat legi inferiori*, *lex posterior derogat legi priori*). Težava pa lahko nastopi, ko se postavi vprašanje kombinacije pravil, npr. ali ima prednost specialnejši nižji predpis ali splošnejši višji. Glede uporabe ZUP – kot temeljnega zakona, ki določa minimalne standarde v vseh upravnih razmerjih, tudi na področju vzgoje in izobraževanja – kaže v tem okviru poudariti, da je urejanje procesnih vprašanj *materia legis*,⁶⁷ zato niti poseben podzakonski predpis ne more originarno urejati postopka, razen če bi za to obstajala posebna izvršilna klavzula posebnega zakona. Tak primer je tudi v ZSoli-1 npr. po sedmem odstavku 16. člena, ki področnemu ministru nalaga sprejem pravilnika o delovanju izvedencev.

Vprašanje nad- oziroma podrejenosti je pri šolski inšpekciji aktualno na dveh ravneh. Prvič, že glede neredko pojavljajoče se dileme, katero delovanje zavezancev, torej pretežno vzgojno-izobraževalnih zavodov je predmet pravnega delovanja, katero pa bolj ali izključno strokovne narave in s tem bistveno bolj diskrecijsko za nosilce in s tem omejenega nadzora šolske inšpekcije. Drugič, pravilo je pomembno neposredno glede na

⁶⁶ Več o razlagalnih pravilih glej v Pavčnik, 2013. O pravilu *lex specialis* podrobneje v komentarju k 22., pa tudi 23. in 25. členu Ustave RS o enakem varstvu pravic oziroma učinkovitem pravnem varstvu, vključno z ustavnosodno prakso, glej Avbelj (ur.), 2019. Posebni zakon mora biti z vidika ustavnih garancij zadržan predvsem pri poseganju v temeljne standarde ZUP, kot sta načelo zaslišanja stranke in pravica do pritožbe. O prednosti specialnega predpisa, čeprav je nižji, pred višjim splošnejšim pa več v Kovač (ur.), 2015, str. 335.

⁶⁷ Glej več v Jerovšek, 1999; prim. Kerševan, 2016; in Kerševan v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga, komentar k 3. in 4. členu. To izhaja tudi iz sodbe VSRS I Up 1024/2002 z dne 24. 2. 2005: »...pomeni, da se uporabljajo pravila splošnega upravnega postopka, če posebni zakon za določeno materijo ne določa posebnih pravil postopka. Vprašanja postopka pa je možno urejati samo z zakonom, ne pa tudi s podzakonskim predpisom državnega organa. Kolikor so vprašanja postopka urejena s takšnimi akti v nasprotju z določbami ZUP..., takšne posebne ureditve pri upravnem odločanju ni dopustno upoštevati.« Analogno UPRS I U 1159/2011, z dne 10. 10. 2012.

določbe 3. člena tega zakona, ki določa za delovanje inšpektorjev v razmerju do zavezanih strank (glej podpoglavje 3.2).

Področje vzgoje in izobraževanja je eno tradicionalnih segmentov (negospodarskih) javnih služb, naj gre za javne zavode, ki izvajajo to dejavnost, ali pa zasebnike s koncesijo ali akreditacijo. Tu gre za dejavnosti *lege artis*, kot so poučevanje, vzgoja, podobno tudi zdravljenje itd., ki so pretežno podvrženi strokovnim merilom in ne objektiviziranim pravnim določilom.⁶⁸ Kadar pa izvajalci javne službe po načelu koneksitete tudi odločajo o pravicah in obveznostih svojih uporabnikov (beri učencev, dijakov ipd.), gre za upravno odločanje, kjer izvajalci javnih služb delujejo kot nosilci javnih pooblastil. Zaradi oblastne vloge imajo pri tem posebno odgovornost spoštovanja javnega interesa skozi pogoje področnih predpisov za priznanje pravic oziroma naložitev obveznosti, ki nadredi zasebne pravne interese uporabnikov, hkrati pa so dolžni uporabnikom nuditi določena procesna upravičenja, zlasti t. i. pravice obrambe pred nadrejeno oblastjo (ang. *rights of defense*, npr. pravice izjaviti se, vpogleda v spis, obrazložitve odločitev, pravnega varstva).

Da mora pri posamičnem upravnem odločanju izvajalec javne službe – ne glede na statusno opredelitev upravnega organa, javnega zavoda ali morda celo osebe zasebnega prava – postopati po ZUP, določa sam ZUP v 3. in 4. členu. To izhaja iz razumevanja postopka kot orodja demokracije, katere del sta optrost oblastnega odločanja na zakon in omejevanje oblasti. Namreč uvajanje rabe ZUP v šolstvo je običajno odziv na sedanje ne tako redke prakse, ko se je o pravicah in obveznostih odločalo brez kakršnega koli varstva apriorno šibkejših strank v razmerju do oblastnega izvajalca javne službe.⁶⁹ Po drugi strani pa tudi vsebinsko (pretirana) raba (celega) ZUP ni najbolj optimalna rešitev, saj se pravila posameznih strok, kot so pedagogika ali socialno delo, lahko krešejo s konceptom upravnega postopka.

VIZ pa so zaradi vpetosti v dejavnosti javne službe kot nosilci javnih pooblastil zavezani delovati tudi po določbah Uredbe o upravnem poslovanju (UUP), izdane na podlagi ZUP.⁷⁰ Tako mora na primer šola kot javni zavod upoštevati UUP tudi, če ne odloča v okviru upravnih postopkov, vodi pa npr. uradne evidence ali sprejema splošni akt. Pri nosilcih javnih pooblastil je namreč bistveno, da ti v razmerju do strank oz. uporabnikov storitev zagotavljajo bistveno enake standarde obravnave kot upravni organi na ravni države oziroma samoupravne lokalne skupnosti. To velja tudi na primer za župana občine, ki je ustanovitelj VIZ, kadar se vprašanja navezujejo na izvajanje javne službe, kot je na primer OŠ. Za izvajanje nadzora nad predpisi UUP je pristojna upravna inšpekcija, ko

⁶⁸ O tem več Bauman Gašperin, 2000, Kerševan, 2004, Cerar, 2011, Kovač, 2011. V zadnjem času o tem recimo Jaeger, 2025. Glej tudi stališče Inšpektorata RS za javni sektor, št. 0610-255/2025-4 z dne 16. 6. 2023.

⁶⁹ Več o tem glej v uvodni razpravi. Prim. Jerovšek, 1999, Cerar, 2011, Androjna in Kerševan, 2017, Slokan, Kečanović in Logaj, 2020, Jaeger, 2025. O sodni praksi glede rabe ZUP na čelu z načeloma zakonitosti in zaslišanja stranke ter obrazložitvijo odločitev v šolah glej podpoglavje 3.3 v nadaljevanju.

⁷⁰ Več v Remic (ur.), 2018. Glej tudi Upravno svetovalnico, 2025, primer Obveznost organov do odgovarjanja na vprašanja uporabnikov upravnih storitev, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=1012>.

npr. preverja, ali organi odgovarjajo na prejete dopise, kako organi evidentirajo dokumente, kako hranijo dokumente, ali pravilno uporabljajo načrt klasifikacijskih znakov, ali imajo ustrezno urejeno poslovanje z dokumentarnim gradivom (poslovanje z zbirkami gradiv, arhiv) ipd.

Šolski predpisi pa določajo rabo ZUP precej neenotno, čeprav gre za istovrstne zadeve na različni ravni vzgoje in izobraževanja (npr. vpis).⁷¹ Tako podrejeno rabo ZUP določa izrecno ZOsn, a le za odločene zadeve, čeprav pride ZUP v poštev smiselno tudi za druge zadeve (glej podpoglavje 3.3), medtem ko rabe ZUP ne odločajo recimo ZGim, ZPSI-1 ali ZGla. Tu se odpre vprašanje enakosti v istovrstnih položajih, kjer gre kritiko naperiti proti resornemu ministrstvu, saj bi to moralo poskrbeti za enotne pristope in v zakonodajnem postopku pripraviti osnutek zakonov, ki se nato prek vlade predlagajo v sprejem parlamentu.

Poleg tega ista dilema nastopi, če področni zakon določa procesna vprašanja z odstopom od ZUP, pa za to ne poda razumnega razloga razlikovanja, kot recimo izhaja tudi iz ustavnosodne presoje glede zahteve po enakosti in razumnem razlikovanju na primeru ZUOPP,⁷² kjer je zakon določal glede na ZUP bistveno daljše roke odločanja (na obeh stopnjah šest mesecev, ne dva kot po 222. členu ZUP), a ker se ni izkazalo specifik področja, ki bi take drugačne roke ogleda na ZUP upravičevalo, je USRS v tem delu na podlagi testa sorazmernosti zakon razveljavilo. Taki roki po oceni sodišča namreč predvsem niso bili primerni za učinkovito realizacijo namena varstva teh otrok, saj se na konkretni ravni ne izpolnijo zahteve, ki izhajajo iz zaveze države, da zagotavlja otrokom s posebnimi potrebami posebno varstvo in skrb zaradi starosti in posebnih potreb pri razvoju in učenju niti daljši instruktorski rok za izdajo odločbe o umeritvi sam po sebi ne zagotavlja kakovostnejše usmeritve. Analogno določbo 30. člena novega ZUOPP-1, ki določa rok za odločitev v 30 dneh od prejema strokovnega mnenja, bi tako USRS presodilo po naši oceni povsem enako – kot neupravičeno neenak in za uveljavitev temeljnih pravic zadevnih otrok.

Toda pri teh dejavnostih šol in drugih zavezancev je šolska inšpekcija po ZSolI-1 izrecno pristojna za nadzor in morebitno ukrepanje le delno ali sploh ne. Recimo glede preverjanja in ocenjevanja znanja ima šolska inšpekcija pristojnosti le pri objektivno preverljivih pravilih področnih predpisov o številu in obliki testov na določeno časovno obdobje ali nekoliko obsežnejše, kadar gre za ocene, ki vplivajo na pravni položaj učenca ali dijaka v smislu nenapredovanja ali zaključka izobraževanja, npr. zaključne ocene, kot izhaja iz 22. člena tega zakona (za več glej komentarje k 21. in 22. členu).

⁷¹ Po Kovač v Devjak, 2014, str. 175 in nasl., 180 in nasl. Glej študijo primerov različnih ureditev področnih zakonov za status učenca ali dijaka ter za vzgojne ukrepe oziroma opomine. Enako velja za učence in dijake kot stranke, kar se potrjuje z empirično analizo nadzornih postopkov Inšpektorata RS za šolstvo in šport po Kostanjevec, 2009, str. 420 in nasl., saj pretežna večina ugotavljanih kršitev v danem obdobju sodi znotraj pedagoškega procesa (preverjanje znanja, vzgojni ukrepi itn.).

⁷² Glej odločbo USRS U-I-118/09-21, in Up-502/09-9 z dne 10. 6. 2010.

3.2 Raba ZIN, ZUP in ZP-1 v postopkih šolske inšpekcije

Določbe tega člena glede podrejene uporabe ZIN, ZUP in ZP-1 pa sledijo že ustaljenim pravilom ZIN. Po ZIN⁷³ se inšpekcijski postopki vodijo primarno kot (i) upravni, od leta 2005 pa hkrati ali tudi izključno⁷⁴ kot (ii) prekrškovni (glej 32., 38. in povezane člene ZIN), če je ugotovljena neskladnost s področnim zakonom ali ZIN ali tudi zakonom o posamezni inšpekciji, kot je ZSolI-1.

Razlikovanje med upravnim in prekrškovnim postopkom je izrednega pomena, saj v teh dveh postopkih velja več različnih sistemskih pravil v istem življenjskem položaju.⁷⁵ Recimo, upravne zadeve ne zastarajo, prekrškovna odgovornost pa je časovno omejena, 11. člen ZUP določa v primerjavi s kaznovalnim privilegijem zoper samoobtožbo za stranko dolžnost govoriti resnico, pravno varstvo je po ZUP pritožba in dalje tožba po ZUS-1, medtem ko je pri prekrških praviloma ugovor ali zahteva za sodno varstvo. Poleg tega tudi ZIN določa nekatera pooblastila inšpektorjev le za upravni ali le za prekrškovni postopek, le v slednjega primeroma sodi možnost prikritega nadzora po dvanajsti alineji 10. člena ZIN.⁷⁶ Zato je tudi ustaljeno stališče, da pri upravnem in prekrškovnem ukrepanju ne gre za isto stvar, čeprav je predmet postopkov isti odklon od prepisanega. To pomeni, da ne gre za položaj prepovedi *ne bis in idem*, če šolski inšpektor istemu zavezancu izda ureditveno ali prepovedno upravno odločbo in ga hkrati npr. oglobi ali izreče opozorilo po ZP-1.⁷⁷ Nikakor pa ni pravilna zaznana praksa v nekaterih (bolj represivno naravnanih, npr. tržnem ali zdravstvenem) inšpektoratih, ki upravna pravila (zlo)uporabljajo le za namen ugotovitve dejstev v postopku o prekršku. Upravni in prekrškovni postopek sta vsak zase samostojna in morata biti, če uvedena, tudi končana v svojem okviru, ne pa da en (upravni) postopek »preide« v drugega (prekrškovnega). Prav tako ni pravilno stališče, da prekrškovna sankcija pomeni izvršitev upravnega ukrepa, če ta ni izpolnjen po odločbi, saj je še v upravni sferi v takem primeru treba voditi izvršilni postopek po ZUP, čeprav lahko vzporedno tudi prekrškovnega po 38. členu ZIN, kot kaže Slika 3.1.

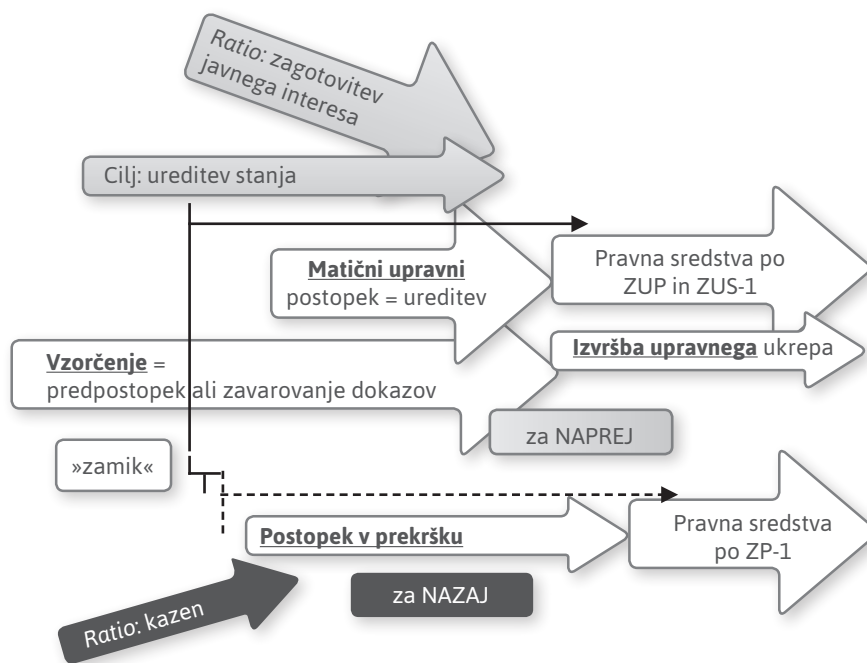
⁷³ Za obširno razlago in kritično oceno (ne)razlikovanja med upravnimi in prekrškovnimi inšpekcijskimi postopki glej Kovač (ur.), 2024, zlasti v uvodni razpravi prvega dela monografije Inšpekcijski nadzor. Prim. Perpar, 2009, Gorkič, 2015.

⁷⁴ Npr. po naravi stvari, če ni moč odrediti upravnega ukrepa za vnaprejšnjo korekcijo pretekle neskladnosti ali če področni zakon tako izrecno določa. Taki primeri so sicer sistemsko neskladni s poslanstvom oziroma funkcijami inšpekcijskega nadzora, usmerjenega v aktualno in prihodnjo zakonitost delovanja oblasti. O tem več v Kovač (ur.), 2024, str. 217 in nasl.

⁷⁵ Zaradi večjih garancij za stranko v kaznovalnih zadevah, pa se v sodnem nadzoru da prednost prekrškovnim standardom npr. glede dokazovanja (glej odločbo USRS Up-1293/08 z dne 6. 7. 2011), čeprav gre primarno za upravni inšpekcijski nadzor. O tem kritično v Kovač (ur.), 2024, str. 35 in nasl.

⁷⁶ O tem več Remic v Kovač, 2024, str. 205 in povezane.

⁷⁷ Kot izhaja iz sodb VSRS IV Ips 89/09 in 84/2010 z dne 23. 11. 2020.



Slika 3.1: Dogmatika in razmerja različnih tipov inšpekcijskih postopkov (po Kovač, 2024)

Glede na funkcije inšpekcijskega nadzora je sistemsko pravilno, da inšpekcija vodi praviloma bistveno več upravnih kot prekrškovnih zadev, kar pogosto ne velja, čeprav naj bi tudi inšpekcije delovale čedalje manj represivno in bolj preventivno,⁷⁸ je pa to prisotno pri šolski inšpekciji. Iz letnih poročil šolskega inšpektorata izhaja, da so prekrškovni ukrepi omejeni večinoma na vprašanja neobiskovanja pouka, usmerjenih v odgovornost staršev, ne pa sankcioniranje vrtcev in šol oziroma ravnateljev, katerih morebitne nepravilnosti so podvržene le upravnim ukrepom.⁷⁹ To je pomembno, ker so upravni ukrepi usmerjeni vnaprej, za prihodnje zakonito delovanje zavezanih strank, medtem ko so prekrškovni ukrepi učinkoviti za vnaprej le prek specialne in generalne prevencije, sami po sebi pa usmerjeni za nazaj. Inšpekcijski nadzor pa naj bi sistemsko zagotavljal predvsem stalno oziroma vnaprejšnje zakonito delovanje javne uprave in tudi vrtcev, šol idr. subjektov nadzora po tem zakonu.

Kadar pa se vodi postopek o prekršku, naj bo po prekršku, opredeljen v področnem zakonu, tem zakonu (glej 33. člen in komentar k temu in 34. členu) ali ZIN (glej 38. člen), se podrejeno ZSolI-1 uporabljata ZIN in ZP-1. Toda tudi v teh postopkih pride v igro uporaba ZUP, saj se ta zakon uporablja podrejeno oziroma smiselno pri določenih institutih zlasti v hitrem prekrškovnem postopku, ki ga vodijo inšpekcije oziroma upravni organi.

⁷⁸ Prim. Blanc, 2018, kjer je poveden že naslov monografije, Od pregona kršitev do upravljanja tveganj. Analogno izhaja iz izkušenj nekaterih držav prav za šolsko inšpekcijo, glej Gray, 2019.

⁷⁹ Glej letna poročila Inšpekcijskega sveta in IRSŠol na spletnih straneh (IS, 2015; IRSŠol, 2025), po katerih je v posameznih letih pri nekaterih inšpektoratih, ne pa pri šolski inšpekciji, celo več prekrškovnih ukrepov kot upravnih. O tem podrobneje in s kritično argumentacijo v Kovač (ur.), 2024.

Smiselno rabo ZUP predpisuje predvsem 58. člen ZP-1 glede pristojnosti, zastopanja, jezika v postopku, vlog, vabil, zapisnikov, odločb, pregledovanja in prepisovanja spisov, rokov in narokov, vročanja in izločitve uradnih oseb.⁸⁰ To bi sicer veljalo že po 4. členu ZUP, zato nabor institutov po 58. členu ZP-1 ni izključen, ampak pride v poštev tudi recimo pri ugotavljanju dejstev in dokazovanju v hitrem postopku o prekršku, razen če ZP-1 izrecno določa drugače (npr. glede hišne preiskave).

Dodatno je treba upoštevati, da pa je temu zakonu (kakor tudi ZIN, če bi določena inšpekcija ne bila regulirana s posebnim zakonom) vedno nadrejen področni zakon (ali celo uredba EU), katerega izvrševanje se nadzira, čeprav tega 3. člen tega zakona izrecno ne navaja. Ta področni zakon, npr. Zakon o vrtcih ali Zakon o osnovni šoli, je praviloma materialnopravne narave, lahko pa vendar vsebuje tudi posebne postopkovne določbe. Če je tako, se po vrstnem redu uporabljajo v upravnem inšpekcijskem nadzoru npr. ZOsn in nato šele ZSoli-1, ZIN in ZUP.⁸¹ Skupna uporaba ZIN in ZUP kot standardov za določeno dejavnost (inšpekcije oziroma upravna razmerja) je v funkciji antifragmentarnih pravil, ki veljajo v demokratični družbi za oblastne ukrepe ne glede na področje ali vrsto organa, ki vodi postopek.

Glede razmerja med ZSoli-1 in ZIN oziroma ZUP gre ugotoviti, da se kar številne določbe slednjih zakonov ponavljajo v prvem (npr. položaj zavezanca ali vročitev odločbe), kar ni dobrodošla redakcijska praksa, saj ustvarja dilemo, ali ostale določbe splošnejšega predpisa, ki jih ZSoli-1 o določenem institutu ne prepisuje iz ZIN ali ZUP, *a contrario* ne veljajo. Zato je treba opozoriti, da se ZIN uporablja dopolnilno glede na ZSoli-1 analogno dopolnilni uporabi ZUP glede na ZIN. Torej se ZIN ali ZUP ne uporabljata podrejeno le, če specialnejši predpis izrecno ne uredi ne le nekega instituta s posameznim posebnim pravilom, ampak v celoti drugače.

Da ZIN velja nasploh in tudi pri šolski inšpekciji nadrejeno ZUP, je pomembno. Inšpekcijski postopki so namreč posebni v smislu oficialnega zagotavljanja javnega interesa in se po naravi stvari ter zato glede določenih pravil v bistvenem razlikujejo od večinoma dispozitivnih postopkov, ki jih ureja skoraj enako kot oficialne splošni ZUP. Taka posebna pravila so recimo v členih 19 (posebna pooblastila inšpektorjev), 24 (kdo ima status zavezanca in da to niso prijavitelji), 28 (ustavitev postopka na zapisnik), 29 (pravice in dolžnosti zavezancev),⁸² 30 (nesuspendivna pritožba zoper inšpekcijsko odločbo), 31 (obračun stroškov po nujnosti in uspehu) ZIN. Opozoriti pa velja, da so nekatera pravila ZIN le navidezno drugačna od ZUP, saj npr. ne drži, da zoper akt o ustavitvi postopka, čeprav je v

⁸⁰ Pa tudi za sodni postopek se uporablja ZUP npr. pri vročanju. Več o tem v komentarju ZP-1, Čas, Jenull in Orel (ur.), 2018, glej zlasti komentar k 58. členu ZP-1. ZP-1 sicer napotuje na rabo ZUP še v 49. (pristojnost), 57., 63., 65.a in 67. ter 171.a do 171.c členu (o izrednih pravnih sredstvih).

⁸¹ Glej več v komentarju k 3. členu ZUP, Kovač (ur.), 2024, str. 257 in nasl.

⁸² Ta člen je sicer dokaj sporen, saj se v celem poglavju, kamor je umeščen, ureja tek upravnega inšpekcijskega postopka, v 29. členu pa se uvaja prekrškovna terminologija. Poleg tega je vprašljiva ustavna utemeljenost različnih pravil o načelu zaslišanja za pravne osebe in s.p. glede na fizične zavezance. Več o tem v Kovač (ur.), 2024, v zaključni razpravi prvega dela monografije in v komentarju k 3. in 29. členu ZIN.

obliki zapisa in ne sklepa kot posamičnega upravnega akta po 135. členu ZUP, zavezanec ali druga legitimirana oseba nimata pravice do pritožbe. Ta namreč izhaja iz 258. člena ZUP, ki se uporablja dopolnilno glede na ZIN.

Se pa postavi vprašanje, ali je uporaba ZIN pri šolski inšpekciji utemeljena v celoti, saj je šolska inšpekcija sistemsko umeščena med klasične zunanje nadzornike (npr. davčno-finančna ali gradbena inšpekcija) in notranji nadzor, kjer velja ZIN le omejeno (npr. za upravno ali proračunsko inšpekcijo, to so členi 1–20 in 24 ZIN, ne pa členi o oblastnih ukrepih). Šolska inšpekcija namreč nadzira pretežno vrtce, šole, domove itd. kot javno-pravne izvajalce javne službe, ne pa zasebne gospodarske dejavnosti. Zato bi v prihodnosti kazalo razmisliti, da bi bila šolska inšpekcija po svojem zakonu in enako po ZIN opredeljena kot notranja, kar pomeni bolj sodelovalen odnos z zavezanci, seveda ob njihovi benevolentni participaciji na temelju zrelosti glede zakonitega in kakovostnega delovanja (glej uvodno razpravo).

Nadalje je pomembno upoštevati nadaljnje določbe istega zakona, ki rabo ZIN in ZUP določa drugače oziroma omejuje, zlasti pri sistemskih pregledih, kjer je vsaj delno nejasno, kaj pomeni posebej opredeljen postopek v razmerju do ZUP (več o tem glej v pod poglavju 3.3).

Poleg v tem členu določenih zakonov, ki se uporabljajo pri delu šolske inšpekcije podrejeno, to velja tudi za druge krovne zakone, kot so ZDU-1, ZJU, ZDIJZ⁸³ ali ZVOP-2, saj mora IRSŠol te upoštevati kot vsak državni upravni organ.

Ta člen je sicer bistveno bolj jasno zapisan, kot je veljalo za ZSoli iz leta 1996, kjer podrejena raba ZIN in ZUP sploh ni bila sistemsko izrecno opredeljena. Seveda pa je že tedaj veljajo pravilo sedanjega 3. člena ZSoli-1, saj tako določata neposredno ZIN (3. člen) in ZUP (3. in 4. člen). Poleg tega je ZSoli v posameznih členih vseboval posredne sklice zlasti na ZUP, npr. v 13. členu, kjer je določal pooblastila inšpektorja za ugotovitev dejanskega stanja »v upravnem postopku« nadzora.⁸⁴ Kljub večji določnosti ZSoli-1 glede na ZSoli-1 pa bi bil zadevni člen lahko še bolj jasen, da bi določil v tem komentarju odprta vprašanja, npr. razliko med podrejeno in smiselno rabo (ZUP).

⁸³ Da je ZDIJZ podrejen npr. ZUP, in ne obratno, izhaja iz sodbe VSRS X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020, saj za horizontalne institute, kot je vpogled v spis, v različnih pravnih razmerjih veljajo posebna pravila glede na tip postopka in npr. dostop do informacij lahko ni enak v kazenskih, upravnih ali pravdnih zadevah.

⁸⁴ Kot navaja Kerševan v Kovač in Kerševan (2022, 1. knjiga, komentar k 3. členu ZUP), v posebnih zakonskih ureditvah upravnih področij tudi ni treba izrecno predpisovati uporabe ZUP oziroma določati, da se mora uporabiti pri odločanju v upravnih zadevah. Za uporabo pravil ZUP je torej dovolj, da se ugotovi, da je za odločanje pristojen organ (1. člen ZUP) in da gre po vsebini za upravno zadevo (2. člen ZUP). Če bo posebna zakonska ureditev želela poseči v splošno ureditev postopka, ki jo določa ZUP, bo morala to bodisi izrecno določiti (na primer izključiti določene člene, poglavja, pravna sredstva) bodisi s svojo normo po vsebini nadomestiti določbe ZUP (na primer drugačna ureditev vročanja, posebnosti glede pooblaščenec, drugačen rok za izdajo odločbe).

3.3 Kdaj pride v poštev in kaj pomeni podrejena oziroma smiselna raba zakona

Po ZSoll-1 se poleg tega zakona (in nadrejenih področnih zakonov, katerih izvrševanje nadzira šolska inšpekcija) uporabljajo torej ZIN, ZUP oziroma ZP-1. Ta zakon ne določa, ali gre za podrejeno (subsidiarno) ali smiselno rabo podrejenih predpisov, vendar je iz ostalih odločb vseh navedenih zakonov nedvoumno, da gre pri klasičnem inšpekcijskem nadzoru za podrejeno rabo. Postavi pa se vprašanje, kaj velja glede rabe ZUP v zvezi z novo opredeljenimi sistemskimi pregledi (glej 29.–32. člen tega zakona in pripadajoče komentarje).⁸⁵

Razlikovanje med podrejeno ali (le) smiselno rabo tako ZIN kot ZUP (ali kateregakoli predpisa) je sicer kljub pomenu te dileme v praksi vodenja postopkov zaradi pomembne razlike (ne)upoštevanja obsega pravil ZUP zlasti v sodni praksi razmeroma odprto vprašanje.⁸⁶ Običajno podrejena raba ZUP velja za organe državne in občinske uprave, pa tudi nosilce javnih pooblastil, medtem ko za izvajalce javnih služb ali druge odločevalce, ki ne odločajo v upravnih stvareh, čeprav imajo javnopravne naloge, velja smiselna raba.⁸⁷

Teorija sicer izhaja iz jasnih definicij zlasti glede ZUP. V tem okviru podrejena raba ZUP pomeni, da lahko katero koli posamezno procesno vprašanje področni zakon uredi glede na posebnosti področja drugače, kot to velja po ZUP. Pri tem popolna izključitev ZUP ali temeljnih načel⁸⁸ ali celotnih institutov ni ustavno skladna, saj je posebna ureditev dopustna le za posamezna pravila, tipično recimo pristojnost organov, posamezni roki, raba dokaznih sredstev, razlogi in roki za pravna sredstva. Česar pa področni zakoni ne urejajo, podrejeno ali dopolnilno regulira ZUP.⁸⁹

Smiselna raba ZUP po drugi strani predstavlja sledenje (zgolj) temeljnim načelom in glavnim procesnim garancijam v neupravnih javnopravnih zadevah, ko področni zakon postopka ne ureja (npr. pri nekaterih javnih službah, pogosto npr. gospodarskih javnih službah na občinski ravni) ali pa se ta kljub neupravnim zadevam, ki jih ureja, eksplicitno

⁸⁵ Prim. tudi poročilo v Krek in Kovač (ur.), 2019, in Slokan v Slokan, Kečanović in Logaj, 2020.

⁸⁶ Več o tem Kovač (ur.), 2012, in Žuber (ur.), 2025, glede sodne prakse pa Gantar v Slokan, Kečanović in Logaj, 2020, str. 179 in nasl.

⁸⁷ Pri tem se ob istovrstnih predmetih odločanja ravna v različnih segmentih šolstva zaradi razlik v materialnem pravu različno, denimo vpis v osnovno šolo je definiran kot upravna zadeva, medtem ko vpis v srednjo ali glasbeno šolo pomeni le javnopravno zadevo (Kovač, 2008).

⁸⁸ O tem je jasen standard postavilo VSRS, npr. v zadevi X Ips 465/2014 z dne 29. 9. 2016, češ morajo biti, ne glede na specialno ureditev, v vsakem posebnem upravnem postopku udeležencem zagotovljena ustavna procesna jamstva, zlasti pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave), po ZUP uveljavljena z določbo 9. člena. Ali kot celo ne glede na specialno določbo področnega zakona izpostavlja VSRS v sodbi X Ips 17/2023 z dne 30. 11. 2023: Ustavnoskladna razlaga lex specialis, ki kot določa, da organ odloča v skrajšanem postopku brez zaslišanja strank, ureja le razširjeno procesno možnost, da se odloči v skrajšanem ugotovitvenem postopku, vendar ne prepoveduje izvedbe posebnega ugotovitvenega postopka in zaslišanja stranke; zato mora organ izpeljati posebni ugotovitveni postopek, če bi v okviru skrajšanega postopka opustitev načela zaslišanja stranke privedla do nedopustnega posega v 22. člen Ustave. Ta sodba je pomembna tudi za vzgojo in izobraževanje, ker npr. tudi ZVrt ex lege določa le skrajšani ugotovitveni postopek.

⁸⁹ Glej komentarje ZUP glede 3. in 4. člena npr. v Jerovšek in Trpin, 2004, Kovač in Kerševan, 2022; prim. Androjna in Kerševan, 2006, 2017, Jerovšek in Kovač, 2008, Kovač in Jerovšek, 2016, 2023, Kovač (ur.), 2015.

sklicuje na smiselno rabo ZUP, kot velja za ZP-1 ali ZJU. Taki pomembni standardi so npr. pravila ZUP glede nepristranskosti uradnih oseb, pravice izjaviti se in vpogleda v spis, obrazložitve odločbe, učinkovanja pisanj šele po vročitvi naslovnikom ipd.⁹⁰

Iz sodne prakse izhaja, da gre za upravno zadevo in tako podrejeno rabo ZUP, če se odloča o materialnopravnih upravnih pravicah in pravnih interesih, čeprav iz posameznih primerov razmerje med upravno in javnopravno zadevo niti ni popolnoma jasno, npr. ko se odloča o disciplinski odgovornosti⁹¹ ali vpisu v gimnazijo ali izpisu iz nje⁹² ali analogno za javni ali koncesionirani vrtec ali šolo. Tudi glede statusa oziroma vpisa dijaka v srednjo šolo je UPRS s sodbo U 1800/2006 z dne 14. 8. 2006 odločilo, da je treba uporabiti pravila ZUP. Smiselna raba ZUP pa je na mestu npr. pri razporejanju javnih sredstev,⁹³ določenih javnopravnih kadrovskih imenovanjih ali se odloči o ustavni ali procesni pravici, ki ni del matičnega upravnega postopka, ampak za njeno varstvo ni določeno posebno sodno varstvo na primer po ZUS-1.⁹⁴ V javnih službah je načeloma pripoznana raba ZUP vsaj v smislu 4. člena ZUP v teoriji, saj bi moral zakon določiti, da o tej obveznosti odloči določen pristojni organ in tako obveznost družbi naloži z upravno odločbo, nakar bi lahko do te prisilno prišlo v postopku upravne izvršbe.

Posebej veliko sporov se pojavlja na nekaterih področjih, kot je tudi vzgoja in izobraževanje.⁹⁵ Posebej zanimiva pa je sodba UPRS III U 174/2019-17 z dne 27. 8. 2019,⁹⁶ kjer sodišče opozarja, da lahko na določenem področju pride do formalno opredeljene upravne zadeve in s tem podrejene rabe ZUP, hkrati pa v ostalih zadevah na istem področju do (le) smiselne rabe ZUP, če področni zakon teh zadev ne opredeli, kot npr. velja za razne zadeve po ZOsn (npr. odločitve o ponavljanju ni vključena v 60.a in nasl. člene ZOsn, kakor recimo odločanje o financiranju ali statusih učencev, ker pa gre za javnopravno odločanje, za ponavljanje velja 4. člen ZUP). V tej sodbi nadalje sodišče poudari, kaj smiselna raba ZUP pomeni minimalno z vidika ustavnih garancij. To je spoštovanje zlasti načela zakonitosti, načela zaslišanja stranke in pravil o obrazložitvi odločitve (6., 9. in 146. ter 214. oziroma 237. člen ZUP). Sodišče v tej sodbi poudarja: podlage za drugačno stališče tudi ne daje sklicevanje tožene stranke na 60.a člen ZOsn oziroma njeno sklicevanje, da sta učiteljski zbor in komisija strokovna organa, saj takšna narava organa namreč ne izključuje uporabe določb ZUP, ki v 29. členu tudi ureja način odločanja kolegijskega

⁹⁰ Prim. recimo za visoko šolstvo v Kovač in Ferderber, 2006, Kovač, 2006; širše pa Kovač, 2008, in Gantar v Slokan, Kečanovič in Logaj, 2020. Iz sodne prakse glej recimo sodbe VSRS U 1375/95-6 z dne 15. 5. 1996 in druge o vpisu v šolo glede ravnanja z nepopolno vlogo po ZUP.

⁹¹ Sodba VSRS I Up 131/2002 z dne 3. 4. 2003.

⁹² Sodba VSRS I Up 1296/2006 z dne 20. 9. 2006.

⁹³ Sodba UPRS III U 359/2014, z dne 8. 5. 2015.

⁹⁴ O zadevah na ravni USRS glej v komentarju 22. in 23. člena Ustave, Avbelj, M. (ur.), 2019. Gre za procesne sklepe npr. po 82., 153., 113. ali 290. členu (o vpogledu v spis, prekinitvi postopka, stroških postopka, načinu izvršbe), o tem odločbe USRS U-I-16/10, Up-103/10, Up-619/15, Up-619/15 itd.

⁹⁵ Npr. gre za sodbe UPRS I U 844/2012 z dne 11. 9. 2012, I U 187/2013 z dne 29. 1. 2014, IV U 218/2014 z dne 3. 2. 2015 itd.

⁹⁶ Glej tudi podobne primere drugih sodb, npr. sodbe UPRS I U I U 1947/2013 z dne 25. 2. 2015 ali sodbe in sklepa UPRS III U 214/2018-11 z dne 20. 9. 2018.

organa tako, da je zadoščeno predpisanim zahtevam. Prav tako določba 60.a člena ZOsn, ki našteva zadeve, v katerih se uporabljajo določbe ZUP (gre za t. i. formalno opredelitev upravne zadeve), ne izključuje možnosti, da je treba ZUP uporabiti tudi v drugih primerih odločanja, ki sodijo v polje urejanja z ZOsn. ZUP se namreč (subsidiarno) uporablja, čeprav področni zakon tega izrecno ne določa, npr. če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari (prim. 2. in 3. člen ZUP); po 4. členu ZUP pa se upravni postopek smiselno uporablja tudi v t. i. drugih javnopravnih stvareh, ki nimajo značaja upravne zadeve po 2. členu tega zakona, kolikor ta področja niso urejena s posebnim zakonom. Pri čemer med načela oziroma pravila ZUP, ki se uporabljajo kot minimalni standardi, vselej spadajo: načelo zakonitosti pri odločanju, načelo zaslišanja stranke ter pravila o obrazložitvi odločitve, ki zagotavljajo, da je ta taka, da naslovniku omogoča učinkovito pravno varstvo, sodišču pa preizkus odločitve. Navedena načela oziroma pravila in imajo ustavnopravno podlago (22. in 25. člen Ustave).

Podobno zanimiv primer je izbira šolanja na domu s strani staršev kot načina izvajanja obvezne OŠ, saj to ni pravica v klasičnem upravnopravnem smislu, zaradi katere bi se vodil upravni postopek, temveč gre za način izvajanja zakonske obveznosti obveznega osnovnega šolanja, urejenega v 88. členu ZOsn. Otroku mora biti zagotovljena vključitev v obvezno osnovno šolanje, kar predstavlja javni interes in temelj za morebitne javnopravne posledice v primeru neizpolnjevanja obveznosti s strani staršev. Zaradi določitve roka za obvestilo o izobraževanju na domu in drugih pogojev, ki izhajajo iz javnega interesa, hkrati pa je zakon podnormiran o postopku izvajanja izbire, gre tu za javnopravno zadevo, kar vodi v dolžnost šole izdati ob prepoznavnosti obvestila sklep po 129. členu ZUP. Podobno velja za prepis učenca iz oddelka v oddelek ali vpis v matično namesto podružnično šolo ali dodeljevanje subvencij iz šolskega sklada.⁹⁷ Analogne dileme se odpirajo pri vprašanih pravne narave aktov, ki jih izdajajo VIZ, npr. učni ali individualiziran načrt po ZUOPP-1 kot materialni akt.⁹⁸

Da se ZUP sploh ne uporablja, pa je bilo ugotovljeno v več drugih primerih, recimo pri nadzoru Računskega sodišča nad revidirancem ali Državne revizijske komisije ali upravne inšpekcije ali če gre za poslovanje *de iure gestionis*, čeprav je ena stranka v razmerju javnopravni subjekt, pa je predmet postopka prodaja zemljišča ali najem prostorov ali vračilo stroškov šolnine ali pogodbeno in ne obvezno socialno zavarovanje ali soglasje za izročitev ali zapis o dejstvih, ki ne vpliva na oblastne odločitve, ampak na uveljavljanje

⁹⁷ Glej Upravna svetovalnica, 2025, primeri (Ne)upravna zadeva in uporaba ZUP, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=1304>; Prepis učenca iz enega oddelka v drugi, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=699>; Uporaba ZUP pri odločanju v drugih javnopravnih stvareh, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=918>; Odločanje glede dodeljevanja subvencij (sredstev) ob uporabi ZUP (npr. šolstvo), <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=933>.

⁹⁸ Glej Upravna svetovalnica, 2025, primer Splošni in abstraktni ali posamični in konkretni (upravni) akt?, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=1039>. Glej tudi sodbo UPRS I U 42/2017-9 z dne 12. 12. 2027, o tem da bi morala šola pri ugotovitvi, da ekskurzij ni izvajala kot sestavni del rednega šolskega programa, predhodno ugotoviti, ali učni načrti za predmete (nemščina, latinščina, turistična vzgoja), v okviru katerih je bila ekskurzija izvedena, ne predvidevajo ekskurzije kot načina izobraževanja teh predmetov. Namreč, kolikor je ekskurzija del učnega načrta in torej predvidena kot učna metoda, je del izobraževalnega proces, kar vodi v uporabo določenih pravil.

pogodbenih pravic in obveznosti, se odloča brez objektiviziranih meril po subjektivni strokovni ali politični presoji, npr. glede vrednotenja znanja v šolstvu.⁹⁹

Glede sistemskih pregledov ali kateregakoli postopka v javnopravni zadevi, kot sta izvajanje (javnega) šolstva in inšpekcijskega nadzora, čeprav naj bi šlo za spremljanje in razvoj kakovosti in ne klasično inšpiciranje,¹⁰⁰ je tako nujno v posebnem zakonu, kot je ZSolI-1, vgraditi oziroma ne izključiti ali nadrediti zlasti načelo zaslišanja stranke oziroma pravico izjaviti se ter obrazložitve odločitev ali drugačnih zaključkov s strani inšpekcije, čeprav gre za izdajo aktov, poimenovanih kot »zapis« ali »poročilo« (glej 30. in 31. člen tega zakona). Ti bi morali imeti določeno obličnost, kjer se sme izključiti zlasti obrazložitve (214. člen ZUP). Prav tako je treba jasno razumeti, kdo je stranka kot nosilec pravic izjaviti se, vpogleda in pravnega varstva, saj je vsaj kot stranski udeleženec to lahko npr. poleg nadzorovane šole tudi neposredno ravnatelj (ne kot zakoniti zastopnik, ampak samostojno) ali nekaterih učiteljev oziroma strokovnih sodelavcev ali posameznih učencev ali dijakov, če poročilo neposredno vpliva na njihov individualni pravni položaj. Nadalje so ključna pravila o nepristranskosti (35. in nadaljnji členi ZUP) ter o komuniciranju, recimo o zapisniku (18. člen tega zakona in 74. in povezani členi ZUP) in še posebej o vpogledu in javnosti aktov (glej npr. 31. in 32. člen tega zakona in pripadajoče komentarje ter 82. člen ZUP) in o vročanju in pritožbi (glej 25. in 26. člen tega zakona in komentarje k njima in 83.–98. člen ZUP). Če ali ker so nekatera pravila o tem v tem zakonu manjkajoča ali nejasna, je treba torej razumeti, da v tem delu velja oziroma prevladajo garancije po Ustavi in ZUP.

⁹⁹ Sklepa VSRS, I Up 1449/2002 z dne 9. 3. 2005 in Up 122/2009, z dne 2. 12. 2009 (o maturitetni oceni in o ugovoru zoper to oceno) in druge naknadne odločitve v istovrstnih zadevah, npr. sklep VSRS I Up 147/2015, z dne 10. 12. 2015, kjer je poudarjeno, da kadar zgornjo premiso odločanja predstavljajo spoznanja znanosti in stroke na posameznem področju in nepravni predpisi, ne gre za pravno odločanje, ki bi po svoji vsebini in posledicah pomenilo odločanje v upravnih zadevah. VSRS je tako odločalo npr. pri vzgojnih ukrepih, v zadevah I Up 446/2006, I Up 1515/2006 in I Up 153/2011.

¹⁰⁰ Prim. več primerjalnopravno v Gray, 2019.

4. člen (strokovna pomoč)

Pri opravljanju inšpekcijskega nadzora in systemskega pregleda daje šolska inšpekcija strokovno pomoč zavezancem v zvezi z izvajanjem zakonodaje, ki je v nadzorstveni pristojnosti šolske inšpekcije.

Komentar (Simon Slokan):

Splošno načelo državne uprave je izvajanje zakonodaje in zagotavljanje učinkovitega delovanja države na vseh ravneh upravljanja. Temeljni namen je zagotavljanje javnega interesa in uresničevanje ciljev, ki jih določa zakonodajna oblast. Tako je tudi po splošnih načelih ZDU-1¹⁰¹ jasno določena dolžnost vseh državnih organov, da so pri poslovanju s strankami dolžni zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva, kot tudi, da zagotavlja strokovno pomoč pri zagotavljanju politik. Obe določbi je potrebno razumeti v kontekstu zagotavljanja pravic posameznikov in sprememb zakonodaje, če ne sledi temeljnim načelom. Ob tem ZDU-1 določa tudi kontekst inšpekcije in pomen inšpekcijskega nadzorstva, katerega temeljne naloge pa so določene v ZIN.

Določbe ZIN konteksta pomoči zavezancem ali strankam neposredno ne določajo. Treba pa je razumeti iz sistema delovanja inšpekcijskih organov in temeljnih načel, da naj vloga inšpekcijskih organov ne bi bila zgolj nadzorstvene narave. Po načelu transparentnega upravljanja morajo inšpekcijski postopki podpirati transparentnost, strokovnost in k rezultatom usmerjeno upravljanje.¹⁰² Poudarek omenjeni pomoči daje 4. člen ZIN, ki ureja načelo samostojnosti inšpektorja, ki je dejansko bistveno za institucijo inšpektorja. Zakonodajalec je verjetno omenjeno določbo uvrstil v okvir načel ZIN, ravno iz razloga poudarka samostojnosti in strokovnosti inšpektorja, pri čemer pa bi lahko uporabili tudi določbe ZUP.¹⁰³ Poudarek na strokovnosti in samostojnosti je dejansko temelj inšpekcijskega postopka, zato je treba razumeti, da je v okviru vodenja in odločanja v postopku inšpektor *dominus litis*. Nihče mu ne sme dajati (obveznih) navodil, kako naj vodi postopek oziroma katere dejavnosti in ukrepe naj izvaja. ZIN za zagotavljanje zakonitega in strokovnega dela inšpektorjev določa strokovni izpit kot pogoj za opravljanje dela inšpektorja.¹⁰⁴ Inšpekcije izvajajo tudi preventivne ukrepe in strokovno obveščajo javnost,¹⁰⁵ tako da so podporni ukrepi, kot so nudenje celovitih informacij in svetovanje, del strokovne pomoči v širšem smislu. Seveda pa lahko inšpektor, ko sam nima potrebnega strokovnega znanja, zaprosi za strokovno pomoč oziroma angažira izvedence ustrezne stroke.

¹⁰¹ Glej Pirnat (ur.), 2004, pri razlagi k 5. in 8. členu ZDU-1.

¹⁰² Več Pečarič v Kovač, 2024, 1. knjiga, komentar k Temeljnim načelom inšpekcijskega postopka, str. 91 in nasl.

¹⁰³ Glej 4. člen ZIN, več Kovač (ur.), 2024, 1. knjiga, komentar k 4. členu, str. 269 in nasl.

¹⁰⁴ Glej več v Kovač (ur.), 2024, 1. knjiga, komentar k 12.a, 12.b, 12.c in 13. členu.

¹⁰⁵ Glej Poročilo Inšpekcijskega sveta za leto 2024 (IS, 2025), kjer vse inšpekcije v Republiki Sloveniji poročajo o preventivnih ukrepih in obveščanju javnosti z namenom ozaveščanja družbe. Glej tudi v Kovač (ur.), 2024, 1. knjiga, komentar k 33. členu, str. 396 in nasl.

Načelo samostojnosti pri odločanju je tudi temeljno načelo ZUP, kjer je določeno, da upravni organ kot uradno osebo, pri opravljanju svojih nalog, zavezuje le zakon in je v teh okvirih samostojen. V Sloveniji tako določa 12. člen ZUP, svoj temelj pa ima v drugem odstavku 120. člena Ustave RS, ki določa: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.«¹⁰⁶

Določba o strokovni pomoči je nova določba v ZSoli-1 in gre po vsebinski naravi za posebnost v inšpekcijskih postopkih. Podobno določbo pozna sicer tudi ZID-1,¹⁰⁷ kjer je navedeno: »Poleg opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora daje inšpektorat delodajalcem in delavcem strokovno pomoč v zvezi z izvajanjem zakonov in drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov iz svoje pristojnosti«. Razlaga omenjenih določb gre po analogiji, da inšpektorat opravlja aktivnosti, ki so določene tudi že v 33. členu ZIN, in sicer, da izvajajo tudi naloge, ki so preventivne narave in s tem prispevajo k razvoju področja dela.

Pri ZSoli-1 pa gre posebej opozoriti, da določba ne pomeni zagotavljanja splošnega svetovanja zavezancem o zakonodaji ali svetovanja v konkretnih primerih, še preden sta uvedena inšpekcijski postopek ali sistemski pregled, kar pomeni analogijo s 33. členom ZIN.

Z vnosom predmetne vsebine na zakonsko raven je prišlo do uzakonitve dosedanje (dobre) prakse dela šolskih inšpektorjev v postopkih rednih inšpekcijskih nadzorov (občasno tudi v okviru zahtevnejših ali obsežnejših izrednih nadzorov).¹⁰⁸ Strokovna pomoč v tem okviru se namreč nudi na način pojasnjevanja pravilnega oziroma dolžnega izvajanja zakonodaje, ki je v nadzorstveni pristojnosti šolske inšpekcije, v povezavi z vsebino inšpekcijskega nadzora oziroma sistemskega pregleda; torej tako skozi primere ugotovljenih kršitev in nepravilnosti kot tudi skozi primere dobrih praks. Dosedanji način dela inšpektorata se želi ohraniti oziroma še dodatno spodbuditi, saj se ugotavlja, da se s strokovno pomočjo pripomore k izboljšanemu in skladnejšemu delovanju zavezancev s predpisi. Z nudenjem tovrstne strokovne pomoči se zavezance opolnomoči o njihovem dolžnem ravnanju, saj so varuhi zakonitosti organizacije in izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja.

Zaradi raznolikosti vsebin, ki se lahko obravnavajo v inšpekcijskih nadzorih ali sistemskih pregledih, zakon ne konkretizira vrste ali obsega nudene strokovne pomoči. Dopušča pa možnost, da se vrste in obseg strokovne pomoči, ki se lahko nudi v okviru posameznih inšpekcijskih nadzorov ali v sistemskih pregledih, konkretizira z Letnim programom dela

¹⁰⁶ Več v Jerovšek in Kovač, 2024, str. 64–66, in Pirnat v Avbelj (ur.), 2019, komentar k 120. členu Ustave.

¹⁰⁷ 4. člen ZID-1.

¹⁰⁸ Prejšnji ZSoli je v 11. členu določal pojma redni in izredni inšpekcijski nadzor. Redni inšpekcijski nadzor je pomenil načrtovan nadzor v skladu z Letnim delovnim načrtom inšpektorata, izredni nadzor pa se je pričel na podlagi pobude pobudnika.

inšpektorata (glej komentar k 8. členu tega zakona). Pri tem pa se glede na okvir tega zakona in predmetne določbe omenjen institut uporablja v čim večji meri.

Sama določba 3. člena ZSoll-1 tako eksplicitno poudarja, da je strokovna pomoč namenjena izključno *zavezancem*, ki so kot takšni določeni v 2. členu ZSoll-1, pri čemer je dodatni pogoj, da se pri njih že izvaja inšpekcijski nadzor oziroma sistemski pregled. Tako ne moremo razumeti, da se omenjena strokovna pomoč nudi zavezancem, pri katerem se ne izvaja nadzor ali pregled oziroma da se omenjena strokovna pomoč dejansko nudi ves čas in je to postala temeljna naloga.¹⁰⁹ Namen same določbe je, da s ciljem večje učinkovitosti in kakovosti inšpekcijskega dela, v okviru samega postopka, zavezancu, ki si omenjene strokovno pomoči želi, inšpektorji, ki vodijo posamezen postopek, nudijo pomoč pri razumevanju zakonodaje, pri razumevanju potrebnih aktivnosti, ki jih morajo izvesti, razumevanju posameznih ukrepov, ki jih je inšpektor izvedel, itd. Gre za postopek opolnomočenja, kjer je zakonodajalec želel vlogo inšpektorata v samih postopkih, iz strogo regulatorskega nadzornika, dopolniti tudi z vlogo mentorja oziroma svetovalca. Samo učinkovito upravljanje, spremljanje in opolnomočenje je namenjeno tudi doprinosu k razvoju vodstvenih struktur zavodov VIZ, saj bodo le-tako lažje razumeli in sprejemali zakonodajo in njen namen kot tudi lažje odpravljali pomanjkljivosti znotraj svojih sistemov.

Glede na navedeno je omenjeno določbo potrebno razlikovati od določb 33. člena ZIN kot tudi od določb Uredbe o upravnem poslovanju. IRSŠol seveda izvaja tudi preventivne ukrepe,¹¹⁰ ki jih določa 33. člen ZIN in jih bo v tem okviru dolžan izvajati tudi v prihodnje. Enako pa bo tudi v prihodnje moral izvajati aktivnosti, ki so neposredno vezane na 17. člen Uredbe o upravnem poslovanju, ki določa poslovanje s prejetimi dopisi.¹¹¹ Določbi ZIN in Uredbe o upravnem poslovanju sta namreč specialni določbi, ki ju mora inšpektorat pri svojem delu ves čas upoštevati in izvajati aktivnosti, ki so v tem okviru določene.

¹⁰⁹ Tako je mogoče razumeti določbo 4. člena ZID-1 in v tem okviru gre za temeljno razliko s 3. členom ZSoll-1.

¹¹⁰ Glej letni poročili IRSŠol za leti 2024 in 2023, poglavje Preventivni ukrepi, kjer so razvidni različni ukrepi, ki jih je inšpektorat izvedel. Več tudi v Likon, Arzenšek Konjajeva in Slokan, 2024.

¹¹¹ Glej razlago 17. člena UUP, Remic (ur.), 2018.

5. člen (sodelovanje z javnostjo in drugimi organi)

(1) Šolska inšpekcija na področjih iz svoje pristojnosti pri delu sodeluje z državnimi organi, organi samoupravne lokalne skupnosti in drugimi javnimi ter zasebnimi subjekti, s strokovnjaki in strokovnimi ter interesnimi združenji.

(2) Državni organi in javni zavodi, ki delujejo na področju vzgoje in izobraževanja, nudijo šolski inšpekciji v zadevah, ki jih obravnava, pomoč v okviru svojih pristojnosti. Na zaprosilo inšpektorja se morajo odzvati najpozneje v 30 dneh.

Komentar (Grega Rudolf, Mateja Kozlevčar, Simon Slokan):

5.1 Dolžnost sodelovanja z javnostjo in drugimi organi

Temeljno izhodišče delovanja državne uprave je izvrševanje zakonov in drugih predpisov ter zagotavljanje zakonitega, strokovnega in učinkovitega opravljanja javnih nalog v javnem interesu. Uprava pri tem uresničuje cilje, ki jih določa zakonodajalec, in skrbi za varstvo pravic posameznikov ter skupnosti. Tako je tudi po splošnih načelih ZDU-1¹¹² jasno določena dolžnost vseh državnih organov, da pri svojem poslovanju sodelujejo z zainteresirano javnostjo, in sicer z namenom učinkovitejšega dela državne uprave. MJU je v tem kontekstu že leta 2008 pripravilo priročnik,¹¹³ katerega namen je krepitev odgovornosti, transparentnosti in odprtosti javnost uprave, pri čemer odgovornost pomeni možnost identifikacije nosilcev posameznih nalog in možnosti izvajanja odgovornosti za njihova dejanja; transparentnost pomeni, da so javnosti dostopne verodostojne, primerne in pravočasne informacije o dejavnostih javne uprave; odprtost pa pomeni, da javna uprava prisluhne državljanom in državljanom ter upošteva njihove predloge pri oblikovanju in izvajanju javnih politik.¹¹⁴

Model javnega upravljanja po letu 2000¹¹⁵ kot temeljno načelo izpostavlja zlasti načelo dobre javne uprave, ki ga sodobna teorija razume kot eno najpomembnejših načel sodobnega upravnega prava. Samo sodelovanje pri upravljanju javnih zadev določa tudi Ustava RS,¹¹⁶ kjer je določena pravica vsakega državljana, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev, pri čemer pa je posebej poudarjeno, da se to lahko omeji z zakonom ali drugimi pravili.¹¹⁷

¹¹² Glej več pri razlagi 5. in 8. členu ZDU-1 v Pirnat (gl. ur.), 2004.

¹¹³ Glej Mežnarič, Rep in Zupan, 2008, Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti.

¹¹⁴ Več o tem v poglavju 1. in 2. Priročnika za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti, str. 10–12.

¹¹⁵ Glej tabelo 1, Upravne tradicije in modeli javnega upravljanja kot okvir upravnega postopka v Jerovšek in Kovač, 2023.

¹¹⁶ 44. člen Ustave RS, prim. komentar k 44. členu Ustave RS v: Avbelj (ur), 2019.

¹¹⁷ Sodba VSRS I Up 20/2021 z dne 25. 1. 2023.

5.2 Širši okvir instituta

Sodelovanje, kot ga določa 5. člen ZSoll-1, je treba razumeti kot sistemski institut, umeščen v celoto veljavnih materialnih in postopkovnih pravil. Takšno razumevanje terja, da sodelovanje dosledno povezujemo z relevantnimi viri prava,¹¹⁸ ki skupaj oblikujejo pozitivne obveznosti sodelovanja in obenem vzpostavljajo varovalke pred pretiranimi posegi v pravice posameznikov in v pristojnosti drugih organov.

Osnovno izhodišče sodelovanja predstavlja ZIN kot *lex generalis*, ki se uporablja subsidiarno, kadar posebni področni zakon (tu ZSoll-1) ne ureja posameznih vprašanj drugače (3. člen ZIN, glej tudi komentar k 3. členu tega zakona). ZIN določa temeljna načela, ki določajo standarde ravnanja inšpektorata in inšpektorjev v vseh fazah nadzora. Načelo samostojnosti inšpektorja (4. člen ZIN) zagotavlja strokovno in pravno neodvisno presojo, načelo varstva javnega in zasebnih interesov (5. člen) krepi dvojni cilj delovanja inšpektorata, načelo javnosti (6. člen ZIN) omogoča nadzor javnosti in legitimnost ukrepanja, načelo sorazmernosti (7. člen ZIN) pa omejuje intenzivnost posegov. Načela predstavljajo operativna in interpretacijska merila pri načrtovanju in izvajanju vseh dejavnosti inšpektorata vključno glede izmenjave informacij in sodelovanja inšpektorata z javnostjo in drugimi akterji. ZIN dodatno vzpostavlja formalne mehanizme koordinacije med inšpekcijami prek Inšpekcijskega sveta (11. člen ZIN), ki omogoča horizontalno usklajevanje politik, standardov in informacijskih rešitev. Operativno sodelovanje je podprto z obveznostjo inšpektorjev do odstopa zadev drugi stvarno pristojni inšpekciji, če se med svojim nadzorom zazna kršitev, ki sodi v področje dela druge inšpekcije, pri čemer inšpektor najprej ugotovi dejansko stanje in o domnevno neskladnem ravnanju sestavi zapisnik (tretji odstavek 32. člena ZIN).¹¹⁹ ZIN v okviru določb 6. in 33. člena dodatno poudarja pomen sodelovanja z javnostjo in izvajanja različnih aktivnosti inšpekcijskih organov z namenom njihovega učinkovitejšega dela, ob upoštevanju tako varstva javnega interesa kot pravic pravnih in fizičnih oseb.¹²⁰

ZSoll-1 kot *lex specialis* ta okvir vsebinsko konkretizira za šolski prostor. Sodelovanje ni omejeno na razmerje inšpektor in zavezanec, temveč sistematično vključuje organe ustanoviteljice, druge resorje, javne zavode, lokalne skupnosti in reprezentativne nedržavne akterje, kadar je to potrebno za doseg zakonitih ciljev nadzora. Praksa kaže, da se tipične zadeve šolskega nadzora dotikajo več področij hkrati, od varnosti in zdravja otrok, delovnopравnih vprašanj ter inkluzije do digitalne varnosti in preprečevanja nasilja. Sodelovalni model tako inšpektoratu omogoča, da ta pravočasno aktivira pristojne akterje, uporabi preventivne ukrepe in usklajeno sanira ugotovljene nepravilnosti, pri čemer ostane nosilec odločanja v okviru lastnih pristojnosti. Šolska inšpekcija v okviru pravice do šolanja in izobraževanja nastopa kot prekrškovni organ v razmerju do staršev

¹¹⁸ Glede omogočanja dostopa javnosti do informacij javnega značaja z upoštevanjem določb ZDIJZ, prim. Pirc Musar (ur.), 2017. Glede varstva osebnih podatkov z upoštevanjem določb ZVOP-2 in Splošne uredbe (GDPR), prim. Prelesnik (ur.), 2024, in Kerševan, 2019.

¹¹⁹ Glej komentar k 3.-7., 11., 32. členom ZIN v Kovač (ur.), 2024.

¹²⁰ Glej več v Kovač (ur.), 2024, komentar k 6. in 33. členu.

otrok, sodelovanje z drugimi organi (pristojni centri za socialno delo, policija) pa pripomore k zavedanju o dolžnostih staršev pri izpolnjevanju osnovnošolske obveze.

Procesno hrbtenico sodelovanja znotraj inšpekcijskega nadzora zagotavlja ZUP kot *lex generalis*, ki se uporablja, kolikor področni specialnejši zakon (tu npr. šolski zakoni, ZSoli-1 ali ZIN) ne ureja posameznega vprašanja drugače. Načelo zakonitosti (6. člen ZUP) pomeni, da je sodelovanje dopustno le, če neposredno izhaja iz materialnih pooblastil in je uporabljeno znotraj njihovega namena. Načelo varstva pravic strank in javnih koristi (7. člen ZUP) terja *ex ante* opredelitev cilja, obsega, nosilcev nalog in pričakovanih rezultatov sodelovanja, tako da je razmerje med varstvom individualnih pravic in javnim interesom razvidno in preverljivo. Načeli materialne resnice in zaslišanja stranke (8. in 9. člen ZUP) ter proste presoje dokazov (10. člen ZUP) določajo, da medinstitucionalno usklajevanje dopolnjuje, ne pa nadomešča dokaznega standarda in procesnih jamstev strank. Načelo ekonomičnosti (14. člen ZUP) pa v procesu sodelovanja legitimira izbiro takih oblik sodelovanja, ki z najmanjšimi potrebnimi sredstvi (čas, stroški) dosegajo namen nadzora.¹²¹ ZUP je s 33. in 34. členom postavil okvir za nudenje pravne pomoči za posamezna dejanja v postopkih organom izven meja pristojnosti organa.

Normativni okvir transparentnosti sodelovanja vzpostavlja tudi ZDIJZ, ki deluje kot ključna demokratična varovalka nad sodelovalnimi praksami inšpekcije. Jedro predstavlja režim proaktivnih objav, ki zavezuje organe k *ex ante* objavi predpisov, programov, metodologij, stališč in navodil splošnega pomena ter dokumentacije javnih naročil in izbranih naborov podatkov, vključno z odprtimi in dinamičnimi podatki, kjer je to predvideno z zakonom (zlasti 10., 10.a, 10.b, 10.c in 10.č člen ZDIJZ) in v okviru zakonskih izjem (npr. varstvo osebnih podatkov, varstvo izvedbe nadzora po 6. členu ZDIJZ ali tudi tajnost vira prijave po 16. členu ZIN). V kontekstu 5. člena ZSoli-1 to pomeni, da morajo biti politike sodelovanja, standardni protokoli usklajevanja in metodološki okviri nadzora praviloma javno dostopni, še preden se ti izvajajo v praksi, tako da je namen in razmerje med pooblastili ter meje sodelovanja od začetka zunanje preverljivo. Proaktivnim objavam se pridružuje dostop na zahtevo po 12 do 27. členu ZDIJZ, ki omogoča naknadni *ex post* vpogled javnosti v dokumente o konkretni izvedbi sodelovanja ali izvedenega nadzora. Pri tem organ dosledno uporabi izjeme po 5.a in 6. členu, zagotovi delni dostop, kadar je to mogoče, ter opravi test prevladujočega javnega interesa, kjer ga zakon dopušča. Takšna dvotirna zasnova – proaktivna objava in dostop do informacij javnega značaja na zahtevo – omogoča nadzor javnosti nad normativnimi podlagami in nad operativnimi ravnanji, ne da bi ureditev posegla v procesne garancije ZUP, ZIN ali ZSoli-1.¹²² ZDIJZ s tem ne ureja sodelovanja vsebinsko, temveč zagotavlja, da je sodelovanje transparentno v meri, ki omogoča pravno in strokovno kontrolo njegove skladnosti z materialnimi pooblastili in cilji nadzora.

¹²¹ Glej komentar k 3., 6.-10., 14. členu ZUP v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga.

¹²² Glej 13. točko sodbe VSRS X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020, ki poudarja, da imajo določbe procesnih predpisov (v sodbi sicer ZKP glede vpogleda v tožilske spise, a analogno velja tudi za ZUP, ZIN itd.) značaj specialne ureditve (*lex specialis*) glede na določbe ZDIJZ. To pomeni, da se ZDIJZ lahko kot splošnejši predpis uporablja le v tistih primerih in v zvezi z dostopom do tistih informacij, do katerih dostop ni urejen s specialnimi zakoni, prim. Kovač, Remic in Sever, 2015.

Poseben sklop omejitev sodelovanja izhaja tudi iz pravil varstva osebnih podatkov po Splošni uredbi in ZVOP-2. IRSŠol praviloma razpolaga z zakonsko pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov, vendar mora vsaka izmenjava osebnih podatkov v sodelovalnih razmerjih izpolnjevati zlasti načela zakonitosti, najmanjšega obsega in omejitve namena (glej vsa načela varstva osebnih podatkov iz 5. člena SUVP). V šolskem kontekstu je to lahko posebej občutljivo, ker se pogosto obdelujejo posebne vrste osebnih podatkov otrok in zaposlenih (npr. zdravstveni podatki učencev, več o tem tudi v komentarju 10. člena tega zakona). Občutljivost osebnih podatkov, ki se v okviru dela šolskih inšpektorjev obdelujejo, namreč terja restriktivno razlago pooblastil iz ZIN, ZUP in ZSoli-1, natančno dokumentiranje namenov obdelave, evidenc dejavnosti, pravnih podlag in tehničnih ter organizacijskih ukrepov za varno obdelavo. Podatkovni tokovi sodelovanja morajo biti načrtovani po načelu najmanjšega obsega podatkov,¹²³ z jasnimi vlogami upravljavca in obdelovalca ter z dosledno uporabo metod anonimiziranja ali psevdonimiziranja podatkov, kadar je to mogoče brez ogrožanja namena nadzora.

Poleg navedenega tudi ustavnopravni okvir zagotavlja, da sodelovanje ne preraste v prenos pristojnosti ali zameglitev odgovornosti sodelujočih deležnikov. Načelo delitve oblasti iz 3. člena Ustave RS zamejuje instrumente sodelovanja v okviru izvršilne veje oblasti, medtem ko načelo samostojnosti lokalnih skupnosti iz 9. člena varuje avtonomijo občin pri izvrševanju njenih izvirnih nalog.¹²⁴ V praksi to pomeni, da je dopustno vse, kar izboljša izvedbo že podeljenih pristojnosti, ni pa dopustno ustvarjanje novih materialnih pooblastil ali obhod procesnih garancij s sklicevanjem na sodelovanje.

5.3 Izkušnje drugih inšpekcijskih služb z institutom sodelovanja

Zavedanje pomena sodelovanja z javnostjo oziroma sodelovanja z drugimi organi, tako v okviru ZIN kot specialnimi zakoni različnih inšpekcij, je dejansko zavedanje pomena načela dobre javne uprave. Omenjeno se z namenom dopolnitve določb ZIN odraža v posameznih novejših specialnih zakonih inšpekcij, s katerimi se želi predvsem okrepiti sodelovanje in obveščanje javnosti. Izvajanje aktivnosti sodelovanja je tako usmerjeno zlasti k večji učinkovitosti dela organa in zagotavljanju javnega interesa.

Primeroma tako ZID-1 v 5. členu določa sodelovanje z zainteresirano javnostjo in drugimi organi, pri čemer je določeno, da: »(1) Inšpektorat pri svojem delu sodeluje z državnimi organi ter drugimi javnimi in zasebnimi subjekti, ki delujejo na področjih iz pristojnosti inšpektorata, kot tudi s sindikalnimi oziroma strokovnimi združenji delavcev in združenji delodajalcev. (2) Inšpektorat sodeluje tudi z raziskovalnimi in izobraževalnimi organizacijami ter s strokovnjaki na področju dela.« Določbe zakona so namenjene formalizirani

¹²³ Načelo najmanjšega obsega podatkov določa, da morajo biti osebni podatki, ki se obdelujejo, ustrezni, relevantni in omejeni na to, kar je potrebno za namene, za katere se obdelujejo. Več o tem tudi mnenje Informacijskega pooblaščenca, št. 07121-1/2024/913 z dne 7. 8. 2024, in v Prelesnik (ur.), 2024.

¹²⁴ Glej komentar k 3. in 9. členu Ustave RS v Avbelj, M. (ur.), 2019.

obliki sodelovanja tako z organi državne uprave, kot tudi subjekti, ki so neposredno udeleženi v različnih postopkih oziroma procesih dela inšpektorata.

Podobno tudi ZZdrl v 5. členu določa, da »Organ, ki opravlja inšpekcijo pri svojem delu sodeluje z drugimi upravnimi organi in organizacijami, zdravstvenimi zavodi, drugimi strokovnimi organizacijami ter drugimi javnimi zavodi, zlasti s tistimi, ki delujejo na področju varovanja zdravja ljudi. Pri izvajanju inšpekcijskega nadzora zagotavljata strokovno podporo Nacionalni inštitut za javno zdravje in Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano. Laboratorijske analize oziroma preiskave v okviru programov inšpekcijskega nadzora, ki ga izvaja organ, ki opravlja inšpekcijo, opravljajo akreditirani laboratoriji, ki jih imenuje minister, pristojen za zdravje. Merila za oblikovanje cen laboratorijskih analiz oziroma preiskav iz prejšnjega odstavka predpiše minister s pravilnikom.« Določbe ZZdrl sledijo enaki razlagi kot določbe ZID-1, kjer se stremi k ozaveščanju javnosti z namenom največje zaščite in koristi javnega interesa kot tudi pravnih in fizičnih oseb. Iz letnih poročil IRSD¹²⁵ in ZIRS¹²⁶ izhaja, da se z različnimi oblikami sodelovanja z deležniki zasleduje učinkovitost dela organa.

V RS inšpekcijski organi praviloma nimajo svojih specialnih zakonov, ki bi celovito urejali njihovo delovanje. Njihove naloge, pooblastila in ukrepe tako določa ZIN oziroma posamezni materialni predpisi. V zvezi s tem je mogoče ugotoviti, da so določbe ZIN splošne in mestoma ne sledijo sodobnim usmeritvam, ki poudarjajo dolžnost sodelovanja in partnerski odnos med zavezanci in inšpekcijskimi organi. Posamezni materialni predpisi teh določb praviloma ne vsebujejo, zato ima obravnavana določba poseben pomen tako za področje šolskega inšpekcijskega nadzora kot tudi za širši razvoj upravne kulture.

5.4 Sodelovanje kot konstitutivno načelo delovanja šolske inšpekcije

Peti člen ZSoli-1 predstavlja eno od temeljnih sistemskih novosti nove zakonske ureditve in kaže na paradigmatski premik od tradicionalno hierarhičnega, enostranskega pristopa k inšpekcijskemu nadzoru k sodelovalnemu modelu javnega upravljanja. Določba je sistematsko uvrščena v poglavje o splošnih določbah, kar nakazuje na njen temeljni pomen za celotno konceptualno arhitekturo novega zakona. V teoriji upravnega prava gre za konkretizacijo načela sodelovalnega upravljanja (ang. *collaborative governance*), ki predstavlja eno od ključnih značilnosti sodobne javne uprave.¹²⁷

¹²⁵ Glej več v Poročilo o delu Inšpektorata RS za delo v letu 2024, [Porocilo-o-delu-IRSD-za-letu-2024.pdf](#). V poročilu ZIRS poudarja sodelovanje z različnimi državnimi organi v RS, kot tudi sodelovanje s tujimi organi in organizacijami.

¹²⁶ Glej več v Poročilo o delu ZIRS 2024, [Porocilo-o-delu-ZIRS-2024-splet.docx](#). Sedmo poglavje je v celoti namenjeno različnim oblikam sodelovanja, ki ga ZIRS pri svojem delu izvaja.

¹²⁷ Prim. Ansell in Gash, 2008, ki konceptualizirata sodelovalno upravljanje kot strukturiran, ponavljajoč se proces skupnega odločanja med javnimi in zasebnimi akterji, utemeljen na vključujoči participaciji, skupni definiciji problema in postopnem grajenju zaupanja. Glej tudi Maulana in Dečman, 2023, ki s sistematičnim pregledom literature potrjujejo trajno relevantnost koncepta in nakazujeta ključne raziskovalne smeri v obdobju digitalne transformacije.

Umestitev te določbe med splošne določbe ni naključna, temveč odraža namero zakonodajalca, da sodelovanje ne predstavlja zgolj instrumentalne, stranske aktivnosti inšpektorata, temveč eno od temeljnih vodil njegovega delovanja. To je posebej pomembno v luči kompleksnosti sodobnih izzivov vzgojno-izobraževalnega sistema, ki zahtevajo koordiniran, multisektorski odziv različnih institucionalnih akterjev pri naslavljanju raznolikih vprašanj, med drugim pedagoških, socialnih in pravnih, povezanih z digitalizacijo izobraževanja, obvladovanjem pandemij, varnosti, enakih možnosti v izobraževanju ter zagotavljanjem kakovosti v vse bolj diverzificiranem izobraževalnem sistemu.

Prejšnji ZSoll sodelovanja ni koncipiral kot vodilnega načela delovanja inšpektorata, temveč ga je urejal precej ozko in pretežno reaktivno. Izrecno je predvidel le sodelovanje z drugimi inšpekcijami (3. člen ZSoll), druga razmerja z akterji pa so nastopala posredno in vezano na posamezna procesna opravila: strokovno (neinstitucionalno) sodelovanje prek izvedencev (7.-8. člen ZSoll), obveščanje ustanovitelja pri ponovnem nadzoru (17. člen ZSoll) ter odstopanje zadev oziroma predlaganje ukrepov pristojnim organom (14.b člen ZSoll). Takšna ureditev je sodelovanje zreducirala na *ad hoc* korake v konkretnem postopku in ga ni normativno povezala z načrtovanjem, izvedbo in evalvacijo nadzora.

V širšem kontekstu razvoja javnega upravljanja konceptualni zasuk novega zakona, tj. od stroge kontrole k bolj preventivnemu in opolnomočajočemu razumevanju nadzora, pomeni odmik od weberjanskega modela birokratske organizacije, utemeljenega na hierarhiji, specializaciji in formalizaciji postopkov. Premik nakazuje prehod k bolj fleksibilnim in prilagodljivim oblikam upravljanja, ki jih literatura pogosto opredeljuje kot postbirokratske ali mrežne organizacijske modele.¹²⁸ Sodelovanje, kot ga opredeljuje 5. člen, tako ni zgolj operativno orodje koordinacije, temveč pomeni temeljno preusmeritev vloge šolske inšpekcije, kjer se namesto tradicionalne logike ukazovanja in nadzora (ang. *command-and-control*) vzpostavlja spodbujevalna oziroma podporna funkcija (ang. *enabling function*), v kateri inšpekcija deluje kot posrednik, usklajevalec in povezovalec različnih akterjev (od državnih do lokalnih organov kot tudi številnimi nedržavnimi akterji, kot so starševske organizacije, sindikati, strokovna združenja itd.; glej tudi uvodno razpravo tega komentarja). Zasnova takšne ureditve delovanja inšpektorata omogoča, da inšpekcija ne nastopa zgolj kot represivni organ, temveč kot dejavnik celovitega upravljanja sistema, ki s povezovanjem in sodelovanjem prispeva k uresničevanju ciljev javnega interesa na področju vzgoje in izobraževanja.

Prvi odstavek omenjenega člena je z vidika razvoja sistema, doprinosu h kakovosti na področju zakonodaje in z vidika družbene odgovornosti IRSŠol temeljen, saj zgolj s proaktivnim delovanjem in s sodelovanjem šolska inšpekcija lahko prispeva k razvoju sistema. Iz obravnavane določbe tako izhaja razvojni in preventivni namen delovanja

¹²⁸ Literatura dosledno nakazuje premik od hierarhičnega k bolj prožnim, mrežnim in postbirokratskim oblikam upravljanja, tudi na področju šolskih inšpekcij, kjer se uveljavljajo policentrični modeli presojanja kakovosti. Prim. Kanon, 2023, Ozmen, 2013, Gardezi idr., 2023, Janssens in Ehren, 2016, Ehren idr., 2017.

šolske inšpekcije, kar nenazadnje celoten sistem, predvsem pa zavezanci od nje pričakujejo, torej sistem, ki bo odziven, povezovalen in sodelovalen.¹²⁹ Zakonodajalec je pri tem členu najverjetneje zasledoval temeljni namen, enako kot tudi pri ZID-1 in ZZdrl, formalizirati, da se s subjekti, ki delujejo na področju vzgoje in izobraževanja, ne srečujejo zgolj v okviru inšpekcijskih nadzorov ali postopkov sistemskih pregledov, temveč tudi v drugih oblikah.

Na področju vzgoje in izobraževanja deluje poleg resornega ministrstva več strokovnih javnih zavodov, strokovnih združenj (različna združenja ravnateljev), interesnih združenj (sindikati, združenja svetov staršev, učiteljev), ki v okviru svojega delovanja pripravljajo različne (strokovne) aktivnosti z vsebinami organizacije in delovanja vzgojno-izobraževalnih zavodov. IRSŠol pri svojem delu zasleduje sodelovalen pristop, zlasti pri razumevanju in izvajanju nalog nadzora, ter si prizadeva za odprto izmenjavo strokovnih pogledov in izkušenj v zvezi z nadzorovanimi področji ter za večjo skladnost praks med vzgojno-izobraževalnimi zavodi in organom nadzora.¹³⁰ Temeljni namen takšnega pristopa je ozaveščanje in opolnomočenje širšega kroga deležnikov glede dolžnosti ravnanj, ki pomenijo ali bi lahko pomenila kršitev predpisov. Hkrati se na ta način omogoča hitrejša in učinkovitejša izmenjava strokovnih stališč znotraj sistema vzgoje in izobraževanja, kar prispeva k njegovemu stalnemu razvoju, napredku in večji kakovosti javnega šolstva.

5.5 Problemska analiza prvega odstavka – struktura in dimenzije sodelovanja

Prvi odstavek vzpostavlja strukturo institucionalnega sodelovanja, ki vključuje tri glavne kategorije subjektov: državne organe, organe samoupravne lokalne skupnosti ter druge javne in zasebne subjekte, strokovnjake ter strokovna in interesna združenja. Ta kategorizacija ni zgolj taksonomska, temveč odraža različne pravne režime in načine delovanja, ki jih morajo inšpektorji ob sodelovanju biti sposobni prepoznati in ustrezno obravnavati.

Sodelovanje z državnimi organi v okviru izvršilne oblasti je pretežno medresorska koordinacija, v kateri šolska inšpekcija deluje kot vozlišče upravljalvske mreže: vertikalno se usklajuje z ministrstvom za vzgojo in izobraževanje kot nosilcem politike, horizontalno pa z drugimi resorji (npr. za zdravje pri varovanju zdravja učencev, za notranje zadeve pri varnosti objektov in udeležencev itd.) ter z vladnimi službami in agencijami. Operativno to poteka v treh prepoznavnih koordinacijskih režimih: (i) pravno utemeljena, namensko omejena in dokumentirana izmenjava uradnih informacij, ki izvirajo iz nadzora in sistemskih pregledov (glej komentar k 9. in 32. členu tega zakona); (ii) postopkovno usklajevanje prek skupnih metodologij, protokolov obravnave primerov in dogovorjenih medinstitucionalnih rokov; ter (iii) skupno načrtovanje in izvedba ukrepov; od delovnih

¹²⁹ Več o tem Kovač v Slokan, Kečanović in Logaj (2020), str. 220–222. Glej tudi Slokan (ur.), 2020, str. 65–66.

¹³⁰ Več o tem tudi na spletni strani IRSŠol pod poglavje Vizija in Poslanstvo.

skupin in preventivnih akcij do usklajenega nadzorstvenega ukrepanja, kadar to terjata preplet pristojnosti. Takšna mrežna zasnova praviloma izboljša usklajenost ukrepov in zmanjšuje stroške koordinacije, pri čemer materialna pooblastila in odgovornosti ostanejo jasno razmejena, saj vsak organ odloča znotraj svojih zakonsko določenih pristojnosti. V teoriji tovrstno postopanje ustreza modelu mrežnega upravljanja in t. i. vsevladnemu pristopu¹³¹ (ang. *network governance; whole-of-government approach*), ki poudarjata premagovanje organizacijskih silosov, standardizacijo vmesnikov med institucijami in koordinirano izvajanje javnih politik ob hkratnem spoštovanju pravnih omejitev posameznih nosilcev oblasti.

Posebej kompleksno je razmerje do drugih inšpekcijskih služb, kjer gre za specifično obliko horizontalnega sodelovanja med funkcionalno sorodnimi organi. Tu se postavlja vprašanje razmejevanja pristojnosti in koordinacije postopkov, kar lahko v praksi vodi v kompetenčne spore ali podvajanje nadzornih aktivnosti. Na primer pri nadzoru nad šolskim prehranjevanjem lahko pride do prekrivanja pristojnosti med IRSŠol in zdravstveno oziroma inšpekcijo za varno hrano, pri gradbenih pomanjkljivostih šolskih objektov pa med šolsko in gradbeno inšpekcijo. Sodelovanje z organi samoupravnih lokalnih skupnosti predstavlja implementacijo načela subsidiarnosti, ki zahteva, da se javne naloge opravljajo na najnižji možni upravni ravni, ki lahko zagotovi učinkovito izvedbo. V slovenskem sistemu imajo občine pomembne izvirne pristojnosti na področju osnovnega šolstva (ustanovitelske pravice do osnovnih šol, zagotavljanje osnovnošolskega prostora, financiranje investicij in vzdrževanja itd.) ter predšolske vzgoje (ustanovitelske pravice do vrtcev, sofinanciranje programov itd.). To sodelovanje zahteva spoštovanje avtonomije lokalnih skupnosti in previdno ravnanje med državnim nadzorom in lokalno avtonomijo.

Vključevanje drugih javnih in zasebnih subjektov ter strokovnjakov, kot izvedbena implementacija koncepta sodelovalnega upravljanja,¹³² predstavlja najširšo in teoretsko najzanimivejšo dimenzijo sodelovanja, ki presega tradicionalne meje med javnim in zasebnim sektorjem ter vključuje širši krog družbenih akterjev v procese javnega odločanja. Ta pristop je posebej pomemben na področju vzgoje in izobraževanja, kjer imajo ključno vlogo tudi starševske organizacije, dijaška in študentska predstavništva, sindikati, strokovna združenja ter številne civilno-družbene organizacije.¹³³

¹³¹ V literaturi sta mrežno upravljanje in vsevladni pristop predstavljeni kot dopolnjujoča se načina za bolj usklajeno delovanje javnega sektorja v kompleksnih okoljih. Več o tem tudi Ansell in Gash, 2008, Aoki, Tay in Rawat, 2024, Christensen in Lægreid, 2007.

¹³² Gre za premišljeno oblikovane in vodene procese skupnega delovanja več sektorjev, kjer javni organi z zunanjimi deležniki (npr. javnimi zavodi, lokalnimi skupnostmi, stroko, civilno družbo) usklajeno oblikujejo rešitve, delijo informacije čez organizacijske meje ter gradijo legitimnost in izvedbeno sposobnost politik. Poudarek je na dizajnu sodelovanja (cilji, vloge, pravila), izmenjavi podatkov in znanja ter na diskurzivnih praksah, ki omogočajo skupno razumevanje problemov in poti njihovega reševanja. Prim. Bryson, Crosby in Stone, 2006, Pardo, Gil-Garcia in Luna-Reyes, 2010, Bradford, 2015.

¹³³ Več o tem tudi Fung, 2006.

5.6 Problemska analiza drugega odstavka – obveznost nudenja pomoči

Drugi odstavek 5. člena ZSoli-1 splošno načelo sodelovanja pretvori v jasno in izvršljivo dolžnost nudenja pomoči. Državni organi in javni zavodi, ki delujejo na področju vzgoje in izobraževanja, morajo šolski inšpekciji v zadevah iz njene pristojnosti pomagati v mejah svojih pristojnosti in se na zaprosilo inšpektorja odzvati najpozneje v 30 dneh. Norma učinkuje dvojno, in sicer vsebinsko domet sodelovanja zameji z izrecno zahtevo, da se pomoč nudi »v okviru pristojnosti«, s čimer preprečuje *de facto* prenos nalog ali odločanja na nepristojne akterje ter varuje načelo zakonitosti in razmejitev pristojnosti; procesno pa določba drugega odstavka določi zavezujoč 30-dnevni rok za odziv, ki vzpostavi minimalni standard odzivnosti naslovnega organa. Obveznost pomoči je skladna z ZIN in ZUP: ne spreminja dokaznega bremena ne standarda ugotavljanja dejanskega stanja, temveč zagotavlja pravočasen dostop do informacij in strokovne podpore, potrebnih za zakonito in sorazmerno odločitev v nadzornem postopku. Pri posredovanju podatkov še naprej veljajo omejitve po predpisih o varstvu osebnih podatkov in drugih varovanih tajnostih (glej komentar k 10. členu tega zakona), zato mora biti zaprosilo inšpekcije vsebinsko natančno, ciljno usmerjeno in sorazmerno.

Kadar zaprosilo vključuje posredovanje osebnih podatkov, se sodelovanje izrecno odvija po postopku in pod pogoji, ki jih določa ZVOP-2.¹³⁴ Za osebe javnega sektorja velja, da smejo podatke posredovati le, če je za posredovanje podana veljavna pravna podlaga (6. člen ZVOP-2) in če je vložena zahteva, oblikovana v skladu z 39. in 41. členom ZVOP-2. Zahteva mora jasno vsebovati identifikacijo vlagatelja, navedbo pravne podlage, natančen namen obdelave z utemeljitvijo potrebnosti in primernosti, sklic na zadevo in pristojni organ, opredelitev vrst zahtevanih podatkov ter obliko in način njihovega posredovanja (prvi odstavek 41. člena ZVOP-2). Upravljavec mora na popolno zahtevo odgovoriti najpozneje v 15 dneh bodisi s posredovanjem podatkov bodisi z obrazloženo zavrnitvijo; rok pa se lahko sporazumno tudi podaljša (drugi in tretji odstavek 41. člena ZVOP-2). Pri tem mu organ posreduje le podatke, ki so nujni za doseg izkazanega namena, ter zagotovi ustrezne tehnične in organizacijske varnostne ukrepe pri posredovanju (npr. zaščita posredovanih podatkov z geslom; pošiljanje na varni elektronski naslov). Vsako posredovanje mora biti sledljivo (evidentiranje prejemnika, časa, pravne podlage in namena) ter o posredovanju zagotovljena dvoletna hramba (glej šesti do deveti odstavek 41. člena ZVOP-2). Posredovanje posebnih vrst osebnih podatkov ter podatkov iz 10. člena ZVOP-2 je dopustno le ob izpolnjenih splošnih pogojih in skladno z drugim odstavkom 9. člena Splošne uredbe ali posebnim zakonom (drugi odstavek 39. člena ZVOP-2). Podatki se

¹³⁴ Več v komentarju 39. in 41. člena ZVOP-2 v Prelesnik (2024). Ko gre za posredovanje osebnih podatkov, potrebnih za ugotovitev dejstev v zvezi z vodenjem in odločanjem v upravnem postopku, se kot *lex specialis* določba uporablja zlasti 34.a člen ZUP, po kateri morajo vsi upravljavci zbirk osebnih podatkov, ki razpolagajo s podatki, ki so potrebni za ugotovitev dejstev v zvezi z vodenjem in odločanjem v upravnem postopku, na podlagi obrazložene zahteve organa, brezplačno, najkasneje v roku 15 dni, posredovati zahtevane podatke. Zahteva mora vsebovati navedbo zahtevanih podatkov, pravno podlago za posredovanje, namen njihove uporabe in številko upravne zadeve, za pridobivanje osebnih podatkov iz uradnih evidenc tudi 139. člen ZUP.

praviloma posredujejo brezplačno (tretji odstavek 39. člena ZVOP-2); enako velja, ko osebne podatke na zahtevo organov posreduje zasebni sektor (40. člen ZVOP-2). Kadar pravna podlaga ni izkazana oz. če cilj posredovanja ne bi bil sorazmeren, upravljavec zahtevo lahko zavrne (drugi do četrty odstavek 41. člena ZVOP-2). Kadar bi se lahko isti namen zagotovitve pomoči doseglo tudi na enak učinek z manj invazivnimi metodami (npr. brez posredovanja osebnih podatkov, s posredovanjem agregiranih podatkov), se lahko uporabi tudi metoda anonimizacije ali psevdonimizacije posredovanih podatkov. Zoper zavrnitev posredovanja je možna pritožba na Informacijskega pooblaščenca. ZSoli-1 v drugem odstavku 5. člena tako določa okvirno obveznost sodelovanja in roke odziva, ZVOP-2 pa natančno ureja, kako se to sodelovanje izvaja v praksi, kadar sodelovanje vključuje morebitno posredovanje osebnih podatkov (učencev, učiteljev, staršev in drugih).¹³⁵

Subjekti obveznosti nudenja pomoči so v členu natančno opredeljeni kot »državni organi in javni zavodi, ki delujejo na področju vzgoje in izobraževanja«. Med državne organe spadajo ministrstva (ne le pristojno ministrstvo za vzgojo in izobraževanje, temveč tudi druga, če delujejo na področju vzgoje in izobraževanja), vladne službe, upravne enote, drugi inšpektorati ter drugi organi državne uprave (npr. Informacijski pooblaščenec ali Varuh človekovih pravic). Javni zavodi vključujejo primeroma Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje, Andragoški center Slovenije, Državni izpitni center, javne raziskovalne organizacije, ki delujejo na področju vzgoje in izobraževanja, ter druge specializirane institucije.

Drugi odstavek 5. člena ZSoli-1 zavezuje k nudenju pomoči zgolj državne organe in javne zavode na področju vzgoje in izobraževanja, kjer lokalne samoupravne skupnosti (občine) in zasebni subjekti (tudi koncesionarji) niso neposredni nosilniki te dolžnosti. Takšna razmejitev odraža varovanje ustavno zagotovljene samostojnosti občin ter osredotoča sodelovanje na tiste nosilce javnih pooblastil, pri katerih so praviloma zbrane ključne informacije za izvajanje nadzora. V praksi pa na stičiščih pristojnosti nastajajo vrzeli, zlasti tam, kjer so vzroki neskladij v občinskih nalogah (prostorski, varnostni, investicijski vidiki) ali pri izvajalcih javne službe na podlagi koncesije. V teh primerih se bo šolska inšpekcija za potrebe zagotavljanja pomoči opirala na splošne pravne podlage (ZIN, ZUP tudi ZVOP-2), kar je pravno izvedljivo, vendar načelno manj učinkovito od izrecne zakonske obveznosti sodelovanja po ZSoli-1.

De lege ferenda bi bilo tako smiselno razmisliti o zmerni razširitvi sodelovalne dolžnosti. Za organe lokalne samouprave bi se lahko uvedla jasno omejena, na njihove pristojnosti vezana obveznost pravočasnega odziva; za koncesionarje pa minimalna in natančno opredeljena sodelovalna obveznost, vezana na izvajanje javne službe. Takšna ureditev bi lahko vključevala varovalke sorazmernosti (natančnost in nujnost zaprosil, prepoved prenosa odločanja), sledljivosti (evidentiranje zaprosil in odgovorov) ter varstva osebnih

¹³⁵ Več tudi v mnenju Informacijskega pooblaščenca, št. 07121-1/2023/748 z dne 2. 6. 2023.

podatkov (zakonita pravna podlaga, omejitev namena). S tem bi se okrepila koherenca nadzora in zmanjšala informacijska asimetrija, ne da bi se zabrisale razmejitve odgovornosti. Do takšne dopolnitve zakona lahko inšpekcija te vrzeli blaži z mehkejšimi instrumenti: vključevanjem občin in koncesionarjev v letno načrtovanje medinstitucionalnega sodelovanja, sklenitvijo protokolov o usklajenem postopanju in medsebojni pomoči ter standardizacijo obrazcev za zaprosila (npr. po 41. členu ZVOP-2, 34.a členu ZUP).

Določitev obveznosti kot »pomoč v okviru svojih pristojnosti« odpira dve vprašanji: kaj šteje za »pomoč« in kako natančno je zamejen »okvir pristojnosti«. Pojem pomoči je širok in normativno nedorečen, zato terja razlago po namenu določbe. V jedru zajema omogočanje dostopa do informacij in dokumentacije, posredovanje strokovnih stališč in mnenj, sodelovanje pri usklajevanju ukrepov ter, kjer je to predvideno v pravnih podlagah, izvedbo tehničnih ali organizacijskih dejanj, ki olajšajo ugotavljanje dejanskega stanja. Hkrati pojem ne sega do opravljanja dejanj, ki bi nadomestila pristojnosti šolske inšpekcije ali drugih organov. Drugi del določbe postavlja ključno varovalko; pomoč je dopustna in zahtevana le, če ima naslovni organ za posamezno dejanje jasno pravno podlago v svojih materialnih pooblastilih, s čimer se preprečuje prikrit prenos odločanja ali obhod procesnih jamstev.

Drugi odstavek člena z instrukcijskim rokom nakazuje nujnost nudenja pomoči inšpekciji pri njenem delu. Določen rok za odziv na zaprosilo po pomoči inšpektorata »najpozneje v 30 dneh«¹³⁶ predstavlja splošni časovni okvir, ki uravnava potrebo inšpekcije po pravočasnih informacijah z organizacijskimi zmožnostmi naslovnih organov. Ker gre za najdaljši dopustni rok, se pričakuje sicer hitrejši odziv, kadar je to razumno glede na zahtevnost zaprosila ali tveganja za pravice udeležencev. Vzporedno tudi Uredba o upravnem poslovanju (glej 17. člen UUP) določa dolžnost organov k odgovarjanju na prejete dopise, iz katerih je razvidno, da se pričakuje odgovor. ZSoli-1 v zvezi s tem vzpostavlja vzporedno obveznost, ki je namenjena pridobivanju (strokovnih) informacij, in sicer s strani organov in javnih zavodov, ki delujejo znotraj sistema VIZ. Javni zavodi namreč niso v celotnem okviru svojega dela podvrženi določbam UUP, saj ne opravljajo zgolj aktivnosti v okviru izvajanja javne službe. Pridobljeni podatki lahko za šolsko inšpekcijo pomenijo dodatno pomoč za lažje in kvalitetnejše delo.

Dobro prakso pri nudenju pomoči bi predstavljal delni ali vmesni odgovor, ko je mogoče takoj posredovati bistvene informacije in napovedati nadaljnje korake, ter pisna utemeljitev morebitnega odstopanja od roka. Ker določba ne predvideva posebne sankcije za zamudo, je pomembno, da inšpekcija roke načrtuje sorazmerno in zaprosila strukturira natančno, ciljno in dokazljivo, naslovni organi pa vzpostavijo notranje protokole za prioritizacijo zadev. Ker je učinkovit nadzor pogosto odvisen od sodelovanja drugih organov

¹³⁶ Seveda pa so organi dolžni upoštevati tudi druge roke, določene s posamezno zakonodajo: npr. pri posredovanju osebnih podatkov se uporablja strožja ureditev iz ZVOP-2, ki praviloma predvideva odločitev v 15 dneh od popolne zahteve, z možnostjo podaljšanja po dogovoru.

in javnih zavodov, ki razpolagajo z relevantnimi podatki, ima določba o zagotavljanju pomoči šolski inšpekciji pomembno funkcionalno vlogo. Prispeva k pravočasnemu, ekonomičnemu in usklajenemu izvajanju nalog nadzora ter k večji odzivnosti celotnega sistema.

Peti člen ZSoll-1 v svojem jedru predstavlja premišljen poskus modernizacije sistema inšpekcijskega nadzora na področju vzgoje in izobraževanja. Določba povezuje spoznanja sodobnega javnega upravljanja s specifičnimi potrebami šolskega prostora ter vzpostavlja trdno pravno podlago za prehod v bolj sodelovalni model zagotavljanja kakovosti. Učinkovita uresničitve bo zahtevala načrtno razvijanje podpornih instrumentov, krepitev institucionalnih zmogljivosti in preoblikovanje organizacijskih kultur, ki podpirajo medinstitucionalno delo.

Nadaljnji razvoj bo pokazal, v kolikšni meri bodo slovenske izobraževalne institucije izkoristile potencial nove ureditve. Izkušnje iz primerljivih okolij kažejo, da se koristi sodelovalnih pristopov praviloma uresničujejo postopno, ko se utrdijo zaupanje, rutine in kultura skupnega dela.¹³⁷ Potrebna bosta sistematično spremljanje učinkov na kakovost izobraževanja in pripravljenost na prilagajanje pristopov na podlagi empiričnih spoznanj. Le s takšno povratno zanko bo mogoče normativno ambicijo nove zakonske ureditve prevesti v trajno izboljšanje prakse.

¹³⁷ Prim. Vangen in Huxham, 2003, Kovač, 2000.

II. ORGANIZACIJA

6. člen (glavni inšpektor)

(1) Šolsko inšpekcijo vodi glavni inšpektor.

(2) Za glavnega inšpektorja je lahko imenovan, kdor ima najmanj izobrazbo, pridobljeno po študijskem programu druge stopnje, oziroma izobrazbo, ki ustreza ravni izobrazbe, pridobljene po študijskih programih druge stopnje, in je v skladu z zakonom, ki ureja slovensko ogrodje kvalifikacij, uvrščena na 8. raven slovenskega ogrođa kvalifikacij, deset let pedagoških delovnih izkušenj v vzgoji in izobraževanju ter opravljen strokovni izpit za inšpektorja.

Komentar (Simon Slokan, Rosana Lemut Strle):

6.1 Uvod

Določba predmetnega člena je temeljna določba drugega poglavja zakona, ki ureja organizacijo inšpekcije za šolstvo in vsebinsko ureja pogoje za glavnega inšpektorja, inšpektorje za šolstvo, ureja se načrtovanje in izdelava letnega programa in poročila o delu kot tudi potrebo po zagotavljanju tajnosti vira prijave.

Formalno ureditev položaj glavnega inšpektorja ureja že drugi odstavek 22. člena ZDU-1, ki določa, da se lahko z zakonom ali uredbo določi za položaj predstojnice oziroma predstojnika organa v sestavi namesto naziva direktor uporabi tudi drugačno poimenovanje. Posebno poimenovanje predstojnika inšpekcijskega organa je uredil ZIN,¹³⁸ ki je predstojnika, ki vodi inšpekcijo, poimenoval glavni inšpektor. Pri tem gre za položajno uradniško delovno mesto in glavni inšpektor nima statusa funkcionarja. Po ZJU je položajno delovno mesto delovno mesto z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi, predstojnik pa je oseba, ki vodi delo državnega organa ter izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca. O pravicah in dolžnostih iz delovnega razmerja predstojnika kot glavnega inšpektorja odloča oseba, ki ji je predstojnik odgovoren (tj. resorni minister), še pred tem pa mora osebo med kandidati za mesto glavnega inšpektorja na javnem natečaju za položaj izbrati posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet.¹³⁹ Natečajna komisija uradniškega sveta ugotovi, kateri kandidat izpolnjuje pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj, ter izda kandidatom, ki izpolnjujejo pogoje ter so po svoji strokovni usposobljenosti primerni

¹³⁸ Glej več v Pečarič v Kovač (ur.), 2024, komentar k 9. členu ZIN.

¹³⁹ Četrty odstavek 60. člena ZJU določa, da »Javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet.«

za položaj, ter kandidatom, ki se ne uvrstijo na seznam, poseben sklep. Med temi kandidati, ki vsi izpolnjujejo formalne pogoje za zasedbo položajnega delovnega mesta funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši. Funkcionarju odločitve ni potrebno posebej obrazložiti.

6.2 Vloge in odgovornosti glavnega inšpektorja skozi prizmo ZIN

Vsebinske pristojnosti glavnega inšpektorja ureja 10. člen ZIN,¹⁴⁰ ki določa, da glavni inšpektor vodi in predstavlja inšpektorat, organizira in koordinira delo inšpektorjev ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije. Glavni inšpektor tudi določi letni načrt izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora ter način dodeljevanja zadev posameznim inšpektorjem v skladu s predpisi, ki urejajo upravno poslovanje. Glavni inšpektor mora pristojnemu ministru in Inšpekcijskemu svetu posredovati letna poročila, ki vključujejo zlasti podatke o številu zadev, o času reševanja posamezne zadeve, o spoštovanju rokov pri reševanju posameznih zadev in o realizaciji letnih načrtov dela. Glavni inšpektor lahko namesto poročila iz prejšnjega odstavka predloži pristojnemu ministru in Inšpekcijskemu svetu letno poročilo, izdelano v skladu s posebnim zakonom, če to poročilo vsebuje podatke iz prejšnjega odstavka. Ko inšpekcija deluje znotraj organa, ki ni inšpektorat, pristojnosti glavnega inšpektorja opravlja predstojnik organa.

Iz naslova 10. člena ZIN,¹⁴¹ ki je zapisan v edninski obliki, je mogoče sklepati, da je poudarjena povezovalno-usklajevalna vloga glavnega inšpektorja kot prvega med enakimi (*primus inter pares*): glavni inšpektor vodi in predstavlja inšpektorat, organizira in koordinira delo inšpektorjev ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije. Okvir njegovih pooblastil ni enak (le) pooblastilom ostalih inšpektorjev, ki so določena v petem poglavju ZIN in so vezana na izvajanje inšpekcijskih nadzorov, ampak obsega tudi naloge, ki jih ima vsak predstojnik organa v sestavi. na primer izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca, poročanje resornemu ministru, vodenje, predstavljanje organa navzven, organizacija in koordinacija dela v organu ter s tem povezano določanje letnega načrta izvajanja nalog, način dodeljevanja zadev inšpektorjem, posredovanje letnih poročil pristojnemu ministru in inšpekcijskemu svetu.

Z novelo ZIN-A je bil prvi odstavek 10. člena dopolnjen še s tremi odstavki; glede na temeljno načelo samostojnosti inšpektorjev je bila izrecno dodana pristojnost načina dodeljevanja (ter *a contrario* s tem tudi odvzema) zadev posameznim inšpektorjem v smislu organizacije in spremljanja dela ob upoštevanju predpisov, ki urejajo upravno poslovanje. Če bodo ugotovljene kršitve delovnih obveznosti ali nepravilnosti pri izvajanju nalog, bo glavni inšpektor lahko ukrepal v skladu z zakonom, ki ureja položaj in pravice javnih uslužbencev. Za nekatera področja inšpekcijskega delovanja tudi področni zakoni

¹⁴⁰ Glej komentar k 10. členu ZIN v Kovač (ur.), 2024,

¹⁴¹ Glej več v Pečarič v Kovač (ur.), 2024, str. 292 in nasl.

določajo obveznost priprave in posredovanja letnih poročil, vendar je treba za vsa področja inšpekcijskega nadzora – ne glede na njegovo organiziranost ali ureditev v področnem zakonu – zagotoviti predvsem enotno in redno poročanje ter s tem zagotoviti možnost ukrepanja, kadar bo to potrebno. Pristojno ministrstvo oziroma minister lahko – poleg jasne pravne podlage, ki se nanaša na poročanje v obliki letnih poročil – na podlagi 24. člena ZDU-1 nadzoruje delo inšpektorata oziroma zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi tudi izven letnih poročil in v zvezi z delom inšpektorata ter o vseh pomembnejših vprašanjih s področij njegovega dela (gre torej za delo organa kot celote, za delo na področjih dela in s tem povezanimi pomembnejšimi vprašanji, kar torej ne velja glede posameznih zadev, kjer velja načelo samostojnosti inšpektorjev). Zakon posebej določa obveznost poročanja tako ministru kot tudi inšpekcijskemu svetu, da lahko minister, pristojen za upravo, ki v skladu z zakonom vodi ta svet, Vladi Republike Slovenije posreduje celovita poročila o izvajanju inšpekcijskega nadzora v Republiki Sloveniji v določenem obdobju in če je potrebno predlaga tudi določene ukrepe za učinkovitejše delo.

6.3 Vloge in odgovornosti glavnega inšpektorja skozi prizmo ZSoli-1

Določbe ZSoli-1 sicer naslavlajo glavnega inšpektorja, pri čemer pa v 6. členu ne določa nobenih posebnosti njegovega položaja, ki bi odstopale od ureditve iz ZIN. Glavni inšpektor inšpektorata za šolstvo ima torej vse naloge in pooblastila, kot jih določa splošni inšpekcijski zakon, in nekaj dodatnih – po ZSoli-1.

Kljub temu pa je treba razlagati ZSoli-1 še z vidika vlog, ki so glavnemu inšpektorju za šolstvo neposredno dodeljene v skladu s tem zakonom.

Tako je v okviru 8. člena ZSoli-1¹⁴² jasno razvidno, da letni program dela sprejme glavni inšpektor, ki je tudi odgovoren za njegovo realizacijo. Sprejme ga s soglasjem ministra. Omenjena določba sicer sledi tretjemu odstavku 10. člen ZIN, pri čemer pa določba ZSoli-1 določa potrebo po soglasju ministra za sprejem letnega programa dela, kar glavnega inšpektorja zavezuje, da se predhodno usklajuje in uskladi z ministrom o predvidenih aktivnostih posameznega leta. Dodatna vloga glavnega inšpektorja v okviru ZSoli-1 pa je tudi v obveznosti poročanja ministru, in sicer najmanj enkrat letno oziroma do predvidenega roka.¹⁴³

Ta določba ZSoli-1 ima eno bistvenih vlog glavni inšpektor tudi v okviru inšpekcijskega nadzora (14. člen ZSoli-1)¹⁴⁴ oziroma njegovi uvedbi. Tako je določeno, da se inšpekcijski postopek uvede lahko tudi na podlagi ocene tveganja s strani glavnega inšpektorja, pri čemer so jasno določeni kriteriji. ZIN omenjene določbe ne pozna in gre za specialno določbo tega zakona.

¹⁴² Glej več v komentarju k 8. členu ZSoli-1.

¹⁴³ Glej več v komentarju i k 9. členu ZSoli-1.

¹⁴⁴ Glej več v komentarju k 14. členu ZSoli-1.

6.4 Razlaga določb ZSoll-1

Pri razlagi določb omenjenega člena je smotrno poudariti, da so določbe, ki urejajo pogoje za glavnega inšpektorja, ostale vsebinsko nespremenjene glede na ZSoll.¹⁴⁵ Ustrezno se je popravila zgolj zastarela določba o zahtevani stopnji izobrazbe.

Prvi odstavek tega člena tako določa, kdo vodi šolsko inšpekcijo. Vlogo glavnega inšpektorja je tu treba razumeti v okviru določb 9. in 10. člena ZIN kot tudi specifično po posameznih sklopih ZSoll-1. Gre namreč za vodjo organa v sestavi posameznega ministrstva, ki ima dolžnosti in odgovornosti tudi na drugih organizacijskih, kadrovskih ter finančnih področjih in ne le na področjih nadzora. Zaradi celotne predhodne razlage je potrebno omenjeno določbo, četudi je zelo enoznačna, razumeti zelo široko, saj so pooblastila in naloge glavnega inšpektorja urejene razpršeno, v različnih predpisih in v različnih določbah.

Določbe drugega odstavka 6. člena ZSoll-1 urejajo pogoje za imenovanje glavnega inšpektorja. Za glavnega inšpektorja je lahko imenovan, kdor ima najmanj izobrazbo, pridobljeno po študijskem programu druge stopnje, oziroma izobrazbo, ki ustreza ravni izobrazbe, pridobljene po študijskih programih druge stopnje, in je v skladu z zakonom, ki ureja slovensko ogrodje kvalifikacij, uvrščena na 8. raven slovenskega ogrodja kvalifikacij, deset let pedagoških delovnih izkušenj v vzgoji in izobraževanju ter opravljen strokovni izpit za inšpektorja. Tu gre za kumulativno izpolnjevanje treh temeljnih pogojev, in sicer:

1. ustrezna izobrazba,
2. pedagoške delovne izkušnje,
3. strokovni izpit za inšpektorja.

Strokovna izobrazba se uvršča v okvir 8. ravni slovenskega ogrodja kvalifikacij, pri čemer gre za ekvivalent diplomi druge stopnje (magisterij, pridobljen po magistrskem študijskem programu ali enovitem magistrskem študijskem programu)¹⁴⁶ oziroma višje. Pogoj o pedagoških delovnih izkušnjah se zdi smotrno glede na nadzorovana področja in je bil kot pogoj vsebovan že v ZSoll. Pedagoške izkušnje je v tem kontekstu treba razumeti kot formalno izkazane (pedagoške) izkušnje, vso tisto znanje, spretnosti, razumevanje in veščine, ki jih posameznik pridobi skozi dejansko prakso poučevanja, delovanja na področju vzgoje ali drugih oblik dela z udeleženci vzgojno-izobraževalnega procesa na različnih ravneh izobraževalnih institucij. Tretji zahtevani element je strokovni izpit, ki je splošno zahtevan tudi že po ZIN¹⁴⁷ in predstavlja potrdilo, da je posameznik usposobljen za specifičnosti inšpekcijskega dela, kar se pričakuje tudi za glavnega inšpektorja.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Določbe glavnega inšpektorja so bile v ZSoll urejene v okviru 3. člena.

¹⁴⁶ Povzeto po Shemi Slovensko ogrodje kvalifikacij (SOK).

¹⁴⁷ Glej več v komentarjih k 12.a in 12.b členu ZIN.

¹⁴⁸ Glej tudi sodbo UPRS U 713/2004 z dne 11. 2. 2005.

K določbam ZSoli-1 o izpolnjevanju pogojev v omenjenem členu je treba dodati še, da se za uradnike na položaju, kamor se uvrščajo tudi glavni inšpektorji, zahtevajo še drugi pogoji, kar določa akt o sistematizaciji delovnega mesta kot tudi posamezne določbe ZJU.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Več o tem v 79., 81. in 82. členu ZJU oziroma ustreznim določbam ZJU-1.

7. člen (inšpektorji)

(1) Inšpekcijski nadzor in sistemski pregled samostojno opravlja inšpektor.

(2) Inšpektor je lahko, kdor ima najmanj izobrazbo, pridobljeno po študijskem programu druge stopnje, oziroma izobrazbo, ki ustreza ravni izobrazbe, pridobljeni po študijskih programih druge stopnje, in je v skladu z zakonom, ki ureja slovensko ogrodje kvalifikacij, uvrščena na 8. raven slovenskega ogrodja kvalifikacij, sedem let delovnih izkušenj na pedagoškem, svetovalnem, razvojno-raziskovalnem ali upravnem področju vzgoje in izobraževanja ter opravljen strokovni izpit za inšpektorja.

Komentar (Simon Slokan, Rosana Lemut Strle):

V tem primeru gre za nadaljevanje 6. člena (glej komentar k prejšnjemu členu) tega zakona, pri čemer gre v 6. členu za razjasnitev dejstev, odgovornosti in pogojev za glavnega inšpektorja, v 7. členu pa se je zakonodajalec odločil za določitev pogojev in aktivnosti, ki se nanašajo na položaj inšpektorjev IRSŠol. Predmetna določba v primerjavi z ZSoll ni bila vsebinsko spremenjena.¹⁵⁰

7.1 Pogoji za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora po ZIN

Vloge in odgovornosti oziroma položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev neposredno ureja 12. člen ZIN.¹⁵¹ ZIN določa splošne pogoje za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora. Tako je že v komentarju k omenjenemu členu ZIN določeno, da se člen uporablja zmeraj, ko specialnejši zakon (npr. ZSoll-1) ne določa drugih oziroma posebnih pogojev. Že določbe v ZIN opredeljujejo, da mora imeti inšpektor predpisano izobrazbo v skladu z zakonom, ki ureja sistem javnih uslužbencev. Ob tem mora inšpektor imeti tudi strokovni izpit za inšpektorja in izkazovati ustrezne delovne izkušnje, določene s predpisi, ki urejajo notranjo organizacijo in sistematizacijo v organih državne uprave. Pri tem se kot delovne izkušnje štejejo tiste izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil z opravljanjem del na delovnih mestih, za katera se zahteva ista stopnja izobrazbe, vključno s pripravnštvom v isti stopnji izobrazbe, in delovne izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil z opravljanjem del v organih javne uprave in drugih državnih organih na podobnih delovnih mestih, za katera se zahteva za eno stopnjo nižja izobrazba, razen pripravništva.

Glede na naloge in pristojnosti inšpektorjev je strokovni izpit kot izpit iz specifičnih znanj, potrebnih za opravljanje inšpekcijskega nadzora, razumen pogoj, potreben za izvajanje kakovostnega in učinkovitega nadzora. Ta je tako v javnem interesu kot tudi v interesu prizadetih posameznikov, saj inšpekcijski organ ni odgovoren le za uresničevanje javne

¹⁵⁰ Prim. 4. člen ZSoll.

¹⁵¹ Glej več po Pečarič v Kovač, 2024, komentar k 12. členu ZIN, str. 303 in nasl.

koristi s področja, na katerem se nadzor opravlja, ampak tudi za varovanje interesov za-vezancev in drugih udeležencev v postopku.

Zahtevnejši pogoji za inšpektorja po 12. členu ZIN kot za druge javne uslužbence so do-loženi predvsem zaradi izvrševanja temeljnih načel ZIN. Gre za določbe predvsem v po-vezavi z varovanjem položaja inšpektorjev (14. člen ZIN), omejitvijo opravljanja dejavno-sti (15. člen ZIN, varovanja poslovne in druge tajnosti ter tajnosti vira (16. člen ZIN), posebnimi odgovornostmi inšpektorjev (17. člen ZIN), pooblastili (18.–23. člen ZIN), po-stopkom (24.– 31. člen ZIN), ukrepi (32.–36. člen ZIN) ter tudi neposredno odškodninsko odgovornostjo (37. člen ZIN).

Strožji pogoji so uravnoteženi z večjimi pooblastili, saj sta v razmerju do stranke za moč-nejša pooblastila potrebna več znanja in odgovornost. Poudarjena je samostojnost inš-pekterja, ki naj sam v celoti obravnava konkretno zadevo. Samostojnost pri tem pomeni polna pooblastila, v katera ne sme posegati niti glavni inšpektor ali vodja inšpekcije v konkretni zadevi. Če posamezni inšpektor deluje nezakonito, za kar je posredno odgovo-ren tudi predstojnik, ki mora imeti sistemski vpogled v dokumentacijo katerekoli posa-mezne zadeve, se vprašanje odgovornosti ureja v okviru delovno-pravnih določb (ZJU, ZDR-1).¹⁵² Inšpektor mora torej delovati samostojno – temelj njegovega ravnanja so lahko le Ustava RS in zakoni.

ZIN določa tudi obveznost opravljenega strokovnega izpita, ki pa je specifično urejen v samostojnih določbah (12.a in 12.b člen ZIN).¹⁵³ Ob tem pa se poudarja, da mora posame-znik, ki se zaposli na delovnem mestu inšpektorja, strokovni izpit opraviti v šestih mese-cih od dneva imenovanja za inšpektorja.¹⁵⁴ Inšpektor brez opravljenega izpita ne sme opravljati nalog inšpekcijskega nadzora v celoti, dokler ne izpolni pogojev za opravljanje takega dela. Kljub temu pa tretji odstavek 12. člena ZIN omogoča, da lahko inšpektor opravlja posamezna strokovna dejanja na področju inšpekcijskega nadzora (na primer priprava analiz, informacij), četudi nima strokovnega izpita za inšpektorja. Ta del se po-vezuje tudi s 25. členom ZIN¹⁵⁵, kjer je določeno, da inšpektor ne sme opravljati dejanj v postopku pred izdajo odločbe, če nima opravljenega strokovnega izpita iz upravnega postopka, še manj pa samostojno odločati o postopku, izvajati pooblastila in sprejemati ukrepov iz pristojnosti inšpektorjev.

ZIN določa tudi obvezo izobraževanja in usposabljanja, in sicer na podlagi programa, ki ga predpiše predstojnik. Obveznost izobraževanja in usposabljanja se povezuje z nače-lom strokovnosti (9. člen ZJU), po katerem mora inšpektor (kot tudi drugi javni uslužbenci) izvrševati naloge strokovno, vestno in pravočasno, pri svojem delu ravnati po

¹⁵² Glej več v sodbi VSRS VIII Ips 147/2013 z dne 12. 11. 2013.

¹⁵³ Glej več v Pečarič v Kovač, 2024, razlaga k 12.a in 12.b členu ZIN.

¹⁵⁴ ZIN-B je uredil skrajšanje roka za obvezno opravljen izpit iz enega leta na šest mesecev. Sam skrajšan rok bi naj pospešil izpolnitev pogojev za opravljanje nalog na delovnem mestu inšpektorja.

¹⁵⁵ Glej tudi komentar k 25. členu ZIN v Kovač (ur.), 2024, str. 361 in nasl.

pravih stroke in se v ta namen stalno usposablja in izpopolnjevati. Predvsem se mora izobraževati in usposablja na področjih, kjer so se primerile zakonodajne spremembe področja nadzora posamezne inšpekcije.

7.2 Razlaga pogoji za opravljanje nalog inšpektorja po ZSoll-1

Določbe omenjenega člena so dopolnilne določbe 12. člena ZIN in specialnejše glede izpolnjevanja posebnih pogojev, ki se nanašajo na delovne izkušnje inšpektorjev.

Tako je v prvem odstavku 7. člena ZSoll-1 določeno, da inšpektor samostojno opravlja inšpekcijski nadzor kot tudi sistemski pregled. Zakon je v tem okviru uredil, da nov način dela, ki ga je zakonodajalec poimenoval *sistemski pregled*,¹⁵⁶ izvaja inšpektor – enako kot inšpekcijski nadzor. ZSoll-1 določa, da gre za specifičen proces nadzora, pri katerem pa so še zmeraj potrebna enaka znanja, veščine in izkušnje, seveda pa tudi pooblastila, kot jih inšpektor potrebuje pri siceršnjem inšpekcijskem nadzoru.

Po določbi drugega odstavka 7. člena je za inšpektorja lahko imenovan, kdor ima najmanj izobrazbo, pridobljeno po študijskem programu druge stopnje, oziroma izobrazbo, ki ustreza ravni izobrazbe, pridobljene po študijskih programih druge stopnje, in je v skladu z zakonom, ki ureja slovensko ogrodje kvalifikacij, uvrščena na 8. raven slovenskega ogrodja kvalifikacij, sedem let delovnih izkušenj na pedagoškem, svetovalnem, razvojno-raziskovalnem ali upravnem področju vzgoje in izobraževanja ter opravljen strokovni izpit za inšpektorja. V omenjenem primeru gre za kumulativno izpolnjevanje treh temeljnih pogojev, in sicer:

1. ustrezna izobrazba,
2. strokovne delovne izkušnje,
3. strokovni izpit za inšpektorja.

Strokovna izobrazba se uvršča v okvir 8. ravni slovenskega ogrodja kvalifikacij, pri čemer gre za ekvivalent diplomi druge stopnje (magisterij, pridobljen po magistrskem študijskem programu ali enovitem magistrskem študijskem programu)¹⁵⁷ oziroma višje.

Pogoj sedmih let delovnih izkušenj na pedagoškem, svetovalnem, razvojno-raziskovalnem ali upravnem področju vzgoje in izobraževanja se zdi smotrno glede na področja nadzora. Ob tem pa je treba razumeti, da so omenjene delovne izkušnje širše, kot so delovne izkušnje za glavnega inšpektorja, kjer so neposredno vezane na izvajanje pedagoške dejavnosti. V okviru izkušenj za inšpektorja posamezniki lahko pridobivajo te delovne izkušnje v različnih organih, organizacijah oziroma ustanovah, kjer so vsebine povezane z delovanjem sistema vzgoje in izobraževanja. Kot poudarjeno, gre lahko za

¹⁵⁶ Glej komentar k določbam 29., 30., 31. in 32. člena ZSoll-1.

¹⁵⁷ Povzeto po Shemi Slovensko ogrodje kvalifikacij (SOK).

pedagoški proces, svetovalni, razvojno-raziskovalni, lahko pa tudi za delo na upravnem področju. Odprtost pogojev omogoča tudi večje možnosti izbire ustreznega kadra.

Primerjalno z drugimi inšpekcijami se poudarja, da je šolska inšpekcija ena redkih, ki vztraja na specifičnih pogojih za inšpektorja v povezavi z delovnimi izkušnjami. Posamezne druge inšpekcije morebitni manko strokovnega znanja nadomeščajo z ustreznimi internimi izobraževanji.

Obveznost strokovnega izpita za inšpektorja je bila prenesena iz ZIN. Velja, da je posameznik, ki se zaposli na inšpektoratu za šolstvo, dolžan strokovni izpit za inšpektorja opraviti v roku šestih mesecev od dneva zaposlitve. V primeru neizpolnitve omenjene zakonske obveznosti so izpolnjeni pogoji za prekinitev delovnega razmerja v skladu z delovno zakonodajo.

8. člen (letni program dela)

(1) Za zagotavljanje učinkovitega opravljanja inšpekcijskega nadzora in sistemskih pregledov se sprejme letni program dela, s katerim se načrtujejo in določijo:

1. smernice za delovanje šolske inšpekcije in oblikovanje kriterijev prednosti dela;
2. vsebina, obseg in prednostna področja dela inšpekcijskega nadzora z vidika javnega interesa;
3. vsebina, obseg in čas trajanja sistemskih pregledov ter vrste zavezancev, ki se jih vključi v posamezne sistemske preglede;
4. smernice za vodenje prekrškovnih postopkov;
5. smernice za nudenje strokovne pomoči v skladu s tem zakonom;
6. naloge in oblike medinstitucionalnega in mednarodnega sodelovanja;
7. izobraževanja za inšpektorje;
8. druge vsebine, ki vplivajo na opravljanje nalog šolske inšpekcije, in zagotavljanje ustreznih pogojev dela za zaposlene v šolski inšpekciji.

(2) Letni program dela v soglasju z ministrom, pristojnim za vzgojo in izobraževanje (v nadaljnjem besedilu: minister), sprejme glavni inšpektor najpozneje do konca tekočega koledarskega leta za naslednje koledarsko leto. Glavni inšpektor je odgovoren za organizacijo in izvedbo letnega programa dela.

Komentar (Simon Slokan, Grega Rudolf, Marjanca Šteblaj):

8.1 Normativni okvir o dolžnostih v zvezi z letnim programom

Splošne določbe Ustave RS¹⁵⁸ določajo, da je Republika Slovenija demokratična ter pravna država, čemur sledi, da se morajo vsi pravni akti in aktivnosti državnih organov uskladiti s pravnim redom oziroma se uredijo z zakonom.¹⁵⁹ Pri tem URS neposredno določa, da se organizacija uprave in njene pristojnosti urejajo z zakonom. ZDU-1 tako določa izvršilne naloge uprave, pri čemer jasno razmejuje med upravnim delom državne uprave kot izvršilnim delom,¹⁶⁰ kamor lahko štejemo tudi inšpekcijske službe. Pri tem je zakonodajalec določil, da gre pri inšpekcijskih organih za nadzor nad izvajanjem predpisov ter določil, da je specifičnost dela določena s posebnim zakonom.¹⁶¹

ZDU-1 v 21. členu eksplicitno določa, kdo so organi v sestavi ministrstev, na kakšen način in v okviru katerih nalog se lahko ustanovi upravni organ. 23. člen določa razmerja med

¹⁵⁸ Glej več v Avbelj (ur.), 2019, komentar k 1., 2., 120., 153. členu Ustave.

¹⁵⁹ Glej sodbo VSL I Cp 1117/2010 z dne 12. 5. 2010, ki restriktivno razlaga dolžnost usklajenosti nižjih pravnih aktov z zakonom in/ali USR.

¹⁶⁰ Glej 9. člen ZDU-1.

¹⁶¹ Glej razlago 10. člena ZDU-1. Glej tudi v Kovač (ur.), 2024, zlasti 1. poglavje, kjer je predstavljena sistemska analiza in problematika ureditve in izvajanje inšpekcijskega nadzora v RS in EU, str. 18-23.

ministrstvom in organom v sestavi, pri čemer so jasno določene razmejitve v pristojnosti in seveda tudi dolžnosti oziroma posamezna razmerja. Pri čemer se poudarja, da minister na predlog predstojnika organa v sestavi sprejme program dela, prav tako pa mu lahko da tudi obvezna navodila.¹⁶² Omenjena določba tako jasno razumeje vloge in odgovornosti ter razmerja med ministrstvom (ministrom) in organom v sestavi (predstojnikom).

Temeljna določba oziroma pravna podlaga za ureditev tako temeljnih nalog organa v sestavi, kot njegovega razmerja do ministrstva (posredno tudi do priprave letnega programa dela) prav tako izhaja iz določb 42. člena ZDU-1, kjer je eksplicitno določeno, da naloge organov v sestavi določi Vlada RS z uredbo. Ob tem pa je potrebno razumeti, da je omenjene naloge potrebno implementirati v sam letni program kot tudi v poročilo o delu organa. Uredba o organih v sestavi ministrstev (UOSM) v 8. členu neposredno določa, da je IRSŠol organ v sestavi MVI ter katere so njegove temeljne naloge.¹⁶³

Samo organizacijo inšpekcij določa tudi 8. člen ZIN¹⁶⁴, ki pa daje ministrstvom možnost, da same inšpekcijske organe organizirajo v okviru različnih organizacijskih struktur, pri čemer pa je treba upoštevati temeljno načelo ZIN o načelu samostojnosti in neodvisnosti, kar narava inšpekcijskega dela še posebej določa. Omenjeno načelo naj bi se najlažje uresničevalo skozi samostojno organizacijsko enoto oziroma skozi obliko organa, pri čemer sicer v tretjem odstavku 68. člena ZIN neposredno še zmeraj določa izjemo.¹⁶⁵

Določbe ZIN, ki se navezujejo na dolžnost izdelave letnega programa dela inšpekcij, je najti v drugem odstavku 10. člena ZIN¹⁶⁶, ter s spremembo ZIN-B¹⁶⁷ v samostojnem 11.a členu. Omenjeni določbi je z vidika temeljev člena potrebno obravnavati samostojno. 10. člen ZIN je namreč vezan na vlogo in odgovornost oziroma pristojnost glavnega inšpektorja. Kjer že zaradi edninske oblike naslova člena, lahko sklepamo, da gre za poudarjeno vlogo glavnega inšpektorja. Tako glavni inšpektor vodi in predstavlja inšpekcijo ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije. Okvir njegovih pooblastil ni enak (le) pooblastilom preostalih inšpektorjev, ki so določena tako v petem poglavju ZIN kot tudi v tretjem poglavju ZSolI-1, ampak se nanašajo tudi na pooblastila, ki jih ima vsak predstojnik organa v sestavi (izvrševanje pravic in obveznosti delodajalca, vodenje, organizacija in koordinacija dela ter v tej zvezi načrtovanje letnega načrta, poročanje pristojnemu ministrstvu, predstavljanje organa navzven, itd.).¹⁶⁸ 11.a člen ZIN pa dejansko določa obveznost priprave letnega programa dela

¹⁶² Glej tudi razlago k 28. in 32. členu ZSolI-1, kjer se tudi urejajo razmerja v okviru poročanja in obveznosti do različnih organov oziroma ministrstva. Gre za posebne določbe, ki eksplicitneje določajo dolžnosti inšpektorata v odnosu do ministrstva, pri čemer temeljna razmerja izhajajo iz določil ZDU-1.

¹⁶³ Glej določbo prvega in tretjega odstavka 8. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev.

¹⁶⁴ Glej več v Pečarič v Kovač, 2024, komentar k 8. členu ZIN.

¹⁶⁵ Izjemoma lahko inšpekcija deluje v organu v sestavi ministrstva, ki ni inšpektorat, oziroma v drugem organu, če tako določa poseben zakon ali uredba, tretji odstavek 8. člena ZIN.

¹⁶⁶ Glej več v Pečarič v Kovač, 2024, komentar k 10. členu ZIN.

¹⁶⁷ Uradni list RS, št. 40/14. Glej več tudi v Pečarič v Kovač

(ur): 2024, komentar k 11.a členu ZIN.

¹⁶⁸ Glej več v komentar k 6. členu ZSolI-1.

inšpekcijskih služb. Letni program dela in njegova konkretizacija vsebin na posameznih področjih sta sredstvo za doseg usklajenosti delovanja zavezancev in cilja nadzora ter s tem povečanje učinkovitosti dela.¹⁶⁹

8.2 Namen letnega programa včeraj in danes

Načrtovanje letnih programov dela je nepogrešljiv proces, ki prispeva k učinkovitemu, preglednemu in ciljno usmerjenemu delovanju organizacije. Temelji na različnih teoretičnih pristopih, kot so strateško načrtovanje, upravljanje z rezultati, teorije sodelovanja in sistemski pristopi. Namen takega načrtovanja ni zgolj izpolnitev formalnih zahtev, temveč vzpostavitev podlage za kakovostno in trajnostno delovanje. Teoretični temelji načrtovanja izhajajo iz področij managementa, organizacijskih ved, pedagoškega načrtovanja ter teorije programiranja dela. Po definiciji je letni program dela¹⁷⁰ dokument, ki opredeljuje glavne cilje, naloge, dejavnosti, časovne okvire, nosilce in vire, potrebne za uspešno izvedbo načrtovanih dejavnosti v določenem koledarskem oziroma šolskem letu. Njegov glavni namen je zagotavljanje preglednosti, usklajenosti in učinkovitosti delovanja organizacije oziroma skupine. Ob tem letni programi dela lahko vsebujejo različne elemente, kar je predvsem odvisno od organizacije oziroma subjekta, njegovega poslanstva in vizije.¹⁷¹ Po teoriji *policy cycle*¹⁷² so instrumenti, kot so letni programi, ključni v fazi implementacije politike. Z njimi se opredelijo konkretni ukrepi, roki, odgovorne osebe in kazalniki uspešnosti.

Letni program dela šolske inšpekcije je zasnovan kot *ex ante* instrument planiranja, s katerim se določijo cilji, naloge, obseg nadzorov in druge aktivnosti za prihodnje obdobje. Njegova funkcija pa ni popolna brez vzporednega *ex post* instrumenta, tj. letnega poročila o delu, ki ga predvideva 9. člen ZSoli-1 (glej komentar k temu členu v nadaljevanju). Če letni program predstavlja izhodišče za delo v prihodnjem letu, letno poročilo omogoča presojo dejanske realizacije zastavljenih ciljev, analizo odstopanj ter oblikovanje novih prioritet. Skupaj tvorita enoten cikel načrtovanja, izvajanja in vrednotenja dela inšpekcije, ki krepi preglednost, učinkovitost in odgovornost organa. Takšen pristop je primerljiv z načelom nenehnega izboljševanja kakovosti v javni upravi, ki se pogosto opazarja s ciklom »načrtuj–izvedi–preveri–ukrepaj« (ang. *plan–do–check–act* oz. t. i. PDCA cikel ali Demingov krog).¹⁷³ Glede na zadevni pristop se naloge najprej načrtujejo, nato izvedejo, po izvedbi pa se preverijo glede na dosežene rezultate, pri čemer se na tej

¹⁶⁹ V predlogu ZIN-B pri obrazložitvi 11.a člena je navedeno, da se bo »dosegla večja učinkovitost ter koordinacija izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora z letnim programom dela, ki bo temeljil na vsebini in obsegu rednih nalog nadzora in nalog glede na oceno tveganja za vsa področja pristojnosti inšpektorata ...«

¹⁷⁰ SSKJ program dela, definira kot »skupek nalog, del, ki se določijo za uresničitev«.

¹⁷¹ Več o tem v Musek Lešnik. (2003), str. 159–162.

¹⁷² Glej več v Howlett in Ramesh, 2003, kjer letni program opredeljujeta kot pomembno orodje načrtovanja, izvajanja in spremljanja javnih politik ter upravnih nalog. V skladu s temeljnimi načeli javnih politik se tak dokument uporablja za operacionalizacijo strateških ciljev, zagotavljanje skladnosti z zakonodajo ter učinkovito rabo javnih sredstev.

¹⁷³ Prim. Deming, 1986; Tichnor-Wagner, Wachen, Cannata, Cohen-Vogel, 2017, o trendih nenehnega izboljševanja kakovosti v javni upravi tudi Pollitt in Bouckaert, 2017, in Osborne, 2010.

podlagi kasneje tudi sprejmejo korektivni ukrepi. V javni upravi, zlasti pri inšpekcijah, je tak model posebej relevanten, saj omogoča povezovanje planiranja nadzora (letni program) z evalvacijo izvedenih nalog (letno poročilo) ter s tem uresničevanje načel učinkovitosti, odgovornosti in transparentnosti dela.

8.3 Letni program po ZSoli

Določbe o letnem programu so bile v ZSoli implementirane v drugem poglavju, ki se je nanašalo na organizacijo dela inšpekcije, specifično pa dejansko v splošnem členu (3. člen ZSoli) z naslovom Inšpektorat RS za šolstvo (in šport). Pri čemer je v tretjem odstavku določal, da: *»Glavni inšpektor v soglasju z ministrom, pristojnim za šolstvo in šport (v nadaljnjem besedilu: minister), določi letni program dela inšpektorata in organizira njegovo izvedbo«*. v četrtem odstavku pa je kot dopolnilo prejšnji določbi navedeno, da inšpektorat pri svojem delu sodeluje tudi z drugimi inšpekcijami. So pa določbe o dolžnostih dela v letnem programu navedene tudi v 11. členu, ki opredeljuje vrste nadzora in pri tem določa, da morajo biti redni nadzori načrtovani z letnim programom dela.¹⁷⁴ Sam zakon pa ni določil namenov letnega programa, podrobnejše vsebine oziroma ni določal bistvenih elementov, ki bi bili usmerjeni v učinkovitost dela inšpekcije, kot tudi v okvir lažjega spremljanja in načrtovanja dela.

Sam letni program, skupaj s kriteriji za določitev prioritet dela, IRSŠol objavlja na svoji spletni strani.¹⁷⁵ Ob pregledu vsebin, ki so vključene v letni program dela za leto 2025, je bilo ugotovljeno, da v uvodnih določbah inšpektorat predstavi svoja pooblastila in področja dela, v smernicah pa predstavi dejansko pravno podlago za delovanje, kot tudi usmeritve oziroma predloge ministrstva. V okviru pregleda dela so načrtovane naloge, ki se nanašajo na izvedbo rednih, izrednih in ponovnih nadzorov, kot tudi sodelovanje z izvedenci in delo na področju prekrškov. V naslednjih poglavjih pa so predstavljene različne oblike delovanja, ki lahko pomenijo proaktivno vlogo oziroma delo inšpekcije, ki se kaže tako v strokovni pomoči, kot tudi medinstitucionalnem in mednarodnem sodelovanju. V svojem poglavju so predstavljeni materialni in tehnični pogoji za delo, kot tudi okvir izobraževanja inšpektorjev, v smislu zagotavljanje načela strokovnosti. Dokument je naravnani na koledarsko leto dela inšpekcije in sledi načelom, ki so izhajale iz ZSoli kot tudi ZIN.

8.4 Pregled zakonskih določb o načrtovanju dela drugih inšpekcij

ZID-1 v svojih določbah neposredno ne določa programa dela, zato se konceptualno lahko naveže zgolj na določbe, ki neposredno urejajo dolžnost priprave letnega poročila (7. člen), pri čemer inšpektorat za uspešno realizacijo ciljev, ki jih mora poročati, predhodno pripravi ustrezen letni program. Posredno pa na omenjene določbe vplivajo tudi določbe 6. člena ZID-1, kjer je določeno, da Svet inšpekcije dela spremlja izvajanje

¹⁷⁴ Glej več v 11. členu ZSoli.

¹⁷⁵ Spletna stran IRSŠol je dostopna na: <https://www.gov.si/>.

zakonodaje na področju dela inšpektorata ter sprejema stališča in priporočila za učinkovitejše delo, prav tako pa sprejme tudi stališče do letnega poročila o delu inšpektorata.

IRSD tako za svoje načrtovanje, učinkovitost in zakonitost dela pripravlja Programske usmeritve za delo inšpektorata,¹⁷⁶ ki je dokument, ki je po vsebini dejansko enak letnemu programu dela, tudi s programskimi usmeritvami in načrti za učinkovito delo. V samem zakonu tako ne poznajo posebne določbe, ampak se pri načrtovanju navezujejo na določbe ZIN, ki ureja načrtovanje letnega programa dela.

ZZdrI podobno kot ZID-1 nima specialnih določb o letnem programu. Tudi v omenjenem zakonu dejansko zasledimo samo določbe o letnem poročilu (6. člen). Tako tudi omenjene določbe nakazujejo na subsidiarno upoštevanje 10.a člena ZIN za pripravo letnega programa ZIRS. Pri analiziranju drugih dokumentov zdravstvene inšpekcije, predvsem v letnem poročilu, zasledimo, da poročajo, da so cilje izvajali v skladu z načrtovanjem nalog, vendar samega dokumenta ni.

Večina inšpekcijskih organov v RS za okvir svojega delovanja nima posebnega zakona o delovanju inšpekcije. Tako se subsidiarno uporabljajo določbe ZIN kot tudi drugi predpisi, ki urejajo delovanje državne uprave. Iz načela enakosti lahko poudarimo, da je za lažje spremljanje načrtovanja dela vseh organov sicer lažje, če so določbe in dejavnosti poenotene. Vendar je treba pri tem zasledovati tudi drugi cilj, in sicer načelo transparentnosti, učinkovitosti in strokovnosti, ki ga posamezni organi lažje udeležujejo skozi prizmo specialnega zakona in specifičnih določb.¹⁷⁷

8.5 ZSoli-1 – novi zakon in novi koncept letnega programa

Določba o letnem programu dela šolske inšpekcije ni novost zakona, vendar je z novim zakonom bistveno spremenjena in razširjena. Še vedno velja, da letni program dela sprejme glavni inšpektor v soglasju z resornim ministrom, pri čemer je določen časovni okvir, in sicer, da se program sprejme do konca koledarskega leta za naslednje koledarsko leto. Letni program dela IRSŠol se pripravi za koledarsko leto in ne za obdobje šolskega leta. Za njegovo organizacijo in realizacijo je odgovoren glavni inšpektor.¹⁷⁸

Pri pripravi letnega programa se v praksi pogosto odpirajo vprašanja, kako določiti kriterije prednostnega dela in razmerje med strokovnimi ocenami in političnimi usmeritvami. Zakon sicer določa, da program v soglasju z ministrom sprejme glavni inšpektor, toda ravnotežje med strokovnostjo in politično odgovornostjo ni vedno enostavno. Na eni strani mora inšpektorat na podlagi preteklih ugotovitev, tveganj ter statističnih kazalnikov določiti, katera področja zahtevajo poglobljen nadzor; po drugi strani pa lahko minister izpostavi teme, ki imajo večjo družbeno in/ali politično težo. Takšno prepletanje

¹⁷⁶ Glej več na spletni strani IRSD, <https://www.gov.si/>.

¹⁷⁷ Glej več o raznolikosti in specifičnosti inšpekcij, še posebej IRSŠol, v prvem poglavju omenjenega komentarja.

¹⁷⁸ Glej več v drugi odstavek 8. člena ZSoli-1.

strokovnih in političnih kriterijev odpira dilemo, ali je letni program predvsem tehnični dokument strokovne narave ali pa predstavlja (tudi) instrument izvajanja širše politike nadzora. V praksi gre praviloma za kombinacijo obojega, kar potrjuje, da ima letni program dvojno funkcijo, tj. notranje usmerjanje dela inšpektorata in usklajevanje z javnimi politikami na področju vzgoje in izobraževanja.

Glede same vsebine letnega programa dela zakon določa, da je treba z letnim programom dela določiti:

- (a) *smernice za delovanje šolske inšpekcije in oblikovanje kriterijev prednostnega dela*, pri čemer določbe sledijo temeljnemu ciljem, ki izhajajo iz ZIN kot tudi zasledujejo temeljni cilj delovanja IRSŠol v skladu s tem zakonom. Same smernice so namreč namenjene, da se zagotavlja načelo enakosti kot tudi strokovnosti. Samo enak način dela zagotavlja enakost ter vzporedno zagotavlja vse zagotovljene pravice zavezancev v postopkih. Istočasno pa smernice pomenijo tudi prispevek k strokovnosti, saj inšpektorji, ki poznajo smernice delovanja inšpekcije, tudi lažje in strokovneje opravljajo svoje naloge. V okviru kriterijev prednostnega dela pa je potrebno razumeti, da gre dejansko za dokument, ki je predhodno določal kriterije za določitev prioritet dela, ki jih inšpekcijske službe na podlagi sklepov inšpekcijskega sveta pripravljajo z namenom večjega in učinkovitejšega zagotavljanja javnega interesa, predvsem na področjih, ki zaradi svojih specifik lahko predstavljajo večje tveganje za zagotavljanje pravic v zavodih VIZ. Z določitvijo tveganj in vnosom le-teh v program dela se zagotavlja tudi načelo učinkovite javne uprave, saj se zmanjšuje število vzporednih dokumentov, v preteklosti je namreč IRSŠol, kot tudi druge inšpekcije, omenjeni dokument imel pripravljen kot vzporedni dokument z letnim programom dela. Prav tako pa se kriteriji po tem zakonu uvrščajo na zakonsko raven. V smernice bi bilo smiselno vključiti metodologijo ocenjevanja tveganj (merila, vire podatkov in način točkovanja), tako da so kriteriji prednostnega dela pregledni, preverljivi in primerljivi med leti, s čimer se zagotovi konsistentno odločanje med letom ter jasna povezava med prepoznanimi tveganji in predvidenimi nadzornimi ukrepi;
- (b) *vsebina, obseg in prednostna področja dela inšpekcijskega nadzora z vidika javnega interesa*, pri čemer je namen zakonodajalca, da bo v okviru omenjene določbe že v letni program dela, na podlagi kriterijev prednostnega dela, dejansko tudi že določil ter uredil vsebino, obseg ter tudi druge morebitne posebnosti, ki se nanašajo na samo izvedbo nadzorov. Zasleduje se cilj večje učinkovitosti in ekonomičnosti dela organa, ob zagotavljanju največje javne koristi. V tem delu naj letni program jasno pokaže povezavo med ugotovljenimi tveganji in izborom prednostnih področij, pri čemer naj za ključna področja opredeli pričakovane učinke in osnovne kazalnike uspeha (npr. obseg izvedenih nadzorov na področjih z visokim tveganjem, čas do izvedbe ukrepov, delež ponovljenih kršitev), kar omogoča poznejšo evalvacijo v letnem poročilu (9. člen) in sprotno prilagajanje izvajanja;

- (c) vsebina, obseg in čas trajanja sistemskih pregledov ter vrste zavezancev, ki se jih vključi v posamezne sistemske preglede. Določba je namenjena, da se že pri načrtovanju letnega programa dela pripravijo ustrezni metodološki in organizacijski okvirji, ki so pomembni za uspešno izvedbo sistemskih pregledov.¹⁷⁹ S samim načrtovanjem in poudarjanjem vsebin v tem okviru gre tudi za posredno sistemsko opolnomočenje zavezancev, katera področja so vsebinsko pomembna in jih je treba sistemsko pregledovati in urejati. Sistemskih pregledov zato ne gre razumeti zgolj kot širše zastavljenih posameznih nadzorov, temveč kot orodje za identifikacijo in odpravo strukturnih pomanjkljivosti (npr. kadrovskih pogojev, varnostnih standardov, kakovosti pedagoških procesov), ki presegajo posamične kršitve. Takšna oblika nadzora krepi preventivno funkcijo inšpekcije, saj omogoča, da se na podlagi ugotovitev sprejemajo sistemski ukrepi in oblikujejo podlage za spremembe predpisov ali javnih politik (več o tem v komentarju k 29. členu tega zakona);
- (d) smernice za vodenje prekrškovnih postopkov so namenjene poenotenemu vodenju prekrškovnih postopkov kot tudi poenotenemu izvajanju oziroma izrekanju posameznih vrst prekrškovnih ukrepov. Zakonodajalec želi z določbo doseči cilj, da se z najmilejšimi sredstvi doseže največji učinek, kar je tudi temeljno vodilo kaznovalno-prekrškovnega prava;
- (e) smernice za nudenje strokovne pomoči v skladu s tem zakonom, pri tem gre za formaliziran način razumevanja omenjene funkcije ter zagotavljanje poenotenja med zaposlenimi;¹⁸⁰
- (f) naloge in oblike medinstitucionalnega in mednarodnega sodelovanja, s čimer se želi formalizirati različne oblike sodelovanja z organi in organizacijami, s katerimi na dnevni ravni inšpektorat sodeluje oziroma mora sodelovati. Ključno je, da se poenotijo načini in procesi sodelovanja, le-to pa zagotavlja najvišjo stopnjo odličnosti organa;
- (g) izobraževanja za inšpektorje, s čimer se zagotavlja načelo strokovnosti in samostojnosti. Za zagotavljanje omenjenih načel pa je potrebno imeni sprotne, kontinuirane in ciljno usmerjena izobraževanja, vzporedno pa zagotavljati tudi druge oblike vseživljenjskega izobraževanja, kot so mentorstvo in tutorstvo, kajti tudi to prispeva k učinkovitosti in odličnosti delovanja organa;
- (h) druge vsebine, ki vplivajo na opravljanje nalog šolske inšpekcije in zagotavljanje ustreznih pogojev dela za zaposlene v šolski inšpekciji. Razumemo, da je zakonodajalec želel z omenjeno določbo zagotoviti možnost vnosa in aktivnosti IRSŠol v

¹⁷⁹ Več o sistemskih pregledih glej pri komentarju k 29. členu ZSoli-1.

¹⁸⁰ Glej več tudi v komentarju k 4. členu ZSoli-1.

okvir letnega programa, v kolikor na podlagi različnih dejavnikov ugotovi, da bi bilo smotrno zadeve urediti tudi z letnim programom. Iz teorij organizacijskega vedenja namreč izhaja, da se je organizacija dolžna ves čas prilagajati na spremembe in dejansko ne more biti samo »zaprt« sistem.

ZSolI-1 z določbo o letnem programu dejansko zasleduje trende sodobnega sistema upravljanja organizacij, kjer se pri načrtovanju določijo smernice, naloge, cilji, njihova izvedba, spremljanje kot tudi druge aktivnosti, ki zagotavljajo večjo učinkovitost in profesionalnost institucije. Gre za dopolnjeno oziroma posodobljeno določbo 10.a člena ZIN kot tudi 3. člena ZSolI, ki naj bi bila ena izmed ključnih določb za zagotavljanje uresničitve temeljnega namena samega zakona.

8.6 Vidik javnosti in transparentnosti

Ena od pomembnih razsežnosti letnega programa dela šolske inšpekcije je tudi njegova javna dostopnost. Čeprav se na prvi pogled zdi, da gre predvsem za notranje-organizacijski dokument, namenjen načrtovanju dela inšpektorata, ima program v pravnem redu Republike Slovenije nedvomno pomemben javnopravni pomen. Načelo javnosti kot temeljno vodilo delovanja uprave izhaja iz 6. člena ZDU-1, ki določa, da je uprava dolžna zagotavljati javnost svojega dela, ob upoštevanju omejitev glede varstva osebnih ali tajnih podatkov ter drugih predpisov. Letni program dela je tipičen primer dokumenta, pri katerem se notranje-organizacijska funkcija povezuje z načelom transparentnosti delovanja uprave navzven, zlasti do javnosti in zavezancev.

Objava letnega programa dela ni stvar diskrecijske odločitve organa, temveč gre za zakonsko določeno obveznost, ki izhaja iz ureditve dostopa do informacij javnega značaja. ZDIJZ v prvem odstavku 10. člena določa, da morajo organi proaktivno posredovati v svetovni splet *»programe, strategije, stališča, mnenja in navodila, ki so splošnega pomena ali so pomembna za poslovanje organa s fizičnimi in pravnimi osebami oziroma za odločanje o njihovih pravicah ali obveznostih, študije in druge podobne dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa«*.¹⁸¹ Letni program dela šolske inšpekcije, ki vsebuje strateške usmeritve in prioritete naloge nadzora, nedvomno spada prav v to kategorijo. Gre torej za tipično informacijo javnega značaja, katere objava ni odvisna od konkretne zahteve prosilcev, temveč mora biti omogočena proaktivno že vnaprej na način, ki zagotavlja splošno dostopnost.

Obveznost objave dodatno operacionalizira Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (UPPUIJZ). Ta v 6. členu med dokumente, ki jih organi posredujejo v splet, izrecno uvršča *»strateške usmeritve in prioritete inšpektoratov oziroma inšpekcij, ki izhajajo iz sprejetih letnih programov dela, s katerimi se določi vsebina in obseg izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora«* ter *»strategije, programe in načrte na*

¹⁸¹ Več o tem tudi v komentarju ZDIJZ, glej Pirc Musar (ur.), 2017.

področju delovanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti, oseb javnega prava, nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb«. Letni program dela mora biti tako javno dostopen, saj vsebuje usmeritve splošnega pomena, ki vplivajo na izvrševanje javnih nalog in se neposredno nanašajo na položaj zavezancev ter širše javnosti.

Z objavo letnega programa na spletu se razkriva večplastna funkcija javnosti dokumenta. Prvič, dokument omogoča predvidljivost: zavezanci lahko vnaprej razberejo, katera področja bodo v določenem letu predmet pogostejšega in podrobnejšega nadzora. Drugič, objava krepi legitimnost inšpekcijskih postopkov, saj so odločitve o prioritetah in metodah nadzora sprejete na pregleden način. Tretjič, javnost letnega programa zagotavlja odgovornost organa, ker omogoča strokovni in družbeni nadzor nad usmeritvami, ki jih zasleduje. Nenazadnje transparentnost prispeva k zaupanju javnosti v delo inšpekcije in celotnega sistema uprave.

Objava letnega programa dela šolske inšpekcije ponazarja tudi uresničevanje enega izmed temeljnih konceptov sodobne javne uprave, tj. transparentnosti kot pogoja legitimnosti in odgovornosti javnopravnega delovanja. Teorija namreč poudarja, da preglednost načrtovanja in izvajanja nalog ni zgolj formalna zahteva, temveč krepi zaupanje javnosti, omogoča nadzor nad oblastjo in zagotavlja večjo kakovost javnega upravljanja.¹⁸² V tem smislu letni program dela ne predstavlja le pripomočka za notranje planiranje, temveč deluje kot komunikacijski instrument med inšpektoratom, zavezanci in širšo javnostjo, pri čemer se vzpostavlja rdeča nit med namenom tega člena – zagotoviti učinkovito in strokovno delo inšpekcije – in širšim ciljem pregledne, predvidljive in odgovorne uprave.

¹⁸² Prim. Kovač, 2016b, Dragoš, Kovač, Marseille (ur.), 2019, Kovač, 2000, Virant, 2003.

9. člen (letno poročilo)

(1) Glavni inšpektor poroča ministru o delu šolske inšpekcije najmanj enkrat na leto. Poročilo pripravi najpozneje do 30. aprila za minulo koledarsko leto.

(2) Letno poročilo vsebuje:

- podatke o številu opravljenih inšpekcijskih nadzorov po vrsti zavezanca;
- podatke o ugotovljenih kršitvah in izrečenih ukrepih po vrsti zavezanecv;
- podatke o opravljenih sistemskih pregledih in njihovem številu po vrsti zavezanca;
- oceno realizacije letnega programa dela šolske inšpekcije;
- splošno oceno stanja skladnosti izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja z zakonodajo.

Komentar (Simon Slokan, Grega Rudolf, Marjanca Šteblaj):

9.1 Normativni okvir o dolžnostih v zvezi z letnim poročilom

Glede na določbe Ustave in 21. člena ZDU-1 (glej komentar k prejšnjemu členu) se razmerje med ministrstvom, odgovornim za področne politike, in organom v njegovi sestavi, kot je inšpektorat, ureja tudi s periodičnim poročanjem. ZDU-1 izrecno določa, da ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi, pri čemer lahko minister zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi. Predstojnik organa pa tako ima dolžnost redno ali na posebno zahtevo ministra poročati o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih s področja njegovega dela.¹⁸³

Temeljna pravna podlaga za ureditev nalog organa v sestavi in njegovega razmerja do ministrstva prav tako izhaja iz določb 42. člena ZDU-1, kjer je eksplicitno določeno, da naloge organov v sestavi določi Vlada RS z uredbo. UOSM v 8. členu neposredno določa, da je IRSŠol organ v sestavi MVI in katere so njegove temeljne naloge.¹⁸⁴

Ob tem pa ZDU-1 neposredno ureja tudi druga razmerja in dolžnosti poročanja. 56. in 57. člen namreč urejata razmerja med vlado in ministrstvi, pri čemer določa dolžnost poročanja posameznih ministrstev o svojem delu, izvrševanju zakonov in vseh upravnih nalog. Tako mora ministrstvo vladi poročati tudi o delovanju svojih organov v sestavi.

Splošno dolžnost poročanja ZIN opredeljuje v tretjem odstavku 10. člena ZIN,¹⁸⁵ kjer je določeno, da mora glavni inšpektor pristojnemu ministru in Inšpekcijskemu svetu posredovati letna poročila, ki vključujejo zlasti podatke o številu zadev, o času reševanja posamezne zadeve, o spoštovanju rokov pri reševanju posameznih zadev in o realizaciji letnih

¹⁸³ Glej tudi 24. člen ZDU-1.

¹⁸⁴ Glej določbo prvega in tretjega odstavka 8. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev.

¹⁸⁵ Več Pečarič v Kovač, 2024, komentar k 10. členu ZIN.

načrtov dela. Določbe tretjega odstavka 10. člena ZIN so bile dodane z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN-A)¹⁸⁶, pri čemer je posebej določena obveznost vseh inšpekcijskih služb, da o svojem delu, ki vključuje zlasti podatke o številu in času reševanja zadev, poročajo tako pristojnemu ministrstvu kot tudi Inšpekcijskemu svetu. Za nekatera področja inšpekcijskega dela sicer že področni zakoni določajo obveznost priprave in posredovanja letnih poročil, vendar je z omenjeno določbo zakonodajalec želel poenotiti delo in način poročanja, s katerim bi dejansko zagotovili poenotenost dela inšpekcijskih služb. Zakon ob tem posebej določa obveznost poročanja Inšpekcijskemu svetu in s tem vzpostavlja možnost ministru, pristojnem za upravo, ki vodi Inšpekcijski svet, da Vladi RS posreduje celovito poročilo o izvajanju inšpekcijskega nadzora v RS. Ob upoštevanju določb 9. člena ZIN, ki določajo različne možnosti vodenja posameznih inšpekcijskih služb v smislu različnih organizacijskih oblik, se določbe o poročanju ne spreminjajo in predstavljajo obveznosti vseh inšpekcijskih organov v RS¹⁸⁷. V skladu z omenjeno določbo ZIN Inšpekcijski svet¹⁸⁸ pripravlja skupno poročilo o delu inšpekcijskih organov in o tem poroča Vladi RS.¹⁸⁹

Na podlagi omenjenih splošnih ugotovitev morajo inšpekcijski organi v RS v skladu z ZIN oziroma svojih specialnih zakonov pripraviti letno poročilo o delu. Praviloma gre za vsaj dve različni poročili, pri čemer je eno namenjeno resornemu ministrstvu, drugo pa Inšpekcijskemu svetu.

Obveznost letnega poročanja se tako v pravnem redu pojavlja na več ravneh in s tem tvori jasen hierarhični okvir: (i) na splošni ravni statusa organov v sestavi (po ZDU-1, zlasti 23. in 24. člen), ki določata razmerje med ministrom in predstojnikom ter instrumente nadzora in poročanja; (ii) na ravni splošne ureditve inšpekcij (10. člen ZIN), ki poenoti ključne elemente poročanja in zagotavlja primerljivost med inšpekcijami; ter (iii) kot *lex specialis* v ZSoll-1 (9. člen), ki substancira vsebino in rok letnega poročila za šolsko inšpekcijo. Takšna večplastna ureditev omogoča, da ZDU-1 ministru zagotavlja orodja sprotnega nadzora (*ad hoc* in tematska poročila), ZIN enotne minimalne standarde, 9. člen ZSoll-1 pa natančno in izčrpno določi formalno letno poročilo.

¹⁸⁶ ZIN-A, Uradni list RS, št. 26/07.

¹⁸⁷ Glej Pečarič v Kovač, 2024, komentar k 10. členu ZIN, str. 294.

¹⁸⁸ Inšpekcijski svet je stalno medresorsko delovno telo za medsebojno koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti različnih inšpekcij. Inšpekcijski svet vodi minister, pristojen za upravo, ali oseba, ki jo minister pooblasti. Člani Inšpekcijskega sveta so glavni inšpektorji in predstojniki organov oziroma poslovodni organi oseb javnega prava, v katerih deluje inšpekcija, oziroma osebe, ki jih predstojnik oziroma poslovodni organ pooblasti.

¹⁸⁹ Poročila o delovanju Inšpekcijskega sveta so dostopna na njegovi spletni strani.

9.2 Namen letnega poročila včeraj in danes

Letno poročilo predstavlja celovit pregled poslovanja podjetja, organizacije oziroma organa v določenem časovnem okviru (poslovno leto, koledarsko leto, šolsko leto itd.). Je zraven programa dela, predstavlja temeljni dokument, tako za notranje kot zunanje deležnike (lastnike, vlagatelje, zaposlene, regulatorje itd.) in običajno vključuje različne elemente, ki so bili načrtovani z letnim programom. Poročilo moramo razumeti tudi kot orodje za transparentnost, ki omogoča vpogled v delovanje podjetja. Pri državnih organih gre tudi za element zagotavljanja učinkovite javne uprave. Prav tako je poročilo vir informacij za odločanje, pri čemer vodje na podlagi različnih podatkov morajo presoditi učinkovitost, ustreznost in smotrnost posameznih aktivnosti ter po potrebi prilagoditi druge naloge. V gospodarskih družbah v okviru letnih poročil poročajo o Odsevu uspešnosti in odgovornosti, pri čemer jim podatki prikazujejo, kako uspešno je podjetje, kako uresničuje cilje, ravna s sredstvi in upošteva zakonodajo.

9.3 Ureditev po 2.1 ZSoli

Določbe o letnem poročilu so v ZSoli implementirane v drugem poglavju, ki se je nanašalo na organizacijo dela šolske inšpekcije, specifično pa dejansko v 9. členu ZSoli,¹⁹⁰ z naslovom *»Poročilo glavnega inšpektorja«*. Pri čemer je člen določal sledeče: *»Glavni inšpektor mora najmanj enkrat letno poročati ministru o delu inšpektorata. Poročilo mora vsebovati: – podatke o številu opravljenih inšpekcijskih nadzorov po posameznih vrtcih in šolah, – podatke o ugotovljenih kršitvah in izrečenih ukrepih ter o uresničevanju izrečenih ukrepov in – splošno oceno stanja z vidika spoštovanja zakonitosti in zaščite pravic otrok in udeležencev izobraževanja ter strokovnih delavcev v vrtcih in šolah.«*

Iz določb je razvidno, da je ZSoli jasno določil, katere podatke mora IRSŠol poročati pristojnemu ministrstvu. V prvi alineji je tako določeno, da se pripravijo podatki o številu opravljenih inšpekcijskih nadzorov po posameznih vrtcih in šolah (zavezancih), pri čemer pa ni bila eksplicitno določena vrsta nadzora (redni, izredni, ponovni). Druga alineja določa, da se poroča o številu ugotovljenih kršitev in izrečenih ukrepov. Zadnja alineja pa določa, da se poda splošna ocena stanja z vidika spoštovanja zakonitosti in zaščite pravic otrok in udeležencev izobraževanja ter strokovnih delavcev v zavodih. Pri zadnji alineji se postavlja vprašanje, čemu je bila določba namenjena. Če je to bilo mišljeno z razvojnega vidika kot upravna zanka, ki bi jo ministrstvo upoštevalo pri pripravi sprememb zakonodaje, je bil namen same določbe pozitiven. Ker pa je določba napisana zelo splošno, pa si jo lahko razlagamo, da je vsakokratni pripravljavec poročila lahko subjektivno podal oceno stanja, istočasno pa je lahko ministrstvo zadeve spregledalo in se ni oziralo na omenjeno splošno oceno. Tako bi bilo smotrno, da bi se upoštevale splošne nomotehnične smernice, ki jasno določajo, da morajo biti same določbe pripravljene na način, da se jasno izrazi jasnost namena, smoter in konkretizacija vsebine.

¹⁹⁰ Glej 9. člen ZSoli.

IRŠŠol na uradni spletni strani sprotno objavlja letna poročila, ki so pripravljena v skladu z določbami ZIN in ZSoli. Pri tem za čas do leta 2022 velja, da so poročila pripravljena zelo tehnično, kar pomeni, da ni nekih širših vsebinskih razlag posameznih aktivnosti in ukrepov. Z letoma 2023 in 2024 pa je zadeva spremenjena tudi v okviru delovanja novega koncepta IRŠŠol, tako da iz poročil izhajajo širše razlage ugotovitev s predlogi sprememb – kot opolnomočenost sistema in namena zagotavljanja upravne oziroma regulatorne zanke.

9.4 Ureditev po ZSoli-1 – predstavitev določb in njen namen

Določba o letnem poročilu ni novost, vendar je z novim zakonom nekoliko spremenjena in razširjena. Tako je že v prvem odstavku bistvena novost, saj je neposredno določen časovni okvir, do kdaj mora glavni inšpektor poročati ministru, in sicer najpozneje do 30. aprila tekočega leta za minulo koledarsko leto. 9. člen ZSoli-1 določa, da mora glavni inšpektor ministru poročati najmanj enkrat letno, pri čemer je rok določen do 30. aprila za preteklo koledarsko leto. Določbe 23. in 24. člena ZDU-1 pa urejajo širše razmerje med ministrom in organom v sestavi: minister lahko organu daje usmeritve in obvezna navodila za delo, poleg tega pa lahko tudi zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem nalog organa. To pomeni, da lahko minister naloži tudi pripravo tematskih oziroma vmesnih (*internih*) poročil, kadar je to potrebno za sprotni nadzor nad delom inšpekcije. Vendar pa se takšne zahteve nanašajo na posamične informacije ali t. i. *ad hoc* poročanja in ne predstavljajo pravne podlage za pripravo dodatnih »letnih poročil« v smislu formalne obveznosti, ki jo ureja 9. člen ZSoli-1. Ta člen tako izčrpno določa le eno obveznost priprave letnega poročila, medtem ko ZDU-1 ministru omogoča instrument sprotnega nadzora, ne pa podvajanja formalnih poročil. Poročila po 31. in 32. členu ZSoli-1¹⁹¹ tudi niso enaka poročilu iz 9. člena, saj gre tam za specifično poročanje o neposrednih aktivnostih v konkretnih primerih.

Drugi odstavek omenjenega člena določa vsebino, ki mora biti v letnem poročilu. Tako je neposredno navedeno, da mora poročilo vsebovati:

- (a) *podatke o številu opravljenih inšpekcijskih nadzorov po vrsti zavezanca.* Podatki o vrsti zavezanca bodo neposredno pripomogli, da se bo lažje spremljalo in evalviralo celotno vertikalno sistema vzgoje in izobraževanja ter izvajalo primerjave med vrstami zavezancev, pri čemer se določba neposredno nanaša na 2. člen ZSoli-1, pri tem pa gre za podatke o številu opravljenih nadzorov, ki se bodo nanašali na prioritarno področje dela inšpekcije in ne na vse aktivnosti inšpektorata. Sistemski pregledi so namreč vključeni v točko (c) omenjenega poročila;
- (b) *podatke o ugotovljenih kršitvah in izrečenih ukrepih po vrsti zavezancev.* Gre za podatke, ki se bodo nanašali na točko (a) omenjenega poročila, in sicer ugotovljene kršitve in ukrepi po vrsti zavezancev, ugotovljenih v okviru inšpekcijskega

¹⁹¹ Glej več v komentarju k 31. in 32. členu ZSoli-1.

nadzora (prioritetnega dela). Sami podatki se bodo analizirali oziroma spremljali predvsem z vidika ugotavljanja, kjer se pojavljajo kršitve prioritetnih področij;

- (c) *podatke o opravljenih sistemskih pregledih in njihovem številu po vrsti zavezanca.* Omenjeni podatki se bodo nanašali na področja, ukrepe in aktivnosti, ki se bodo ugotovili v okviru sistemskih pregledov, kjer se bodo upoštevali tudi podatki o samih zavezancih. Sistemski pregledi so namenjeni ugotavljanju dejanskega stanja tako na ravni kršitev kot tudi dobrih praks zavezancev, kar mora biti delno razvidno tudi iz omenjenega poročila in ne zgolj iz poročila po 32. členu ZSoli-1;
- (d) *oceno realizacije letnega programa dela šolske inšpekcije.* Ocena realizacije je temeljna določba v smislu načela dobre uprave, kjer se ocenjuje sama učinkovitost, preglednost in transparentnost organa. Realizacija zastavljenih ciljev ter prilagajanja ukrepov je temelj delovanja vsake organizacije. Določba v organizacijskem smislu pomeni zavezanost k razvoju in zagotavljanju učinkovitosti ter strokovnosti organa. Ker ocena realizacije letnega programa predstavlja jedro evalvacije, naj letno poročilo jasno pokaže povezavo med postavljenimi cilji (glej komentar k 8. členu ZSoli-1), izvedenimi aktivnostmi in doseženimi rezultati ter učinki, morebitna odstopanja in razloge zanje ter korektivne ukrepe za naslednje obdobje. Dodatno bi tudi vključitev kratkega metodološkega pojasnila (viri podatkov, definicije in omejitve kazalnikov) okrepila sledljivost in omogočila primerljivost med leti ter javno razumljivost poročila;
- (e) *splošno oceno stanja skladnosti izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja s predpisi.* Določba mora stremeti k razvojnim načelom dobre in učinkovite javne uprave, kjer bo na podlagi podatkov podala realno oceno stanja s predlogi izboljšanja. Namen določbe je v skladu z namenom omenjenega zakona, opolnomočenost in evalvacija sistema ter na podlagi podatkov zagotavljanje ustrezne upravne zanke, kjer se zakonodaja spreminja na podlagi izkušenj in potreb samega sistema. Ocena mora tako temeljiti na podatkih iz nadzorov in sistemskih pregledov ter naj poleg ugotovitev vključuje tudi povzetek vzorcev kršitev, dobrih praks in tveganj. Ta del letnega poročila tako služi kot izhodišče za upravno zanko, tj. oblikovanje strokovno utemeljenih priporočil za normativne izboljšave (nomotehnične spremembe, prilagoditve podzakonskih aktov, smernic in metodologij), ki jih ministristvo lahko uporabi pri načrtovanju politik in morebitnih zakonodajnih popravkov. S tem letno poročilo preseže zgolj deskriptivno funkcijo in postane razvojni instrument upravljanja kakovosti v sistemu.

Letno poročilo mora postati učinkovito orodje, s katerim se predstavijo realni podatki, dosežki, možnosti in predlogi za izboljšanje sistema – tako na sistemskem kot operativnem nivoju. Dokumenti, ki so namenjeni zgolj izpolnjevanju zakonskih norm, nimajo pa

vsebinske teže, dejansko predstavljajo samo administrativno obremenitev organa. Zavedanje namena in odgovornosti omenjenih dokumentov je zato ključno za zagotovitev učinkovitega, kakovostnega in sodobnega sistema. Ker šolsko inšpekcijo kot organ v sestavi vodi predstojnik (glavni inšpektor), ostaja odgovornost za metodološko ustreznost, kakovost in celovitost podatkov v letnem poročilu primarno na predstojniku. To vključuje tudi izbiro in pojasnitev kazalnikov pri opravljenih nadzorih in sistemskih pregledih ter zagotavljanje, da poročilo zvesto odraža realizacijo letnega programa.

Čeprav je letno poročilo primarno namenjeno ministru kot nosilcu politične odgovornosti, ima – podobno kot letni program – tudi javnopravno razsežnost (glej komentar k prejšnjemu členu). ZDIJZ utemeljuje proaktivno objavo dokumentov splošnega pomena, UPPUIJZ pa to operacionalizira tako, da med informacije, ki jih organi posredujejo v svetovni splet, uvršča tudi letna poročila o delu (6. točka, prvega odstavka 6. člena ZDIJZ) ter strateške dokumente z delovnega področja organa. Od tu izhaja pričakovanje, da je letno poročilo IRSŠol dostopno na spletu, brezplačno, v uporabniku prijazni obliki in z osnovnimi metapodatki (npr. oznaka leta, datum objave, sklic na letni program). Javna objava krepi sledljivost med *ex ante* cilji in *ex post* rezultati, omogoča strokovni in družbeni nadzor nad delom inšpekcije ter podpira načeli preglednosti in odgovornosti, ki sta ključni pri delovanju uprave. V tem smislu letno poročilo deluje kot dopolnilo letnemu programu: skupaj tvorita celoto, ki omogoča sledljivost ciljev, njihove realizacije ter posledične odgovornosti šolske inšpekcije. Zaradi morebitnih občutljivih vsebin se praviloma v poročilu uporablja agregirane podatke in opisne analize, ki ne omogočajo identifikacije posameznikov, pri čemer se spoštuje področno varstvo osebnih podatkov.

10. člen (tajnost)

(1) Vsi zaposleni v šolski inšpekciji morajo varovati poslovno skrivnost in drugo tajnost, s katero se seznanijo pri svojem delu, ter tajnost vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor. Dolžnost varovanja tajnosti in tajnosti vira prijave velja tudi po prenehanju delovnega razmerja.

(2) Če zaposleni na šolski inšpekciji prekrši določbo o varovanju tajnosti v skladu s tem členom, se to šteje za hujšo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja.

(3) Dolžnost varovanja tajnosti iz tega člena velja tudi za izvedence, imenovane v skladu s tem zakonom.

Komentar (Rosana Lemut Strle, Grega Rudolf):

10.1 Uvod

Zaposleni v šolski inšpekciji so del javnega sektorja, v katerem primarno velja načelo odprtosti do javnosti (32. člen ZJU-1), načelo transparentnosti delovanja in z njim pravila dostopa do informacij javnega značaja po določbah ZDIJZ.¹⁹² Poleg splošnih zavez javnega sektorja pa so šolski inšpektorji kot uradne osebe inšpekcijskega organa po 16. členu ZIN zavezani tudi k varovanju poslovne skrivnosti, druge tajnosti ter tajnosti vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor. Določbe o tajnosti so v ZSoli-1 pravzaprav še nekoliko obširnejše in natančnejše kot v 16. členu ZIN, saj se nanašajo na vse zaposlene, ne samo na inšpektorje.

Šolski inšpektorji so pri svojem delu dolžni varovati tri kategorije zaupnih informacij: (i) poslovno skrivnost, kot je določena z ZPosS, (ii) tajnosti, urejene z ZTP, in (iii) tajnost vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor.¹⁹³

Medtem ko je prve dve obveznosti šolskih inšpektorjev mogoče razumeti in razlagati z opiranjem na področna zakona, ki urejata poslovno skrivnost in tajne podatke, lahko določitev vsebine in obsega varovanja tajnosti vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, v praksi predstavlja precejšen izziv. Tudi šolska inšpekcija inšpekcijske postopke začne in vodi po uradni dolžnosti, kjer pa – podobno kot drugi inšpekcijski organi – tudi šolska inšpekcija prejema številna pisma staršev, učiteljev, dijakov in drugih posameznikov, s katerimi jo ti obveščajo o domnevno spornih ravnanjih zavezancev iz prvega odstavka 2. člena ZSoli-1. Ta pisma ne predstavljajo zahteve za uvedbo inšpekcijskega postopka, temveč zgolj nezavezujoče pobude, v

¹⁹² Glede načela odprtosti javnega sektorja glej Korpič-Horvat, Korade Purg, Kogej Dmitrovič, Šetinc Tekavc (ur.), 2022, Kovač, 2016, Dragoš, Kovač & Marseille, 2019; glede dostopa do informacij javnega značaja glej tudi komentar ZDIJZ, Pirc Musar (ur.), 2017.

¹⁹³ Glej komentar ZIN v Kovač (ur.), 2016, 2024.

zvezi s katerimi lahko na podlagi informacij v njih, šolska inšpekcija po uradni dolžnosti, z namenom varstva javnega interesa, začne in vodi inšpekcijski postopek.

Varovanje poslovne skrivnosti, drugih tajnosti ter tajnosti vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, je dolžnost vsakega šolskega inšpektorja. Ta zaveza velja neposredno po zakonu, zato zanj ni potrebna posebna zahteva imetnika poslovne skrivnosti, tajnega podatka ali vira pobude oziroma prijave. Nedvomno pa je inšpektor zavezan le, če ve oziroma bi moral in mogel vedeti, da določen podatek pomeni poslovno skrivnost po ZPosS, tajni podatek po ZTP ali da gre za vir pobude, prijave oziroma druge informacije, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor.¹⁹⁴

Pri ugotavljanju, ali je šolski inšpektor vedel oziroma bi moral in mogel vedeti, da določen podatek pomeni poslovno skrivnost ali tajni podatek, so v pomoč določbe zakonov, ki urejajo oba instituta. Imetnik poslovne skrivnosti je dolžan razumno ukrepati, da podatke oziroma informacije ohrani kot skrivnost, kar se najpogosteje razlaga z obveznostjo imetnika, da dokumente, ki takšne informacije ali podatke vsebujejo, med drugim tudi vidno označi (2. člen ZPosS). Po določbah ZTP je tajni podatek tisti, ki je (vidno) označen kot tak.¹⁹⁵

Pri vprašanju varovanja vira pobude, prijave, in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, inšpektor nima jasnih zakonskih niti praktičnih meril. Sodno prakso je mogoče razumeti tako, da se bistvo varstva nanaša predvsem na identiteto prijavitelja.¹⁹⁶ Tudi jezikovna razlaga drugega odstavka 16. člena ZIN kaže, da se določba nanaša izključno na subjekt, vir prijave oziroma informacij, ne pa tudi na vsebino prijave. Vendar je z namensko razlago določbe treba razumeti, da se v praksi vsebina prijave varuje posredno, kadar bi njeno razkritje omogočilo identifikacijo prijavitelja. To pomeni, da vsebina prijave sama po sebi res ni samostojen predmet varstva, kot pravilno poudarja sodišče, temveč je varovana le v obsegu, v katerem razkriva, ali bi lahko razkrila identiteto vira. Podatki ali obvestila, ki jih je vir podal, uživajo samostojno varstvo le, če so opredeljeni kot poslovna skrivnost ali tajnost, sicer pa je njihovo varstvo vezano na dolžnost varovanja vira. Najpogosteje se ta vprašanja sicer odpirajo v postopkih dostopa do informacij javnega značaja, kjer je treba skrbno tehtati med pravico javnosti do obveščnosti in dolžnostjo varovanja vira.

¹⁹⁴ Anžič, 2020, str. 853–854 teoretično utemeljuje, da je tajnost v demokratični državi upravičena le pod strogimi pogoji: obstajati morajo jasno pravno opredeljeni interesi, dejanska škoda ob razkritju, formalna označitev podatkov in ustrezni varnostni ukrepi. Opozarja tudi na nevarnost pravno nedoločenih pojmov, kot so »državni interesi«, ki omogočajo preširoko razlago in zlorabe.

¹⁹⁵ Da je oznaka za tajnost konstitutivni element tajnega podatka, izhaja že iz opredelitve pojma »tajni podatek« po prvi alineji 2. člena ZTP.

¹⁹⁶ Sodba UPRS I U 311/2020-20 z dne 21. 9. 2022.

Zaključka, da se varovanje tajnosti vira prijave nanaša na subjekt, ki je informacije dal, tako ne smemo razumeti togo in ozko. Pri presoji, ali informacije razkrivajo tajnost vira prijave, je zato treba skrbno pretehtati celotno vsebino pobude oziroma prijave in ob presoji morebitnega razkritja po določbah ZDIJZ prekriti vse tiste dele dokumenta oziroma dokumentov, iz katerih bi se lahko sklepalo, kdo je pobudnik oziroma prijavitelj. Dokument je namreč lahko napisan na način, da zgolj izvzem osebnega imena oziroma identifikacijskih podatkov subjekta, ki je dokument spisal oziroma poslal, ne omogoča varovanja tajnosti vira prijave. V dokumentu so namreč lahko prisotne številne navezne okoliščine, podatki in informacije, ki se med sabo prepletajo in skupaj omogočajo določljivost pobudnika oziroma prijavitelja, s tem pa razkritje vira prijave.¹⁹⁷

Nadalje bi v primeru zahtev stranke ali stranskega udeleženca oziroma druge osebe z interesom za pregled dokumentov inšpekcijske zadeve, morali slediti sodbi VSRS o tem, da kdaj se inšpekcijski postopek začne, kar je zlasti zapisnik o inšpekcijskem pregledu.¹⁹⁸ Morebitna prijava (še) ne pomeni začetka inšpekcijskega postopka.¹⁹⁹ Po določbi petega odstavka 82. člena ZUP,²⁰⁰ ki ga šolska inšpekcija enako kot ZIN uporablja, če področni zakon (tu ZSolI-1) ne določa drugače, se med drugim ne smejo pregledovati in prepisovati spisi, ki veljajo za zaupne, če je to v nasprotju z javno koristjo ali z opravičeno koristjo kakšne stranke ali koga drugega. Pobuda ali prijava bi se ob zahtevi za pregled spisa, četudi bi jo šolska inšpekcija uvrstila v dokumentacijo zadeve, lahko izločila iz zahteve za pregled zadeve po 82. členu ZUP v povezavi s 5. členom ZSolI-1. Vlagatelju zahteve za pregled dokumentacije zadeve bi se, če bi vztrajal, morebitno lahko omogočil dostop, kot bi ga organ omogočil po določbah ZDIJZ. Če bi do vsebine pobude oziroma prijave po določbah ZDIJZ lahko prišel kdorkoli,²⁰¹ ni razloga, da ne bi pregleda dokumenta v enakem obsegu omogočili tudi stranki, stranskemu udeležencu oziroma drugi osebi z interesom. Ne gre pozabiti, da šolskega inšpektorja zavezujejo tudi določbe ZUP, v zvezi s čimer je dolžan slediti tudi splošnim načelom upravnega postopka, med drugim tudi načelu varstva pravic stranke, ter skladno z njim vlagateljem različnih vlog omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice in pravne koristi, pri tem pa vlagatelja opozoriti, ali bi stranka v postopku imela tudi podlago za uveljavitev kakšne (druge) pravice.²⁰²

¹⁹⁷ Odločba Informacijskega pooblaščenca, št. 090-300/2023 z dne 16. 10. 2023.

¹⁹⁸ Za začetek inšpekcijskega postopka se šteje izvedba vsakega procesnega dejanja, ki je usmerjeno v razjasnitev konkretnega dejanskega stanja in s katerim organ oblastno poseže v pravni položaj zavezanca. To je lahko na primer pošiljanje vabila ali obvestila o najavi nadzora (29. člen ZIN), izvedba ogleda na terenu (sodba VSRS X Ips 775/2006 z dne 21. 5. 2008), zaslišanje priče, postavitve izvedenca ali pa zahteva drugemu organu za posredovanje podatkov (sodba UPRS I U 1609/2013). Takšna dejanja pomenijo vzpostavitev javnopravnega razmerja med organom in posameznikom, zato je treba že od tega trenutka zagotoviti spoštovanje procesnih jamstev, predvsem pravico do izjave in učinkovitega pravnega varstva, prim. tudi Kovač, 2024, str. 186–187.

¹⁹⁹ Prim. sodbo VSRS X Ips 775/2006 z dne 21. 5. 2008, in komentar k 24. členu ZIN, Kerševan v Kovač, 2024, str. 355 in nasl.

²⁰⁰ O razlagi 82. člena glej komentar člena v Kovač, Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga.

²⁰¹ V postopkih dostopa do informacij javnega značaja velja načelo *erga omnes*, kar pomeni, da odločitev učinkuje do vseh, informacija, ki jo organ posreduje enemu prosilcu, mora biti pod enakimi pogoji dostopna tudi vsakomur drugemu, prim. Pirc Musar (ur.), 2017.

²⁰² Prim. 7. člen ZUP in sodbo UPRS III U 117/2015 z dne 12. 2. 2016.

Pomembno je poudariti, da so podatki o viru prijave (subjektu/viru, ki je posredoval informacije o zatrjevani nezakonnosti) osebni podatki v smislu določb Splošne uredbe o varstvu podatkov, če je vir prijave določljiv posameznik. Vir prijave pa uživa varstvo tajnosti tudi, kadar je pravna oseba ali drug poslovni subjekt²⁰³ (npr. samostojni podjetnik, oseba, ki na trgu samostojno opravlja dejavnost kot na primer samostojni kulturni delavec, odvetnik, zdravnik zasebnik). Varstva tajnosti vira prijave tako ne gre poenostavljeno enačiti z varstvom osebnih podatkov. Varstvo tajnosti vira prijave namreč uživa vsak subjekt, ki je »vir prijave«, ne le fizične osebe kot posamezniki.

Nadalje se šolska inšpekcija pri dolžnosti varstva poslovne skrivnosti, drugih tajnosti in tajnosti vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, ne sooča le z zahtevami, ki jih v zvezi s takšnimi dokumenti lahko postavijo stranke, stranski udeleženci, osebe z interesom in ne nazadnje tretje osebe po določbah ZDIJZ in ZUP. Če bi ob pravilni označitvi dokumentov kot poslovne skrivnosti po ZPosS oziroma kot tajnost po ZTP ne smelo biti dvoma o tem, kako je treba v nadaljevanju ravnati z dokumentom, pa je varstvo tajnosti vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, izziv tudi, kadar inšpekcijski organi med postopkom ali celo pred njegovim začetkom vstopajo v interakcije z drugimi organi, ki nimajo takšne zaveze, kot je opredeljena v 16. členu ZIN in 10. člen ZSoll-1. V zvezi s tem je Informacijski pooblaščenec na zaprosilo Inšpekcijskega sveta sprejel neobvezujoče mnenje glede odstopanja prijav organom, za katere se 16. člen ZIN ne uporablja.²⁰⁴ V mnenju je poudarjeno, da mora organ pri odstopu prijav drugim organom vedno zagotoviti varovanje tajnosti vira v skladu z drugim odstavkom 16. člena ZIN. Če prejemni organ ni zavezan k varovanju vira, je dopustno posredovanje zgolj v obliki povzetka brez razkritja identitete prijavitelja ali pa na podlagi prijaviteljevega predhodnega izrecnega soglasja. Nasprotno pa v primerih, ko je prejemni organ sam zavezan k varovanju tajnosti vira, dodatne omejitve praviloma niso potrebne, saj se domneva, da bo obveznost varovanja izpolnjena tudi pri nadaljnji obravnavi prijave.

V tem okviru je bistveno, da se varovanje vira po 16. členu ZIN nanaša na prijavitelja kot nosilca informacije ne glede na njegovo pravno naravo; varovati je torej treba tako fizične kot tudi pravne osebe in druge subjekte. Pri fizičnih osebah se varstvo vira dopolnjuje z režimom varstva osebnih podatkov, pri pravnih osebah pa gre za samostojen institut, katerega predmet je preprečitev identifikacije subjekta, ki je organu posredoval informacije. V praksi to terja zlasti previdnost pri navajanju identifikacijskih okoliščin, iz katerih bi se vir lahko določil - (vzročno razmerje do zavezanca, opis položaja, časovne in vsebinske navezave) - ter po potrebi uporabo nevtralnih opisov ali povzemanja, če bi razkritje teh okoliščin lahko razkrilo prijavitelja.

²⁰³ Podatki o pravnih osebah namreč ne štejejo za osebne podatke, prim. komentar Splošne uredbe k 5. členu v Pirc Musar (ur.), 2020.

²⁰⁴ Glej mnenje Informacijskega pooblaščenca v zvezi z odstopanjem prijav organom, za katere se 16. člen ZIN ne uporablja, št. 07120-1/2023/71 z dne 21. 2. 2023.

10.2 Sprememba določbe glede na ZSoli

Določba tajnosti v postopkih šolske inšpekcije je v ZSoli-1 bistveno spremenjena. ZSoli je v 10. členu namreč določal:

- (1) *Inšpektor mora varovati poslovno, uradno ali drugo tajnost, s katero se seznani pri opravljanju inšpekcijskega nadzorstva. Dolžnost varovanja uradne ali druge tajnosti traja tudi po prenehanju delovnega razmerja inšpektorja.*
- (2) *Inšpektor je dolžan varovati tajnost vira prijave, sporočila oziroma pritožbe.*
- (3) *Če inšpektor prekrši določilo o varovanju tajnosti iz prvega odstavka tega člena, se to šteje za hujšo kršitev delovne obveznosti in dolžnosti, zaradi katere glavni inšpektor predlaga razrešitev inšpektorja.*
- (4) *Določbe o varovanju tajnosti veljajo tudi za izvedence. Če izvedenec prekrši dolžnost varovanja tajnosti iz prvega odstavka tega člena, ga pristojni strokovni svet na predlog inšpektorata izloči z liste izvedencev. Dolžnost varovanja uradne ali druge tajnosti traja tudi po njegovi izločitvi z liste izvedencev.*
- (5) *Glavni inšpektor lahko v utemeljenem primeru oziroma na zahtevo pristojnih organov s soglasjem ministra razreši inšpektorja varovanja poslovne, uradne ali druge tajnosti.*

Ključne novosti 10. člena ZSoli-1 so naslednje. Prvič, širitev kroga zavezancev varstva tajnosti. Po ZSoli je bil tajnost dolžan varovati (le) inšpektor (tudi 16. člen ZIN zavezuje zgolj inšpektorja), ZSoli-1 pa zavezo varovanja tajnosti širi na vse zaposlene v šolski inšpekciji, če se z njo seznani pri opravljanju dela. Dolžnost jih veže tudi po prenehanju delovnega razmerja. Prekršitev tega pravila posledično za vse zaposlene v šolski inšpekciji pomeni hujšo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja. Drugič, terminologijo varstva tajnosti vira prijave je ZSoli-1 uskladiral z ZIN in je torej glede na ZSoli nekoliko spremenjena (ne omenja se več varstva vira sporočila in pritožbe). Tretjič, ZSoli-1 tudi več ne vsebuje določbe, ki je omogočala glavnemu inšpektorju, da v utemeljenem primeru oziroma na zahtevo pristojnih organov s soglasjem ministra inšpektorja razreši varovanja poslovne, uradne ali druge tajnosti. V predlogu ZSoli-1 je v obrazložitvi k 10. členu med drugim zapisano:²⁰⁵ »Določba ne predvideva izjem na način, da bi inšpektor lahko pridobil soglasja pobudnikov za razbremenitev dolžnosti varovanja vira prijave ali pobude. Tako podano soglasje bi veljalo za nično, saj je predmet takega soglasja nedopusten. Zaščita vira prijave velja v odnosu do celotne javnosti, do zavezanca, do drugih organov, ki se jim zadeva morda odstopa v obravnavo, če šolska inšpekcija ni pristojna obravnavati vsebin, ki so navedene v pobudi. Ker je vsebina določbe pomembna za pobudnike na področju delovanja šolske inšpekcije, ocenjujemo, da je smotrno, da jo vsebuje tudi specialni zakon, čeprav jo vsebuje tudi splošni zakon o inšpekcijskem nadzoru.« Končno, določbe ZSoli-1 sicer zavezujejo tudi izvedence, pri čemer pa več ne urejajo posledic kršitve dolžnosti varovanja tajnosti s strani izvedencev. Po določbah ZSoli je pristojni strokovni svet na predlog inšpektorata, izvedenca, ki je kršil dolžnost varovanja tajnosti po

²⁰⁵ Prim. predlog ZSoli-1, EVA 2025-3350-0008, z dne 8. 5. 2025, str. 24.

ZSoll, izločil z liste izvedencev, dolžnost varovanja tajnosti pa za izvedenca ni prenehala niti po izločitvi z liste. Nove določbe ZSoll-1 so v tem pogledu precej bolj skope. Ostala je namreč le zaveza izvedencev, da varujejo tajnost po tem zakonu, brez izrecne sankcije za storjeno kršitev.

10.3 Namen določbe

Inšpekcijski postopek se začne in teče v javnem interesu, ki se razlikuje, glede na področje, na katerem se izvaja inšpekcijski nadzor, vselej pa javni interes predstavlja središče samega instituta inšpekcijskega nadzora.²⁰⁶ Zasledovanju javnega interesa so podrejene tudi pravice zavezancev, pri čemer je posebej poudarjena dolžnost sodelovanja inšpekcijskega zavezanca z inšpekcijskim organom. Inšpekcijski zavezanec ali v njegovem imenu njegov pooblaščenec mora sodelovati pri ugotavljanju dejanskega stanja, ki je pomembno za ugotavljanje zakonitosti poslovanja, in dajati podatke, predložiti poslovne knjige in evidence, poslovno dokumentacijo in druge dokumente na kraju opravljanja inšpekcijskega nadzora in dajati pojasnila, ki so potrebna za njihovo razumevanje.²⁰⁷ V tem kontekstu je varstvo različnih oblik tajnosti namenjeno upoštevanju tudi določenih drugih, zasebnih ali javnih interesov, ki niso enaki javnemu interesu, zaradi katerega teče konkreten inšpekcijski postopek.

S tega vidika se varujejo nerazkrita strokovno znanje, izkušnje in poslovne informacije, ki bi lahko po ZPosS izpolnjevale pogoje za poslovno skrivnost. Varujejo se tudi podatki, ki se nanašajo na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države in ki bi lahko po določbah ZTP bile tajne. Varuje se tudi vir pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, predvsem z namenom, da razkritje vira pobude oziroma prijave zavezancu vira ne odvrne od dajanja pobude, prijave oziroma informacij o ravnanjih, za katere ocenjuje, da niso skladna s predpisi. Izpostavljanje vira prijave zavezancu lahko pripelje do različnih povračilnih ukrepov zavezanca zoper vir, vključno s poskusi preusmeritve cilja nadzora na medsebojne odnose in pretekla razmerja med zavezancem in virom.

Z vidika varstva tajnosti vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, je namen določbe podoben namenu določb ZZPri, tj. spodbujanje prijav zaznanih nezakonitih ravnanj ob varstvu identitete prijavitelja. Ob tem ni sporno, da so lahko pobude, prijave in druge informacije, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, dane tudi anonimno. Pojmovanje anonimnosti je treba razumeti široko. Anonimno prijavo pogosto pavšalno razumemo v smislu »nepodpisano« oziroma »brez

²⁰⁶ Javni interes kot nedoločen pravni pojem venomer konkretizira zakonodajalec, kar zagotavlja, da je izvajanje inšpekcijskih postopkov usmerjeno k uresničevanju splošnih družbenih ciljev, kot so varstvo zdravja, varnost, okolje ali pravice otrok. S tem se krepi zaupanje v delovanje oblasti ter utrjuje pravna varnost. Več o tem tudi Sever, 2024. Igličar, 2018 dodatno opredeljuje, da inšpekcijski nadzor varuje javni interes, kot je zajet v pravnih predpisih, pri čemer spoštovanje pravnih predpisov pomeni uveljavljanje javnega interesa. Ta proces zagotavlja skladnost med idealno normo (*law in books*) in materialno stvarnostjo (*law in action*).

²⁰⁷ Prim. 11. in 13. člen ZSoll-1 ter 23. in 29. člen ZIN, in komentarje k tem določbam.

navedb o identiteti« pobudnika oziroma prijavitelja, a je vendar takšno razumevanje preveč poenostavljeno. Pobudnika, prijavitelja oziroma osebo, ki je dala druge informacije, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, lahko določajo tako okoliščine podaje pobude, prijave oziroma informacij kot tudi različni podatki v sami prijavi. V določenih primerih jo lahko enolično opredelijo že opis domnevne nezakonitosti, ker se opisuje primer, ki se nanaša na konkretno osebo ali položaj.

Resnično anonimna prijava, torej takšna, iz katere ni mogoče ugotoviti, kdo je vir prijave, sicer sama po sebi zagotavlja varstvo (identitete) vira, lahko pa taka prijava zmanjša možnost za učinkovito vodenje inšpekcijskega postopka.²⁰⁸ Ker inšpektor ne more neposredno nasloviti prijavitelja za dodatna pojasnila ali dokaze, mora navedbe praviloma preverjati z drugimi razpoložljivimi dokaznimi sredstvi ali z lastnimi ugotovitvenimi dejanji, pri čemer se obseg postopanja razumno prilagodi stopnji verjetnosti zatrjevanih kršitev. V šolskem okolju to ni vedno izvedljivo, zlasti kadar se očitki nanašajo na konkretnega učenca, učitelja ali na enkratni akt (npr. posamezno oceno ali vzgojni ukrep), brez katerih ni mogoče pridobiti relevantne dokumentacije. V takih primerih mora inšpektor presoditi, ali je mogoče (domnevno) kršitev obravnavati z zadostno stopnjo anonimnosti; če to ni mogoče, mora prijavitelju pojasniti omejitve nadaljnjega postopanja in predlagati način podaje informacij, ki omogoča minimalno identifikacijo primera brez razkritja njegove identitete. Primeroma lahko inšpektor zaprosi za časovno okno in opis okoliščin brez imen ter predlaga nevtralne identifikatorje (npr. šifra primera, razred, predmet, datum akta) ali pa zadevo preoblikuje v sistemski nadzor, če je individualna obravnava brez osnovnih identifikatorjev neizvedljiva.

Končno je treba opozoriti tudi na položaje, v katerih bi varstvo tajnosti poslovne skrivnosti, tajnih podatkov in tajnosti vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, lahko oviralo izvedbo inšpekcijskega postopka ali vplivalo na procesna jamstva zavezanca. Kako naj na primer ravna inšpektor, če je predložitev dokumentov, ki so poslovna skrivnost ali so tajni podatki, zavezancu nujna za izvedbo postopka, ker gre za ključne dokaze o zakonitosti oziroma nezakonitosti ravnanja zavezanca? Kako zagotoviti pravico do izjave zavezancu, če bi mu za ta namen inšpektor moral razkriti okoliščine oziroma podatke, ki lahko kažejo na ali razkrivajo vir pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor?

²⁰⁸ Igličar, 2018, str. 40-41 ugotavlja, da se v praksi državna uprava z ukrepanjem na podlagi neutemeljenih anonimnih prijav lahko znajde tudi v položaju, ko deluje v zasebnem interesu pobudnika namesto v javnem interesu. Igličar posebej kritično obravnava anonimne prijave v šolskem kontekstu, kjer ugotavlja, da je večina prijav neutemeljenih, vendar kljub temu povzročajo nepotrebno porabo proračunskih sredstev in nepopravljivo škodo strokovnemu kadru. Opozarja na paradoks, da se od učiteljev pričakuje vzgajanje učencev za civilizacijske vrednote, spoštovanje človekovih pravic in državljansko odgovornost, hkrati pa jih sistem izpostavlja stalni grožnji postopkov na podlagi anonimnih obtožb. V takih razmerah po njegovem mnenju učitelji težko razvijajo pristno prepričanje o vrednotah, ki jih morajo prenašati na mlade, kar ogroža temeljno vzgojno poslanstvo šole in spodkopava zaupanje v pravične postopke.

Na ta in podobna vprašanja sodna praksa še ni dala vseh odgovorov, inšpektorji pa se pri opravljanju dela odločajo od primera do primera. Merilo naj ostane načelo sorazmernosti in predvidljivosti: posegi v tajnost so dopustni le, če so nujni, primerni in najmanj invazivni za doseg zakonitega cilja, ter podprti z obrazloženo, preverljivo oceno tveganj. Odločanje naj temelji na enotnih, vnaprej znanih merilih, naj bo dosledno dokumentirano in podvrženo učinkovitemu naknadnemu (sodnemu ali nadzorstvenemu) preverjanju.

10.4 Analiza prvega odstavka

Dolžnost varovanja tajnosti velja in obvezuje vse zaposlene v šolski inšpekciji, ne le inšpektorjev, tako v času zaposlitve v inšpektoratu kot tudi po prenehanju delovnega razmerja. Kot je bilo poudarjeno že zgoraj, iz obrazložitve določbe v predlogu ZSoli-1 izhaja namen zakonodajalca, da določba ne predvideva izjem. Inšpektor oziroma zaposleni na šolskem inšpektoratu nimajo možnosti, da bi se razbremenili dolžnosti varovanja vira prijave ali pobude s pridobitvijo soglasja subjekta, ki je vir prijave ali pobude. V obrazložitvi predloga določbe je celo poudarjeno, da bi tako podano soglasje veljalo za nično, saj naj bi bil predmet takega soglasja nedopusten.

Iz obrazložitve določbe v predlogu ZSoli-1 pa ni mogoče ugotoviti, kakšno je stališče zakonodajalca do varstva poslovne skrivnosti in druge tajnosti. Ostaja torej odprto vprašanje, če bi v tem primeru imetnik poslovne skrivnosti lahko soglašal z razkritjem skrivnosti, ker bi bilo to na primer pomembno za pravico zavezanca do izjave v inšpekcijskem postopku oziroma ali bi se zavezancu v postopku, kadar bi bilo to potrebno zaradi varstva njegovih procesnih jamstev lahko pod določenimi pogoji razkrili tajni podatki?

V določbi prvega odstavka ni mogoče najti posebnega razloga, zaradi katerega bi bilo varstvo tajnosti odvisno od vrste tajnosti, in bi bilo treba vir prijave ali pobude varovati skrbneje kot poslovno skrivnost ali drugo tajnost. Načelno so zaposleni na šolskem inšpektoratu zavezani k varovanju (vseh) tajnosti po samem zakonu, ne glede na izhodiščno voljo imetnika poslovne skrivnosti, organa, ki je podatke določil za tajne, oziroma voljo vira prijave ali pobude. Ključno vprašanje je, ali lahko imetnik poslovne skrivnosti zaposlene odveže njenega varstva ter ali lahko organ, ki je podatke določil za tajne, najde možnost, da se podatki ali del njih razkrijejo zavezancu. Glede na vsebino obrazložitve k določbi, v kateri je kategorično odvzeta možnost odveze varstva tajnosti le viru pobude oziroma prijave, bi lahko sklepali, da druge oblike tajnosti za zakonodajalca niso tako nedotakljive oziroma absolutne, kot je varstvo tajnosti vira. *A contrario* iz tega sledi, da se tajnost vira pobude oziroma prijave kaže kot absolutna.

V uvodnem delu komentarja k temu členu je že pojasnjeno, da se po sodni praksi varstvo vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, nanaša na subjekt, ki je podal pobudo, prijavo in druge informacije, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor. Ta subjekt je lahko posameznik, lahko pa tudi pravna oseba ali fizična oseba, ki na trgu opravlja samostojno dejavnost. Zaposlene v šolski inšpekciji veže

enaka absolutnost varstva vira prijave ne glede na to, ali gre za starša ali za odvetnika ali za gospodarsko družbo, ki šoli dobavlja določeno blago ali storitve. Težko je oceniti, ali takšna rešitev ustreza namenu, ki ga je zasledoval zakonodajalec, saj zakonodajalec izrecno izpostavlja le vir, ki je »posameznik«. Zakonodajalcu lahko pri tem očitamo prenačlenost, premajhno premišljenost in predvsem preskopo argumentacijo o utemeljenosti razlikovanja med različnimi kategorijami oziroma statusi virov pobud, prijav in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor.

Pomembno je poudariti, da dolžnost zaposlenih na šolskem inšpektoratu, da kot tajnost varujejo vir pobud, prijav in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, ne pomeni nujno, da je treba kot tajnost varovati celotno vsebino prijave.²⁰⁹ Te dolžnosti ne kršijo, če razkrijejo vsebino prijave, vendar pri tem ne razkrijejo vira prijave.²¹⁰ V uvodnem delu komentarja tega člena smo tudi že poudarili, da je od okoliščin konkretnega primera in vsebine same prijave odvisno, ali in kako bo tako postopanje sploh mogoče. Včasih bo mogoče tajnost vira prijave zagotoviti že zgolj s prekritjem identifikacijskih podatkov (ki niso nujno le osebni podatki, npr. če bi šlo za vir, ki je pravna oseba ali fizična oseba, ki na trgu opravlja dejavnost) pobudnika oziroma prijavitelja. V drugih primerih bo vir neločljivo povezan s samo vsebino prijave, tako da bi razkrivanje vsebine neizogibno pomenilo tudi razkrivanje vira, s tem pa kršitev dolžnosti iz 10. člena ZSolI-1.

Ob zaključku, da je imel zakonodajalec namen absolutno varovati tajnost vira pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor, lahko v praksi pričakujemo izzive, povezane z izvedbo konkretnih postopkov. Kako na primer varovati vir prijave, ki svoj primer domnevne nezakonitosti opisuje z natančnim popisom okoliščin? Res je, da lahko šolska inšpekcija izvede nadzor, ki se bo nanašal na sistemske ureditve različnih področij, vendar si pa ni mogoče predstavljati abstraktne izvedbe inšpekcijskih nadzorov, ki so na primer namenjeni:

- odreditvi vpisa ali vključitvi otroka iz šolskega okoliša zavezanca;
- odreditvi izdaje šolske javne listine na predpisan način in v predpisanem roku;
- odreditvi vračila nezakonito zbranih prispevkov staršev oziroma udeležencev vzgoje in izobraževanja;
- razveljavitvi ocene, zaključne ocene ali končne ocene, v primerih iz 21. in 22. člena tega zakona;
- razveljavitvi ukrepa, ki je namenjen vzgojnemu ukrepanju zaradi kršitev dolžnosti ali odgovornosti, določenih s predpisi ali notranjimi akti zavezanca, ker ni izrečen pod pogoji ali po postopku, ki jih določajo zakon, drugi predpis ali notranji akt zavezanca, in je bila izčrpana pravica do pravnega varstva pred organi zavezanca oz. odreditvi vnovičnega odločanja o ustreznem ukrepu ipd.

²⁰⁹ Prim. sodbo UPRS I U 311/2020-20 z dne 21. 9. 2022.

²¹⁰ Prim. sodbo UPRS II U 433/2016-13 z dne 5. 7. 2017.

Številna pooblastila šolske inšpekcije se pogosto nanašajo na presojo konkretnih primerov. Vsebina pobud je konkretna, le ta pa se nanaša na individualne primere. Ključno vprašanje torej je, ali bo v takšnih primerih šolska inšpekcija sploh lahko postopala po pobudi oziroma prijavi, ne da bi vsaj iz konteksta vsebine postopka razkrila vir pobude, prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor. Prav tako ostaja odprta dilema, ali šolski inšpekciji ostaja kakšna alternativa pri ravnanju glede tovrstnih primerov. Za ilustracijo navajamo primer pobude oziroma prijave starša, ki meni, da vzgojni ukrep, ki ga je prejel otrok, ni bil izrečen v skladu z zakonskimi pogoji in notranjimi akti zavezanca. Inšpektor res lahko preveri vse vzgojne ukrepe, ki jih je v določenem obdobju izrekel zavezanec, pri čemer se lahko pokaže, da je bil izrečen en sam vzgojni ukrep, natančno ta iz pobude oziroma prijave. Vprašanje pa je, ali s tem šolski inšpektor ni razkril vira prijave ter pri tem zagrešil hujšo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja. Podoben primer predstavlja tudi situacija, ko šolski inšpektor prejme prijavo pravne osebe (npr. čistilnega servisa), da se vzgojno-izobraževalno delo v prostorih zavezanca ne opravlja v skladu z normativi in minimalnimi tehničnimi pogoji za prostor in opremo, ker v naročilu storitev šola ni sledila normativom za določitev minimalnega števila potrebnih oseb za čiščenje šolskih prostorov. Glede na vsebino pooblastil šolskega inšpektorata gre pričakovati, da podobni primeri v praksi ne bodo tako redki.

10.5 Analiza drugega odstavka

Če zaposleni na šolski inšpekciji prekrši določbo o varovanju tajnosti v skladu s tem členom, se to šteje za hujšo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja. Hujša kršitev obveznosti iz delovnega razmerja, ki jo delavec zagreši naklepoma ali iz hude malomarnosti, je po določbi 110. člena ZDR-1 razlog za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi. ZJU-1 o izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi namreč nima posebnih določb.

Ključno je razumeti, da je pojem »hujša kršitev obveznosti iz delovnega razmerja« iz 110. člena ZDR-1 uveljavljen pravni standard.²¹¹ V vsakem konkretnem primeru se torej presoja okoliščine, v katerih je bila kršitev storjena. Na koncu je sodišče tisto, ki v sodnem postopku presoja utemeljenost izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, pri tem pa tudi teže konkretnih kršitev, zaradi katere je podana izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi.²¹² Popolnoma razumno se torej pojavi vprašanje, ali zakonska določitev prekršitve obveznosti varovanja tajnosti za hujšo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja delodajalcu (morda pa tudi sodišču), vendarle ne jemlje možnost presoje dejanskih okoliščin posameznega primera in s tem povezane odločitve. Praktične izkušnje namreč kažejo, da si kršitve med seboj niso enake ter da je primerno in treba pri presoji teže vsake kršitve upoštevati tako dejanske okoliščine, ki so pripeljale do nje, kot njene posledice. Ob upoštevanju določb ZDR-1 se delodajalec lahko namreč odloči, ali ima delavčeva kršitev pogodbe o zaposlitvi značaj hujše kršitve (upoštevaje tako okoliščine kot posledice) ali

²¹¹ Več o tem tudi komentarju k 110. členu ZDR-1 v Belopavlovič, Kresal, Kresal Šoltes, Senčur Peček (ur.), 2024.

²¹² Prim. sodbo in sklep VSRS VIII Ips 217/2014 z dne 8. 4. 2015.

pa bo namesto izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi ravnal po postopku za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga.²¹³

Ker IRSŠol deluje kot organ v sestavi ministrstva, pristojnega za vzgojo in izobraževanje, se pojavlja tudi vprašanje, ali pristojno ministrstvo v primeru, ko zaposleni na inšpektoratu krši zavezo varovanja tajnosti po tem zakonu, sploh lahko presoja dejansko stanje zadeve in posledice ter ravna v skladu s svojo presojo, ali je glede na dejstvo, da je prekršitev dolžnosti varovanja tajnosti že z ZSoli-1 določena za hujšo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja, ta dolžan izpeljati postopek izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

Postopkovna vprašanja so povezana tudi z roki. Izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi je po določbah ZDR-1 namreč vezana na relativno kratek rok. Izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi mora pogodbeni stranka podati najkasneje v 30 dneh od ugotovitve razloga za izredno odpoved in najkasneje v šestih mesecih od nastanka razloga. Izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi učinkuje z vročitvijo, podana pa ni šele, ko je vročena naslovniku, ampak običajno prej. Če datum podaje odpovedi ni sporen, šteje, da je odpoved podana z dnem, ki je naveden v odpovedi. Če pa je datum podaje sporen, mora delodajalec dokazati trenutek podaje odpovedi v skladu z dokaznim bremenom iz 82. člena ZDR-1. Vrhovno sodišče je glede datuma podaje odpovedi - kadar je ta sporen - zavzelo stališče, da je ta podana takrat, ko je iz delodajalčevih ravnanj razvidna namera, da naj odpoved, ki jo je sicer že sestavil, učinkuje.²¹⁴ Sodišče je tudi pojasnilo, da »podaja odpovedi pogodbe o zaposlitvi« ni enako kot »vročitev odpovedi«. Vročitev odpovedi v smislu prvega odstavka 89. člena ZDR-1 je odločilna za začetek njenega učinkovanja v razmerju do delavca, čas podaje odpovedi pa je pomemben za delodajalca z vidika spoštovanja zakonskega roka za podajo odpovedi, ki je prekluzivnega značaja.²¹⁵ Posledično vročitev izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi²¹⁶ ne vpliva na čas njene podaje.

Ne glede na to je subjektivni rok 30 dni za izvedbo postopka in podajo izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi kratek in za delodajalca precej zahteven. Začetek teka roka je predmet presoje v konkretnem primeru. Po sodni praksi začne subjektivni rok za izredno odpoved teči, ko se delodajalec seznani z vsemi bistvenimi elementi delavčeve kršitve in bistvenimi okoliščinami, ki lahko vplivajo na presojo.²¹⁷ Če gre za trajajočo (morda tudi večkratno) kršitev, subjektivni rok za podajo izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi teče od vsake nove kršitve znova.²¹⁸ Delodajalec mora biti pozoren še na to, da je izredna odpoved podana tudi znotraj objektivnega roka v šestih mesecih od nastanka razloga.

²¹³ Prim. 85. do 89. člen ZDR-1, upoštevajte tudi komentar k členom v Belopavlovič, Kresal, Kresal Šoltes, Senčur Peček (ur.), 2024.

²¹⁴ Prim. sodbo in sklep VSRS VIII Ips 29/2018 z dne 20. 3. 2018

²¹⁵ Prim. sodbo VSRS VIII Ips 436/2008 z dne 3. 12. 2008 ter sodbo in sklep VSRS VIII Ip 242/2009 z dne 6. 4. 2010.

²¹⁶ Ta se javnim uslužbencem na šolskem inšpektoratu vroča po določbah ZJU-1 v skladu z ZUP in se lahko časovno odmakne zaradi pasivnosti uslužbenca. Prim. 140. člen ZJU-1.

²¹⁷ Prim. sodbo VSRS VIII Ips 98/2014 z dne 1. 9. 2014.

²¹⁸ Prim. sodbo VDSS Pdp 588/2022 z dne 17. 1. 2023.

Sklepno velja poudariti, da delavec, ki mu je izredno odpovedana pogodba o zaposlitvi, nima pravice do odpravnine, odpoved pa učinkuje z vročitvijo, kar pomeni, da tudi nima pravice do odpovednega roka.

10.6 Analiza tretjega odstavka

Po tretjem odstavku dolžnost varovanja tajnosti iz tega člena velja tudi za izvedence, imenovane v skladu s tem zakonom. Izvedence imenuje minister s sklepom in se vpišejo na listo izvedencev, ki jo vodi ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje (glej komentar k 17. členu ZSoli-1). Pri pripravi izvedenskega mnenja mora izvedenec ravnati v skladu s sklepom iz prvega odstavka 15. člena tega zakona. Minister pa s sklepom razreši izvedenca in ga izbriše z liste izvedencev, če pri pripravi izvedenskega mnenja izvedenec ne ravna v skladu s sklepom iz prvega odstavka 15. člena tega zakona, se redno ne udeležuje strokovnih usposabljanj, ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje iz prvega odstavka tega člena ali s svojim delom krni ugled šolske inšpekcije.²¹⁹

ZSoli-1 v nasprotju z ZIN, ki podrobnih določb o izvedencih nima, posebej ureja vprašanja imenovanja in razrešitve izvedenca. ZIN v 26. členu določa le, da posamezna strokovna dela v inšpekcijskih zadevah lahko opravijo specializirane organizacije, zavodi ali posamezniki, kadar to ni v nasprotju z javnim interesom ali interesi udeležencev postopka.

Izhodiščno vprašanje v povezavi z dolžnostjo izvedenca, da po ZSoli-1 varuje tajnost, je, ali in v kolikšni meri se mora, da bi opravil svoje delo, izvedenec seznaniti z virom prijave oziroma s prijavo samo, ki lahko tudi po prekritju podatkov o prijavitelju nakazuje na vir prijave. Te potrebe vsekakor ni mogoče povsem izključiti in je ni izključil niti zakonodajalec. Ta se namreč ni odločil za natančno opredelitev posledic kršitve dolžnosti varovanja tajnosti, kot je to storil v primeru zaposlenih na inšpektoratu. Glede na okoliščine in posledice kršitve bi bil izvedenec zaradi kršitve tajnosti lahko razrešen in izbrisan z liste izvedencev, ker s svojim delom krni ugled šolske inšpekcije. Problematičnost takšne rešitve se kaže v primerjavi z ZSICT, ki disciplinsko odgovornost izvedenca veže na ravnanja, ki krnijo ugled ali verodostojnost izvedenske stroke kot celote, medtem ko ZSoli-1 ukrepanje pogojuje s krnitvijo ugleda konkretnega organa. Takšno normiranje ustvarja tveganje odvratilnega učinka in lahko vpliva na pripravljenost izvedenca, da poda strokovno utemeljeno, a do organa kritično mnenje. Posledično je ogrožena njegova objektivnost, s tem pa tudi rezultat postopka, ki bi moral prvenstveno varovati javni interes, ne pa interesa posameznega organa (tu šolske inšpekcije).

²¹⁹ Prim. določbe 16. člena ZSoli-1, glej komentar k 16. členu ZSoli-1.

10.7 Povzetek in sklep

Določbe o tajnosti v ZSoll-1 pomembno odstopajo od predhodne ureditve vprašanja v ZSoll. Postavlja se vprašanje, ali je predruženje določbe o tajnosti s prejšnjega zakona v korist institutu tajnosti in ali so bile spremembe te določbe resnično celovito in skrbno premišljene. Namreč zdi se, da je bil zakonodajalec osredotočen na varstvo tajnosti vira, kadar je ta vir posameznik, s čimer pa je spregledal širino instituta, potencialne različne narave tajnosti in tudi različne statuse virov prijave in drugih informacij, na podlagi katerih se izvaja inšpekcijski nadzor.²²⁰

Obseg zaveze k varovanju tajnosti se z ZSoll-1 od (zgolj) inšpektorja širi (tudi) na vse zaposlene na šolskem inšpektoratu. Takšna rešitev odstopa od ureditve po ZIN, pri kateri dolžnost varovanja tajnosti velja le za inšpektorja. Je pa takšna ureditev primerljiva z rešitvijo v 7. členu ZTI-1, po kateri je (vsak) uslužbenec tržnega inšpektorata dolžan varovati poslovno in drugo tajnost ter tajnost vira prijave ter z 61. členom ZVOP-2, ki podobno velja za vse (javne) uslužbenke in druge osebe pri nadzornem organu, da varujejo tajnosti (tu osebnih podatkov), s katerimi se seznani pri sodelovanju ali opravljanju nadzora, tudi po prenehanju njihovega delovnega razmerja ali funkcije²²¹. ZSoll-1 je pri urejanju odgovornosti zaposlenih na šolskem inšpektoratu šel precej dlje kot prejšnji zakon ter določil, da kršitev dolžnosti varovanja tajnosti pomeni hujšo kršitev obveznosti iz delovnega razmerja. Ta določba pa bo najverjetneje predstavljala precejšen izziv v praksi, še posebej v okoliščinah, v katerih po naravi pooblastil inšpektor postopa v individualnih primerih kršitev.

²²⁰ Anžič, 2000, str. 855–857 opozarja na sistemski problem fragmentirane in nedorečene pravne ureditve tajnosti v Sloveniji, kjer se posamezna vprašanja urejajo za različne organe posebej, kar vodi v pravne kolizije in omogoča manipulacije s tajnostjo v nasprotju z demokratičnimi vrednotami.

²²¹ Več o tem glej komentar k 61. členu ZVOP-2, v Prelesnik (ur.), 2024.

III. INŠPEKCIJSKI NADZOR

11. člen (pooblastila inšpektorja)

(1) Inšpektor lahko le z dovoljenjem ravnatelja prisostvuje pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega in drugega organiziranega dela z otroki, učenci, vajenci, dijaki, študenti višje šole in udeleženci izobraževanja odraslih (v nadaljnjem besedilu: udeleženci vzgoje in izobraževanja), ki jih zavezanec organizira oziroma izvaja.

(2) Inšpektor lahko opravi pogovore ali izvede anketne vprašalnike z zaposlenimi pri zavezancu ali z udeleženci vzgoje in izobraževanja. Pogovor z udeleženci vzgoje in izobraževanja opravi inšpektor v navzočnosti odgovorne osebe zavezanca ali druge od nje pooblaščne osebe.

(3) Inšpektor lahko zasliši zaposlene pri zavezancu ali udeležence vzgoje in izobraževanja. Če je udeleženec vzgoje in izobraževanja mladoletna oseba, ga inšpektor zasliši v prisotnosti staršev ali skrbnika, če je otrok postavljen pod skrbništvo ali na podlagi pisnega soglasja staršev ali skrbnika.

(4) Inšpektor lahko pregleda prostore zavezanca in predpisano dokumentacijo ter opravi druga dejanja za ugotovitev dejanskega stanja v okviru inšpekcijskega nadzora.

Komentar (Polonca Kovač, Jadranka Zupanc, Simon Slokan):

11.1 Splošna pooblastila inšpektorja po ZIN in ZUP

Ta zakon posebej določa pooblastila inšpektorja, ki jih ta izvaja v postopku tako inšpekcijskega nadzora kot tudi systemskega pregleda (glej komentar k 14. in 29. in nasl. členom tega zakona). Toda za razumevanje pooblastil, ki jih ima šolski inšpektor, je treba kombinirano upoštevati poleg ZSoli-1 še (sicer podrejena) ZIN in ZUP, tj. določbe o pooblastilih oziroma »pravica in obveznostih« inšpektorjev (12. do 29. člen ZIN) ter o ugotovitvenem in dokaznem postopku (138. do 206. člen ZUP).

ZIN ureja pooblastila vseh inšpektorjev, tj. ne glede na področje, pri čemer ta zakon nekatera ponavlja, druga pa dodaja, vendar pa ne negira pooblastil, danih z ZIN, zato vsa pridejo v poštev, kot jih določajo 18. do 23. člen.²²²

Čeprav je lahko vprašanje le terminološko, gre poudariti tudi, da inšpektor ali inšpektorat nista nosilca pravic in obveznosti (kot določa denimo 19. člen ZIN ali tudi 13. člen ZSoli),

²²² Več o tem v Kovač (ur.), 2024, str. 327 in nasl.

temveč pooblastil in pristojnosti.²²³ To je važno z dveh zornih kotov. Prvič, inšpektor izvaja pooblastila kot svojo redno delovno obveznost, ne gre le za pravico, ki jo koristi ali ne, čeprav je večina pooblastil zapisanih tako, da se jih ali ne uporabi v določeni življenjski situaciji glede na potrebo po določenih aktivnostih za učinkovit ugotovitveni in dokazni postopek. Drugič, če bi šlo za pravice, bi bilo zanje zagotovljeno sodno varstvo, kar pa ne drži, zato morebitno izpodbijanje pooblastil ni predmet sodne presoje.²²⁴ Treba pa je ločiti tudi pooblastila, ki jih ima inšpektor med postopkom, da ugotovi popolno in resnično dejansko stanje, od ukrepov, ki jih odredi, če prihaja do neskladnosti med predpisanim in realnim že ob zaključku postopka.

Prejšnji zakon, torej ZSolI iz leta 1996, je določal v 14. členu »pravice in dolžnosti inšpektorjev«, kjer je oznaka sicer nepravilna, saj po vsebini ne gre niti za pooblastila, temveč ukrepe (npr. razveljavitev ocene in razne prepovedi). V 13. členu pa je zakon določal »pravico in dolžnost« inšpektorja pregledati prostore, dokumentacijo, zaslišati stranke in priče oziroma druge udeležence itd. Vsebinsko pa je že prejšnji zakon – za razliko od ZUP – določal, da je razgovor z mladoletnikom treba opraviti na temelju obvestila oziroma celo v navzočnosti skrbnika, kakor tudi, da mora ravnatelj podati soglasje za prisostvovanje inšpektorja v vzgojno-izobraževalnem procesu.

18. člen ZIN in 28. člen ZUP določata, da ima inšpektor *ex lege* pooblastilo za odločanje, torej samostojno uvede posamični postopek, ga vodi in zaključi, tako da ni sicer običajne delitve na uradne osebe, ki postopek vodijo, in odločujoče predstojnike. Pri tem mora sicer upoštevati ne le predpise, ampak tudi splošne smernice glavnega inšpektorja in načelo sorazmernosti (7. člen ZIN). Seveda so glede na večjo moč inšpektorjev s tem uglaseni tudi strožji pogoji, ki jim mora zadostiti inšpektor, da lahko opravlja to delovno mesto, vezano na izobrazbo, delovne izkušnje, strokovni izpit itd. (za šolske inšpektorje glej komentar k 7. členu tega zakona).

Pooblastila inšpektorja pa določa predvsem 19. člen ZIN, ki izrecno navaja pregled prostorov, sredstev, blaga, listin, informacijskih sistemov, zaslišanja strank in prič, pridobivanje podatkov iz uradnih in drugih evidenc, preverjanje identitete oseb, odvzem vzorcev in zaseg predmetov in dokumentov, fotografiranje oziroma snemanje in drugo zavarovanje dokazov.²²⁵ Ta seznam ni taksativen, kot izhaja iz samega ZIN in glede na to, da ZIN dopolnjuje ZUP z določili o teku ugotavljanja relevantnih dejstev in dokazovanju (npr. določbe o zaslišanju prič po 181. in nasl. členih). Kaže pa omeniti, da pooblastilo za fiktivni

²²³ O tem tudi v komentarju k 5. členu ZUP, Pirnat v Kovač in Kerševan, 2022, 1. knjig, str. 96 in povezane, prim. Kovač, 2015.

²²⁴ Glej recimo sklep VSRS I Up 405/2008 z dne 18. 9. 2008, kjer je med drugim poudarjeno: »S pojmom pravice oziroma pravne koristi posameznika oziroma organizacije v smislu 1. člena in drugih določb ZUS-1 pa po presoji vrhovnega sodišča ni mogoče razumeti pristojnosti oziroma pooblastil, ki jih ima upravni organ v izvrševanju svoje upravne funkcije.«

²²⁵ Glede zavarovanja dokazov ali protokoliranja fotografiranja in drugih dejanj v zapisniku je treba upoštevati tudi razdelana pravila ZUP.

nakup ali ogled po ZIN ni dano inšpektorju znotraj upravnega nadzora, temveč le za namen prekrškovnega postopka.

Pri pooblastilih pa je treba upoštevati posebnosti in razlike v pooblastilih v razmerju do inšpekcijskega zavezanca (prvi odstavek 19. člena ZIN) ter do drugih fizičnih in pravnih oseb (drugi odstavek 19. člena ZIN). Pooblastila po prvem odstavku se uporabijo pri opravljanju nadzora pri zavezancu, pooblastila po drugem odstavku pa nasproti fizičnim in pravnim osebam, ki niso stranke v postopku, ampak razpolagajo z dokazi, osebnimi in drugimi podatki, potrebnimi za izvedbo inšpekcijskega nadzora in izdajo zakonite odločbe.²²⁶

Prav tako je pomembna razlika pri razgovorih in zaslišanjih, saj so pravila različna, glede na to, ali gre na eni strani za stranko oziroma njenega zastopnika ali po drugi strani za priče oziroma izvedence. Pri strankah je treba namreč spoštovati opravilno sposobnost, tj. da lahko fizična oseba samostojno nastopa v postopku šele s polno poslovno sposobnostjo (praviloma z 18 leti), medtem ko za priče to ne velja, saj so lahko mladoletne. ZUP pri tem za mladoletne priče ne določa nujnosti obveščanja niti navzočnosti njihovega zakonitega zastopnika, ampak za razliko do tega člena (glej tretji odstavek tega člena) celo veleva izogib slednjemu, če bi to vplivalo na resničnost oziroma verodostojnosti izpovedi.²²⁷ Nadalje je treba pri strankah upoštevati 11. člen ZUP o dolžnosti govoriti resnico, medtem ko za priče po 183. členu ZUP velja privilegij zoper samoobtožbo.

Nadalje ZIN ureja v členih od 20 do 22 tudi ogled prostorov in naprav, saj se pri tem sledi ustavnim omejitvam o zasebnosti, čeprav praviloma inšpektor za ogled ne potrebuje soglasja oziroma ni dolžan ogleda napovedati, je pa omejen z ustavnimi pravicami do zasebnosti oziroma nedotakljivosti stanovanja.²²⁸ ZIN nadalje v 23. členu določa pravila glede nemotenega opravljanja inšpekcijskega nadzora in asistence policije, kar pa ZSoll-1 posebej ureja v 13. členu (glej komentar k tej določbi). Tem pravilom je treba dodati še 29. člen ZIN, ki določa posebnosti glede na ZUP zlasti za pravne osebe, ki izvajajo dejavnost, saj omogoča tudi izvedbo vseh dejanj v postopku in dokazovanja brez navzočnosti stranke oziroma njenih zastopnikov. Poleg tega v primeru neodločljivih ukrepov določa vročitev zapisnika zavezancu le z vročitvijo zaposlenemu ali tako, da se pusti v objektu, rok za izjasnitev pa je lahko zelo kratek, celo le 48 ur, toda ne sme poseči v načelo zaslišanja stranke.²²⁹ Najava nadzora poteka z vabilom ali dopisa, kar pomeni že

²²⁶ Po Remic v Kovač, 2024, str. 332. Prim. sodbo VSRS IV Ips 101/2008 z dne 18. 11. 2008, posebej glede varstva osebnih podatkov.

²²⁷ Glej tudi Upravna svetovalnica, 2025, primera Zaslišanje

Zaslišanje priče v nenavzočnosti stranke oz. zastopnikov? in Zaslišanje mladoletnika kot procesno nesposobne stranke brez zastopnika?, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=764> in <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=212>.

²²⁸ Glej odločbo USRS U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013, s katero je sodišče na temelju 35. in 36. člena URS priznalo pravico do zasebnosti v nadzornem postopku tudi pravni osebi, tako da v prostorih, ki niso prosto dostopni za zunanjo javnost, inšpektor ne sme opraviti ogleda brez soglasja zavezanca ali odločbe sodišča.

²²⁹ Glej sodbo UPRS I U 1184/2010 z dne 12. 1. 2011: »Določba 3. odstavka 29. člena ZIN, po kateri lahko inšpektor v določenih primerih izvede vse dokaze in opravi dejanja v postopku brez navzočnosti zavezanca v konkretni zadevi ne pomeni, da toženi stranki temeljnega načela zaslišanja stranke po ZUP v smislu zgoraj navedenih določil ZUP ni bilo

avedbo inšpekcijskega postopka, s tem pa tudi nujnost, da inšpektor omogoči strankam in drugim legitimiranim osebam pravico do izjave oziroma sodelovanja v postopku (9. člen ZUP, kombinirano s pravili o zastopstvu po ZUP in ZSoll-1).²³⁰

11.2 Posebna pooblastila inšpektorja po ZSoll-1

Ta zakon v četrtem odstavku predmetnega člena le ponovi, kar je že določeno z ZIN. Prvi trije odstavki pa se nanašajo na posebnosti v šolskem prostoru, zlasti v razmerju med inšpektorjem in ravnateljem, različnimi udeleženci na področju vzgoje in izobraževanja ter mladoletnimi osebami, ki sodelujejo v postopku kot priče (torej učenci, dijaki do 18. leta in drugimi). Zadevni trije odstavki so specialni glede na ZIN, zato je treba pri danih razmerjih ZSoll-1 upoštevati nadrejeno glede na ZIN (in ZUP), zlasti pri ogledih v sklopu izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela in zaslišanju mladoletnih prič.

Prvi odstavek določa, da lahko inšpektor le z dovoljenjem ravnatelja prisostvuje pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega in drugega organiziranega dela z udeleženci vzgoje in izobraževanja, ki jih zavezanec organizira oziroma izvaja. V okviru pojma »udeleženci vzgoje in izobraževanja« gre za poenoten pojem, ki se uporablja v tem zakonu, vključuje pa predšolske otroke, učence, vajence in dijakke, študente višje šole in udeležence izobraževanja odraslih, ki lahko v različni vlogi nastopajo v inšpekcijskem postopku ali sistemskem pregledu šolske inšpekcije. Vsebinsko gre za enako določbo, kot je bila urejena tudi že v ZSoll, kjer je bilo v tretjem odstavku 13. člena določeno, da inšpektor ne sme prisostvovati vzgojno-izobraževalnemu procesu brez dovoljenja ravnatelja. Določba sledi analogiji in namenu zagotavljanja avtonomije šolskega prostora, kjer ima ravnatelj diskrecijo in odgovornost, da dovoli oziroma zavrne izvajanje posameznih dejavnosti, ki niso povezane z vzgojo in izobraževanjem.²³¹

V drugem odstavku je urejeno opravljanje pogovorov ali izvajanje anketnih vprašalnikov z zaposlenimi ali z udeleženci vzgoje in izobraževanja. Novost predstavlja izvajanje anketnih vprašalnikov, ki se lahko izvajajo tako med zaposlenimi kot tudi med udeleženci vzgoje in izobraževanja. Razgovore se opravi ob navzočnosti odgovorne osebe zavezanca ali druge osebe, ki jo ta pooblasti. Nova določba se v temelju razlikuje od ureditve po ZSoll²³² s tem, da omenjena določba ureja, da se o razgovorih predhodno več ne seznani staršev. ZSoll je določal, da inšpektor predhodno seznani starše, kar pa v praksi

potrebno uresničiti.» IN še širše sodba UPRS U 150/2021-10 z dne 14. 6. 2023: »Zahteva po kontradiktornem postopku je izraz pravice do enakega varstva pravic v postopku iz 22. člena Ustave. Ta vzpostavlja dolžnost organa, da stranko seznani z vsemi navedbami, ki lahko vplivajo na njene pravice in interese. Po 9. členu ZUP je tako, preden se izda odločba, treba dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo (zaslišanje stranke). Enako vsebino ima tudi 146. člen ZUP, ki se nahaja v poglavju, ki določa ravnanja organa v posebnem ugotovitvenem postopku«.

²³⁰ O pooblastilih inšpektorja v smislu ZIN glej več tudi v komentarju 13. člena tega zakona.

²³¹ Glej prvi odstavek 72. člena ZOFVI, ki ureja avtonomijo šolskega prostora. Določba omogoča šolam, da same odločajo o tem, katere dejavnosti se bodo izvajale v njihovih prostorih, ob upoštevanju njihove osnovne naloge – vzgoje in izobraževanja. Prim. tudi Cerar, 2011.

²³² Glej več v drugem odstavku 13. člena ZSoll.

tehnično in tudi formalno pravno ni bilo izvedljivo, saj inšpekcija ne razpolaga s podatkih staršev. Tako se je v praksi zadeva izvajala na način, da se je starše vedno obveščalo prek sistemov za obveščanje, ki ga uporablja posamezna šola. Po tem zakonu to ni več dolžnost inšpektorja, pri čemer se upoštevajo tudi dejstva, da inšpektor ni dolžan vnaprej napovedati, katera dejanja bo opravil na nadzoru z namenom ugotavljanja dejanskega stanja. Inšpektor se lahko šele na kraju samem pri zavezancu odloči, da bo izvedel razgovore z udeleženci vzgoje in izobraževanja ali z zaposlenimi. V takih primerih bi bilo predhodno obveščanje staršev kot zakonska obveznost le ovira za delo inšpektorja. Pri izvajanju pogovorov ali izvedbi anketnih vprašalnikov je treba poudariti, da gre za metodo anonimnega zbiranja in vrednotenja podatkov, ki so namenjeni ugotavljanju dejanskega stanja v inšpekcijskem nadzoru ali v sistemskem pregledu. Omenjena določba pa ni prepovedna, v smislu, da se obveščanj o razgovorih ne sme opraviti. Tako ima inšpektor še zmeraj možnost oziroma se z vidika preglednosti in javnosti dela kot tudi morebitne pridobitve dodatnih informacij,²³³ predvsem v okviru sistema pregleda, da se odloči, da o izvedbi razgovora/anket predhodno seznani starše otrok oziroma zaposlene. Prav tako pa ima takšno možnost tudi šola, kajti tudi njim ni prepovedano, da bi z morebitnimi razgovori, ki bi bili vnaprej napovedani, sami seznani starše.

Določba tretjega odstavka je nadrejena ZIN in ZUP, saj predstavlja specialno določbo ZSoll-1. Inšpektor v okviru teh določb lahko zasliši tudi zaposlenega pri zavezancu. Namen določbe je tako vsebinsko enak, kot določen že z ZIN in ZUP, in sicer, da se v okviru zaslišanja prič pridobijo podatki in dokazi z namenom ugotovitve popolnega in resničnega dejanskega stanja. V šolskem okolju pa gre vendar za specifično situacijo, ko se inšpektorji lahko srečajo s pričami, ki so še otroci ali mladoletniki. Ker je z vidika javnega interesa, kot tudi z vidika potrebe po ugotovitvi dejanskega stanja v okviru posamezne zadeve, treba ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki vplivajo na postopek, je s specialno določbo, ki je urejena v tem odstavku 11. člena ZSoll-1, kot tudi v prejšnjem odstavku, omogočeno inšpektorjem učinkovito izvajanje svojih nalog. Tu gre predvsem za ureditev v konceptu zagotavljanja pravic staršev in skrbnikov, pri čemer se upošteva analogija družinskih razmerij, kot je urejana v Družinskem zakoniku. Določbe o zaslišanju mladoletnih so analogne ureditvi že po ZSoll.²³⁴ Glede na ureditev v DZ²³⁵ tudi ta zakon zato predvideva navzočnost staršev oziroma zakonitega zastopnika ali njuno pisno soglasje za zaslišanje. Če je otrok v skrbništvu, je navzoč skrbnik oziroma poda pisno soglasje za zaslišanje.²³⁶

Četrty odstavek je pravzaprav le prepis določb ZIN, pri čemer neposredno določa, da sme inšpektor pregledovati prostore zavezanca in predpisano dokumentacijo ter opraviti

²³³ V sklopu inšpekcijskega nadzora predvsem v luči načela materialne resnice (8. člen ZUP).

²³⁴ Glej drugi odstavek 13. člena ZSoll.

²³⁵ Starševsko skrb zmeraj izvajata oba starša skupaj, saj sta oba zakonita zastopnika mladoletne osebe, razen v primeru sodne odločitve o drugačni ureditvi zastopanja mladoletne osebe.

²³⁶ Podrobneje o tem Kmecl v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga, komentar k 46. in 47. členu ZUP, predvsem v okviru poslovne in procesne sposobnosti mladoletnih oseb.

druga dejanja, ki so potrebna za ugotovitev dejanskega stanja v okviru inšpekcijskega nadzora oziroma tudi systemskega pregleda.²³⁷ V okviru vstopanja v prostore zavezanca je treba poudariti, da so praviloma v okviru šolske inšpekcije zavezanci javni zavodi, katerih ustanovitelji so lokalne skupnosti (vrtci, osnovne šole, glasbene šole, osnovne šole s posebnimi potrebami itd.) ali država (srednje šole, gimnazije, šolski centri itd.). V posameznih primerih pa so zavezanci lahko tudi zasebniki, ki na podlagi vpisa v razvid izvajalcev pridobijo javno pooblastilo za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Tako lahko šolski inšpektor v skladu s tem zakonom in ZIN vstopa tudi v stanovanjske prostore zavezanca, v katerih ta izvaja svojo dejavnost. Kot specifično še posebej veljajo nadzori zavezancev, ki so fizične osebe zasebnega prava in izvajajo dejavnost varstva predšolskih otrok.²³⁸

²³⁷ Inšpektor ima v systemskem pregledu enaka pooblastila kot pri inšpekcijskem nadzoru. Glej več v komentarju k drugem odstavku 30. člena ZSoli-1.

²³⁸ Ustavno sodišče ves čas opozarja na pravico do nedotakljivost stanovanja po 36. členu USR. Pri čemer v posameznih primerih v inšpekcijskih postopkih obstajajo izjeme, kar v primeru šolske inšpekcije predstavlja ZVrt. Tako je v 24.a členu ZVrt eksplicitno poudarjeno, da se prostori, ki se uporabljajo za varstvo predšolskih otrok v skladu z izdano odločbo o vpisu v register varuhov predšolskih otrok, in dostop do teh prostorov, v času, ko se v njih izvaja varstvo predšolskih otrok, ne štejejo za stanovanje.

12. člen (zavezanec in pobudnik)

V inšpekcijskem nadzoru in v postopku sistemskega pregleda ima položaj stranke zavezanec. Vlagateljica oziroma vlagatelj pobude, prijave, obvestila ali sporočila (v nadaljnjem besedilu: pobudnik) ni stranka v postopku.

Komentar (Erik Kerševan):

12.1 Zavezane stranke in pobudniki v postopkih

Zakon v 12. členu opredeljuje, kdo je stranka v postopkih, ki jih vodi šolska inšpekcija; torej v postopku inšpekcijskega nadzora (11. člen in nasl.) in v postopku sistemskega pregleda (29. člen in nasl.). Tako opredeljuje, da ima položaj stranke zavezanec, saj se postopki vodijo prav zato, da se odloči o vprašanju skladnosti njegovega ravnanja s predpisi. Zavezanec je tudi naslovnik inšpekcijskih ukrepov (19. člen in nasl.) ter poročila o sistemskem pregledu (31. člen), zato mora imeti položaj, ki mu zagotavlja sodelovanje v postopku.

Kdo je zavezanec po tem zakonu, opredeljuje prvi odstavek 2. člena, ki našteva, da so to vrtci, šole in druge institucije, ki delujejo na področju vzgoje in izobraževanja.

Kadar je zavezanec pravna oseba, kar je v postopkih šolske inšpekcije pogosto, je treba opozoriti na upoštevalne določbe ZUP o zastopnikih (glej od 46. do 61. člen). Ker so pravne osebe fiktivne in nimajo opravične sposobnosti, njihovo voljo namreč izraža oziroma pravni položaj brani zakoniti zastopnik, običajno je pri VIZ to ravnatelj, ki pa lahko pooblasti za posamezen postopek tudi recimo odvetnika kot pooblaščenca. Pri tem je treba upoštevati, da zakoniti zastopnik zastopa stranko v celoti, pooblaščenec pa praviloma za posamezno upravno zadevo, vedno pa v mejah danega pooblastila.²³⁹

12.2 Pobudniki in stranski udeleženci v postopkih šolske inšpekcije

Zakon posebej poudarja, da vlagateljica oziroma vlagatelj pobude, prijave, obvestila ali sporočila ni stranka v postopku.²⁴⁰ Navedena določba, ki je prej veljavni ZSoli ni vseboval, je po vsebini enaka četrtemu odstavku 24. člena ZIN, ki se je tudi prej uporabljal v postopkih šolske inšpekcije kot sistemski inšpekcijski zakon.²⁴¹ Vključitev te določbe v ta zakon tako sicer ne bo bistveno vplivala na postopke, ki jih vodi šolska inšpekcija, bo pa prispevala k večji preglednosti pravne ureditve šolskih inšpekcij, saj bo ta poudarek razviden že ob branju tega zakona.

²³⁹ Več o zastopnikih in razlikah med njimi v Kovač in Jerovšek, 2023, str. 111–117.

²⁴⁰ O tem tudi Upravna svetovalnica, 2025, primer Začetek (inšpekcijskega) postopka v javnem interesu na zahtevo stranke?, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=434>.

²⁴¹ Glej več po Kerševan v Kovač, 2024, komentar k 24. členu ZIN, str. 355 in nasl.

Določbo 12. člena je treba brati sistemsko, saj gre za pomembno opredelitev, ki je bila tudi že v drugih inšpekcijskih postopkih predmet sodnih sporov in s tem povezane pravilne razlage njene vsebine. Tako razlikovanje med stranko inšpekcijskega postopka (zavezancem) in pobudnikom temelji na dejstvu, da se inšpekcijski postopki – tudi po tem zakonu – vodijo v javnem interesu in ne v interesu oseb, ki podajo pobudo za začetek takega postopka. Inšpektor tako ni organ, ki bi odločal o sporih med strankami, temveč skrbi za uresničevanje javnega interesa v razmerju do zavezanca, torej predvsem pri presoji, ali se zavezanci ravna po pravnih normah zakonov in drugih predpisov, ki urejajo njihovo delovanje. Tudi nadaljnja presoja, ali je treba v primeru ugotovljenih kršitev za njihovo odpravo izreči določene ukrepe, je namenjena varstvu navedenega javnega interesa, ki ga določa ta zakon in drugi zakoni, ki urejajo opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja (2. člen).

Temeljni namen opredelitve stranke iz tega člena je zato predvsem v tem, da se zavezanec v izhodišču obravnava kot edina stranka inšpekcijskega postopka. Sodna praksa je v določeni meri sicer širila obseg udeležbe v (drugih) inšpekcijskih postopkih, vendar pa to ne pomeni, da bi bilo mogoče vlogo drugih udeležencev razširiti do te mere, da bi se s tem poseglo v osnovne značilnosti tega javnopravnega postopka. Ali je katera oseba lahko z odločitvijo inšpektorja posebej prizadeta v njenem pravno-varovanem položaju, je stvar presoje v vsakem postopku posebej. Zanesljivo pa to ni tista oseba, ki bi bila prizadeta s tem, da inšpektor ne izreče ukrepa oziroma da svoj postopek ustavi s sklepom, ker kršitve niso ugotovljene (28. člen ZIN). Če namreč inšpektor ugotovi, da javni interes ne narekuje nadaljevanja postopka oziroma odločitve o izreku določenega ukrepa, ga k temu tretja oseba s svojimi (zasebnimi) interesi ne more prisiliti.²⁴² Navedeno tako pomeni, da lahko inšpektor v svoj postopek vključuje le osebe, ki izkažejo svoj pravni interes za tako udeležbo v okoliščinah konkretne zadeve (142. člen ZUP itd.).²⁴³

Navedeno pa mora biti presojano restriktivno in skladno z nameni tega zakona ter varstva javnega interesa. Enako velja tudi za obseg in upravičenja, ki jih pridobijo tretje osebe (poleg zavezanca), katerim bi bil potencialno priznan položaj stranke v postopkih inšpekcijskega nadzora po tem zakonu. Kot poudarjeno že v okviru splošne sistemske ureditve ZIN in ZUP, udeležba tretjih oseb ne sme nesorazmerno ovirati doseganja ciljev inšpekcijskega postopka, zato je procesno varstvo interesov teh oseb treba omejiti na obseg, ki se nanaša na njihove pravno varovane koristi. Stranski udeleženec lahko torej v postopku štiti le svoje pravne koristi in s svojimi vlogami ne more varovati javnega interesa ali zahtevati njegove drugačne vsebine, saj za to nima lastnega pravnega interesa. Morebitni stranski udeleženec lahko torej tudi v postopku, ki ga vodi šolska inšpekcija,

²⁴² Če je inšpektor s procesnim sklepom ustavil inšpekcijski postopek, ker je ocenil, da ni javnega interesa za njegovo vodenje oziroma nadaljevanje, s tem ni bilo odločeno o zahtevi (ali interesu) stranke (zavezanca) ali stranskega udeleženca. Glej o tem na primer sklep VSRS I Up 142/2021 z dne 13. 10. 2021 in odločbo USRS, št. Up-976/21 z dne 11. 10. 2023.

²⁴³ O tem Kmecl v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga, komentar k 42. členu ZUP.

sodeluje le z namenom, da izrečeni ukrep ne bi posegel v njegov pravni položaj in je zato upravičen podajati procesne predloge ter po potrebi vložiti pravna sredstva.

Tudi v tem členu je – enako kot v četrtem odstavku 24. člena ZIN – poudarek, da vlagateljica oziroma vlagatelj pobude, prijave, obvestila ali sporočila ni stranka v postopku, le pojasnilne narave. Že iz splošne ureditve ZUP izhaja, da v postopkih, začetih po uradni dolžnosti vložitev pobude ali temu primerljive vloge sama po sebi takemu pobudniku ne zagotavlja položaja stranke ali stranskega udeleženca.²⁴⁴ Pobudnik lahko postane stranka le, če izkaže izpolnitev zakonskih pogojev za priznanje tega procesnega položaja z izkazanim pravnim interesom, oprtim na materialno pravo. Za pridobitev statusa stranskega udeleženca oziroma stranke v širšem smislu ni bistveno, ali je oseba vložila pobudo, pomembno je le, da izkaže predpisani pravni interes za sodelovanje v inšpekcijskem postopku po tem zakonu.

Ker pobudnik nima položaja stranke v inšpekcijskem postopku, ima le tisto upravičenje, ki mu ga daje zakon. Ta določa v šestem odstavku 28. člena, da se pobudnika seznani z dejanji, ki so bila opravljena v zvezi s pobudo in z odrejenimi ukrepi, če ta to zahteva. Navedeno seveda ne pomeni, da ima zgolj zaradi take seznaitve pravico tudi do vlaganja pravnih sredstev; namen te določbe je mogoče razumeti v cilju povečanja transparentnosti delovanja inšpektorjev (glej tudi komentar k 28. členu).

²⁴⁴ Več tudi Kerševan in Androjna, 2017, str. 132 in nasl.

13. člen (oviranje dela inšpektorja)

(1) Zavezanec ali pri njem zaposlena oseba ovira opravljanje nalog inšpektorja v postopkih inšpekcijskega nadzora ali sistemskega pregleda, če inšpektorju ne dovoli:

- prisostvovati pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega in drugega organiziranega dela z udeleženci vzgoje in izobraževanja;
- izvajati pogovorov ali izvesti anketnega vprašalnika z zaposlenimi pri zavezancu ali z udeleženci vzgoje in izobraževanja;
- zaslišati zaposlenih pri zavezancu ali udeležencev vzgoje in izobraževanja;
- pregledati prostorov zavezanca in predpisane dokumentacije;
- opravljati drugih potrebnih dejanj za ugotovitev dejanskega stanja v postopkih inšpekcijskega nadzora ali sistemskega pregleda.

(2) Če zavezanec ali pri njem zaposlena oseba ovira delo inšpektorja na načine, ki jih določa prejšnji odstavek, inšpektor s sklepom prepove zavezancu ali pri njem zaposleni osebi prisostvovati dejanjem v inšpekcijskem nadzoru ali sistemskega pregledu.

(3) Zoper sklep iz prejšnjega odstavka je dovoljena pritožba v osmih dneh od vročitve sklepa. Pritožba se vloži na enak način in na isti organ kot pritožba zoper odločbo inšpektorja. Pritožba zoper sklep ne zadrži njegove izvršitve.

Komentar (Jadranka Zupanc, Simon Slokan):

13.1 Namen inšpekcijskega nadzora

Inšpekcijski nadzor predstavlja pomembno družbeno funkcijo, saj se (tudi) s to obliko dejavnosti kaže slika družbene realnosti ter razmerja med oblastjo in člani družbe. Je sistemska funkcija pri oblikovanju in izvajanju oblasti.²⁴⁵ Inšpekcijski nadzor spada med oblike temeljne upravne kontrole, notranje v smislu upravnega sistema in zunanje v razmerju do zavezancev. Tako pri nas kot tudi v večini drugih držav zato teorija in sistemska zakonodaja inšpekcijske postopke opredeljujeta kot posebne upravne postopke, saj se prek inšpekcijskega postopka vzpostavljata upravnopravno razmerje med oblastjo, ki prek preverjanja spoštovanja veljavne področne zakonodaje varuje javni interes, in zasebno zavezano stranko. Zato mora biti urejeno v tem delu z zakonom.

Namen inšpekcijskega nadzora pa je širše vzeto dvojen, ne le zagotavljanje zakonitosti, kot sicer določa predmetni člen tega zakona. Kadar država kot suveren subjekt normiranja sprejme zavezujoče predpise, ti pa niso spoštovani, je učinek na družbo razdiralen. Ne le, da ni predpisanega učinka, nespoštovanje zakonodaje pri nekaterih subjektih, če

²⁴⁵ Več o tem v prvi razpravi v Kovač (ur.), 2024, str. 18 in nasl., in v razpravi o ureditvi inšpekcijskega nadzora *de lege ferenda*, str. 217 in nasl.

nista zagotovljena njegova sanacija in pregon, vodi v širjenje nepokorščine med sprva spoštljive naslovnike norm, končno pa tudi v razpad skupnosti. Načelo enakosti ravnanja oblasti do oseb v enakih položajih je kot del zakonitosti tako bistvena.²⁴⁶ Tak način nadzora vodi tudi v dolgoročno sledenje predpisom in drugim oblastnim aktom prek ponotranjenja sprejemljivosti avtoritarne odločitve pri samih zavezancih, čeprav so v pravnem položaju prizadeti. Inšpekcijske službe morajo zato delovati področno in kot celota na obeh ravneh: (1.) operativno, da (1.a) preventivno opozarjajo in (1.b) represivno poskrbijo za uveljavitev aktualnega pravnega reda, ter (2.) sistemsko za izboljšanje prihodnjega pravnega reda. Nadzor je potreben, saj zagotavlja spoštovanje temeljnih načel in pravil zlasti pri izvajanju oblasti, ki v demokratični državi ne more biti neomejena in potencialno samovoljna. Poleg tega pa mora oblast, da bi bila učinkovita, še vedno vzpostavljati regulatorni sistem in skrbeti za njegovo dosledno izvrševanje. Zato je nujno inšpekcijsko delo podpirati in ne ovirati.

V primerih iz 13. člena ZSoli-1 gre za specialne določbe, ki dopolnjujejo pooblastila inšpektorja v tem zakonu (glej 11. člen ZSoli-1 in pripadajoč komentar) kot tudi pooblastila in ukrepi, ki so urejene tudi že v ZIN.

ZIN tako v 19. členu določa posebna pooblastila za učinkovito varstvo javnega ali zasebnega interesa, ki je predmet inšpekcijskega nadzora. Splošna pooblastila, pridobljena na podlagi upravnega prava, oziroma pooblastila, pridobljena na podlagi prekrškovnega prava, tega zaradi ravnanj zavezancev, ki se upirajo ugotavljanju dejanskega stanja in naložitve upravne ali prekrškovne obveznosti, pogosto ne bi bilo mogoče zavarovati. ZIN omogoča, da se v postopku ugotovi resnično dejansko stanje stvari in da se po izdaji odločbe uveljavi oblastna volja, ki se izraža v izvršljivi inšpekcijski odločbi in prisilitvi zavezanca k uskladitvi njegovega ravnanja z zahtevanim. Določbe po tem členu tako inšpektorju omogočajo, da zakonito opravi določena dejanja, ki omogočajo izvedbo posameznih dokazov, pri čemer je zakonitost pogojena z vodenjem upravnega ali prekrškovnega postopka.²⁴⁷

V 20. členu ZIN so podrobneje urejena pooblastila iz druge alineje prvega odstavka 19. člena, in sicer pooblastilo vstopa v prostor, objekte ali k napravam zavezanca, kar je velikokrat pomembno zaradi ugotavljanja dejanskega stanja. Samega vstopa inšpektor ni dolžan napovedati, prav tako pa vstop in opravljanje ogleda nista pogojena z delovnim časom zavezanca ali njegovim dovoljenjem za vstop. To sicer ne pomeni, da inšpektor ne sme napovedati vstopa, nasprotno, pooblastilo uporabi le, ko bi predhodna napoved vstopa lahko vplivala na učinkovitost izvedbe samega inšpekcijskega nadzora oziroma ogleda. Zavezanec dejansko mora omogočiti vstop in samo izvedbo nadzora, razen če inšpektor brez odločbe želi vstopiti v stanovanjske prostore. V takšnih primerih lahko zavezanec upravičeno odkloni vstop, brez posledic zanj. Omenjeno pravico zagotavlja

²⁴⁶ Več o tem Tyler, 2006, str. 5 in nasl.

²⁴⁷ Glej v Remic v Kovač, 2024, komentar k 19. členu ZIN, str. 331 in nasl.

ustavno pravno varstvo kot tudi zakonsko varstvo stanovanj in stanovanjskih prostorov.²⁴⁸ Ob tem je v okviru 21. člena ZIN inšpektor pooblaščen, da razen v prostore, objekte, na zemljišča in parcele zavezanca (20. člen ZIN), lahko vstopi tudi v poslovne, proizvodne in druge prostore ter na zemljišča fizičnih ali pravnih oseb, ki niso zavezanci, in tam opravi ogled. Za zakonito izvršitev pooblastila mora biti podan utemeljen sum, da zavezanec na tem mestu opravlja dejavnost oziroma da se tam nahajajo zavezančeve stvari, ki so predmet nadzora. »Utemeljen sum« v tem okviru predstavlja dejstvo, da ima inšpektor zanesljivejše informacije, da se tam opravlja dejavnost oziroma so tam zavezančeve stvari. Gre za višji standard, ki predstavlja, da ima inšpektor že posamezne dokaze ali dejstva, ki podkrepijo potrebo po nadzoru v takšnem prostoru. Sama zakonitost je lahko predmet tako instančnega kot tudi strokovnega nadzora, ne vpliva pa na upravičenje lastnikov ali posestnikov, da na tem temelju omejuje vstop oziroma opravljanje ogleda. Lastnik ali posestnik prostorov, ki ni inšpekcijski zavezanec, lahko upravičeno odkloni vstop v prostore le iz razlogov, ki so taksativno naštet v drugem odstavku 21. člena ZIN.²⁴⁹

Nadalje je v 29. členu ZIN določeno, da v inšpekcijskem postopku prihaja do procesnih posebnosti, tako so opredeljene pravice in obveznosti. Predvsem obveznost zavezanca, ki določa obveznost dajanja osebnih in drugih podatkov, pisnih pojasnil, dokumentov, izjave v zvezi s predmetom nadzora, dopustnostjo izvajanja nadzora pravne osebe ali samostojnega podjetnika brez navzočnosti zastopnika ali pooblaščenca ter dolžnost obveščanja o odpravljenih nepravilnostih. Kot posebno pravico ZIN opredeli navzočnost pri opravljanju nadzora in pravico do izjave, če se nadzor pri pravni osebi ali samostojnem podjetniku opravi brez navzočnosti zastopnika ali pooblaščenca. Ob tem lahko ugotovimo, da so posamezna pravila nepotrebna, ker v upravnoprocesna razmerja med inšpektorjem in zavezancem ne prinašajo sprememb glede na pravila ZUP – denimo o pravici do sodelovanja pri nadzoru, pravici do izjave in o obveščanju inšpektorja in nesuspenzivnosti pritožbe zoper sklep. V tem okviru se postavlja tudi vprašanje, ali se z določbo 29. člena ZIN ureja le upravni inšpekcijski postopek ali tudi prekrškovni inšpekcijski postopek. Nekatera pravila bi se sicer lahko uporabljala v obeh, spet druga pa se lahko uporabijo zgolj v inšpekcijskem upravnem postopku, saj bi v nasprotnem primeru lahko pomenila tudi temeljne ustavne pravice in kršitev pravil prekrškovnega postopka (npr. možnost zavezanca/kršitelja, da poda izjavo).

²⁴⁸ Glej v Remic v Kovač, 2024, komentar k 20. členu ZIN, str. 343 in nasl. Glej tudi Kovač (ur.), 2015, str. 377. Prim. odločbo USRS U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013, ki navede omejitve za pravne osebe, pri čemer so standardi pri nadzorih fizičnih oseb glede zasebnosti še višji. Glej tudi mnenje SVZ k Predlogu ZSoli-1, EPA 2110-IX, št. 600-02/25-1/75 z dne 13. 6. 2025, ki v okviru 13. člena predloga ZSoli-1, da v okviru vstopa in pregleda prostorov zavezanca lahko inšpektor vstopi in pregleda tudi stanovanjske prostore zavezanca, v primeru nasprotovanja vstopu in pregledu stanovanja zavezanca pa mora inšpektor v skladu s 36. členom Ustave RS pridobiti odločbo sodišča.

²⁴⁹ Glej v Remic v Kovač, 2024, komentar k 21. členu ZIN, str. 347. Glej tudi sodbo UPRS I U 486/2011 z dne 9. 5. 2012, kjer je sodišče zavrnilo tožbeni očitke, da inšpektorji niso imeli podlage za vstop v prostore društva.

Posebnost ZIN je, da dopušča, da se iz uradnih dejanj inšpekcijskega nadzora izključi oziroma odstrani zavezanca, njegovega zastopnika ali pooblaščenca, če ovira učinkovito izvedbo postopka. Inšpektor ga na to ni dolžan predhodno opozoriti, kot to določa ZUP. Prav tako ZIN ne določa, da bi inšpektor moral pozvati udeležence k postavitvi pooblaščenca. Dopustnost odstranitve je vezana na izvajanje procesnega dejanja in na aktivnost zavezanca, s katero procesno dejanje ovira ali onemogoča, zato na tej podlagi inšpektor ne more sprejeti odločitve, da zaradi domneve pričakovanja ponovnega oviranja, zavezancu ne omogoči sodelovanja pri (novem) nadzoru. Omogoča pa ZIN suspenz pravice do sodelovanja pri vseh procesih v okviru posameznega inšpekcijskega nadzora (npr. pri ogledu kraja, zaslišanju prič, izvedencev itd.). Možnost odstranitve zavezanca z dejanj inšpekcijskega nadzora pomeni, da je potrebno zavezancu naknadno dati možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so bile ugotovljene. Odstranitev v širšem smislu posega v načelo zaslišanja stranke (9. člen ZUP)²⁵⁰ oziroma sodelovanja v postopku, ne izključuje pa temeljne ustavne pravice do obrambe. Zato se pred izdajo odločbe mora imeti možnost seznaniti z dejstvi in izjasniti o tem.

O prepovedi prisostvovanja ZIN v šestem odstavku 29. člena določa, da se le-to izreče s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba. V tem okviru govorimo o sklepu, ki predstavlja samostojen akt.²⁵¹ Ne glede na potrebo izdajanja pisnega sklepa in v njem pojasniti konkretne razloge za izrek prepovedi, je potrebno kot v okviru izvajanja vseh neposrednih procesnih dejanj, tudi v tem primeru najprej izreči ustni sklep, ki se zapiše v zapisnik. Tak sklep začne neposredno učinkovati, zato se morajo tisti, na katerega se sklep nanaša, nemudoma odstraniti. V posameznih primerih, ko se sklepa ne upošteva, lahko pride tudi do asistence policije, ki takšno osebo odstrani s kraja.²⁵²

Samo nasprotovanje oziroma omejevanje izvajanja pooblastil inšpektorjev po različnih določbah ZIN pa predstavlja tudi prekršek, kar ureja 38. člen ZIN. Inšpektor je za ugotovitev narave ravnanja zavezanca v inšpekcijskem upravnem postopku dolžan natančno poznati vsa ravnanja, ki jih zakon določa kot prekršek. Brez poznavanja dejanskih predpisanih oblik kršitev, ki so opredeljene kot prekršek, nadzorni organ ne more pravilno in zakonito odločiti, ali je posamezno ravnanje, storjeno med inšpekcijskim postopkom, prekršek ali ne. Večina prekrškov po ZIN se izvrši s *storitvijo*, torej z aktivnim ravnanjem, kjer se krši zapovedana norma. Katera ravnanja se štejejo za storitev prekrška, je praviloma določeno v opisu samega prekrška. Izvršitvena ravnanja po tem členu stori zavezanec inšpekcijskega upravnega postopka, kadar ovira ali onemogoči vstop inšpektorjev v prostor, objekte ali k napravam, ne omogoči inšpektorju nemotenega opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora. Lahko pa tudi s tem, da poda lažno izjavo ter tudi, kadar poškoduje, odstrani ali prikrije odločbo inšpektorja ali njen povzetek, ki je javno objavljen. Za

²⁵⁰ Glej več v Kovač v Kovač in Kerševan, 2022, 1. knjiga, komentar k 9. členu ZUP.

²⁵¹ Samo pravno varstvo na omenjeni sklep je bila uvedena z novelo ZIN-A, saj je pred tem veljala splošna ureditev po ZUP. Sama določba sicer nima določenega roka, tako se upošteva splošen petnajstdnevni rok za pritožbo.

²⁵² Glej več v Remic v Kovač, 2024, komentar k 29. členu ZIN, str. 376–377.

opustitvena dejanja pa je značilno, da storilec ne opravi določene zapovedi. Gre za neu-poštevanje zapovedi, ki je izrecno določena v predpisu (imperativna norma), in tudi tedaj, če se iz opisa prekrška lahko razbere, da je kaznivo, kadar je prepovedana posledica nastala zaradi pasivnosti tistega, ki bi jo moral preprečiti. Za procesno izvedbo prekrškovnega postopka se uporablja prekrškovno pravo v skladu z ZP-1.²⁵³

Vzporedno z določbami ZIN se pri posameznih procesnih postopkih morajo upoštevati tudi upravno procesni postopki po ZUP, predvsem v okviru vabljenja strank in opravljanja ogleda, kot tudi različna načela (izjasnitve, javnosti itd.).²⁵⁴

13.2 Temeljni namen določb

Ta člen je povezovalne narave nosilnemu členu, ki se nanaša na inšpekcijski nadzor, v okviru III. poglavja Inšpekcijski nadzor. Poglavje vključuje člene 11.–18. zakona, pri čemer je namen povezanih členov urejanje postopkovnih meril različnih udeležencev v inšpekcijskih nadzorih.

V 11. členu tega zakona so določena pooblastila šolskih inšpektorjev, pri čemer gre za specifične določbe, ki urejajo procesnopravna razmerja in aktivnosti inšpektorjev v okviru vzgojno-izobraževalnih procesov, z namenom ustrezno ugotoviti dejansko stanje oziroma nezakonito ravnanja posameznikov ali zavezancev znotraj VIZ. Določba 13. člena ZSolI-1 pa dejansko procesno pravno dopolnjuje člen s pooblastili inšpektorjev, pri čemer jasno določa, katerih ravnanj zavezanci v okviru inšpekcijskih postopkov ne smejo izvajati oziroma kakšne imajo dolžnosti v samem postopku.

ZSolI omenjene določbe ni vseboval, tako, da gre v okviru aktivnosti šolskih inšpektorjev in zagotavljanje njihovih pooblastil za novo in bolj določno določbo, ki pa v posameznih delih sledi analogiji določb 19., 20., 21. in 29. člena ZIN. Sama nedovoljena ravnanja oziroma določbe oviranja dela inšpektorjev, kot jih ureja ta člen, predstavljajo tudi prekrške, ki so kot taki opredeljeni v 33. členu tega zakona (glej komentar k temu členu).

13.3 Razlaga člena po odstavkih

Z določbo 13. člena ZSolI-1 se izrecno urejajo nedovoljena ravnanja zavezanca ali druge osebe, ki je pri zavezancu zaposlena (npr. učitelj) v inšpekcijskih postopkih šolskih inšpektorjev. Nedovoljena ravnanja se vežejo na onemogočanje inšpektorja pri izvrševanju njegovih pooblastil po tem ali drugem zakonu, npr. ZIN.

V prvem odstavku so taksativno naštet aktivnosti zavezanca ali pri njem zaposlene osebe, ki z opisanimi ravnanji ovira opravljanje nalog oziroma pooblastil inšpektorja

²⁵³ Glej več v Orel in Čas v Kovač, 2024, komentar k 38. členu ZIN, str. 414 in nasl.

²⁵⁴ Glej tudi Kovač in Kerševan (ur.), 2022, komentarji k 7., 8., 9., 146., 155., 199 in 204. člen ZUP.

tako v okviru inšpekcijskega nadzora kot tudi v okviru sistemskega pregleda.²⁵⁵ Tako se za oviranje dela inšpektorja šteje, če mu zavezanec ali druga oseba ne dovoli prisostvovati pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega in drugega organiziranega dela z udeleženci vzgoje in izobraževanja. Takšno ravnanje je lahko storjeno s storitvijo zavezanca ali drugega zaposlenega v okviru postopkov inšpektorja (npr. izrecno prepove možnost prisostvovanja). Lahko pa je storjeno tudi z opustitvijo posameznih ravnanj, ko zavezanec zavaja inšpektorja o dejanskem izvajanju vzgojno-izobraževalnega ali drugega dela in ga s tem zamoti, da ne more izvesti vseh aktivnosti, ki jih je dolžan v okviru inšpekcijskega postopka (npr. ne pove, da se posamezne aktivnosti zavezanca izvajajo na drugi lokaciji).

Druga alineja določa, da ovira izvajanje pogovorov ali izvedbo anketnega vprašalnika z zaposlenimi pri zavezancu ali z udeleženci vzgoje in izobraževanja, pri čemer je tudi omenjeno ravnanje lahko storjeno tako s storitvijo kot tudi z opustitvijo. V okviru storitve dejansko preprečuje, moti ali ovira samo izvedbo pogovora ali anket, pri opustitvi pa zavaja z dejanskim stanjem oziroma ne posredovanjem samih vprašalnikov itd.

V nadaljevanju prvega odstavka je kot oviranje opredeljeno tudi, če se ne omogoči zaslišanja zaposlenih pri zavezancu ali udeležencev vzgoje in izobraževanja, pregled prostorov zavezanca ali dokumentacije ali opravo drugih dejanj, ki so potrebna za ugotovitev dejanskega stanja v okviru inšpekcijskega nadzora ali sistemskega pregleda. Gre za dopolnilne oziroma specialne določbe, ki so opredeljene tudi že v ZIN, pri čemer so glede na specifično delovanje šolskega prostora in pooblastil šolskih inšpektorjev posebej opredeljene v okviru šolske inšpekcije. Tudi v tem okviru so vsa ravnanja lahko storjena tako s storitvijo kot tudi opustitvijo. Aktivnost preprečevanja, oviranja oziroma zavajanja pomeni storitev prekrška, pri čemer mora iz opisa stanja izhajati, da je zaradi omenjene aktivnosti zavezanca oziroma druge osebe prišlo do oviranja oziroma onemogočitve izvedbe posamezne naloge oziroma pooblastila. Sama neaktivnost oziroma opustitev posameznih ravnanj, ki prav tako pomenijo oviranje, pa se procesno v okviru prekrška mora nanašati na neizvedbo nalog oziroma pooblastil, ki bi pomenila največjo učinkovitost inšpekcijskega postopka.

Drugi odstavek omenjenega člena ureja pristojnost inšpektorja, če se ovira njegovo delo. Tedaj lahko zavezancu ali drugi osebi s posebnim sklepom prepove prisostvovati posameznemu dejanju v inšpekcijskem nadzoru ali sistemskega pregledu. Istovrstno določbo vsebuje že ZIN. Ker se je v omenjenem zakonu uredil tudi nov postopek sistemskega pregleda, je pomembno, da je v specialnem zakonu določba dopolnjena, saj je treba zagotoviti, da zavezanec ne onemogoča dela inšpektorja tudi v okviru sistemskega pregleda. Tako se je določba smiselno prenesla v specialni zakon in se širi tudi na postopek sistemskega pregleda. Zaradi tega se je v zakon vnesla tudi pravica do pritožbe zoper

²⁵⁵ O inšpekcijskem nadzoru glej več v komentarju k 14. členu tega zakona, za sistemske preglede pa komentar k 30. členu ZSoli-1.

naveden sklep. Sama določba je smiselno urejena, kot to določa 29. člen ZIN. Določba tretjega odstavka velja oziroma se izvaja v enakem okviru kot po ZIN. Tako se pri izvajanju neposrednih procesnih dejanj v inšpekcijskih postopkih najprej izreče ustni sklep, ki se vpiše v zapisnik. Tak sklep začne neposredno učinkovati, zato se morajo tisti, na katere se nanaša, takoj odstraniti. Pisni odpravek sklepa se izda čim prej,²⁵⁶ pri čemer je potrebno v njem pojasniti konkretne razloge za izrek prepovedi.

Pritožba zoper sklep se vloži na enak način in na isti organ kot pritožba zoper odločbo inšpektorja, torej pri IRSŠol na MVI. Pritožba po tretjem odstavku tega člena, kakor tudi že po 258. členu ZUP, ne zadrži njegove izvršitve. Če je zoper sklep vložena pritožba, je nujno, da jo inšpektor nemudoma obravnava in presodi njen vpliv na izveden postopek oziroma da jo pošlje v obravnavo drugostopenjskemu organu, če je ne zavrže oziroma procesnega dejanja ne ponovi, ker bi presodil, da je bila izključitev zavezanca neutemeljena. Zaradi nesuspendivnosti pritožbe njena vložitev ni ovira, da se postopek nadaljuje ali konča, če so za to izpolnjeni materialni in procesni pogoji.

²⁵⁶ Po analogiji tretjega odstavka 211. člena ZUP v osmih dneh po izdaji. Glej več tudi v komentarju k omenjenemu členu ZUP, v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 2. knjiga.

14. člen (inšpekcijski nadzor)

(1) *Inšpekcijski nadzor se opravlja z namenom, da se zagotovi zakonito delovanje zavezanca.*

(2) *Inšpekcijski nadzor se lahko uvede na podlagi prejete pobude, prijave, obvestila, sporočila, izrednega dogodka ali na podlagi ocene tveganja, ki jo opravi glavni inšpektor, pri čemer se upoštevajo konkretizacija zadeve, postopnost reševanja zadeve in možnost ukrepanja inšpektorja. Vsako prejeto pisanje se vsebinsko pregleda z namenom ugotavljanja obstoja tveganj za kršitve predpisov iz pristojnosti šolske inšpekcije.*

(3) *Šolska inšpekcija prednostno obravnava zadeve, ki so z letnim programom dela določene kot prednostna področja dela.*

(4) *Če je dejansko stanje mogoče v celoti ugotoviti na podlagi dokumentacije, s katero inšpektor razpolaga, se inšpekcijski nadzor opravi le na podlagi te dokumentacije.*

(5) *Inšpekcijski nadzor se uvede tudi v primerih, če zavezanec v okviru postopka sistemskega pregleda v skladu s tem zakonom ne odpravi ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti v skladu z navodili inšpektorja. Če je dejansko stanje v celoti že ugotovljeno z dokumentacijo postopka sistemskega pregleda, se inšpekcijski nadzor opravi le na podlagi dokumentacije.*

(6) *Ne glede na prejšnji odstavek se inšpekcijski nadzor uvede vzporedno s postopkom sistemskega pregleda, če so ugotovljene kršitve v zadevah, ki predstavljajo prednostna področja dela v skladu z letnim programom dela.*

(7) *Postopek inšpekcijskega nadzora se vodi po uradni dolžnosti. Inšpekcijski nadzor se opravi napovedano ali nenapovedano.*

Komentar (Polonca Kovač, Simon Slokan, Jadranka Zupanc):

14.1 Namen inšpekcijskega nadzora

Inšpekcijski nadzor predstavlja pomembno družbeno funkcijo, saj se (tudi) s to obliko dejavnosti kaže slika družbene realnosti ter razmerja med oblastjo in člani družbe. Je sistemska funkcija pri oblikovanju in izvajanju oblasti.²⁵⁷ Inšpekcijski nadzor spada med oblike temeljne upravne kontrole, notranje v smislu upravnega sistema in zunanje v razmerju do zavezancev. Tako pri nas kot tudi v večini drugih držav zato teorija in sistemska zakonodaja inšpekcijske postopke opredeljujeta kot posebne upravne postopke, saj se prek inšpiciranja vzpostavljata upravnopravno razmerje med oblastjo, ki prek preverja-

²⁵⁷ Več o tem v prvi razpravi v Kovač (ur.), 2024, str. 18 in nasl., in v razpravi o ureditvi inšpekcijskega nadzora *de lege ferenda*, str. 217 in nasl.

nja spoštovanja veljavne področne zakonodaje varuje javni interes in zasebno zavezano stranko. Zato mora biti urejeno v tem delu z zakonom.

Namen inšpekcijskega nadzora pa je širše vzeto dvojen, ne le zagotavljanje zakonitosti, kot sicer določa predmetni člen tega zakona. Kadar država kot suveren subjekt normiranja sprejme zavezujoče predpise, ti pa niso spoštovani, je učinek na družbo razdiralen. Ne le, da ni predpisanega učinka, nespoštovanje zakonodaje pri nekaterih subjektih, če nista zagotovljena njegova sanacija in pregon, vodi v širjenje nepokorščine med sprva spoštljive naslovnike norm, končno pa tudi v razpad skupnosti. Načelo enakosti ravnanja oblasti do oseb v enakih položajih je kot del zakonitosti tako bistvena.²⁵⁸ Tak način nadzora vodi tudi v dolgoročno sledenje predpisom in drugim oblastnim aktom prek ponotranjenja sprejemljivosti avtoritarne odločitve pri samih zavezancih, čeprav so v pravnem položaju prizadeti. Inšpekcijske službe morajo zato delovati področno in kot celota na obeh ravneh: (1.) operativno, da (1.a) preventivno opozarjajo in (1.b) represivno poskrbijo za uveljavitev aktualnega pravnega reda, ter (2.) sistemsko za izboljšanje prihodnjega pravnega reda. Nadzor je potreben, saj zagotavlja spoštovanje temeljnih načel in pravil zlasti pri izvajanju oblasti, ki v demokratični državi ne more biti neomejena in potencialno samovoljna. Poleg tega pa mora oblast, da bi bila učinkovita, še vedno vzpostavljati regulatorni sistem in skrbeti za njegovo dosledno izvrševanje.

Inšpekcija ima tako hkrati vlogo zagotavljanja zakonitosti pri delovanju zavezancev v posamičnih primerih kot sistemsko še bolj pomembno vlogo vzpostavljanja zaključene regulatorne zanke (ang. *regulatory feed back loop*), ko zbirno prek vsote nadzorov v določenem obdobju poroča resornemu ministrstvu kot nosilcu resornih javnih politik, ali in v čem področni predpisi, ki jih inšpekcija nadzira, v praksi (ne) živijo in so potrebne spremembe.²⁵⁹

Slednje se *inter alia* zagotavlja prek letnega poročila Inšpekcijskega sveta, kjer posamezne inšpekcije in zbirno zadevni svet poročajo Vladi RS o stanju na terenu in tudi izrecno predlagajo spremembe predpisov.²⁶⁰ Ta rubrika je obvezna po sklepu Vlade RS že več let ravno z namenom regulatorne povratne zanke, v zadnjem poročanem obdobju za leto 2024 pa je IRSŠol poudaril ravno pomen novega ZSoli-1, namenjenega krepitvi svetovalno-preventivne dejavnosti ter ekonomičnosti in učinkovitosti postopka. Prav tako je pohvalno, da inšpektorat sodeluje pri pripravi in spremembi predpisov, ki jih nadzira, tako da so predstavniki člani strokovnih ali delovnih skupin za pripravo sprememb predpisov in da tekoče sodeluje pri podajanju predlogov in mnenj k zakonom, ki so v vladnem po-

²⁵⁸ Več o tem Tyler, 2006, str. 5 in nasl.

²⁵⁹ O tem širše na primer Blanc, 2018. In v Blanc in Faure, 2020, ki razpravljata o vrednotenju nadzorovanih javnih politik in predpisov. Glej tudi Bekkers in Homburg, 2002, str. 131, ki poudarjata, da je za optimalno uresničevanje ciljev inšpekcijskega nadzora nujno, da inšpektor ne deluje le v klasični vlogi policista, ampak tudi kot moderen mentor in mrežni usmerjevalec

²⁶⁰ Glej recimo Letno poročilo IS za leto 2024, dostopno na <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/inspekcijski-svet/>.

stopku, vsebinsko pa je zaznati največ težav na področju vpisa (prepisa, izpisa, prešolanja) otrok in učencev iz ali v šolo.

Navedeno vključuje med drugim preusmeritev iz prej kontrolnega pristopa v na tveganjih utemeljene inšpekcije (ang. *risk-based/targeted inspections*). Učinkovito inšpiciranje pomeni torej strokovno in zakonito odzivno ukrepanje, ki se osredotoča na za javni interes bistvene nevarnosti po elementih verjetnosti nastanka, vsebini ali teži in obsegu učinkov neskladnosti v skladu s prednostmi področja ter vedno deluje sorazmerno z mislijo na učinke svojega dela v dolgoročnem obdobju. Tak pristop tudi daje podlago za novo uvedene sistemske preglede po tem zakonu od leta 2027 (več v nadaljnjem komentarju).

14.2 Temeljna vodila za inšpekcijski nadzor šolske inšpekcije

Ta člen je nosilne narave v poglavju III. Inšpekcijski nadzor, ki sicer vključuje 11.–18. člen zakona. Ostali povezani členi urejajo predvsem različne udeležence v inšpekcijskih postopkih.

Določba ureja vse elemente postopka inšpekcijskega nadzora.²⁶¹ V zakonu iz leta 1996 se je postopek inšpekcijskega nadzora delil na tri vrste: izredni, redni in ponovni nadzor. Z novim zakonom se v nov inšpekcijski postopek združujeta dosednji izredni in ponovni inšpekcijski nadzor, ki ju določba omenjenega člena terminološko ureja kot inšpekcijski nadzor (14. člen). Redni nadzor po prejšnjem zakonu pa se je z novim zakonom vsebinsko in metodološko preoblikoval v sistemske preglede.²⁶²

Iz predloga zakona izhaja, da gre v omenjenem poglavju za posodobitev in preoblikovan vidik prejšnjega delovanja inšpekcije, pri čemer se uvaja nov termin nadzor. Na podlagi večletnih izkušenj in praks pa so posodobljeni tudi postopki, pristojnosti, načini zbiranja dokazov, uporabljene metode, postopki obveščanja itd. Ob tem pa je cilj zakona, da se sledi in omogoči ustrezen nadzor nad spreminjajočimi se materialnimi predpisi v šolskem prostoru, kot tudi, da se z ustrezno oblikovanimi ukrepi zagotovi zakonito delovanje šolskega sistema.²⁶³

14.3 Razlaga člena po odstavkih

Prvi odstavek določa namen inšpekcijskega nadzora kot vzpostavitev zakonitega delovanja zavezane stranke, npr. VIZ. Zakonitost predvsem pomeni vezanost organa (inšpekcije) na veljavne predpise, naj bodo materialnopravni ali procesni.²⁶⁴ Pri tem v uradnih postopkih velja, da inšpektor v razmerju do zavezanca sme in mora postopati po predpisnem, nima pa dodatnih pristojnosti izven zakona (oziroma mora izvajati le, za kar ima

²⁶¹ Po predlogu ZSoli-1 z dne 10. 7. 2025, EVA 2025-3350-00.

²⁶² Glej več v komentarju k 29. členu ZSoli-1.

²⁶³ Več v gradivu Predlog novega ZSoli za Vlado RS, št. 0070-8/2025 z dne 6. 5. 2025, EVA: 2025-3350-008.

²⁶⁴ Podrobneje glej Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga, komentar k 6. členu ZUP, pa tudi Avbelj (ur.), 2019, komentar k 120. členu Ustave RS.

pravno podlago). Po drugi strani za zavezanca (sploh tiste, ki so zasebnopravnega statusa) velja načeloma obratno, da so pri svojem delovanju prosti, kolikor jih zakon ne omejuje ali izrecno predpisuje dolžnega ravnanja. Zato inšpektor ne sme delovati arbitrarno, ampak mora upoštevati predpisane norme in merila delovanja.²⁶⁵

Temeljna zahteva materialne zakonitosti posamičnega upravnega akta je, da mora posamična norma, ki je vsebovana v njegovem izreku, temeljiti na splošni pravni normi, ki jo (praviloma) umeščamo v okvir materialnega upravnega prava. Z drugimi besedami: vsebina posamične norme mora vsebinsko temeljiti na splošni materialni pravni normi. Zato izdajo posamičnega upravnega akta, to je upravne odločbe, označujemo kot uporabo materialnega predpisa (torej splošne norme) na ugotovljeno dejansko stanje. Ključna pri tem sta razlaga (na podlagi ustaljenih metod razlage prava) in uporaba materialnega predpisa. Pri tem razlaga materialnega predpisa ne pride v poštev šele ob izdaji posamične norme, vsebovane v posamičnem upravnem aktu, temveč pride v poštev že v fazi ugotavljanja dejanskega stanja. Pravilna razlaga splošne materialne norme, na podlagi katere bo izdana posamična upravna norma, je namreč ključna že pri opredelitvi relevantnih dejstev, ki tvorijo dejansko stanje, ki ga mora organ po pravilih upravnega postopka ugotoviti. Uporaba materialnega predpisa pa je bolj značilna za izdajo posamičnega upravnega akta oziroma za oblikovanje vsebine posamične norme, ki je vsebovana v njegovem izreku.²⁶⁶

Drugi odstavek določa, kdaj se inšpekcijski nadzor lahko uvede. Poudarek omenjene določbe je na zagotavljanju javnega interesa v samem inšpekcijskem postopku. Zato norma določa, da za uvedbo postopka ne zadošča zgolj podaja pobude, prijave ali obvestila. Iz samih navedb namreč mora izhajati tveganje za obstoj kršitev predpisov, ki jih nadzira šolska inšpekcija, ob tem pa se mora za odločitev o začetku postopka upoštevati tudi konkretizacija navedb v zadevi in dejanska možnost postopnega reševanja zadeve. Tako ne zadostuje samo splošni zapis o tem, da je v posameznem zavodu nekaj narobe, ampak mora iz pobude ali iz dopolnitve dejansko izhajati konkretizacija dejstev. Vzporedno se v okviru ocene tveganja posamezne pobude, prijave, obvestila upošteva tudi dejanska postopnost obravnave, npr. v primerih, ko materialni predpis odloča, da o tem odloča posamezni organi šole.²⁶⁷ Namen zakona je poudariti, da ni pomembno, kdo je dejanski predlagatelj ali pobudnik oziroma ali gre morebiti tudi za anonimnega pobudnika – poudarek

²⁶⁵ Kot izhaja iz sodne prakse, ukrepi brez podlage v predpisu ali čezmerni ukrepi niso zakoniti. Glej na primer sodbo UPRS I U 1254/2013 z dne 27. 2. 2014, češ da zahteva inšpektorja, da zavezanec sprejme strategijo, nima podlage v predpisih. Ali sodba UPRS I U 745/2013 z dne 7. 11. 2013, da se ukrepa po veljavnem predpisu ob ukrepu, ne po noveli v času pritožbe.

²⁶⁶ Kot poudarja Čebulj v Kovač in Kerševan, 2022, v komentarju k 6., členu ZUP, gre tu za umetno delitev, saj uporabe splošne pravne norme ni brez njene razlage. Poleg tega nepravilna uporaba in razlaga materialnega predpisa nista edini obliki kršitev materialnega prava, ki je pritožbeni razlog. Sodna praksa govori o zmotni uporabi materialnega, ki je posledica (nepravilne) razlage materialnega prava (na primer sodba VSRS I Up 179/2018 z dne 24. 10. 2018).

²⁶⁷ Glej npr. 60.c člen ZOsn, ki določa vloge in pristojnosti pritožbenih komisij v OŠ. Glej tudi 60.g člen ZOsn, ki ureja postopek ugovora vzgojnega opomina, kot tudi 68. in 69. člen, ki urejata ugovor na zaključno oceno in napredovanje. Enaka postopnost se mora upoštevati tudi na drugih področjih, katerih materialni predpis ureja odločanje že znotraj samega zavoda.

je na dejanski vsebini in oceni tveganja, ki sledi ob prejemu pobude. S tem zakonom se tako ne spreminjata namen in način izvajanja inšpekcijskega nadzora, kot velja ureditev že po ZIN, je pa spremenjena metodologija odločanja o samih pobudah, prijavah, obvestilih, sporočilih, saj se morajo vse zadeve vsebinsko vrednotiti.²⁶⁸

Iz formalne opredelitve dela in načela samostojnosti je tako v tem kontekstu važen poudarek, da prijava ne pomeni zahteve po ZUP, ampak je zgolj pobuda (sporočilo, obvestilo) za uvedbo postopka po uradni dolžnosti, na katero inšpektor ni vezan, zanj pa veljajo tudi posebna pravila o obveščanju.²⁶⁹ Presoja o uvedbi postopka je torej diskrecija inšpektorja, pri čemer je mejno, ali prijava vsebuje vsaj na stopnji verjetnosti izkazano neskladnost s predpisi. Pobudnik v skladu s 24. členom ZIN praviloma tudi ni stranka v postopku, ima pa posamezne pravice, npr. do pisnega obvestila o (ne)uvedbi postopka in ukrepih.²⁷⁰

V tretjem odstavku je določena prednostna obravnava zadev, ki so kot takšne določene z letnim programom dela.²⁷¹ Z določbo se z namenom večje učinkovitosti in strokovnosti na enem mestu, torej v okviru letnega programa, ureja področje določanja kriterijev za določanje prioritet dela po posameznih področjih oziroma prednostne obravnave posameznih zadev. Prednostna področja dela se določijo glede na vnaprej postavljene kriterije prioritet dela. Kriteriji tako opredeljujejo tudi posamezna področja, ki so v nekem obdobju morda spremljana in pregledana z večjim poudarkom, kar omogoča boljšo sistemsko primerjavo in podajo ocene delovanja zavezancev na nekem področju nadzora. IRSŠol je prioriteta področja in ureditev prednostne obravnave do uveljavitve tega zakona urejal s posebnim dokumentom.²⁷²

Četrty odstavek ureja možnost, da se inšpekcijski nadzor opravi zgolj na podlagi pridobljene dokumentacije in da ni potrebe nadzora pri zavezancu. Gre za posebnost v inšpekcijskih nadzorih, kjer ZIN takšne vrste nadzora ne predvideva. Se pa v tem okviru sledi določbam 307.a člena ZUP²⁷³ in delovanju upravne inšpekcije, zasleduje pa tudi načelo ekonomičnosti postopka. Posebnost šolske inšpekcije je, da pretežno deluje z javnimi zavodi, ki morajo po materialnih predpisih kar nekaj dokumentov in informacij imeti tudi objavljenih oziroma so stvari prosto dostopne preko drugi drugih informacijskih kanalov. Tako bo nadzor možno opraviti z drugimi tehničnimi možnostmi kot le s klasičnim fizičnim ogledom.

²⁶⁸ Več v Kovač, 2019: več tudi v Pečarič v Kovač, 2024, komentar k 16. člen ZIN, str. 321 in nasl. Glej tudi komentar k 10. členu ZSoli-1. Prim. tudi v Igličar, 2018, str. 33–44.

²⁶⁹ Prim. Upravna svetovalnica, 2025, primer Obravnava prijav, https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/in-dex.php/Obravnava_prijav. <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=1095>.

²⁷⁰ Glej v Kerševan v Kovač, 2024, komentar k 24. členu ZIN, str. 355 in nasl. Glej tudi komentar k 12. členu ZSoli-1.

²⁷¹ Glej več v komentarju k 8. členu ZSoli-1.

²⁷² Glej spletno stran IRSŠol, kjer je objavljen dokument Kriteriji za določitev prioritet IRSŠol, št. 010-55/2025 z dne 1. 1. 2025.

²⁷³ Glej v Sever v Kovač in Kerševan, 2022, 2. knjiga, komentar k 307.a členu ZUP.

Ureditev v *petem odstavku* tega člena se veže na postopke sistemskih pregledov. V okviru določb petega poglavja tega zakona, ki ureja sistemske preglede, je določeno, da se v postopkih sistemskih pregledov ne izrekajo inšpekcijski ukrepi po tem zakonu. Zaradi zagotavljanja in varovanja javnega interesa na področju vzgoje in izobraževanja je treba zagotoviti, da bodo morebitne nepravilnosti, ki so bile ugotovljene v sistemskih pregledih, tudi odpravljene. S tem bo zagotovljeno delovanje vzgojno-izobraževalnih zavodov, ki bo skladno z veljavnimi predpisi. Peti odstavek določa, da se v tistih primerih, ko znotraj sistema pregleda ugotovljene nepravilnosti ne bodo tudi odpravljene, zoper zavezanca po zaključenem sistemskem pregledu uvede (še) klasičen inšpekcijski nadzor. V tem delu pa se zavezancu lahko oziroma mora izreči potrebne ukrepe po tem ali drugem zakonu, z namenom, da se odpravijo kršitve in se zagotovi zakonito delovanje zavezancev.²⁷⁴

Šesti odstavek določa, da je v posameznih primerih treba zagotoviti – ne glede na ureditev v prejšnjem odstavku²⁷⁵ –, da se za nekatere vrste ugotovljenih kršitev v postopku sistema pregleda pri posameznem zavezancu postopek inšpekcijskega nadzora uvede takoj, ko so neskladnosti ugotovljene in ne šele po zaključku postopka sistema pregleda.²⁷⁶ To velja za kršitve v zadevah, ki se obravnavajo prednostno oziroma predstavljajo prednostna področja dela inšpektorata. Določena so z vsakoletnim programom dela šolske inšpekcije.²⁷⁷ To pomeni, da bi lahko pri istem zavezancu hkrati potekala tako postopek sistema pregleda kakor tudi postopek inšpekcijskega nadzora. O tem, ali bo oba postopka vodil isti inšpektor ali ne, odloča glavni inšpektor.

Zadnji, sedmi odstavek določa, da se (predvsem upravni) postopek inšpekcijskega nadzora vodi po uradni dolžnosti, naj bo napovedano ali ne. Ta zakon pri tem (le) sledi določbam ZIN in ZUP.²⁷⁸ Nadzor se v upravnih razmerjih izvaja pravzaprav v vseh (upravnih) postopkih, saj je v najširšem pomenu besede vsakršno preverjanje izpolnitve upoštevanih dejstev kot pogojev za pridobitev pravice tudi oblika oblastne kontrole. Vendar se z izrazom »inšpekcijski nadzor« razumejo pretežno oficialni upravni postopki, uvedeni po uradni dolžnosti, da bi se zagotovilo zakonito spoštovanje obvez nosilcev dejavnosti ali drugih zavezancev (glej prvi odstavek tega člena). Namreč, inšpekcijski postopki so kot oficialni sistemsko pogojeni s primarnim varstvom javnega interesa. V skladu z načelom zakonitosti (6. in 7. člen ZUP, glej tudi 5. člen ZIN) inšpekcija presoja varstvo javnega in-

²⁷⁴ Glej več v komentarju k 30. členu ZSolI-1.

²⁷⁵ Glej komentar k petemu odstavku 14. člena ZSolI-1.

²⁷⁶ V skladu z določbami, ki določajo vlogo in odgovornost glavnega inšpektorja. Glej tudi komentar k 6. členu ZSolI-1.

²⁷⁷ Glej komentar k drugemu odstavku 14. člena ZSolI-1. Glej tudi komentar k 8. členu ZSolI-1. Omenjena področja so praviloma obravnave različnih vrst nasilja, postopki imenovanja ravnatelja in oblikovanja sveta zavoda, obravnava zaključnih ali končnih ocen, ki bi lahko vplivale na ne-napredovanje učencev ali dijakov v višji razred/letnik oziroma na zaključek šolanja oziroma druga področja, ki bodo kot takšna določena v letnem programu dela.

²⁷⁸ Glej več v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 2. knjiga, na primer v komentarju 125., 127. in nasl. členov ZUP o začetku oficialnih postopkov. Podrobneje o inšpekcijskih zadevah pa v Kovač (ur.), 2024, tako o oficialnosti teh zadev v javnem interesu kot podrobnejših pravilih glede uvedbe postopka, njegovega teka, značilnosti npr. obračuna stroškov po načelu uspeha in tipu akta, s katerim se postopek zaključi, saj je ta bodisi odločba o ukrepu bodisi sklep o ustavitvi postopka (in ne odločba, čeprav izveden meritorni postopek preverjanja pogojev za naložitev obveznosti).

teresa v skladu z veljavnim predpisom ob zaključku postopka. Pri tem se pravno skladno ravnanje zavezanca presoja glede na pravno stanje in posledično dejansko stanje v času, ko je bilo ravnanje storjeno. Če je bilo neko ravnanje zakonito v času storitve, ker je temeljilo na veljavnem posamičnem (u)pravnem aktu ali neposredno na veljavnem predpisu, je treba šteti, da je zakonito tudi po spremembi predpisa, ki je morda pozneje istovrstno življenjsko situacijo uredil drugače, kot terja načelo zaupanja v pravo.

Zaradi potencialne kolizije javnega in zasebnega interesa je zaradi varstva nad zasebnim interesom prevladujočega javnega interesa postopek treba začeti po uradni dolžnosti, neodvisno od volje ali interesa zavezanca.²⁷⁹ Zato je za odločitev o začetku postopka odločilna zakonska ali inšpektorjeva subjektivna presoja o nujnosti začetka postopka. Meja za uvedbo postopka pa je vsaj verjetna neskladnost s predpisom, katerega izvrševanje se nadzira. Inšpektor na podlagi konkretnih okoliščin tako sam presodi, ali je začetek postopka potreben za ugotovitev zakonitosti zavezančevega ravnanja, in ga v primeru neskladnosti s predpisanim z oblastnimi ukrepi prisili k njihovem spoštovanju. To velja tudi za prejete pobude ali prijave – nanje inšpektor ni vezan (sic!), kot potrjuje tudi sodna praksa prek opredeljevanja položaja prijavitelja, ki ni stranka v postopku.²⁸⁰ Če na podlagi svoje procesne diskrecije inšpektor presodi, da iz sporočenih dejstev obstajajo razlogi domnevne kršitve zakona, ki ga nadzira inšpektor, zaradi katerih bi lahko bil prizadet javni interes, bo inšpektor ugotovil tudi druga dejstva in okoliščine, ki so s tem povezani, in se odločil, ali bo inšpekcijski postopek sploh začel ali ne. Obravnavanje ne pomeni, da je inšpektor dolžan izdati kakršnokoli formalno odločitev, torej tudi ne, da bi na podlagi vsake prijave moral izdati sklep o ustavitvi postopka, saj se inšpekcijski postopek brez ustrezne volje in ravnanja inšpektorja še niti ni začel in ga zato niti ni mogoče ustavljati. Začetek postopka po uradni dolžnosti pa pomeni tudi izvedbo izvršbe po uradni dolžnosti, kolikor zavezanec ne izpolni naložene obveznosti v paricijskem roku.²⁸¹

Tako po tem zakonu kot ZIN ali ZUP se oficialni postopki lahko začnejo napovedano ali brez napovedi, kar izhaja iz varstva javnega interesa. V praksi imata obe možnosti prednosti in slabosti. Prednost napovedanega nadzora je v predvidenem sodelovanju med inšpektorjem in zavezancem, kar je v korist obeh oziroma po obeh varovanih interesih. Če pa je pričakovati vnaprejšen odpor ali prekrivanje dokazov za neskladnost, je na mestu nenapovedan nadzor. To določata še 19. in 20. člen ZIN. Če si je zaradi ugotavljanja dejanskega stanja treba ogledati prostore, objekte, zemljišča, parcele, opremo in naprave zavezanca, inšpektor lahko vstopi v omenjene prostore, objekte, na zemljišča in parcele. Vstopa ni dolžan napovedovati, prav tako vstop in opravljanje ogleda nista pogojena z delovnim časom zavezanca ali njegovim dovoljenjem za vstop. To ne pomeni,

²⁷⁹ Glej na primer odločbo USRS Up-2411/06 z dne 22. 5. 2008 ali sklep Up-88/94 z dne 31. 5. 1996 in odločbo Up-3/97 z dne 15. 7. 1999, češ da se inšpekcijsko nadzorstvo izvršuje zaradi javnega interesa in se vedno uvede po uradni dolžnosti.

²⁸⁰ Glej na primer sodbo VSRS X Ips 448/2012 z dne 17. 4. 2013.

²⁸¹ Podrobneje o tem Podlipnik v Kovač in Kerševan, 2022, 2. knjiga.

da inšpektor ne sme napovedati vstopa, nasprotno, pooblastilo o nenapovedanem vstopu uporabi le, ko bi predhodna napoved vstopa lahko vplivala na učinkovitost izvedbe ogleda oziroma nadzora. Enako velja za trenutek vstopa, saj ne glede na presojo inšpektorja vstopi in opravi uradno dejanje takrat, ko je to najugodnejše za zavezanca, da se še doseže namen nadzora.²⁸² Gre torej za diskrecijo posameznega inšpektorja, pri tem pa je vendar priporočljivo, da se oblikujejo splošne smernice na ravni inšpektorata, kdaj ena ali druga pot, da se zagotovita enaka obravnava in učinkovitost dela.

²⁸² Prim. komentar k 20. členu ZIN, po Remic v Kovač, 2024, str. 343 in nasl.

15. člen (izvedenci in izvedensko mnenje)

(1) Če je za ugotovitev ali presojo kakšnega dejstva pri inšpekcijskem nadzoru potrebno strokovno znanje, s katerim inšpektor ne razpolaga, se opravi dokaz z izvedencem. Inšpektor, ki vodi inšpekcijski nadzor, s sklepom določi izvedenca, naloge za pripravo izvedenskega mnenja in določi, katera dejstva naj izvedenec presoja ali ugotavlja.

(2) Inšpektor izbere izvedenca z liste izvedencev glede na področje inšpekcijskega nadzora. Če na listi izvedencev ni strokovnjaka s strokovnim znanjem, potrebnim za izvedbo dokaza z izvedencem, lahko opravljajo posamezna izvedenska dela in pripravljajo izvedensko mnenje tudi Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje, Andragoški center Republike Slovenije ali Državni izpitni center oziroma drugi za to usposobljeni javni zavodi.

(3) Pri opravljanju nalog ima izvedenec enaka pooblastila kot inšpektor v skladu z 11. členom tega zakona.

(4) Inšpektor pisno izvedensko mnenje posreduje zavezancu in ga pozove, da v roku, ki ni krajši od petih delovnih dni, poda pisne pripombe na mnenje. Če zavezanec v roku ne posreduje pripomb, se šteje, da na mnenje nima pripomb.

Komentar (Simon Slokan, Mateja Kozlevčar):

15.1 Splošno o izvedencih in izvedenskem mnenju

Izvedenec je strokovnjak oziroma dober poznavalec posameznih vsebin svoje stroke, ki v tej zvezi daje mnenja oziroma nasvete v posameznih zadevah.²⁸³ V okviru omenjene določbe je tako treba izhajati iz namena izvedeniškega dela kot tudi pravnega okvira njegovega dela.

V ustavnopravnem okviru 22. člen URS, ki določa enako varstvo pravic strank v postopku, določa, da mora biti vsaki stranki v postopku omogočeno, da predstavi svoja stališča dokaze, vključno tudi s postavljanjem vprašanj drugim osebam v postopku in izvedencem. V tem okviru se zagotavlja tudi ustavna pravica do izjave, pri čemer omenjena pravica ni neomejena, vendar mora zmeraj slediti temeljnemu vidiku enakopravnega položaja (enakosti orožij), vseh strank, ki v postopku nastopajo.²⁸⁴ Ustavno sodišče je v tej zvezi sprejelo več sodb, ki eksplicitno določajo normo zagotavljanja omenjene ustavne pravice.

²⁸³ Povzeto po SSKJ, kjer je določeno, da je izvedenec strokovnjak, ki daje mnenja, nasvete o zadevah iz svoje stroke: vprašati za mnenje izvedenca; kmetijski, pravni, zdravniški izvedenec; izvedenec psihiater; izvedenec za podvodni ribolov; izjava, poročilo izvedenca / publ. Bil je velik izvedenec v svoji stroki, poznavalec svoje stroke, strokovnjak. Pravn. Sodni izvedenec uradno določen strokovnjak, na mnenje katerega se sodnik v sodbi opre.

²⁸⁴ Glej več v komentarju k 22. členu Ustave RS, po Galič v Avbelj, 2019, kjer se sicer delo izvedencev permanentno opira na izvedbo dokaznega postopka pred sodiščem, kjer se izvajajo različni dokazni postopki v okviru zagotavljanja vseh pravic do enakega varstva pravic v postopku.

ZIN neposredno ne opredeljuje izvedenskega dela, vendar pa omogoča inšpektorjem, da v postopku za ugotavljanje dejstev in okoliščin, pomembnih za odločitve, zaprosijo za posamezna strokovna dela, kar lahko izvajajo specializirane organizacije, zavodi ali posamezniki, če to ni v nasprotju z javnim interesom ali interesi udeležencev postopka (člen 26). Določbe omenjenega člena so vezane, ko uradna oseba oziroma inšpektor nima specializiranega strokovnega znanja za ugotovitev vseh pravno relevantnih dejstev. Angažiranje specializiranih organizacij, zavodov ali posameznikov se po 26. členu ZIN na videz omogoča tudi za druga strokovna dela, ki niso omejena s pomanjkanjem strokovnega znanja inšpektorja, ampak omogočajo učinkovitejši izvedbo samega inšpekcijskega postopka. Pri tem se poudarja, da če se pri konkretnih inšpekcijskih postopkih pojavljajo potrebe po sodelovanju specializiranih pravnih in fizičnih oseb, je smotrno, da se določbe o izvedencu dejansko uredijo v posameznih področnih oziroma specialnih zakonih, ki urejajo inšpekcijski postopek.²⁸⁵

ZUP v 189. členu določa, da se dokaz z izvedenci opravi, če je za ugotovitev ali presojo kakšnega dejstva, ki je pomembno za rešitev zadeve, potrebno strokovno znanje, s katerim uradna oseba, ki vodi postopek, ne razpolaga. Pri tem kot izvedenca pojmuje posameznika, skupino posameznikov, znanstveni ali strokovni zavod ali drugo organizacijo, ki ima splošno ali specializirano strokovno znanje, ki ga uradna oseba nima, pa bi bilo to znanje potrebno za ugotovitev ali presojo za odločbo relevantnega dejstva. Izvedenec je lahko tudi oseba ali organizacija brez specifičnega znanja, vendar poseduje posebno opremo (na primer merilno napravo). Za izvedenca se tako postavijo: zdravniki, psihologi, psihiatri, socialni delavci, defektologi, veterinarji, arhitekti, geodeti, geologi, računovodje, revizorji, finančniki itd. Če uradna oseba strokovno znanje ima (na primer inšpektor ima določeno tehnično znanje), ne potrebuje izvedenca, saj lahko vsa relevantna dejstva ugotovi oziroma presodi sama.²⁸⁶

Določbi po ZIN in ZUP, ki določata možnost postavitve in sodelovanja izvedencev, sta si zelo podobni, tako, da bo meja v praksi velikokrat zelo zabrisana. Pri tem je potrebno upoštevati, da izvedenstva ni mogoče omejiti na pomanjkanje strokovnega znanja, ampak tudi opreme in sredstev, s katerimi se lahko oziroma naj bi se ugotavljajo neko dejstvo in ki ga inšpektor nima. Prav tako se rezultat strokovnega dela v obeh primerih ne razlikuje.²⁸⁷

V okviru izvedenstva pa različni strokovnjaki kot tudi sodna veja oblasti jasno določajo in opozarjajo, da je pri sami izbiri specializiranih izvajalcev del, poleg njihove strokovne usposobljenosti, treba upoštevati tudi, ali je za izvedbo izvedeniškega dela zagotovljena objektivnost in nepristranskost oziroma ali bi morebitna povezava z zavezancem oziroma zadevo lahko vplivala na zakonitost izvedbe inšpekcijskega postopka.²⁸⁸

²⁸⁵ Glej več po Remic v Kovač, 2024, komentar ZIN k 26. členu.

²⁸⁶ Več Sitar v Kovač in Kerševan, 2022, 2. knjiga, komentarji k 189. do 196. členu ZUP.

²⁸⁷ Remic v Kovač, 2024, komentar k 26. členu, str. 365.

²⁸⁸ Npr. Pirnat, 2024, str. 918 navaja, da se organizaciji, za katero se je pojavil dvom v strokovno znanje ali nepristranskost, ne more zaupati opravljanje strokovnih del, drugače pa se je potrebno iz postopka izločiti. Več tudi v odločbi USRS, št. Up-460/14 z dne 5. 3. 2015 in tudi odločba USRS Up-562/14 z dne 2. 3. 2017, ki govori o izločitvi v postopku. Ne nazadnje pa je treba spoštovati splošne določbe ZIntPK, ki urejajo navzkrižje interesov in integriteto posameznikov.

15.2 ZSoll – namen, izvajanje in potreba po spremembi

Določbe ZSoll so področje izvedencev urejale v 7. členu (izvedenci) in 8. členu (izvedenci za pedagoško področje). Pri čemer so določbe 7. člena dejansko urejale splošna temeljna področja inšpekcijskega nadzora, kjer bi inšpektor določil izvedenca, ker sam nima potrebnega posebnega strokovnega znanja. Določeno je bilo, da izvedenca določi glavni inšpektor, in sicer z liste izvedencev, ki ga določi minister. Dolžnost izvedencev je bila priprava pisnega mnenja, ki ga je bil dolžan posredovati pristojnemu inšpektorju. V posameznih zadevah pa so lahko izvedeniška dela izvajali tudi strokovnjaki iz javnih zavodov vzgoje in izobraževanja (ZRSŠ, CPI, RIC in ACS) oziroma tudi drugi.²⁸⁹

8. člen ZSoll pa je določal izvedence za pedagoško področje, kar je predstavljal unikum v okviru specialnih določb na področju izvedenstva. Pri tem je bilo določeno, kdaj se mora neposredno opraviti dokaz z izvedencem pedagoške stroke, in sicer, v kolikor so iz okoliščin primera izhajala dejstva, iz katerih je bilo mogoče sklepati: (a) da so kršene pravice otrok in udeležencev izobraževanja, da dosežejo z zakoni in drugimi predpisi določene standarde znanj, ki jim omogočajo napredovanja, oziroma vključitev v izobraževanje na naslednji ravni; (b) da je kršena pravica strokovnega delavca, da je pri svojem delu avtonomen ali; (c) da strokovni delavec pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela ni zagotavljal objektivnosti, kritičnosti in pluralnosti. V okviru zadnjih dveh točk je moral glavni inšpektor določiti dva izvedenca za pedagoško področje, ki sta morala ločeno pripraviti pisno mnenje. V nadaljevanju omenjenih določb pa je nato bilo urejeno tudi, kdo je lahko izvedenec za pedagoško področje, kakšno izobrazbo ali strokoven naziv mora imeti in tako dalje. Pri tem je listo izvedencev za pedagoško področje moral določiti pristojni strokovni svet, predhodno pa se je omenjena lista morala oblikovati po posameznih strokovnih področjih.²⁹⁰

V okviru omenjenih določb sta v praksi nastopili dve težavi, in sicer, da je ZSoll v 25. členu določil, da se mora listo izvedencev iz 7. člena določiti v dveh mesecih od uveljavitve zakona. V okviru 8. člena pa je moral strokovni svet v roku štirih mesecev od uveljavitve zakona določiti listo izvedencev. Pri tem pa ni bilo v zakonu nikjer določeno, kako se lista izvedencev ureja v nadaljevanju uporabe zakona oziroma ni bil določen postopek izbire izvedencev oziroma sam zakon ni predvideval podzakonskega predpisa, ki bi urejal postopek določitve liste izvedencev v prihodnjih letih uporabe. Glede na dejstvo, da je zakon v veljavi tri desetletja, so danes, na prvotni listi izvedencev posamezniki, ki omenjenega dela, zaradi različnih okoliščin več ne morejo opravljati.²⁹¹

Same določbe o izvedencih in njihove aktivnosti, so v okviru nalog in izvajanja ukrepov inšpektorjev IRSŠol uporabljeni v rednih primerih. Tako so bili izvedenci leta 2020 uporabljeni štirikrat, leta 2021 šestkrat, leta 2022 devetkrat, leta 2023 sedemkrat in leta 2024

²⁸⁹ Glej 7. člen ZSoll.

²⁹⁰ Glej 8. člen ZSoll.

²⁹¹ Nekateri posamezniki so že umrli, nekateri so upokojeni in se s strokovnim področjem več ne ukvarjajo, itd.

dvakrat. Pri čemer se inšpektorji za določitev izvedencev najpogosteje odločajo iz dveh razlogov – preverjanje ocenjevanj znanja, ko le-ta posegajo v zelo strokovno področje ter izvajanja odločb o usmeritvi otrok s posebnimi potrebami.²⁹² V tem okviru je treba upoštevati tudi določbe 4. člena ZSoli, ki je določal, da morajo inšpektorji imeti sedem let delovnih izkušenj na pedagoškem, svetovalnem, razvojno-raziskovalnem ali upravnem področju vzgoje in izobraževanja, kar v okviru izvajanja strokovnih nalog na področju pedagoškega dela, kot tudi (naj)večje samostojnosti inšpektorja predstavlja dodano vrednost za lažje opravljanja inšpekcijskega dela tudi na področjih, ki so mejni v okviru izvajanja nadzora med zakonitostjo in strokovnostjo.

15.3. Nov ZSoli-1 – namen in izvajanje določb

ZSoli-1 v 15. členu posodobljeno ureja delovanje izvedencev v inšpekcijskem nadzoru. Namen določbe je, da se izvedenec vključi v postopke, ko je to potrebno za presojo kakšnega pomembnega dejstva za rešitev vprašanja ali zadeve v zvezi z inšpekcijskim nadzorom, in je za to presojo potrebno strokovno znanje, s katerim inšpektor ne razpolaga.²⁹³ V tem okviru je v zakonu opuščeno podrobno naštevaje primerov, v katerih inšpektor določi pomoč izvedenca. Kljub temu pa še zmeraj velja, da se dokaz z izvedencem lahko opravi, tudi če se presoja npr. standarde znanj udeleženca izobraževanja, v zvezi z napredovanjem ali vključitvijo v izobraževanje na naslednji ravni, ali domnevne omejitve avtonomije strokovnih delavcev pri njihovem delu, kjer jo dopuščajo predpisi, ali zagotavljanje objektivnosti, kritičnosti, pluralnosti pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela strokovnega delavca. V tem okviru je določba, ki je napisana splošnejše od ZSoli vseeno sledi enakim okvirjem delovanja, kar ne nazadnje izhaja tudi iz področja dela IRSŠol.

ZSoli-1 določa, da izvedenca s sklepom določi inšpektor, ki vodi inšpekcijski nadzor in ne več glavni inšpektor, kot je bilo to urejeno doslej.²⁹⁴ Inšpektor določi tudi, katere konkretne naloge oziroma katera dejstva naj izvedenec presoja ali ugotavlja. V tem okviru so jasno postavljeni okvirji delovanja izvedenca, ki ne more po lastni iniciativi izvajati še drugih aktivnosti.²⁹⁵ Inšpektor izvedenca izbere z liste izvedencev, in sicer glede na njegova specialna znanja, ki so potrebna za rešitev vprašanja v zvezi z inšpekcijskim nadzo-

²⁹² Več o tem v Letnem poročilu o delu IRSŠol za leta 2020, 2021, 2022, 2023 in 2024.

²⁹³ ZSoli-1 tu sledi predlogu po Remic v Kovač (2024), str. 365, da se v okviru potreb po sodelovanju specializiranih pravnih ali fizičnih oseb, izvedenstvo uredi v področnih zakonih.

²⁹⁴ V tem okviru se sledi analogiji imenovanja izvedencev, ki ga določa 189. člen ZUP, ki določa, da se izvedenca postavi/imenuje, na podlagi ocene uradne osebe, ki vodi postopek, da izvedenca potrebuje za izvedbo posamezne naloge. Več Sitar v Kovač in Kerševan, 2022, 2. knjiga, komentar k 189. členu ZUP.

²⁹⁵ Sitar v Kovač in Kerševan (ur.), 2020 v komentarju 193. člena poudari, da pred začetkom dokazovanja z izvedenci uradna oseba, ki vodi postopek, izvedencu naroči, o katerih dejstvih naj poda izvid in mnenje, ter ga opozori na posledice krive izpovedbe. S to določbo je mišljeno predvsem natančno navodilo glede vsebine in obsega izvedenskega dela ter opozorilo izvedencu glede posledic krive izpovedbe, ki ju da uradna oseba praviloma na ustni obravnavi tik pred zaslišanjem. Uradna oseba izvedenca posebej opozori na posledice krive izpovedbe tako, da ga predhodno in v celoti opozori na to, da je kriva izpovedba kaznivo dejanje po 284. členu KZ-1. Ob tem mora izvedenec v svojem poročilu natančno navesti vse, kar opazi in dožene, pri čemer mora podati obrazloženo mnenje, ki mora biti nepristransko ter v skladu s pravili znanosti in stroke. Sama obrazložitev je pomembna iz razloga, saj jo je le tako mogoče preizkusiti. Tudi če uradna oseba posebnega strokovnega znanja nima, na samo izvedensko mnenje ni vezana.

rom. Listo izvedencev še vedno oblikuje minister, pristojen za vzgojo in izobraževanje. Novost so postopek izbire, pogoji in imenovanje izvedencev.²⁹⁶

V konkretnih primerih imenovanja izvedencev bo dolžnost in odgovornost inšpektorja natančno določiti vprašanja, na katera naj izvedensko mnenje odgovori, prav tako pa je pričakovati seznanitev izvedenca s pravili postopka, ki ga narekujeta ZUP in ZSoli-1. Kljub načrtovanemu izobraževanju izvedencev,²⁹⁷ bo odgovornost inšpektorja voditi postopek po proceduralnih pravilih. Praksa organa kaže, da so bili že sedaj v postopkih izdelave izvedenskih mnenj posamezni izvedenci seznanjeni tudi z določbami zakonodaje glede morebitnih izločitvev iz postopka, odreka prevzema dolžnosti, krive izpovedi itd.²⁹⁸ Z zakonsko določitvijo (16. in 17. člen ZSoli-1) je dolžnost izvedenca opravljati izvedensko delo v skladu z navodili inšpektorja, še dodatno pa poudarja želeno poenoteno ureitev v specialnem zakonu inšpekcije.

Ob tem je zakon ohranil določbo, ki daje tudi v novem zakonu možnost, da posamezna izvedenska dela in izvedeniško mnenje opravijo tudi Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje, Andragoški center Republike Slovenije ali Državni izpitni center oziroma drugi za to usposobljeni javni zavodi, če na listi izvedencev ni izvedenca s potrebnim strokovnim znanjem. Omenjeno je pomembno tudi iz razloga, da v času, ko še ne bo možno oblikovati liste izvedencev, v skladu s tem zakonom, da bodo inšpektorji IRSŠol za posamezna izvedenska dela ter pripravo izvedeniških mnenj imeli možnost določiti strokovnjake iz omenjenih javnih zavodov.²⁹⁹ Gre namreč za strokovne institucije, ki na podlagi ZOFVI izvajajo različne strokovne naloge na področju pedagogike in andragogike v celotnem šolskem okolju. Obveznosti izvedencev v tem okviru oziroma do sprejema liste izvedencev se tako uporabljajo tudi določbe 38. člena ZSoli-1,³⁰⁰ ki določajo enako kot drugi odstavek 15. člena.

Pri opravljanju nalog ima izvedenec enaka pooblastila kot inšpektor v skladu z 11. členom³⁰¹ tega zakona in zakona o inšpekcijskem nadzoru. Pomembno je poudariti, da izvedenec ne ugotavlja in se ne opredeljuje o tem, ali so bile z ravnanjem, ki ga presoja, kršene določbe predpisov. To je naloga inšpektorja, izvedenec zgolj ugotavlja in presoja posamezna strokovna dejstva, ki mu jih je s sklepom določil inšpektor. Sama določba, ki izvedencem daje enaka pooblastila kot inšpektorjem, je specialna določba po ZSoli-1, pomembna pa je predvsem z vidika dejanske možnosti izvedbe izvedenskega dela. Za uspešno izvedbo naloge je namreč v posameznih primerih treba izvesti tudi naloge, katere ZOFVI določa kot »posebno« avtonomijo šolskega prostora, kjer ima odgovorna

²⁹⁶ Glej več v komentar k 16. členu ZSoli-1.

²⁹⁷ Glej več v komentarju k 17. členu ZSoli-1.

²⁹⁸ Glej četrty odstavek 190. člena, drugi odstavek 191. člena v povezavi s 183. členom ZUP in prvi odstavek 193. člena ZUP.

²⁹⁹ Pri tem so mišljeni javni zavodi s področja vzgoje in izobraževanja, ki jih določa 28. člen ZOFVI.

³⁰⁰ Glej razlago 38. člena ZSoli-1.

³⁰¹ Glej razlago 11. člena ZSoli-1.

oseba zavoda možnost zadevo prepovedati. Ker bi le-to lahko pomenilo ogrožitev učinkovitega (izvedenskega) dela, se s to določbo izvedencem omogoča sama izvedba nalog. V tem okviru določba zasleduje enak cilj, kot je določen tudi v ZSCIT.³⁰²

Četrty odstavek omenjenega člena ureja pravico zavezanca, da se do izvedenskega mnenja opredeli. V okviru postavljenega roka, ki ne sme biti krajši od petih delovnih dni, se zavezanec lahko do navedb v izvedenskem mnenju opredeli, s čimer se zagotavlja pravica do izjave. Če pa se v postavljenem roku ne opredeli oziroma na mnenje nima pripomb, velja domneva, da se z mnenjem izvedenca strinja oziroma da nanj nima pripomb. Izvedensko obrazloženo mnenje mora biti nepristransko in v skladu s pravili znanosti in stroke. Ravno ta izvedenčeva dolžnost je zrcalna pravici strank in upravnega organa, da izvedensko mnenje pregledajo, kritično analizirajo in po potrebi zahtevajo dopolnitev.

Izvedensko mnenje je le eden od številnih dokazov, ki jih upravni organ lahko izvede v postopku ugotavljanja dejstev in okoliščin postopka. Tako kot ostale dokaze mora inšpektor oceniti tudi izvedensko mnenje in zato pomanjkljivega izvedenskega mnenja inšpektor ne more upoštevati, saj ni pravno zavezujoče.

Izziv v okviru omenjenega in tudi 16. člena ZSoli-1 bo predstavljala uporabna lista izvedencev, predvsem zagotavljanje ustreznih strokovnjakov po posameznih predmetnih področjih, seveda pa tudi sam postopek izbire in imenovanja izvedencev. Pravilnik, ki ga mora minister sprejeti na podlagi sedmega odstavka 16. člena ZSoli-1 in v okviru 37. člena istega zakona, mora biti ustrezno določen, da se ne bo ponovila težava z izvedenci, kot se je pojavila tudi v okviru imenovanja izvedencev po ZSoli.

³⁰² Glej več v razlagi drugega odstavka 18. člena ZSICT.

16. člen (pogoji, imenovanje in obveznosti izvedenca)

(1) Za izvedenca iz drugega odstavka prejšnjega člena je lahko imenovana oseba, ki:

1. je državljan Republike Slovenije;
2. aktivno obvlada slovenski jezik;
3. je poslovno sposobna;
4. ni bila pravnomočno obsojena za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, zaradi katerega bi bila moralno neprimerna za opravljanje dela izvedenstva, ker bi to lahko škodovalo nepristranskemu ali strokovnemu opravljanju njenega dela ali ugledu šolske inšpekcije;
5. ima najmanj izobrazbo, pridobljeno po študijskih programih druge stopnje, oziroma izobrazbo, ki ustreza ravni izobrazbe, pridobljene po študijskih programih druge stopnje, in je v skladu z zakonom, ki ureja slovensko ogrodje kvalifikacij, uvrščena na 8. raven;
6. ima najmanj deset let delovnih izkušenj s področja, na katerem opravlja naloge izvedenca;
7. ima opravljen preizkus strokovnosti.

(2) Preizkus strokovnosti iz 7. točke prejšnjega odstavka je sestavljen iz pisnega in ustnega dela. Opravlja se pred komisijo, ki jo določi minister, in je sestavljena iz:

- predsednika, ki ima izobrazbo, pridobljeno po študijskem programu druge stopnje, oziroma izobrazbo, ki ustreza ravni izobrazbe, pridobljene po študijskih programih druge stopnje, in je v skladu z zakonom, ki ureja slovensko ogrodje kvalifikacij, uvrščena na 8. raven slovenskega ogrodja kvalifikaciji in je uslužbenec ministrstva, pristojnega za vzgojo in izobraževanje;
- člana, ki je strokovnjak s strokovnega področja, za katerega poteka preizkus, ali je član strokovne predmetne skupine oziroma visokošolski učitelj z navedenega področja;
- člana, ki je inšpektor za šolstvo.

(3) Izvedence imenuje minister s sklepom in se vpišejo na listo izvedencev, ki jo vodi ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje.

(4) Izvedenec mora pri pripravi izvedenskega mnenja ravnati v skladu s sklepom iz prvega odstavka 15. člena tega zakona.

(5) Izvedenec se mora redno udeleževati strokovnih usposabljanj, ki jih organizira ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje.

(6) Minister s sklepom razreši izvedenca in izbriše z liste izvedencev, če pri pripravi izvedenskega mnenja ne ravna v skladu s sklepom iz prvega odstavka 15. člena tega zakona, se redno ne udeležuje strokovnih usposabljanj iz prejšnjega odstavka, ne izpolnjuje več

pogojev za imenovanje iz prvega odstavka tega člena ali s svojim delom krni ugled šolske inšpekcije.

(7) Minister podrobneje določi način opravljanja preizkusa strokovnosti, delovanje komisije iz drugega odstavka tega člena, način oblikovanja liste izvedencev, plačilo za delo izvedenca in plačilo za člane komisije ter program strokovnih usposabljanj.

Komentar (Simon Slokan, Mateja Kozlevčar):

V okviru omenjenih določb je treba upoštevati temeljno načelo inšpekcijskega postopka, ki je določeno v transparentnem upravljanju, pri čemer le-ti morajo podpirati splošne družbene vrednote, ki se nanašajo na transparentnost, strokovnost in k rezultatom usmerjeno upravljanje.³⁰³ V tem kontekstu je zato potrebno razumeti tudi širši koncept 4. člena ZIN, ki ureja načelo samostojnosti inšpektorja, pri čemer gre dejansko za bistven institucionalni okvir delovanja inšpektorja. Zakonodajalec je verjetno omenjeno določbo uvrstil v okvir načel ZIN ravno iz razloga poudarka samostojnosti in strokovnosti inšpektorja, pri čemer pa bi lahko uporabili tudi določbe ZUP.³⁰⁴ Poudarek na strokovnosti in samostojnosti je dejansko temelj inšpekcijskega postopka, zato je treba razumeti, da je v okviru vodenja in odločanja v postopku inšpektor *dominus litis*. Nihče mu ne sme dajati (obveznih) navodil, kako naj vodi postopek oziroma katere aktivnosti in ukrepe naj izvaja. ZIN za zagotavljanje zakonitega in strokovnega dela inšpektorjev določa strokovni izpit kot pogoj za opravljanje dela inšpektorja.³⁰⁵

Načelo samostojnosti pri odločanju je tudi temeljno načelo ZUP, kjer je določeno, da upravni organ kot uradno osebo, pri opravljanju svojih nalog, zavezuje le zakon in je v teh okvirih samostojen. V Sloveniji tako določa 12. člen ZUP, svoj temelj pa ima v drugem odstavku 120. člena Ustave RS, ki določa: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.«³⁰⁶

V konceptu družbene odgovornosti, ob upoštevanju tretjega odstavka 15. člena ZSoli-1, ki daje izvedencem pri opravljanju nalog »enaka« pooblastila kot inšpektorjem, je treba zasledovati enako stališče tudi pri strokovni usposobljenosti in samih obveznostih izvedencev.

ZUP sicer v določbah o izvedencih (189.–196.) določa obveznosti izvedencev, izdelavo mnenja, njihove aktivnosti v okviru postopka itd., vendar pa specifično ne določa pogojev, kdo je lahko izvedenec, kakšne pogoje mora izpolnjevati in s čim posameznik dejansko dokazuje svoje specifično strokovno znanje, da je na posameznem področju lahko

³⁰³ Glej več v Kovač (ur.), 2024, komentar k Temeljnim načelom inšpekcijskega postopka, str. 91–92. Glej tudi več pri komentarju k 4. členu ZSoli-1.

³⁰⁴ Glej 4. člen ZIN, več v Kovač (ur.), 2024, 1. knjiga, komentar k 4. členu.

³⁰⁵ Glej več v Kovač (ur.), 2024, 1. knjiga, komentar k 12.a, 12.b, 12c in 13. členu.

³⁰⁶ Več v Jerovšek in Kovač (ur.), 2024. Razlaga načela samostojnosti pri odločanju, str. 64–66.

imenovan za izvedenca. V tem okviru zgolj ZSICT v 16. členu³⁰⁷ določa pogoje imenovanja izvedencev, kjer so jasno in določno določeni splošni in specifični pogoji, kdaj lahko posameznik postane sodni izvedenec. Posebni pogoji pa so urejeni v Pravilniku o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih.

V omenjenem primeru gre za določbo, ki je ZSoll ni določal. Vzpostavitev evidence tako določa zakon, s čimer je vzpostavljena tudi pravna podlaga za vodenje osebnih podatkov izvedencev na podlagi GDPR in ZVOP-2.³⁰⁸

Sama določba je sicer na novo urejena, vključuje pa nekaj določb, ki so podobne določbam 8. člena ZSoll, in sicer v okviru določanja izvedencev pedagoške stroke. V prvem odstavku tega člena je določenih sedem pogojev, med katerimi so določeni splošni pogoji o državljanstvu, aktivnem znanju jezika, poslovni spodobnosti, ustrezni izobrazbi ter ustreznih desetletnih delovnih izkušnjah s posameznega področja, kot tudi opravljen preizkus strokovnosti. Kot poseben pogoj pa je v okviru potrdila o pravnomočni obsojenosti za naklepna kazniva dejanja določen tudi specifičen pogoj »moralne primernosti« za opravljanje dela izvedenstva. Z uvajanjem pogoja »moralne primernosti« se za izvedence na pedagoškem področju vzpostavljajo primerljivi standardi, kot veljajo za sodne izvedence v skladu z Zakonom o sodnih izvedencih³⁰⁹ kot tudi zasledovanje temeljnih postulatov integritete in primernosti izvedencev.³¹⁰ Pogoj desetih let delovnih izkušenj zagotavlja tako strokovno-teoretično poznavanje posameznega področja dela kakor tudi izkušnje s praktičnim delom, oboje ob spoštovanju veljavnih predpisov s področja vzgoje in izobraževanja. Kot pomemben izbirni pogoj za kandidate zakon uvaža preizkus strokovnosti po vzoru Zakona o sodnih izvedencih. Zakon določa, da ima strokovni preizkus pisni in ustni del ter da se opravlja pred komisijo, ki jo sestavljajo trije člani. Ob tem zakon sestavo komisije ureja na način, da bodo v komisiji tako predstavnik MVI, predstavnik strokovne javnosti, ki ga lahko zagotavljajo tudi javni zavodi po 28. členu ZOFVI, ter inšpektor za šolstvo. Kandidate, ki izpolnijo vse predpisane pogoje, imenuje za izvedence minister s sklepom in jih uvrsti na listo izvedencev. Listo izvedencev vodi ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje.³¹¹

V četrtem odstavku tega člena so določene dolžnost izvedenca opravljati izvedensko delo v skladu z navodili inšpektorja, kar je neposredno določeno v prvem odstavku 15. člena ZSoll-1.³¹² Ta določba sledi strokovnim razlagam, ki določajo obveznosti izvedencev, pri čemer je zasledovanje posameznih dejstev v tem zakonu namenjena izključno temu, da se specifične določbe uredijo enotno v specialnem zakonu inšpekcije in se tako

³⁰⁷ Glej tudi 16. člen ZSICT.

³⁰⁸ Glej več v komentarju k 17. členu ZSoll-1.

³⁰⁹ Več v četrti točki prvega odstavka 16. člena ZSICT.

³¹⁰ *Integriteta* je pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi, 4. člen ZIntPK.

³¹¹ Več o listi izvedencev v komentarju k 17. členu ZSoll-1.

³¹² Več v komentarju k 15. členu ZSoll-1.

lahko izključuje uporaba drugih predpisov, ki neposredno ne določajo posameznih pravic in dolžnosti izvedencev v inšpekcijskih postopkih. Hkrati pa ta določba nakazuje na odgovornost inšpektorja zastaviti ustrezna vprašanja in usmeriti delo izvedenca v zakonskih okvirjih.

Kot posebni pogoj je določen v petem odstavku člena, kjer je določeno, da se izvedenec mora redno udeleževati strokovnih usposabljanj, ki so pomembna za njegovo izvedensko delo. V tem okviru se zasleduje dejansko strokovni razvoj izvedencev tudi na polju izvedenskega dela in zagotavljanja ustreznih mnenj, ki bodo omogočala inšpektorju lažjo odločitev pri izvedbi posameznega ukrepa. Zasledovanje takšnega strokovnega razvoja je pomembno tudi z vidika razvoja sistema, saj je namen strokovnih usposabljanj zmeraj namenjen tudi večsmerni izmenjavi mnenj oziroma stališč, le-to pa lahko pomeni tudi za razvoj IRSŠol kot tudi sistema VIZ nasploh.

Glede na dejstvo, da ob izpolnjevanju minister izvedence imenuje na listo izvedencev, ima tudi možnost le-te iz razlogov, ki so določeni v šestem odstavku tega člena, izvedence tudi razrešiti ter jih z liste izvedencev tudi izbrisati. Kot razlog razrešitve so tako posebej navedeni štiri pogoji, in sicer (a) če pri pripravi izvedenskega mnenja ne ravna v skladu s sklepom iz prvega odstavka 15. člena tega zakona, (b) se redno ne udeležuje strokovnih usposabljanj iz petega odstavka tega člena, (c) ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje iz prvega odstavka tega člena oziroma (d) da s svojim delom krni ugled šolske inšpekcije. Vsi omenjeni pogoji zasledujejo temelj, kot je naveden v uvodnih obrazložitvah k omenjenemu členu, in sicer, da je v samem postopku potrebno zagotavljati največjo mero profesionalizma (zakonitost, strokovnost in etično).³¹³ Če posamezen izvedenec ne izvaja aktivnosti v tem, ga minister s sklepom razreši izvedenstva.

V sedmem odstavku je določeno, da minister podrobneje določi način opravljanja preizkusa strokovnosti, delovanje komisije iz drugega odstavka tega člena, način oblikovanja liste izvedencev, plačilo za delo izvedencev in plačilo za člane komisije ter program strokovnih usposabljanj. Vse to bo podrobneje urejal podzakonski akt (pravilnik), ki ga sprejme minister, pristojen za vzgojo in izobraževanje, in sicer v skladu s prehodnimi določbami novega zakona, najpozneje v roku šestih mesecev od začetka uporabe novega zakona. Tako je v 37. členu tega zakona določeno, da mora biti pravilnik sprejet najpozneje v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona. Uveljavitev je zakonsko predvidena oziroma določena s 1. januarjem 2026, kar pomeni, da mora biti pravilnik sprejet najkasneje do 1. julija 2026. Brez veljavnega pravilnika se iz novega zakona o šolski inšpekciji ne morejo uporabljati določbe o izvedencih in njihovem delu.³¹⁴ Ob tem pa je celotno zadevo okrog določitve liste izvedencev treba razumeti tudi z organizacijskega vidika. Izvedba ustreznih postopkov izbora izvedencev, ki jih bo minister imenoval na listo izvedencev, bo zahtevala določen čas, ki bo lahko imel vpliv tudi na samo inšpekcijsko

³¹³ Glej več Šumi v Slokan, Kečanović in Logaj, 2020, str. 82–83.

³¹⁴ Več o tem glej komentar k 37. in 38. členu ZSolI-1.

sko delo. Glede na dejstvo, da gre ob tem praviloma za izvedence »pedagoške« stroke, ki jih IRSŠol pri svojem delu za zagotavljanje zakonitega in strokovnega nadzora potrebuje, je smotrno, da se podzakonski akt uredi čim prej. Če liste izvedencev do roka ne bodo ustrezno urejene oziroma če za posamezno predmetno področje ne bo določen noben izvedenec, določbe 38. člena ZSoll-1 zagotavljajo izvedensko delo ustreznim javnim zavodom do določitve liste izvedencev.³¹⁵

³¹⁵ Glej komentar k 38. členu ZSoll-1.

17. člen (lista izvedencev)

(1) Ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje, za odločanje in vodenje postopkov po tem zakonu upravlja listo izvedencev, ki za vsakega posameznika obsega naslednje podatke:

1. osebno ime,
2. znanstveni ali strokovni naslov,
3. enotno matično številko občana (EMŠO),
4. davčno številko,
5. stalno in začasno prebivališče,
6. drug elektronski predal,
7. varen elektronski predal,
8. številko mobilnega telefona,
9. poštni naslov, na katerem je dosegljiva, če je ta različen od prebivališča iz 5. točke tega odstavka,
10. navedbo strokovnega področja, za katerega je oseba imenovana,
11. datum imenovanja,
12. datum prenehanja statusa,
13. razlog prenehanja statusa oziroma razrešitve,
14. poklic,
15. datum in kraj rojstva.

(2) Podatki o posamezniku se po izbrisu iz imenika arhivirajo. Ministrstvo zagotavlja trajno hrambo arhiviranih podatkov.

(3) Izvedenec pisno sporoči ministrstvu vsako spremembo podatkov iz 2., 5., 6., 8. in 9. točke prvega odstavka tega člena v treh dneh od njenega nastanka.

Komentar (Simon Slokan, Grega Rudolf):

17.1 Uvodna umestitev

Določba 17. člena ZSoli-1 sistemsko dopolnjuje ureditev iz 15. in 16. člena tega zakona, saj vzpostavlja organizacijski in pravni okvir za evidentiranje, spremljanje ter nadzor nad delom izvedencev, imenovanih za sodelovanje v postopkih šolske inšpekcije. Namen vzpostavitve in vodenja liste izvedencev je zagotoviti, da ima ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje, pregledno, ažurno in nadzorovano evidenco strokovnjakov, ki sodelujejo pri izvajanju inšpekcijskih postopkov in opravljanju izvedenskih nalog po ZSoli-1.³¹⁶

³¹⁶ Vloga izvedencev po ZSoli-1 je tesno tudi prepletena z načelom materialne resnice po ZUP (8. člen ZUP; glej tudi komentar k členu v Kovač in Kerševan (ur.), 2022), saj njihova strokovna presoja prispeva k pravilni in popolni ugotovitvi dejanskega stanja v inšpekcijskem postopku. Določba 17. člena ZSoli-1 podpira izvajanje tega načela, saj ministrstvu omogoča, da za posamezne zadeve imenuje strokovno usposobljene posameznike, ki s svojim mnenjem pomagajo inšpektorju pri sprejemanju pravih in zakonitih odločitev.

Lista izvedencev predstavlja instrument za učinkovito izvajanje nalog šolske inšpekcije, saj omogoča, da se izbira izvedenca opravi na pregleden, objektivni in enoten način, hkrati pa zagotavlja ustrezno raven strokovnosti in neodvisnosti pri reševanju posameznih zadev. Lista hkrati omogoča tudi nadzor nad delom izvedencev, saj ministrstvo vodi podatke o imenovanju, trajanju statusa in razlogih za prenehanje, kar omogoča sistemsko spremljanje njihovega dela in zagotavljanje kakovosti strokovnih mnenj, ki so podlaga za odločanje v inšpekcijskih postopkih. Določba s tem nosi dvojno naravo: organizacijsko-evidenčno v razmerju do ministrstva kot upravljavca liste ter procesno-funkcionalno v razmerju do posameznih postopkov, v katerih se izvedenci imenujejo.

Poleg procesne in organizacijske vloge ima lista tudi pomembno funkcionalno komponento. Centralizirano vodenje omogoča enotno prakso imenovanja in zmanjšuje tveganje nasprotij interesov, saj inšpektorat pri izbiri izvedenca razpolaga z objektivnimi, preverljivimi podatki. Lista s tem deluje kot instrument notranje kontrole nad strokovno primernostjo, neodvisnostjo in etično integriteto posameznikov, ki sodelujejo pri izvajanju javnih nalog, kar prispeva k večji učinkovitosti in odgovornosti delovanja šolske inšpekcije ter krepi profesionalne standarde dela v javni upravi.

Kljub pomembnosti določbe za učinkovito delovanje šolske inšpekcije pa člen odpira vrsto vprašanj glede varstva osebnih podatkov in zakonitosti njihove obdelave, saj lista izvedencev vsebuje širok nabor osebnih informacij, katerih upravljanje mora biti skladno s Splošno uredbo in ZVOP-2.

Zakonodajalec je z ureditvijo 17. člena ZSoll-1 zasledoval cilj poenotenja prakse glede vzpostavitve in vodenja list izvedencev, po vzoru rešitve, kot jo poznamo v 22. in 23. členu ZSICT, kjer je urejen imenik sodnih izvedencev ter obveznost sporočanja sprememb podatkov. Gre za novo ureditev, saj prejšnji ZSoll take evidence (liste) ni poznal, kar pomeni pomemben korak k večji sistematičnosti in transparentnosti postopkov imenovanja ter spremljanja dela izvedencev.

17.2 Problemska analiza po odstavkih s poudarkom na varstvu osebnih podatkov

Prvi odstavek 17. člena ZSoll-1 določa vsebino in namen vodenja liste izvedencev ter s tem določa tudi obseg zbiranja osebnih podatkov, ki jih ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje, vodi za posamezne izvedence. Določba se vsebinsko naslanja na 16. člen zakona, ki ureja pogoje za imenovanje in razrešitev izvedencev, in tako predstavlja nadaljevanje procesnega okvira, v katerem se zagotavlja, da ima ministrstvo vzpostavljen pregleden in nadzorovan sistem vodenja ter uporabe strokovnjakov, ki sodelujejo v postopkih šolske inšpekcije.

Prvi odstavek je izraz *lex specialis* določbe v smislu 189.–197. členov ZUP, saj konkretizira uporabo splošnih pravil o izvedencih na področju šolskega inšpekcijskega nadzora. Zakon s tem ustvarja avtonomen, vendar dopolnjujoč procesni režim, ki je prilagojen

posebnostim delovanja šolskega nadzora. Z vidika vsebine je prvi odstavek izrazito tak-sativne narave, saj določa natančen seznam osebnih podatkov, ki se za posameznega izvedenca obdelujejo. Ti zajemajo tako osnovne identifikacijske podatke (osebno ime, datum in kraj rojstva, EMŠO, davčna številka) kot tudi kontaktne podatke (naslov, elek-tronski in varni elektronski predal, telefonska številka), poklicne podatke (poklic, znan-stveni ali strokovni naslov, področje imenovanja) ter podatke o statusu izvedenca (datum imenovanja, datum prenehanja in razlog razrešitve).

V skladu s tretjim odstavkom 16. člena ZSoli-1 (glej komentar k 16. členu tega zakona) izvedence imenuje in razrešuje minister ter jih vpiše oziroma izbriše z liste izvedencev. Omenjeno listo in njeno upravljanje vodi ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževa-nje, ki v smislu 5. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov nastopa kot upravljavac oseb-nih podatkov. Vodenje liste izvedencev tako ne pomeni zgolj notranje evidence, temveč oblikuje zbirko osebnih podatkov, za katero veljajo pravila Splošne uredbe in ZVOP-2, zlasti glede določnosti namena, obsega in obdobja hrambe podatkov.

Po ustavnosodni praksi vsako zbiranje ali druga obdelava osebnih podatkov pomeni po-seg v pravico do varstva osebnih podatkov, kot jo zagotavlja 38. člen Ustave RS. Zato mora biti tak poseg zakonsko urejen, sorazmeren in namenjen doseganju ustavno dopu-stnega cilja.³¹⁷ Šesti člen ZVOP-2 določa pogoje, pod katerimi je obdelava osebnih podat-kov zakonita, kadar poteka v okviru izvajanja naloge v javnem interesu oz. pri izvajanju javne oblasti (točka (e) prvega odstavka 6. člena Splošne uredbe) ali pri izpolnjevanju zakonske obveznosti, ki velja za upravljavca (točka (c) istega odstavka).

Zakon, ki določa obdelavo osebnih podatkov, mora za ustrezno pravno podlago tako vsebovati pet bistvenih elementov:

- (1) opredelitev obdelave,
- (2) vrste osebnih podatkov,
- (3) kategorije posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo,
- (4) namen obdelave,
- (5) rok hrambe oziroma obdobje rednega pregleda potrebe po hrambi.

Če je mogoče, bi se v zakonu morale določiti še uporabnike osebnih podatkov, posame-zna dejanja obdelave in postopki obdelave ter druge ukrepe za zagotovitev zakonite, poštene in pregledne obdelave.³¹⁸

Določba 17. člena ZSoli-1 po vsebini praviloma izpolnjuje pogoje, določene v 6. členu ZVOP-2. Zakon jasno določa, da ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje, vodi in upravlja listo izvedencev, kar predstavlja obdelavo osebnih podatkov, potrebnih za izva-janje nalog javne oblasti. V prvem odstavku so izčrpno navedene vrste osebnih podatkov,

³¹⁷ Glej več v Avbelj (ur.), 2019 v komentarju k 38. členu Ustave RS ter odločbo USRS št. U-I-180/21 z dne 14. 4. 2022. Za razliko med pravico do varstva osebnih podatkov in pravico do zasebnosti glej Rudolf in Kovač, 2022.

³¹⁸ Glej komentar k 6. členu v Prelesnik (ur.), 2024, in mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora o Predlogu zakona o šolski inšpekciji (ZSoli-1), druga obravnava, EPA 2110-IX, št. 600-02/25-1/5 z dne 13. 6. 2025.

ki se obdelujejo, opredeljena je kategorija posameznikov – to so izvedenci, imenovani za sodelovanje v postopkih po tem zakonu. Namen obdelave je mogoče razbrati iz sistemske umestitve določbe, in sicer zagotavljanje strokovne in kadrovske podlage za odločanje in vodenje postopkov v okviru šolske inšpekcije. V drugem odstavku člen določa tudi rok hrambe, saj predvideva, da se podatki po izbrisu iz imenika arhivirajo in hranijo trajno. Takšna ureditev pomeni, da se po prenehanju prvotnega namena obdelave osebni podatki nadalje obdelujejo na podlagi zakonske obveznosti trajnega arhiviranja, skladno z določbami ZVDAGA.

Drugi odstavek 17. člena ZSoll-1 določa, da se podatki o posamezniku po izbrisu iz imenika arhivirajo, pri čemer ministrstvo zagotavlja trajno hrambo arhiviranih podatkov. Omeniti velja, da šesti odstavek 16. člena ZSoll-1 določa, da minister s sklepom razreši izvedenca in izbriše z liste izvedencev v določenih primerih (neprimerno ravnanje, neudeležbo usposabljanj, neizpolnjevanje pogojev, krnitev ugleda šolske inšpekcije). V praksi tako obstajata dve funkcionalno ločeni evidenci: aktivna lista izvedencev, ki zajema trenutno imenovane posameznike, in arhivirana lista, ki vključuje podatke (tudi) vseh morebitno že izbranih izvedencev. S sklepom o razrešitvi in izbrisu izvedenca se torej ne izvede popoln izbris osebnih podatkov, temveč njihova premestitev iz aktivne v arhivirano evidenco. Takšno arhiviranje ima upravni in dokazni pomen, saj omogoča sledljivost odločitev o imenovanjih, razrešitvah in razlogih za prenehanje statusa izvedenca ter tako prispeva k transparentnosti in odgovornosti delovanja ministrstva. Obdelava arhiviranih podatkov po prenehanju aktivnega statusa izvedenca zato ne poteka več na podlagi prvotnega namena imenovanja, temveč na podlagi zakonske obveznosti hrambe javnega arhivskega gradiva, ki ima trajno dokazno in zgodovinsko vrednost.

Tretji odstavek 17. člena ZSoll-1 ureja obveznost izvedenca, da ministrstvu sporoči spremembe določenih osebnih podatkov, ki so navedeni v posameznih točkah prvega odstavka. Gre predvsem za podatke, ki se lahko v času trajanja statusa izvedenca spremenijo; to so podatki o znanstvenem ali strokovnem naslovu, prebivališču, elektronskem ali varnem elektronskem predalu, številki mobilnega telefona in poštnem naslovu, če se razlikuje od prebivališča. Obveznost obveščanja o teh spremembah v roku treh dni od njihovega nastanka izhaja iz načela točnosti osebnih podatkov iz 5. člena Splošne uredbe, ki od upravljavca zahteva, da zagotovi, da so osebni podatki, ki jih obdeluje, točni in ažurni.

Zakon s tem prenaša del odgovornosti za ažurnost podatkov neposredno na posameznika, tj. izvedenca, ki mora ministrstvu pravočasno sporočiti vsako spremembo naštetih podatkov, s čimer se zagotavlja določena raven zanesljivosti in integriteta evidence (več o tem v podpoglavju 17.5). Z vidika varstva osebnih podatkov določba prispeva k temu, da se v zbirki ne obdelujejo zastareli ali netočni podatki, kar je ključno za zakonito in pošteno obdelavo v okviru vodenja liste izvedencev. Obveznost pravočasnega obveščanja pa ima tudi procesni pomen, saj ministrstvu omogoča sprotno preverjanje,

ali izvedenec še izpolnjuje pogoje za imenovanje, kar je pomembno za ohranjanje integritete in strokovnosti seznama. Določba tako ne prispeva le k točnosti osebnih podatkov, temveč tudi k zagotavljanju ažurnosti in verodostojnosti celotne evidence, ki je temelj za pravilno in zakonito imenovanje izvedencev v posameznih postopkih.

17.3 Javnost liste izvedencev

Vprašanje javnosti seznama izvedencev po 17. členu ZSoli-1 je treba razumeti v okviru načela javnega delovanja uprave (glej 6. člen ZDU-1) in s tem pravice javnosti do nadzora nad zakonitostjo postopkov, ki jih vodijo državni organi. Seznam ne predstavlja javne evidence, temveč interno organizacijsko orodje, ki ga upravlja ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje, uporablja pa ga Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo, kadar za potrebe inšpekcijskega nadzora imenuje izvedenca. Lista izvedencev ima tako dvojno funkcijo: na eni strani omogoča ministrstvu vzdrževanje strokovno preverjenega nabora oseb, ki izpolnjujejo pogoje za imenovanje, na drugi strani pa inšpektoratu zagotavlja dostop do teh podatkov pri konkretnih postopkih šolskega inšpekcijskega nadzora.

Z vidika dostopa do informacij javnega značaja lista sama po sebi nima značaja javno objavljene evidence, a kljub temu vsebuje podatke, ki sodijo v delovno področje organa in jih je mogoče, skladno z določbo 4. člena ZDIJZ, obravnavati kot informacijo javnega značaja. Tako ministrstvo, ki upravlja z evidenco na podlagi zakonskega pooblastila, kot inšpektorat, ki listo uporablja pri izvajanju svojih postopkov, sta kot zavezanca po določbah ZDIJZ oba pristojna za odločanje o dostopu do teh podatkov. Oba organa z listo namreč razpolagata pri opravljanju svojih delovnih nalog, zato lahko vsak od njiju samostojno odloča o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja, kolikor se ta nanaša na podatke, s katerimi organa dejansko razpolagata.

Vprašanje transparentnosti pa se ne zagotavlja zgolj z odločanjem o posameznih zahtevah za dostop, temveč zajema tudi dolžnost organov, da določene informacije javnosti objavijo samodejno oziroma proaktivno, v okviru kataloga informacij javnega značaja. Vsebino in strukturo informacij, ki jih morajo organi javne uprave proaktivno objaviti javnosti, poleg 10. člena ZDIJZ, podrobneje ureja tudi 2. člen Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, ki določa obvezno vsebino kataloga informacij javnega značaja.

Katalog je temeljni instrument transparentnosti, saj javnosti omogoča vpogled v to, katere evidence, zbirke podatkov in druge informacije organ vodi ter na kateri pravni podlagi. Njegov namen ni razkrivanje vsebine posameznih evidenc, temveč zagotavljanje preglednosti glede njihovega obstoja, namena in osnovnih značilnosti. Po določbi 2. člena mora katalog vsebovati tudi *seznam javnih evidenc, ki jih upravlja organ* (točka f) ter *seznam drugih informatiziranih zbirk podatkov, ki jih vodi organ na podlagi področne zakonodaje s svojega delovnega področja* (točka g).

Lista izvedencev po 17. členu ZSoll-1 po svoji naravi sodi v kategorijo iz točke (g), gre namreč za drugo informatizirano zbirko podatkov, ki jo ministrstvo kot upravljavec vodi na podlagi področne zakonodaje in jo pri svojem delu uporablja šolski inšpektorat. Ta zbirka glede na določbe ZSoll-1 ni namenjena javni objavi ali ponovni uporabi, temveč predstavlja notranje organizacijsko orodje, s katerim se zagotavlja strokovna in kadrovska podpora delovanju šolske inšpekcije.

Vpis teh podatkov v katalog informacij javnega značaja omogoča, da se javnost seznani z obstojem zbirke, njenim namenom, področjem uporabe in pravno podlago, ne da bi bili pri tem razkriti konkretni osebni podatki z liste. Ministrstvo bi moralo zato v katalogu informacij javnega značaja navesti seznam izvedencev kot informatizirano zbirko podatkov po točki (g) prvega odstavka 2. člena Uredbe, skupaj z vsemi obveznimi metapodatki, zlasti z navedbo pravne podlage (17. člen ZSoll-1) in odgovorne osebe za upravljanje z zadevno zbirko.

Vprašanje javnosti posameznih podatkov s seznama izvedencev pa se v praksi presoja zlasti v okviru zahteve za dostop do informacij javnega značaja, pri čemer mora organ pred ugoditvijo zahteve (tj. posredovanjem informacije javnega značaja) presoditi, ali so v zvezi s konkretno zahtevano informacijo podane morebitne izjeme od dostopa po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Pri tem mora organ upoštevati t. i. izjeme od izjem iz tretjega odstavka istega člena, ki določajo kategorijo absolutno javnih podatkov, torej podatkov, do katerih se dostop vedno dovoli, ne glede na to, ali vsebujejo podatke, ki bi sicer spadali pod eno od izjem po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Absolutno javne podatke po tem členu predstavljajo podatki o porabi javnih sredstev ali podatki, povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. ter 5. do 8. točke prvega odstavka (tj. kadar gre za tajne podatke, davčno tajnost ali podatke, katerih razkritje bi škodovalo kazenskemu, prekrškovnemu, upravnemu ali sodnemu postopku).

Določene informacije z liste izvedencev bi lahko predstavljale podatke, ki so povezani z opravljanjem javne funkcije.³¹⁹ Čeprav izvedenci sami niso javni uslužbenci, temveč zunanji strokovnjaki, ki sodelujejo z inšpektoratom, opravljajo strokovne naloge v okviru inšpekcijskih postopkov, ki so v določeni meri povezane z opravljanjem javne funkcije, saj njihova strokovna mnenja lahko vplivajo na odločanje v inšpekcijskih postopkih. Njihovo imenovanje in opravljanje izvedenskega dela tako predstavlja del

³¹⁹ Prim. sodbi UPRS I U 1410/2010-3 z dne 25. 5. 2011 in I U 1472/2017-27 z dne 2. 10. 2019, v katerih je sodišče poudarilo, da pojma »javne funkcije« ni mogoče razlagati ozko, temveč ga je treba razumeti širše, tj. kot vsako opravljanje nalog, povezanih z izvrševanjem javnih pooblastil ali drugih javnopravnih pristojnosti, pri katerih se zasleduje javni interes. Takšna razlaga je relevantna tudi pri izvedencih po ZSoll-1, katerih delo predstavlja obliko sodelovanja pri opravljanju javnih nalog šolske inšpekcije. V novejši sodni praksi pa je UPRS v sodbi II U 392/2014-16 z dne 20. 1. 2016 zavzelo ožji pristop in pojasnilo, da se pojem javne funkcije nanaša zgolj na osebe, ki so funkcionarji v državnih organih (npr. poslanci, ministri, sodniki), medtem ko strokovni ocenjevalci, ki so po naravi primerljivi z izvedenci, ne odločajo o pravicah ali obveznostih posameznikov, temveč dajejo strokovna mnenja in ocene kot strokovno podlago za odločanje organa; prim. tudi odločbo IP, št. 090-102/2023 z dne 4. 5. 2023.

postopka izvrševanja javnih nalog, ki mora biti podvržen javnemu nadzoru. Ker postopek imenovanja izvedencev temelji na zakonu in se izvaja v okviru izvrševanja javne oblasti, mora ta postopek biti podvržen javnemu nadzoru, v zvezi s čimer gre zato podatke, ki omogočajo preverjanje zakonitosti imenovanja, strokovne usposobljenosti in trajanja njihovega statusa, šteti kot absolutno javne informacije v smislu tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ.³²⁰

Med absolutno javne podatke z liste izvedencev sodijo predvsem tisti podatki, ki kažejo na izpolnjevanje pogojev za imenovanje in opravljanje nalog izvedenca ter omogočajo nadzor nad zakonitostjo postopkov imenovanja. To so zlasti osebno ime (kot določljiv identifikator izvedenca), znanstveni ali strokovni naslov; poklic; navedba strokovnega področja, za katero je oseba imenovana, ter datumi imenovanja in prenehanja statusa. Ti podatki so namreč neposredno povezani z opravljanjem izvedenskih nalog ter z vključevanjem izvedencev v postopke šolske inšpekcije, kar pomeni, da ti podatki omogočajo uresničevanje javnega nadzora nad tem, kdo je bil imenovan, na katerem strokovnem področju deluje in v katerem obdobju je to nalogo opravljal.

Poleg zadevnih podatkov pa med absolutno javne informacije sodijo tudi vsi podatki in listine, s katerimi je posameznik v postopku imenovanja izkazoval izpolnjevanje zakonsko določenih pogojev po 16. členu ZSolI-1, čeprav ti podatki kasneje niso bili vključeni v samo listo izvedencev. Sem sodijo primeroma dokazila o državljanstvu, znanju slovenskega jezika, nekaznovanosti, opravljenem preizkusu strokovnosti ter drugi dokumenti, ki so bili podlaga za odločitev o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dela izvedenca. Pri tem pa velja poudariti, da se razkritje ne nanaša na celotne dokumente v izvirni obliki, temveč zgolj na tiste podatke oziroma vsebinske elemente, ki so nujno potrebni za preveritev, ali je posameznik izpolnjeval zakonske pogoje za imenovanje. Preostali deli listin, ki niso bistveni za ta namen, se skladno s 7. členom ZDIJZ ustrezno anonimizirajo oziroma delno prekrijejo.

Ne glede na izjeme od dostopa do posameznih podatkov po 6. členu ZDIJZ (npr. zaradi varstva osebnih podatkov) in tudi v primerih, ko niso podani absolutni pogoji za razkritje t. i. izjem od izjem (poraba javnih sredstev, opravljanje javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca), se lahko podatki vseeno razkrijejo, če bi bil v konkretnem primeru javni interes za razkritje močnejši od interesa za varstvo zadevnih podatkov, skladno z drugim odstavkom 6. člena ZDIJZ. Tehtanje javnega interesa pa ne pride v poštev v primerih, ki jih zakon izrecno izključuje (npr. podatki z najvišjima stopnjama tajnosti, določeni davčni podatki iz tujine).

³²⁰ Prim. odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-286/2022 z dne 4. 11. 2022, 090-64/2017 z dne 15. 6. 2017, 090-106/2015 z dne 10. 5. 2015. Glej tudi sodbo UPRS 1472/2017-27 z dne 2. 10. 2019.

17.4 Izbris z liste izvedencev

Vprašanje javnosti podatkov o izvedencih se neposredno povezuje tudi s trajanjem njihove hrambe in z uresničevanjem pravice do izbrisa osebnih podatkov. Po 17. členu Splošne uredbe ima posameznik pravico zahtevati izbris osebnih podatkov, kadar ti niso več potrebni za namen, za katerega so bili zbrani. Poudariti pa velja, da posameznik pravice do izbrisa ne more utemeljeno uveljaviti, kadar je obdelava potrebna za izpolnjevanje zakonske obveznosti upravljavca ali za izvajanje nalog v javnem interesu (točki (b) in (e) tretjega odstavka 17. člena SUVP). Ker obdelava podatkov o izvedencih temelji na zakonski obveznosti ministrstva po 16. in 17. členu ZSoli-1 ter se izvaja v okviru izvajanja javne oblasti (člen 6(1)(c) in (e) SUVP), pravica do izbrisa v tem primeru ni utemeljena, dokler obstaja pravna podlaga po hranjenju teh podatkov, skladno s točkama (b) in (e) tretjega odstavka 17. člena Splošne uredbe.³²¹

Izbris izvedenca po šestem odstavku 16. člena ZSoli-1 – denimo v primeru, ko ta ne izpolnjuje več pogojev za imenovanje, se ne udeležuje strokovnih usposabljanj ali s svojim delom krni ugled šolske inšpekcije – pomeni izbris z aktivne liste izvedencev, ne pa popolnega izbrisa osebnih podatkov pri upravljavcu. Ti se po drugem odstavku 17. člena ZSoli-1 arhivirajo, ministrstvo pa mora zagotoviti trajno hrambo arhiviranih podatkov. Takšna ureditev pomeni, da se po prenehanju aktivnega statusa osebni podatki še naprej obdelujejo za namene arhiviranja v javnem interesu, v skladu s točko (d) tretjega odstavka 17. člena in 89. členom Splošne uredbe.³²²

Arhiviranje podatkov o izvedencih sledi tudi določbam ZVDAGA, ki v 3., 4., 5. in 36. členu določajo načela trajnosti, celovitosti in dostopnosti dokumentarnega gradiva. Gre za obdelavo, namenjeno ohranjanju dokazne vrednosti in sledljivosti odločitev, kar omogoča nadzor nad zakonitostjo dela upravnega organa. Podatki o izvedencih se zato hranijo trajno oziroma do prevzema arhivskega gradiva v javni arhiv, pri čemer mora organ zagotoviti ustrezne tehnične in organizacijske ukrepe za njihovo varnost, celovitost in omejen dostop.

17.5 De lege ferenda ureditev

Z vidika varstva osebnih podatkov ureditev 17. člena ZSoli-1 odpira več vprašanj glede sorazmernosti obsega in trajanja obdelave osebnih podatkov na listi izvedencev. Določba v prvem odstavku natančno določa 15 kategorij podatkov, ki jih ministrstvo vodi za vsakega izvedenca, kar na prvi pogled sicer zagotavlja večjo transparentnost podatkov o izvedencu, a hkrati odpira vprašanje, ali so vsi ti podatki res nujno potrebni za doseg zakonitega namena – torej za vzpostavitev in vodenje strokovno ustrezne evidence izvedencev, ki sodelujejo pri izvajanju šolskega inšpekcijskega nadzora.

³²¹ Več o tem tudi v komentarju k 17. členu Splošne uredbe v: Pirc Musar (ur.), 2020, in Kuner, Bygrave, Docksey (ur.), 2020.

³²² Ibid., tudi v komentarju k 89. členu Splošne uredbe.

Po načelu najmanjšega obsega podatkov iz točke (c) prvega odstavka 5. člena Splošne uredbe bi moral zakonodajalec namreč določiti kot potrebne za obdelavo le tiste podatke, ki so objektivno nujni za dokazovanje izpolnjevanja pogojev po 16. členu ZSoli-1 in za učinkovito uporabo izvedencev v inšpekcijskih postopkih. Tako se postavlja vprašanje, ali je zbiranje in trajno hranjenje podatkov, kot so EMŠO, davčna številka, naslov prebivališča, vzporedno mobilna številka ter elektronski naslovi, res v celoti upravičeni glede na namen vzpostavljene evidence.

Še bolj problematično je vprašanje trajnega arhiviranja vseh teh podatkov po drugem odstavku 17. člena ZSoli-1. Čeprav zakon določa, da se po izbrisu z aktivne liste podatki arhivirajo, namen takšne trajne hrambe ni jasno opredeljen. Po 89. členu Splošne uredbe je arhiviranje osebnih podatkov dopustno le, če služi javnemu interesu in je zanj vzpostavljen poseben pravni okvir z ustreznimi varovalkami, kot so tehnični in organizacijski ukrepi za omejevanje obsega obdelave ter spoštovanje načela minimizacije oz. najmanjšega obsega. V tem okviru bi bilo treba pretehtati, ali trajna hramba vseh osebnih in kontaktnih podatkov res sledi legitimnemu arhivskemu interesu ali pa gre za preširoko razlago arhivskih potreb, ki presega namen dokazne sledljivosti in zgodovinske hrambe.

Dodatno vprašanje odpira tudi tretji odstavek 17. člena tega zakona, ki taksativno določa obveznost izvedenca, da ministrstvu sporoči spremembe le nekaterih podatkov – znanstvenega ali strokovnega naziva, prebivališča, elektronskega predala, mobilne številke in poštne naslova. Nejasno ostaja, zakaj ta dolžnost ne velja tudi za druge podatke, katerih sprememba bi prav tako vplivala na točnost in ažurnost evidence, denimo za osebno ime (npr. ob poroki), varni elektronski predal ali poklic. Zdi se, da takšna ureditev ni v celoti skladna z načelom točnosti iz člena 5(1)(d) Splošne uredbe, saj dopušča, da evidence vsebujejo zastarele podatke, ki lahko vplivajo na pravilnost in zanesljivost imenovanja.

De lege ferenda bi bilo smiselno razmisliti o diferenciranem pristopu k arhiviranju, po katerem bi se dolgoročno hranili le podatki, ki dokazujejo zakonitost imenovanja in opravljanje funkcije izvedenca (npr. osebno ime, strokovni naslov, področje dela, datumi imenovanja in prenehanja), medtem ko bi se ostali podatki po določenem obdobju varno izbrisali. Le tak pristop bi namreč zagotovil skladnost z načeloma najmanjšega obsega in točnosti osebnih podatkov ter z 89. členom Splošne uredbe, ki zahteva, da se arhivski nameni uresničujejo na način, ki čim bolj omejuje prepoznavnost posameznika. Ureditev, po kateri bi se javno objavljali (le) osnovni strokovni podatki o imenovanih izvedencih, bi povečala zaupanje v nepristranskost in strokovnost postopkov imenovanja, omogočila družbeni nadzor nad zakonitostjo izbire ter okrepila pravno varnost strank v inšpekcijskih postopkih.

V tem kontekstu je uporabna primerjava z ureditvijo po ZSICT, ki v 22. členu vzpostavlja diferenciran sistem javnosti imenika. Imenik sodnih izvedencev je javno dostopen v delu, ki vključuje osnovne identifikacijske in strokovne podatke, kot so osebno ime, znanstveni

ali strokovni naslov, področje dela in datum imenovanja, medtem ko ostali osebni ali kontaktni podatki ostajajo omejeni na pristojne organe. Takšna ureditev omogoča uravnoteženje med javnostjo podatkov in varstvom osebnih podatkov, saj javnosti omogoča vpogled v delovanje sistema in hkrati preprečuje neupravičen poseg v zasebno sfero posameznika.

Poleg tega bi bilo smiselno pretehtati tudi vprašanje javnosti evidence izvedencev, zlasti v delu, ki se nanaša na objavo osnovnih podatkov o imenovanih posameznikih. Ti podatki, kot so osebno ime, strokovni naslov, področje dela, datum imenovanja in prenehanja, že po veljavni ureditvi predstavljajo absolutno javne informacije v smislu tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj so neposredno povezani z opravljanjem nalog v okviru izvajanja javne oblasti. Javna objava teh osnovnih podatkov, denimo v obliki preglednega spletnega registra ali javno dostopne liste, bi prispevala k večji transparentnosti postopkov imenovanja, javni in strokovni skupnosti pa bi se omogočil vpogled v nabor usposobljenih strokovnjakov. Javnost liste bi dodatno okrepilo zaupanje javnosti v nepristranskost in strokovnost izbire izvedencev, hkrati pa bi se razbremenilo ministrstvo in šolski inšpektorat pri obravnavi ponavljajočih se zahtev za dostop do informacij javnega značaja.

18. člen (zapisnik)

(1) O inšpekcijskem nadzoru, ki se opravi pri zavezancu, se sestavi zapisnik.

(2) Če se pri inšpekcijskem nadzoru ugotovijo znaki prekrška, se v zapisnik vnesejo tudi podatki, potrebni za vodenje postopka o prekršku: če gre za fizično osebo: osebno ime, enotna matična številka občana in stalno oziroma začasno prebivališče; če je fizična oseba tujec: osebno ime, rojstni podatki, državljanstvo in stalno oziroma začasno prebivališče; če gre za pravno osebo: naziv in sedež ter matično številko.

(3) Če se inšpekcijski nadzor opravi le na podlagi dokumentacije in brez pregleda pri zavezancu, se o dejanskem stanju in o ugotovitvah inšpektorja sestavi informativni zapisnik. Če so bile ugotovljene tudi kršitve predpisov, se v informativnem zapisniku napovejo tudi morebitni ukrepi. Informativni zapisnik podpiše inšpektor, ki je opravil inšpekcijski nadzor. Inšpektor informativni zapisnik vroči zavezancu in ga pozove, da se lahko v roku, ki ni krajši od petih delovnih dni, pisno opredeli do ugotovitev. Inšpektor po izteku roka in na podlagi navedb zavezanca, če so bile podane, odloči o zadevi.

(4) Zapisnik se vroča zavezancu v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek.

Komentar (Erik Kerševan):

18.1 Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru

V prvem odstavku tega člena je določeno, da se o inšpekcijskem nadzoru, ki se opravi pri zavezancu, sestavi zapisnik. Določbo s podobno vsebino je vseboval že prej veljavni prvi odstavek 19. člena ZSoli. Razlika je v tem, da je želel zakon poudariti, da če se inšpekcijski nadzor ne opravlja pri zavezancu, temveč zgolj na podlagi dokumentacije, zapisnik ni potreben (četrti in peti odstavek 14. člena). To bi sicer veljalo tudi sicer že na podlagi ZUP, saj tedaj praviloma ne nastopi nobeno procesno dejanje, o katerem bi bilo treba sestaviti zapisnik. Po drugi strani pa je treba upoštevati, da je zapisnik treba sestaviti vselej, ko nastopi procesna okoliščina, glede katere je treba po ZUP pisati zapisnik.

Navedena določba prvega odstavka tega člena torej ne nadomešča splošne ureditve ZUP, ki določa obveznost pisanja zapisnika pri določenih dejanjih postopka (74. člen in nasl. ZUP).³²³ Zapisnik se piše tako o različnih dejanjih inšpektorja, opravljenih v postopku inšpekcijskega nadzora (npr. o ustni obravnavi, sprejetih sklepih med dejanjem) kot tudi o ustnih izjavah strank in drugih oseb, danih v postopku (npr. izjavah prič, izvedencev).

³²³ Glej Sever v Kerševan in Kovač (ur.), 2022, 1. knjiga, komentar k 74. členu ZUP.

Poleg navedenih primerov iz ZUP tudi ta zakon izrecno določa primere, ko se določeno dejanje zabeleži v zapisniku. Tako inšpektor na zapisnik poda ukrep pisnega opozorila, če se inšpekcijski nadzor opravi pri zavezancu (tretji odstavek 19. člena), prav tako pa tudi predloge za odpravo preprečitev nepravilnosti ali za vzpostavitev zakonitega delovanja zavezanca (tretji odstavek 24. člena). Če inšpektor oceni, da so v inšpekcijskem nadzoru ugotovljene kršitve posegle v pravice ali pravne koristi udeležencev vzgoje in izobraževanja, lahko zavezancu na zapisnik odredi seznanitev udeležencev vzgoje in izobraževanja z ugotovitvami v inšpekcijskem nadzoru in izrečenimi ukrepi (peti odstavek 28. člena).

Pri vodenju upravnega postopka torej lahko nastopi več različnih dejanj ali izjav, pri katerih je po zakonu treba sestaviti zapisnik. To ima tudi za posledico, da lahko v času inšpekcijskega postopka nastane več različnih zapisnikov, ki so tako po obliki kot tudi vsebini različni. Zato prvega odstavka ne kaže razumeti kot prepoved oblikovanja posebnih zapisnikov po pravilih ZUP, temveč zgolj kot načelno izhodišče, da se o opravljenem inšpekcijskem nadzoru sestavi (le) en zapisnik po koncu tega nadzora, če je to procesno mogoče. V takem primeru se vanj vnesejo vse sestavine, ki jih mora zapisnik vsebovati. Če je bilo v postopku predhodno sestavljenih več zapisnikov, se lahko tudi priložijo h končnemu zapisniku kot njegov sestavni del.

Pri sestavljanju zapisnika je treba biti natančen in jasen, saj ima pravilno sestavljen zapisnik velik pomen za zakonito končanje inšpekcijskega postopka. Zapisnik je sicer le procesno (materialno) dejanje in nima niti narave upravne odločbe niti ne pridobi značilnosti pravnomočnosti. Vendar pa je pomembno, da ima zapisnik, ki je sestavljen v skladu z zakonom, naravo javne listine. Predstavlja dokaz o poteku in vsebini dejanja, opravljenega v postopku, ter o danih ustnih izjavah, razen tistih delov zapisnika, na katere je zaslisanec pred podpisom podal pripombo, da niso pravilno sestavljeni. Pri tem pa ima stranka pravico dokazovati nepravilnost zapisnika (80. člen ZUP). Dokazno breme v takem primeru nosi tisti, ki resničnosti zapisnika oziroma njegove pravilne sestave oporeka.

Pomembno pa je poudariti, da se resničnost dejstev, ki izhajajo iz danih izjav, z zapisnikom ne dokazuje – zapisnik je zgolj dokaz o tem, katere izjave so bile dane med dejanjem postopka (npr. pri zaslišanju). Resničnost izjav (njihove vsebine) pa se ugotavlja z dokazno presojo. Poenostavljeno povedano, je zakonito sestavljen zapisnik o izjavi določene priče dokaz, da je priča izpovedala o določenem dejstvu in ima s tega vidika moč javne listine. Vendar pa to ne pomeni, da je s tem tudi dokazano, da je izpoved priče resnična in da to dejstvo obstoji, saj mora to biti predmet proste presoje dokazov (10. člen ZUP).³²⁴

³²⁴ Glej Kerševan in Kovač (ur.), 2022, 1. knjiga, komentar k 10. členu ZUP.

18.2 Sočasno oblikovanje zapisnika o prekršku

Kot navedeno, se za vodenje, vsebino in obliko zapisnika v postopku inšpekcijskega nadzora uporabljajo pravila ZUP. V drugem odstavku tega člena pa zakon določa, kako naj inšpektor oblikuje zapisnik, če se pri inšpekcijskem nadzoru ugotovijo znaki prekrška. Upravni postopek inšpekcijskega nadzora po tem zakonu ZIN in ZUP se lahko namreč po dejanskem stanju nanaša tudi na ugotovitev odgovornosti za prekršek po ZP-1 in izrekanje sankcij zanj.³²⁵

Ker bi bilo neracionalno in v nasprotju z ekonomičnostjo postopka, da bi se tedaj vodila različna postopka in ponavljala v bistvenem enaka procesna dejanja, je zakon predvidel, da se v zapisnik v takem primeru vnesejo tudi podatki, potrebni za vodenje postopka o prekršku: če gre za fizično osebo: osebno ime, enotna matična številka občana in stalno oziroma začasno prebivališče; če je fizična oseba tujec: osebno ime, rojstni podatki, državljanstvo in stalno oziroma začasno prebivališče; če gre za pravno osebo: naziv in sedež ter matično številko.³²⁶

Tako sestavljen zapisnik bo pomenil podlago tako za dokončanje inšpekcijskega postopka kot tudi postopka o prekršku, pri čemer za dokazovanje nasprotnega od ugotovljenega ter uporabo pravnih sredstev veljajo ustrezna pravila vsakega postopka.

18.3 Informativni zapisnik

V tretjem odstavku tega člena je urejena možnost pisanja informativnega zapisnika. Če se inšpekcijski nadzor opravi le na podlagi dokumentacije in brez pregleda pri zavezancu (četrty in peti odstavek 14. člena), se o dejanskem stanju in o ugotovitvah inšpektorja sestavi informativni zapisnik. Če so bile ugotovljene tudi kršitve predpisov, se v informativnem zapisniku napovejo tudi morebitni ukrepi. Informativni zapisnik podpiše inšpektor, ki je opravil inšpekcijski nadzor. Inšpektor informativni zapisnik vroči zavezancu in ga pozove, da se lahko v roku, ki ni krajši od petih delovnih dni, pisno opredeli do ugotovitev. Inšpektor po izteku roka in na podlagi navedb zavezanca, če so bile podane, odloči o zadevi.

Informativni zapisnik je institut, ki ga ne poznata niti ZUP niti ZIN, pa tudi sicer ni v uporabi v drugih inšpekcijskih postopkih. Zato se v zavezi z njim zastavlja vrsta vprašanj.

Tako je v odsotnosti drugih pravil mogoče sklepati, da se za obliko informativnega zapisnika ustrezno uporabljajo pravila ZUP, ki veljajo za zapisnik v upravnem postopku (glej zgoraj). Res je zakon želel poudariti, da se informativni zapisnik sestavi tedaj, ko tak za-

³²⁵ Glej tudi Upravna svetovalnica, 2025, primer Vodenje upravnega in prekrškovnega postopka v inšpekcijskih zadevah, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=185>.

³²⁶ Analogno velja po ZIN, glej Orel in Čas v Kovač, 2024, komentar k 38. členu ZIN.

pisnik (po prvem odstavku) ni potreben, vendar pa gre še vedno za procesno dejanje inšpektorja, ki mora biti ustrezno oblikovano in zabeleženo.

Poleg tega pa vsebina informativnega zapisnika po tem odstavku vsebuje že nekatere rešitve, ki presegajo klasično naravo samega zapisnika. Zapisnik po ZUP je namreč zapis pravno pomembnih okoliščin in dejanj v postopku, ki ne vsebuje niti pravne presoje vsebine zadeve niti nameravane odločitve. Slednje po sistemski ureditvi upravnega postopka sodi v inšpekcijsko odločbo o zadevi (ali na kratko v sklep, s katerim se postopek inšpekcijskega nadzora ustavi). Zato ni jasno, kakšna bo posledica zakonske določbe, po kateri se v informativni zapisnik vključijo že ugotovitve inšpektorja o kršitvi predpisov in napoved morebitnih ukrepov – iz tega namreč izhaja zaključek, da je ob sestavi informativnega zapisnika pravna presoja že opravljena, prav tako pa tudi odločitev o ukrepih, ki bodo izrečeni z odločbo v končni zadevi. Ker pa informativni zapisnik nima narave pravnega akta, ne more postati dokončen in pravnomočen in ne more biti predmet pravnih sredstev. Zato inšpektor na svoje ugotovitve in presojo o potrebnih ukrepih ni vezan že zaradi tega, ker je sestavil informativni zapisnik. Nasprotno, skladno z načelom materialne resnice in načelom proste presoje dokazov mora inšpektor, če ga zavezanec seznani z novimi pravno pomembnimi dejstvi in dokazi, svoje ugotovitve dopolniti in po potrebi oblikovati drugačno končno odločitev, pa tudi tedaj, če na podlagi navedb stranke ali drugih pridobljenih podatkov (npr. o novi sodni praksi) spozna, da je treba v zadevi opraviti drugačno pravno presojo.

K temu kaže tudi ureditev tega člena, ki predvideva, da inšpektor informativni zapisnik vroči zavezancu in ga pozove, da se lahko v roku, ki ni krajši od petih delovnih dni, pisno opredeli do ugotovitev. Inšpektor skladno z zakonom šele po izteku roka in na podlagi navedb zavezanca, če so bile podane, odloči o zadevi – torej na podlagi njihove skrbne presoje in ocene vpliva na končno odločitev. To seveda lahko pomeni tudi, da mora inšpektor izvesti inšpekcijski nadzor pri zavezancu oziroma izvesti določena dodatna procesna dejanja ali dokaze (npr. zaslišati priče), pri katerih se ni mogoče opreti na listine.

Posledice posredovanja informativnega zapisnika stranki imajo pomen z vidika zagotavljanja načela zaslišanja stranke (9. člen ZUP),³²⁷ saj se na ta način zavezancu omogoči, da se seznani z vsemi tam navedenimi dejstvi in okoliščinami ter da o tem predložijo odločbe tudi poda svojo izjavo ter procesne predloge. Poleg tega pa se s to seznanitvijo tudi omeji strankino nadaljnje navajanje dejstev in dokazov v pritožbenem postopku, saj jih bo lahko navedla samo, če bo prepričljivo utemeljila, da jih ni mogla navesti iz opravičljivih razlogov (glej 238. člen ZUP). Če je v postopku udeležena še kakšna stranka poleg zavezanca, je tudi njej treba na ustrezen način omogočiti uresničitev načela zaslišanja stranke.

³²⁷ O tem kot o pravici glej Kovač, komentar k 9. členu ZUP, Kerševan in Kovač (ur.), 2025.

18.4 Vročanje zapisnika

V četrtem odstavku tega člena je določeno, da se zapisnik vroča zavezancu v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek. To pomeni, da je treba opraviti ustrezen postopek vročitve skladno z ZUP, kateri od načinov vročitve je treba uporabiti, pa izhaja iz slednjega zakona.³²⁸

Če je bila vročitev izvedena nepravilno, se lahko uporabijo pravila ZUP, ki govorijo o pomoti pri vročanju; tedaj se presodi, kdaj se je zavezanec z zapisnikom dejansko seznanil. Navedeno je lahko pomembno z vidika, da se zagotovi načelo zaslišanja stranke, saj mora biti pred končnim odločanjem stranki dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so za odločitev pomembne (9. člen ZUP). To je sicer mogoče v primeru postopka inšpekcijskega nadzora pri zavezancu zagotoviti že v okviru samega postopka pred izdajo zapisnika, če pa to ni bilo celovito storjeno, pa šele po tem, ko je zapisnik vročen stranki; podvajanje te možnosti pa ni potrebno. Če postopek ni potekal pri zavezancu, pa dobi stranka možnosti uresničiti svojo pravico do izjave, kot navedeno, šele ob vročitvi informativnega zapisnika.

³²⁸ Glej več v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga, komentarji k 83. do 98. členu ZUP, pa tudi v komentarju 25. člena tega zakona.

IV. INŠPEKCIJSKI UKREPI

19. člen (pisno opozorilo)

(1) Če inšpektor pri opravljanju inšpekcijskega nadzora odkrije nepravilnosti in oceni, da je glede na pomen dejanja ali opustitve pisno opozorilo zadosten ukrep, lahko najprej izreče pisno opozorilo, s katerim zavezanca opozori na nepravilnosti, določi dejanja, opustitev dejanj ali sprejem akta, s katerim bo nepravilnost odpravljena, določi rok za odpravo nepravilnosti in dokazila, s katerimi izkaže izvršitev pisnega opozorila.

(2) Ne glede na prejšnji odstavek pisnega opozorila kot ukrepa ni možno izreči v primerih ugotovljenih kršitev, ko se v skladu s tem zakonom zavezancu izreče odločba v skladu s tretjim odstavkom 20. člena, drugim odstavkom 21. člena ter 22. členom tega zakona.

(3) Ukrep pisnega opozorila inšpektor poda na zapisnik, če se inšpekcijski nadzor opravi pri zavezancu. Če je inšpekcijski nadzor izveden v skladu s četrnim in petim odstavkom 14. člena tega zakona, se ukrep pisnega opozorila poda z dopisom.

(4) Zavezanec o izvršitvi pisnega opozorila obvesti inšpektorja v petih dneh po izvršitvi opozorila s pisnim poročilom in potrebnimi dokazili. Če v roku za izvršitev pisnega opozorila nepravilnosti niso bile odpravljene, inšpektor zavezancu z odločbo odredi odpravo nepravilnosti.

Komentar (Erik Kerševan):

19.1 Pisno opozorilo kot ukrep inšpektorja

V prvem odstavku tega člena je določeno možno ukrepanje inšpektorja v primeru, ko oceni, da je glede na okoliščine primera pravilno izreči pisno opozorilo. Tako opozorilo bo inšpektor izrekel, če bo pri opravljanju inšpekcijskega nadzora odkril nepravilnosti in ocenil, da je glede na pomen dejanja ali opustitve pisno opozorilo zadosten ukrep. Pri tem ima določeno stopnjo diskrecije, saj skladno z zakonom tako opozorilo lahko izreče pred drugimi ukrepi ali namesto njih, če tako sam presodi.

Te možnosti ZSoll ni poznal, tako da gre za novo rešitev, ki dopolnjuje splošno določbo 33. člena ZIN, ki ureja preventivne ukrepe inšpektorja ter opozorila. Ta določba po vsebini nadomešča drugi in tretji odstavek navedene določbe ZIN in jo vsebinsko precizira za potrebe delovanja šolske inšpekcije.³²⁹

³²⁹ O uporabi instituta opozorila v praksi inšpektorjev glej tudi Kovač in Mučič, 2015, str. 30 in nasl.

Opozorilo kot ukrep inšpektorja temelji na ugotovitvi, da so pri delovanju zavezanca nastale nepravilnosti, torej kršitve predpisov, katerih izvajanje nadzoruje šolska inšpekcija. Navedeno torej ne more temeljiti zgolj na oceni verjetnosti ali golem domnevanju, da je do takih nepravilnosti morda prišlo, temveč na dejanskem in pravnem sklepanju o tem, da so nepravilnosti podane, čemur pa sledi presoja inšpektorja, da bo z opozorilom učinkovito dosegel cilj inšpekcijskega nadzora – torej zagotovitev pravilnega in zakonitega delovanja zavezancev po tem zakonu.

V pisnem opozorilu inšpektor zavezanca opozori na ugotovljene nepravilnosti in v zvezi z njimi določi:

- dejanja, opustitev dejanj ali sprejem akta, s katerim bo nepravilnost odpravljena,
- rok za odpravo nepravilnosti,
- dokazila, s katerimi izkaže izvršitev pisnega opozorila.

Kot je poudarila sodna praksa na podlagi ZIN, je opozorilo sicer ukrep inšpektorja kot oblastvenega organa, vendar ga inšpektor izreče med inšpekcijskim postopkom, če oceni, da je tak ukrep zadosten. Izrek opozorila torej ni obvezen, inšpektorjeva ocena zadostnosti tega ukrepa pa temelji na predpostavki, da se zavezanec zaveda protipravnosti svojega ravnanja in nujnosti odprave nepravilnosti, zaradi česar bo ravnanje v postavljenem roku verjetno uskladil z normativno zahtevanim. Opozorilo namreč nima pravne narave dokončne odločbe in nima pravnega učinka izvršljivosti, kot ga ima ukrep, ki je zavezancu izrečen z odločbo.³³⁰

19.2 Omejitve izrekanja opozorila

Zakon v drugem odstavku tega člena izključuje možnost (predhodne) izdaje pisnega opozorila v nekaterih primerih. Tako tega ukrepa ni možno izreči v primerih ugotovljenih kršitev, ko se v skladu s tem zakonom zavezancu izreče odločba v skladu s tretjim odstavkom 20. člena, drugim odstavkom 21. člena ter 22. členom tega zakona.

Gre torej za primere, ko glede na težo ali vrsto kršitve opozorilo po oceni zakonodajalca ni primeren ukrep. Navedene izključitve se nanašajo na primere, ko inšpektor po zakonu izda prepovedno odločbo (v zakonsko naštetih primerih, tretji odstavek 20. člena), ko ugotovi kršitve, ki vodijo do razveljavitve ocene, pridobljene med šolskim letom (drugi odstavek 21. člena), ter take, ki vodijo do razveljavitve zaključne ali končne ocene (22. člen). V teh primerih torej inšpektor ne more uporabiti pooblastila iz prvega odstavka tega člena, ne glede na okoliščine primera in lastno prepričanje o koristnosti ukrepanja z opozorilom.

Kot navedeno, je v ostalih primerih pisno opozorilo možno pred izrekom drugih ukrepov, vendar pa bo moral inšpektor vselej oceniti, ali je glede na okoliščine primera tak ukrep koristen za doseg varstva javnega interesa, pa tudi zakonitih interesov strank, ki jih je v tem okviru dolžan varovati.

³³⁰ Glej sklep VSRS I Up 267/2023 z dne 21. 2. 2024.

19.3 Oblika pisnega opozorila

Tretji odstavek tega člena ureja obliko pisnega opozorila. Tako ukrep pisnega opozorila inšpektor poda na zapisnik, če se inšpekcijski nadzor opravi pri zavezancu. To pomeni, da lahko inšpektor o tem opozorilu tudi ustno seznani zavezanca, lahko pa mu ga posreduje še skupaj z zapisnikom, ki ga sestavi po inšpekcijskem nadzoru (prvi odstavek 18. člena).

Če je inšpekcijski nadzor izveden na podlagi dokumentacije in ne pri zavezancu v skladu s četrtnim in petim odstavkom 14. člena tega zakona, se ukrep pisnega opozorila poda z dopisom. Zanimivo vprašanje pri tem je, kakšno bo razmerje med informativnim zapisnikom in dopisom o tem ukrepu. Glede na izhodišča, da morajo biti za izrek opozorila kršitve ugotovljene, bo moral inšpektor zavezancu najprej vročiti informativni zapisnik in pridobiti morebitne pripombe zavezanca (tretji odstavek 18. člena). Šele po presoji inšpektorja o tem, da so kršitve podane tudi ob upoštevanju takih (morebitnih) pripomb – oziroma, da jih zavezanec v predpisanem roku ni podal – lahko inšpektor izreče pisno opozorilo in ga posreduje zavezancu, če presodi, da je tak ukrep najprimernejši in ne gre za katerega od primerov, ki jih zakon izključuje.

Pisno opozorilo nima narave upravne odločbe, saj ne gre za odločbo, s katero se zavezujoče naložijo zavezancu izpolnitve določenih obveznosti. S tega vidika gre za materialni akt uprave, ki zavezanca zgolj informira o tem, kakšno ravnanje je pričakovano za to, da se ugotovljene nepravilnosti odpravijo. Če bi razumeli opozorilo kot akt, ki povzroča pravne posledice za pravni položaj zavezanca, bi bil to upravni akt, ki ga je mogoče izpodbijati v upravnem sporu (2. člen ZUS-1) in bi ga bilo treba izdati v obliki upravne odločbe po ZUP. Zato tudi inšpektor izdanega opozorila ne sme tolmačiti tako, da je že z njim (dokončno ali pravnomočno) odločeno o obveznostih zavezanca, temveč bo v ta namen izdal odločbo (četrtni odstavek tega člena).³³¹

Navedeno seveda pomeni tudi, da zavezancu nalog, ki mu jih inšpektor posreduje v pisnem opozorilu, ni treba opraviti oziroma ni treba opraviti v tam določenem roku, če meni, da do nepravilnosti ni prišlo in da so dejanske ugotovitve inšpektorja ali njegova pravna presoja napačne. V takem primeru bi bilo primerno, da zavezanec tudi sporoči inšpektorju, da teh nalog (ali nekaterih izmed njih) ne bo opravil in iz katerih razlogov. Na inšpektorju pa je, da presodi, kako naj ravna na podlagi neizvršitve pisnega opozorila.

19.4 Posledice pisnega opozorila

Ko zavezanec pisno opozorilo prejme, lahko v roku, ki je v njem naveden, odpravi nepravilnosti. V takem primeru mora zavezanec skladno s četrtnim odstavkom tega člena o izvršitvi pisnega opozorila obvestiti inšpektorja, in sicer tako, da mu posreduje pisno poročilo in potrebna dokazila.

³³¹ Če opozorilo samo neposredno vzpostavlja posledice za stranko, ga je treba šteti za upravni akt, ki se lahko izpodbija s pravnimi sredstvi. Glej npr. sodbo VSRS X Ips 24/2023 z dne 4. 10. 2023.

Zakon določa tudi rok, v katerem lahko zavezanec o odpravi nepravilnosti obvesti inšpektorja, in sicer v petih dneh po izvršitvi opozorila. Ta rok ni prekluziven, saj se nanaša na procesno možnost, ki tudi po poteku roka po svoji naravi ne preneha: zavezanec lahko tudi po poteku roka za opravo nepravilnosti in roka petih dni za obvestilo inšpektorju o tem nepravilnosti odpravi, saj je s tem zadoščeno namenu opozorila. Tako ob zamudi tega roka ni niti možna niti potrebna vrnitev v prejšnje stanje (103. člen ZUP in nasl.), zato je zavezancu tudi ni treba predlagati – dovolj je, da nepravilnosti odpravi, če meni, da je pisno opozorilo inšpektorja utemeljeno.

Rok za izvršitev pisnega opozorila in rok za obvestilo inšpektorja o tem sta namenjena temu, da lahko inšpektor po poteku tega roka izda odločbo in v njej izreče ustrezne inšpekcijske ukrepe. Tako je tudi za razumeti zadnjo poved tega odstavka, ki določa, da če v roku za izvršitev pisnega opozorila nepravilnosti niso bile odpravljene, inšpektor zavezancu z odločbo odredi odpravo nepravilnosti. Če pa inšpektor ni takoj po poteku tega roka izdal odločbe, vendar je bil še pred njeno izdajo seznanjen s tem, da so bile nepravilnosti odpravljene, bi bilo seveda nelogično, da bi jo izdal. V takem primeru bo postopek s sklepom ustavil (28. člen ZIN).

20. člen (odločba)

(1) Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi kršitve zakonov, drugih predpisov ali splošnih aktov, katerih izvajanje nadzoruje, z odločbo zavezancu odredi ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v skladu z drugim odstavkom tega člena, drugim zakonom, katerega izvajanje nadzoruje, ali zakonom, ki ureja inšpekcijski nadzor, v roku, ki ga določi.

(2) Inšpektor zavezancu z ureditveno odločbo:

1. odredi oblikovanje skupin ali oddelkov v skladu s predpisanim normativom;
2. odredi dejanja, s katerimi se zagotovi varno izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti ali opravljanje vzgojno-izobraževalnega dela v prostorih zavezanca v skladu z normativi in minimalnimi tehničnimi pogoji za prostor in opremo;
3. razveljavi volitve ali postopke, povezane z volitvami predstavnikov zaposlenih, predstavnikov staršev, vajencev, dijakov študentov oziroma udeležencev izobraževanja odraslih v svet zavoda, če so bile izvedene v nasprotju s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja ali aktom o ustanovitvi;
4. odredi pripravo, spremembo, sprejetje ali objavo internega splošnega akta ali drugega dokumenta ali poročila, ki ga določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
5. odredi izvajanje oblik sodelovanja s starši, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
6. odredi izdelavo načrta spremljave dela strokovnega delavca, če je ugotovljeno, da je pri opravljanju dela kršil predpise s področja vzgoje in izobraževanja;
7. odredi izvajanje ukrepov ali načinov za zagotovitev varnosti udeležencev vzgoje in izobraževanja, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
8. odredi pripravo ali spremembo individualiziranega programa za udeleženca izobraževanja s posebnimi potrebami, dogovora za udeleženca vzgoje in izobraževanja s statusom, osebnega izobraževalnega načrta za udeležence vzgoje in izobraževanja ter drugih posamičnih aktov, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
9. odredi izvajanje izobraževalnega ali drugega programa na način, v obsegu in pod pogoji, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
10. odredi vključitev udeleženca vzgoje in izobraževanja v organizirano vzgojno-izobraževalno delo na način, da mu omogoči obiskovanje pouka in drugih dejavnosti, ki jih zavezanec organizira za udeležence vzgoje in izobraževanja, če ugotovi, da je udeležencu vzgoje in izobraževanja nezakonito odvzeta ali ovirana pravica do udeležbe pri pouku in drugih dejavnostih;
11. odredi vpis ali vključitev otroka iz šolskega okoliša zavezanca;

12. *odredi vzpostavitev oziroma vodenje predpisanih evidenc ali zbirk podatkov na način, da se v evidenco vnesejo podatki, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;*
13. *odredi izdajo šolske javne listine na predpisan način in v predpisanem roku;*
14. *odredi vodenje in vzpostavitev predpisane dokumentacije na način in v obsegu, ki je določen s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja, če ugotovi, da je dokumentacija vodena pomanjkljivo ali ni vodena;*
15. *odredi seznamitev udeležencev vzgoje in izobraževanja z dokumentacijo in podatki v zvezi z organizacijo in izvedbo vzgojno-izobraževalnega dela, v zvezi z uresničevanjem pravic in obveznosti udeležencev vzgoje in izobraževanja, v obsegu in na način, ki ga določajo prepisi s področja vzgoje in izobraževanja;*
16. *odredi vračilo nezakonito zbranih prispevkov staršev oziroma udeležencev vzgoje in izobraževanja;*
17. *odredi organizacijo šolske prehrane, ki jo zavezanec organizira kot dejavnost javne službe v skladu z zakonom, ki ureja šolsko prehrano;*
18. *odredi odstranitev ali zapečatenje prodajnih avtomatov za distribucijo hrane in pijače, če so ti nameščeni v nasprotju z zakonom, ki ureja šolsko prehrano;*
19. *razveljavi ocene, zaključne ocene ali končne ocene, v primerih iz 21. in 22. člena tega zakona;*
20. *razveljavi ukrep, ki je namenjen vzgojnemu ukrepanju zaradi kršitev dolžnosti ali odgovornosti, določenih s predpisi ali notranjimi akti zavezanca, ker ni izrečen pod pogoji ali po postopku, ki jih določajo zakon, drugi predpis ali notranji akt zavezanca, in je bila izčrpana pravica do pravnega varstva pred organi zavezanca ter lahko odredi vnovično odločanje o ustreznem ukrepu;*
21. *odredi zagotavljanje delovanja organov zavezanca v obsegu in pod pogoji, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja.*

(3) Inšpektor zavezancu s prepovedno odločbo:

1. *prepove izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti, dejavnosti predšolske vzgoje ali dejavnosti varstva predšolskih otrok, če zavezanec ni vpisan v razvid izvajalcev javnoveljavnih programov vzgoje in izobraževanja, v register zasebnih vrtcev in šol, ki izvajajo mednarodne programe, ali v register varuhov predšolskih otrok, ali nima podeljene koncesije za opravljanje javne službe v vzgoji in izobraževanju;*
2. *prepove izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela na način ali pod pogoji, ki so v nasprotju s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;*
3. *prepove izvajanje vzgojno-izobraževalne vsebine, ki ni sestavina izobraževalnega ali drugega programa s področja vzgoje in izobraževanja, za katerega je zavezanec vpisan v razvid, ali ni v skladu s poklicnim standardom varuh/varuhinja predšolskih otrok;*
4. *prepove izvajanje izletov, strokovnih ekskurzij, šole v naravi ali drugih oblik organiziranega vzgojno-izobraževalnega dela zunaj zavoda, če se izvajajo v nasprotju z*

letnim delovni načrtom ali na načine in pod pogoji, ki niso v skladu s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;

5. prepove uporabo nepotrjenih učbenikov pri izvajanju vzgojno-izobraževalne dejavnosti;
6. prepove zbiranje in porabo prispevkov staršev oziroma udeležencev vzgoje in izobraževanja za namene, ki niso v skladu s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
7. prepove delovanje političnih strank in njihovih podmladkov ter izvajanje konfesionalne dejavnosti, ki se izvajajo v šolskem prostoru v nasprotju z zakonom;
8. prepove izvrševanje sklepov sveta zavoda, če ugotovi, da je sklep sprejel svet zavoda, ki ni bil konstituiran v skladu z zakonom ali ustanovitvenim aktom, ali če ugotovi, da sklepi niso bili sprejeti s predpisano večino glasov članov sveta zavoda;
9. prepove izvrševanje sklepov sveta zavoda ali sveta staršev, če se z njimi zavezancu nalagajo obveznosti, ki so v nasprotju s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
10. prepove uporabo ukrepa, ki je namenjen vzgojnemu ukrepanju zaradi kršitev dolžnosti ali odgovornosti in določen z notranjim aktom zavezanca, če je v nasprotju s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja.

(4) Inšpektor posamezniku, ki je zaposlen pri zavezancu, začasno prepove opravljanje dela v primerih iz 23. člena tega zakona.

(4) Inšpektor pisno izvedensko mnenje posreduje zavezancu in ga pozove, da v roku, ki ni krajši od petih delovnih dni, poda pisne pripombe na mnenje. Če zavezanec v roku ne posreduje pripomb, se šteje, da na mnenje nima pripomb.

Komentar (Polonca Kovač (20.1 in 20.2), Jadranka Zupanc, Ana Dovžan Troha, Maja Kamin):

20.1 Splošno o zaključku inšpekcijskega postopka in o upravni odločbi

Ta člen je kombinacija prejšnje ureditve po ZSoll,³³² iz tega zakona nastajajočih dilem glede vrste akta o določenem ukrepu ter ZIN in ZUP. Prejšnji zakon je namreč določal le ukrepe po vsebini, ne pa obliki, kot je nomotehnično nedosleden delno tudi ZIN. Zato se je z ZSoll-1 natančneje definira ne le vsebino, ampak tudi formo ukrepa.³³³ Po formi gre torej za (1a) ureditvene in (1b) prepovedne upravne odločbe, (2) prekrškovne odločbe in (3) druge akte oziroma ukrepe (npr. predlogi drugim pristojnim organom).³³⁴ Forma ukrepa je namreč zelo pomembna za določene pravne ali druge učinke, pri čemer včasih določi njegovo pravno naravo, včasih pa jo tudi zamegli oziroma ob nejasnosti odpira

³³² Glej zlasti 14. člen ZSoll o kršitvah in ukrepih.

³³³ Kot sicer izhaja že iz rimskega prava: »Forma dat esse rei.« Več v Kovač in Jerovšek, 2023, str. 36 in povezane.

³³⁴ Glej tudi komentar k 24. členu o predlogih, pa tudi k 21.–23. členu tega zakona v nadaljevanju. Glej tudi komentar k prejšnjemu členu tega zakona, da opozorilo ni končni akt postopka.

ključna vprašanja o učinkovanju. Seveda mora forma podpirati vsebino in ne obratno, toda njenega pomena ni moč spregledati ravno v sporih o pravni naravi določenih aktov. Slednje seveda ni koristno za pravno varnost in varstvo javnega interesa oziroma pravic prizadetih oseb, zato je ZSolI-1 v tem oziru lahko svetel zgled tovrstni regulativi.

Upravna odločba je praviloma akt, s katerim se upravni postopek zaključí.³³⁵ To velja v različnih zadevah, enako v inšpekcijskem nadzoru. Pri tem je sicer treba upoštevati, da je inšpekcijski upravni postopek uveden po uradni dolžnosti, za oficialne postopke pa velja, da se končajo bodisi z meritorno (vsebinsko) odločbo o naložitvi obveznosti (ali prepovedi) bodisi s sklepom ali zapisnikom oziroma uradnim zaznamkom o ustavitvi postopka.³³⁶ Odločba se izda, kadar rezultati ugotovitvenega in dokaznega postopka vodijo v potrebo po odreditvi ukrepa, postopek pa se ustavi, kadar teh okoliščin ni oziroma ni več, ker do neskladnosti s predpisanim ni prišlo ali pa je bila nepravilnost že med postopkom odpravljena (glej 28. in povezane člene ZIN ter 135. člen ZUP). Izjemoma se postopek ustavi tudi iz procesnih razlogov, npr. po 50. členu ZUP, če stranka med postopkom umre in predmet postopka ni prenosljiv na pravne naslednike.³³⁷

Razlika, ali se izda ob zaključku postopka odločba ali pa se postopek ustavi, je pomembna, saj odločba kot tip akta pridobi formalno in materialno pravnomočnost, sklep (oziroma sklep v zapisu kot po ZIN) pa le formalno pravnomočnost. To pomeni, da določba vzpostavi položaj *ne bis in idem* (ne dvakrat o istem), inšpekcija v isti stvari ob nespremenjenem dejanskem in pravnem stanju ne sme ponovno voditi postopka, čeprav je odločitev spoznana za neustrezno dejstvom oziroma nezakonito. Toda (materialna) pravnomočnost ima prednost pred zakonitostjo zaradi pravne varnosti in zaupanja v oblastne odločitve.³³⁸ Če je torej postopek ustavljen, to ni formalna ovira za ponovni začetek postopka v isti zadevi, kar je določeno zaradi varstva javnega interesa, ki terja morebitni novi nadzor ob spregledu upoštevnih dejstev v času prvotnega postopka.³³⁹ Pri tem ni bistveno, ali je bil sklep o ustavitvi postopka zakonit ali ne, ker dejanskega stanja ob izdaji sklepa z izvedenimi dokazi ni bilo mogoče ugotoviti, ampak je bilo to mogoče šele po izdaji odločbe.³⁴⁰ Tako lahko inšpektor na podlagi novih razlogov (na primer novih dejstev, novih metod analize) začne inšpekcijski postopek zoper zavezanca tudi, če je bil glede nekega dejanja zoper njega

³³⁵ Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 2. knjiga, komentar k 207. in nasl. členom ZUP.

³³⁶ Glede ustavitve postopka na zapisnik ali z uradnim zaznamkom in ne klasičnim sklepom po 135. členu ZUP, glej komentar k 28. členu ZIN, v Kovač (ur.), 2024, str. 368. Toda tudi taka forma pomeni formalni zaključek postopka, zato bi moralo v primeru ustavitve postopka v zapisu ne le »izrek« (ustavitev), temveč tudi obrazložitev (prek zapisa relevantnih dejstev za ustavitev) in pouk o pravnem sredstvu (za varstvo drugih legitimiranih oseb mimo zavezanca).

³³⁷ Kar je pri šolski inšpekciji lahko aktualno, npr. pri razveljavitvi ocene ali ukrepov glede zaposlenih. Več o ustavitvi postopka za tak položaj glej v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga, komentar k 50. členu ZUP. Glej tudi komentar k 135. členu, ib., 2. knjiga.

³³⁸ Podrobneje glej tudi v komentarju Ustave k 158. členu, v Avbelj (ur.), 2019, ter v komentarju k 225. členu ZUP po Čebulj v Kovač in Kerševan, 2022, 2. knjiga.

³³⁹ Če je bil postopek ustavljen, se torej le uvede nov inšpekcijski postopek, ne pa izda npr. sklep o obnovi postopka po 260. členu ZUP.

³⁴⁰ Glej Remić v Kovač, 2024, str. 135 in nasl. ter 370 in nasl. Glej sodbo VSRS I Up 75/98 z dne 14. 2. 2001, sklep VSRS X Ips 133/2009 z dne 8. 7. 2009, sodbo UPRS I U 892/2009 z dne 27. 5. 2010, VSRS Ips 209/2015 z dne, 5. 10. 2016 in X Ips 40/2016 z dne 23. 11. 2016.

pred tem že končan. Za tak nov postopek inšpektorju ni treba uporabiti pravnih sredstev, saj jih niti po zakonu ne more uporabiti. Glede na načelo pravne varnosti (2. člen Ustave RS) pa bi moral inšpektor odločitev o tem, da bo po končanju predhodnega inšpekcijskega postopka začel ponovno voditi inšpekcijski postopek glede že presojanega dejanskega stanja, posebej ovrednotiti kot procesno predpostavko za začetek takega upravnega postopka, torej pri presoji obstoja javnega interesa za začetek ponovnega postopka inšpekcijskega nadzora. Tak javni interes bo (*de lege ferenda*) praviloma utemeljen, če se bodo pojavila nova dejstva in dokazi, ki bi zahtevali drugačno presojo v zadevi in bi vodili do uspeha v novem inšpekcijskem postopku.

Sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka po svoji naravi tudi ni negativna upravna odločba za stranke z nasprotnim interesom, saj inšpektor ne odloča o sporu med več zasebnimi interesi, temveč varuje javni interes, ki je tudi temelj inšpekcijskega postopka. To pa vpliva tudi na procesno legitimacijo strank za vložitev tožbe, saj je mogoče tudi sklep v upravnem sporu izpodbijati le tedaj, če posega v pravni položaj tožnika (tako 3., 5. in 6. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1).³⁴¹

V postopku odločanja uradna oseba najprej aplicira pravne norme na ugotovljeno dejansko stanje, nato pa sklepa o primerljivosti dejanskega in pravnega stanu po materialni zakonodaji in končno svojo odločitev poda v obliki izreka odločbe. Odločba, analogno sklep, pomeni izraz volje organa, v katerem ta odloči oblastno in enostransko v skladu z veljavnimi predpisi. Odločba kot pravni akt učinkuje na pravna razmerja stranke tako, da jih vzpostavlja, spreminja in ukinja (konstitutivne odločbe) ali ugotavlja (deklarativne odločbe) ali potrdi ustreznost obstoječih razmerij tako, da jih vzdržuje nespremenjene. Odločb je več vrst, vendar veljajo za vse enaka splošna pravila, razen določenih izjem (glej o zbirnih, delnih in dopolnilnih ter začasnih odločbah 208., 209., 219., 220. in 221. člen ZUP).

Upravna odločba (in analogno sklep) kot posamični upravni akti ima posebne značilnosti. Je predvsem pravni akt; ni (le) materialno dejanje, saj organ na podlagi abstraktnega splošnega predpisa ureja posamično zadevo določene stranke, torej ustvarja neposredne pravne učinke, zato ob neupoštevanju odločitve sledi v javnem interesu izvršba zoper zavezanca. Odločba in sklep se nanašata na že nastali dejanski položaj, ne šele potencialni in bodoči, zato sta konkretna upravna akta (za razliko npr. od pravilnika ministrstva kot abstraktnega upravnega akta). Sta posamična upravna akta, saj naslavljata individualno poimensko določeno ali vsaj določljivo osebo, naslovnika (za razliko npr. od pravilnika ministrstva kot splošnega upravnega akta, ki zadeva nedoločenega naslovnika). Odločba oziroma sklep tako učinkujeta v razmerju do le določene stranke (*inter partes*;

³⁴¹ Da stranski udeleženec nima pravnega interesa za vložitev tožbe zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka, glej na primer sklep VSRS I Up 142/2021 z dne 13. 10. 2021. Več Kerševan v komentarju k 24. členu ZIN v Kovač, 2024, glej tudi komentar k 12. členu tega zakona. Za varstvo svojih (pravno varovanih) zasebnih interesov ima tak stranski udeleženec možnost sodnega varstva v pravdi (ali drugih sodnih postopkih), zato bi bila uporaba inšpekcijskih postopkov in upravnega spora v ta namen sistemsko in tudi ustavno vprašljiva, kot je izrecno odločilo tudi USRS v odločbi Up-976/21 z dne 11. 10. 2023.

splošni akti pa v razmerju do vseh, *erga omnes*). Posamičen upravni akt je enostranski akt, ker izhaja iz enostranskega upravnopravnega razmerja, v katerem je organ kot oblast nosilec odločanja, stranka pa pred tem organom uveljavlja pravico ali pravno korist ali se brani pred naložitvijo obveznosti. Organ se s stranko o pravici ali obveznosti ne pogaja, ker mora v tem postopku avtoritativno ščititi javno korist oziroma javni interes. Z drugimi besedami, odločba kot posamični upravni akt (tudi po 3. členu ZUS-1) učinkuje kot taka, če ima vse poglavitne značilnosti, čeprav nima vzporednih (npr. akt odloča o pravici stranke, nima pa pouka o pravnem sredstvu). Akt ima pravno naravo posamičnega upravnega akta, če ima lastnosti pravnega učinkovanja, v smislu javnopravne narave pravice ali obveznosti, ki jo ureja, načina učinkovanja (*ex nunc* pri konstitutivnih in *ex tunc* pri deklarativnih aktih), in določenega časa učinkovanja, je administrativnega izvora (izdaja ga oblastni organ), je avtoritaren, če je izdan na podlagi splošne norme in brez pogajanj s stranko ter izraža kogentnost norme, ter je konkreten, saj se nanaša na obstoječ dejanski stan. Vzporedno pa je tak akt enostranski kot izraz oblastne volje izvršljiv, ker daje podlago za nastop pravice ali obveznosti, in mora biti obličen.³⁴²

Odločba je strogo obličen akt, kar pomeni, da mora za določene pravne učinke vsebovati predpisane bistvene sestavine odločbe. To sta zlasti podpis pooblaščenice uradne osebe za odločanje (torej inšpektorja, ki je *ex lege* pooblaščen za odločanje po ZIN in ZUP)³⁴³ in izrek. Nadalje je pomembna obrazložitev, saj je odločba brez obrazložitve ali ob pomanjkljivosti utemeljitve v skladu z 214. členom ZUP po 237. členu ZUP izpodbojna s pritožbo. Pomanjkljiva obrazložitev je bistvena postopkovna napaka, ki jo zakon šteje kot samostojen razlog za pritožbo, saj odločbe brez polne obrazložitve ni moč preizkusiti, kar tudi onemogoča ali otežuje učinkovito pravno varstvo po 25. členu Ustave.³⁴⁴ Odločba pa mora vsebovati tudi uvod, naziv in pouk o pravnem sredstvu (212., 210. in 215. člen ZUP), čeprav ob manku teh sestavin ali njihovih delov odločba praviloma vseeno velja in ni izpodbojna. Različne sestavine, ki jih ZUP zahteva, tako niso enako pomembne, določila ZUP o pravnih sredstvih pa kažejo stopnjo njihovega pomena. Glavno težo seveda nosi izrek ali dispozitiv, v katerem je odrejen ukrep, ta pa mora biti določen in opredeljen

³⁴² Več v Kovač in Jerovšek, 2023, str. 211 in nasl., prim. Kerševan in Androjna, 2017.

³⁴³ Glej sodbo UPRS I U 502/2021-18 z dne 3. 1. 2022: Odločba, ki ni podpisana s strani uradne osebe, ki jo je izdala, je namreč praviloma brez pravnega učinka, saj sploh ni bila izdana. Podpis uradne osebe izkazuje voljo organa in je izkaz načela zakonitosti, saj služi potrditvi, da je postopek vodila oseba, ki izpolnjuje pogoje oziroma je odločbo izdala pooblaščenica uradna oseba organa in da jo je izdal za to pristojen organ.

³⁴⁴ O obrazložitvi glej vrsto sodb in sklepov iz upravnega spora, npr. v zadevah UPRS I U 1200/2020-22 z dne 13. 6. 2023, češ da dokazi in rezultati dokazovanja morajo biti del obrazložitve, II U 325/2020-14 z dne 25. 4. 2023, kjer je poudarjeno, da morajo iz obrazložitve upravnega akta izhajati konkretizirane okoliščine in podlaga za odločitev v takšni meri, da jih nasprotna stranka lahko preveri oziroma se do njih opredeli na način, da jo lahko sodišče preizkusi ob morebitno vloženi tožbi; stopnja podrobnosti, s katero mora biti obrazložena odločba, pa je določena s tistim, kar zahteva učinkovito pravno sredstvo, saj je v nasprotnem primeru kršena pravica do pravnega varstva iz 25. člena Ustave in so tako lahko zagotovljena pravna sredstva le navidezna. V zadevi I U 1763/2016 z dne 31. 5. 2017 idr. pa je sodišče izpostavilo, da pomanjkljiva obrazložitev izpodbijanih odločb tožniku in tudi sodišču ne omogoča preizkusa, hkrati pa tudi tožniku onemogoča/omejuje učinkovito varstvo pravic, kar je v nasprotju z 22. členom URS; pravica tožnika do pravnega sredstva je namreč lahko učinkovita le, če organ, ki odloča, svojo obrazložitev poda konkretno. In po II U 465/2015 z dne 4. 10. 2017: Odgovor ne tožbo ne more nadomestiti pomanjkljive obrazložitve. Ali po U 1365/2003 z dne, 22. 10. 2003: V obravnavani zadevi je bila podana le abstraktna nevarnost za zdravje ljudi, zato tožena stranka ni imela pravne podlage za izvedbo skrajšanega postopka.

tako, da omogoča izvršljivost, npr. pri ureditvenih odločbah je praviloma del izreka tudi izpolnitveni rok.³⁴⁵ V izreku je treba zapisati tudi klavzulo o nesuspendivnosti pritožbe, kot velja po 30. členu ZIN,³⁴⁶ ter odločitev glede stroškov postopka. Ti gredo v uradnih postopkih v breme stranke, če se izda odločba, sicer pa so breme organa, ki je vodil postopek (glej 113. in nasl. člene ZUP ter posebnosti 31. člena ZIN).

Odločba se izda v pisni obliki, le izjemoma ustno po 211. členu ZUP s kasnejšim pisnim odpravkom. Kadar je treba v zadevi odločiti tako formalno kot meritorno, se lahko izda enotni akt, ki je hkrati odločba in sklep, npr. če bi se del postopka ustavil, za del predmeta nadzora pa bi bil potreben ukrep, pri tem pa je le treba paziti, da se ustrezno posameznim točkam izreka spišeta tudi obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu.³⁴⁷

Pomembno je tudi opozoriti, da mora biti postopek zaključen, torej odločba ali sklep o ustavitvi postopka izdana v predpisanem roku, ki po 22. členu ZUP traja največ dva meseca oziroma ob nujnih ukrepih v javnem interesu največ en mesec, sicer gre za položaj molka organa. S tem zavezanec pridobi pravico do molka organa, po 18. členu ZUP pa mora nadzorno ministrstvo za varstvo javnega interesa tedaj celo prevzeti pristojnost.

20.2 Vrste inšpekcijskih upravnih odločb z rokom izpolnitve obveznosti

ZIN določa različne pristojnosti, tipe postopkov in aktov, ki se vodijo oziroma izdajajo v inšpekcijskem nadzoru,³⁴⁸ tej ureditvi pa ZSoll-1 sledi. Za posamične upravne akte veljajo posebna pravila o obličnosti z vidika zakonitosti, so edini temelj izvršljivosti (pridobitev pravice ali podlage za prisilitev k izpolnitvi obveznosti) in se zoper njih lahko uporabijo določena pravna sredstva in sodni nadzor po ZUP, ZUS-1 in povezanih podlagah.

Že ZIN uvaja za upravne ukrepe, ki so jedro inšpekcijskega nadzora, dva tipa upravnih odločb, to so (praviloma) ureditvene in (tudi) prepovedne odločbe. Ta delitev v ZIN ni čisto jasna, ker zakon v 32. členu našteva kot redne ukrepe mešanico vsebin, deloma formalno pripadajočih upravnemu odločanju, delno pa prekrškom, naznanitvi kaznivega dejanja in drugim predlogom. Vendar zakon nadalje v 34. in 35. členu določa prepovedi kot ukrepe, kar je prav tako vpeto v upravno odločanje, naj gre za ukrepe v razmerju do zavezanca ali drugih oseb, katerih dejavnost je povezana z neskladnim delovanjem zavezanca (npr. podizvajalci ali dobavitelji energije, telekomunikacij). Po ZIN je določenih več ukrepov (glej VII. poglavje, 32.–36. člen) tudi v razmerju do drugih oseb ali institucij, kjer pa mestoma ni jasno, kdaj gre za kako formo akta. Zato kaže poudariti, da so zlasti

³⁴⁵ Po sodni praksi, na primer po sodbi UPRS II U 454/2013 z dne 12. 3. 2014, je odločba nična, če ne vsebuje izpolnitvenega roka, ker ni izvršljiva, čeprav obstaja nasproten argument, da vendar izvršljivost v takem primeru subsidiarno določa 224. člen s 15-dnevnim rokom od dokončnosti.

³⁴⁶ Kljub zakonski podlagi mora biti tak izjemen učinek določen še izrecno v posamičnem aktu zaradi izjemnosti od ustavne pravice do učinkovitega pravnega sredstva (glej 25. člen Ustave in 13. člen ZUP) in učinka *inter partes* (med udeleženci). Ne navaja pa se pri aktih, kjer ni česa izvršiti po naravi zadeve; niti nima učinka odpovedi pritožbi.

³⁴⁷ O tem, občnosti oziroma posameznih sestavinah odločb in sklepov, pisnosti oziroma ustnosti itd. glej več primerov na spletni strani Upravne svetovalnice, 2025.

³⁴⁸ Več o tem v komentarju 32. in nasl. členov ZIN, glej v Kovač (ur.), 2024.

ureditvena odločba, ukrepi za varstvo tretjih oseb in posebni ukrepi (npr. prepoved, zaseg, zapečatenje, prepoved dobave in dela) izdani v obliki upravne odločbe. Nadalje se prekrškovne sankcije odredi po ZP-1 s prekrškovno odločbo, medtem ko se predlogi, odstopi (npr. ovadba za kaznivo dejanje po 145. členu ZKP), odgovori na vprašanja, obvestila in drugi preventivni ukrepi (33. člen ZIN, 5. in 24. člen ZSoli-1) realizirajo v obliko dopisa.

Ta zakon pa morebitne dvome odpravi vnaprej, saj v drugem odstavku tega člena, pa tudi od 21. do 23. člena, izrecno našteva, katere vsebinske ukrepe ima na voljo inšpektor v formi ureditvene odločbe. Nadalje tretji odstavek tega člena naniza prepovedi oziroma ukrepe, ki se odrejajo s prepovedno odločbo.³⁴⁹

Tej dvojnosti sledi tudi Inšpekcijski svet kot koordinacijsko telo državnih inšpekcij, posebej pri spremljanju kazalnikov učinkovitosti inšpekcij v svojih letnih poročilih. Statistični podatki za vse inšpekcijske službe na državni ravni kažejo, da je bilo leta 2023 izdanih 1095 prepovednih odločb in 10.594 ureditvenih odločb (poleg tega pa še opozorila ipd., skupaj skoraj 45.000 upravnih ukrepov). Podobno razmerje, torej 1:10 med prepovednimi in ureditvenimi odločbami je značilno tudi za prejšnja leta, v letih 2019 in 2020 pa celo v razmerju 1:20. Glede na namen inšpekcijskega nadzora je taka statistika logična, saj se prepoved določi podrejeno, ko ni možnosti ureditve stanja.

Z vidika obličnosti sta ureditvena in prepovedna odločba analogni, posebnost prve je le izrecna odločitev izpolnitvenega roka. Pri prepovedni določbi pa se izvršljivost veže na splošna pravila 224. člena ZUP in 31. člena ZIN, torej praviloma dan vročitve, lahko pa se odloči tudi odložilni rok. V obeh primerih pa ob nespoštovanju odločbe sledi izvršba (glej komentar k 27. členu tega zakona). Enako za oba tipa odločb velja tudi pravno varstvo.

Glede prepovedne odločbe kaže poudariti, da gre po ZIN pri prepovedi opravljanja dejavnosti za začasno možnost,³⁵⁰ medtem ko te omejitve po tem zakonu ni. Pri tem kaže – upošteva je ustavno svobodno gospodarsko pobudo – pretehtati, ali je prepoved dejavnosti kot skrajni ukrep vendarle tehtna in kdaj.³⁵¹

Prvi odstavek tega člena določa, da inšpektor v primeru neskladnosti s predpisi, katerih izvajanje nadzoruje, z odločbo zavezancu odredi ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti, kar pomeni praviloma izdajo ureditvene upravne odločbe. Ta tip akta je temeljnega pomena za inšpekcijski nadzor, saj se s tem uresničujejo osnovne funkcije IN,

³⁴⁹ Nekateri zakoni določajo za določene ukrepe po ZIN dodaten pogoje, npr. za zapečatenje je po ZID-1 pogoj izdaja prepovedne odločbe v šestih mesecih več kot dvakrat.

³⁵⁰ Kljub začasni naravi ukrepov ne gre za začasno odločbo v smislu 221. člena ZUP, ki se izdaja med postopkom, če je neizogibno potrebno, da se pred koncem postopka začasno uredijo posamezna razmerja. Odločba o naložitvi ukrepov je končna odločba oziroma v jeziku ZUP odločba o glavni stvari, zato se vanjo lahko posega le na podlagi uporabljenih (rednih ali izrednih) pravnih sredstev. Sistemsko bi obravnavano odločbo lahko označili kot temporalno odločbo z veljavnostjo za določen čas (o tem glej Androjna in Kerševan, 2006, str. 405–406).

³⁵¹ Kot opozorjeno v komentarju ZIN, v Kovač (ur.), 2024, str. 233, bi bilo treba že z ZIN omejiti, kaj pomeni začasnost in neposredna povezava med upravnim in morebitnim nadaljnjim sodnim ukrepom trajne prepovedi dejavnosti.

predvsem stremljenje k zagotovitvi zakonitosti in s tem varstva javnega interesa, kot ga odločajo materialni oziroma področni predpisi.

Poleg tega ta zakon določa v posameznih točkah drugega in tretjega odstavka ukrepe po vsebini (glej komentar v nadaljevanju), ki pa ne pomenijo taksativnega nabora, saj lahko druge ukrepe določi poleg ZSoll-1 neposredno zakon, katerega izvajanje se nadzoruje, ali ZIN (glej 32. do 36. člen).

Prvi odstavek pa tudi izrecno navaja, da pri izdaji odločbe treba opredeliti rok izpolnitve, saj sicer odločba ni izvršljiva. Gre za materialni rok, ki je v diskreciji inšpektorja, vendar mora pri tem upoštevati načelo sorazmernosti. To pomeni praviloma čim krajši rok, kolikor je bolj ogrožen javni interes, toda še vedno tak rok, da je realno izvedljiv za povprečnega zavezanca določenega profila.³⁵² Ta rok praviloma oziroma po (niti 99. členu) ZUP ni podaljšljiv, podaljša se lahko le na podlagi področnega zakona, če tako možnost daje, prek ZUP pa ob morebitni utemeljenosti okoliščin pri zavezancu za daljši rok kvečjemu v izvršbi z določitvijo nadomestnega roka po 290. členu ZUP.³⁵³

20.3 Vsebina ukrepov, ki se izrekajo po tem členu z ureditveno odločbo

Drugi odstavek tega člena navaja 21 točk ukrepov po vsebini, ki se odrejajo z ureditveno odločbo. Tako je v tabeli v nadaljevanju predstavljen nabor zakonskih določb, ki po vsebine materialnega predpisa sodijo v nadzorstveni okvir šolske inšpekcije. Pri tem se poudarja, da gre za navedbo le nekaterih najpogostejše zaznanih določb oziroma predpisov, ki sodijo v posamezno točko. Seveda pa je ob tem treba upoštevati vse okoliščine, ki so ugotovljene na nadzoru, kot tudi samostojnost inšpektorja pri odločanju. Tabela tako predstavlja (boljši) uvid v razumevanje posamezne točke drugega odstavka v povezavi s predhodno razlago pojma ureditvene odločbe.

³⁵² Glej več o tem v komentarjih ZIN in ZUP, v Kovač (ur.), 2024, in Kovač in Kerševan (ur.), 2022.

³⁵³ Glej Upravna svetovalnica, 2025, primer Podaljševanje roka za izpolnitev obveznosti?, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=91>.

Tabela 20.1: Pregled ukrepov po ZSoli-1, ki se odrejajo z ureditveno odločbo

	Ukrepi, odrejeni z ureditveno odločbo	Primeri določb predpisov kot temelja za ukrep
1.	odredi oblikovanje skupin ali oddelkov v skladu s predpisanim normativom;	– ZVrt (npr. 16., 17. in 24.a člen) – Pravilnik o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje (samo določbe, ki se nanašajo na oblikovanje skupin/oddelkov in ne v delu, ki se nanaša na število oddelkov v vrtcu) – ZOsn (npr. 37. in 40. člen) – Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole (samo v delu, ki se nanaša na oblikovanje skupin/oddelkov) – Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva (samo v delu, ki se nanaša na oblikovanje skupin/oddelkov) – Pravilnik o bivanju v dijaških domovih – Zakon o glasbenih šolah (npr. 2. člen in 14. člen) – Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa glasbene šole (samo v delu, ki se nanaša na oblikovanje skupin/oddelkov)
2.	odredi dejanja, s katerimi se zagotovi varno izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti ali opravljanje vzgojno-izobraževalnega dela v prostorih zavezanca v skladu z normativi in minimalnimi tehničnimi pogoji za prostor in opremo;	– ZOFVI (npr. 33. člen) – ZVrt (npr. 10.a, 10.c, 10.č, 24.a člena in 18. člen) – Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca – Pravilnik o vzgojno-varstvenih družinah
3.	razveljavi volitve ali postopke, povezane z volitvami predstavnikov zaposlenih, predstavnikov staršev, vajencev, dijakov študentov oziroma udeležencev izobraževanja odraslih v svet zavoda, če so bile izvedene v nasprotju s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja ali aktom o ustanovitvi;	– ZOFVI (npr. 47. člen) – Akt o ustanovitvi
4.	odredi pripravo, spremembo, sprejetje ali objavo internega splošnega akta ali drugega dokumenta ali poročila, ki ga določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;	V večini zakonov in pravilnikov. Primeroma so navedene določbe, ki se uporabljajo redko. – ZOFVI (npr. 110. člen) – ZPSI-1 (npr. 16. člen) – ZGim (9.a člen) – ZVSI (npr. 5. člen) – Pravilnik o ocenjevanju znanja v višjih strokovnih šolah – Pravilnik o nacionalnem preverjanju znanja v osnovni šoli – Pravilnik o zaključnem izpitu

	<i>Ukrepi, odrejeni z ureditveno odločbo</i>	<i>Primeri določb predpisov kot temelja za ukrep</i>
5.	odredi izvajanje oblik sodelovanja s starši, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;	– ZOFVI (npr. 119. člen) – ZOsn (npr. 4., 5. in 50. člen)
6.	odredi izdelavo načrta spremljave dela strokovnega delavca, če je ugotovljeno, da je pri opravljanju dela kršil predpise s področja vzgoje in izobraževanja;	– ZOFVI (npr. 28. člen)
7.	odredi izvajanje ukrepov ali načinov za zagotovitev varnosti udeležencev vzgoje in izobraževanja, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;	– ZOFVI (npr. 2.a člen) – ZOsn (npr. 60.j člen)
8.	odredi pripravo ali spremembo individualiziranega programa za udeleženca izobraževanja s posebnimi potrebami, dogovora za udeleženca vzgoje in izobraževanja s statusom, osebnega izobraževalnega načrta za udeležence vzgoje in izobraževanja ter drugih posamičnih aktov, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;	V večini zakonov in pravilnikov. Primeroma so navedene določbe, ki se uporabljajo redko. – ZVSI (3. odst. 39. člena) – ZIO-1 (5. odst. 9. člena)
9.	odredi izvajanje izobraževalnega ali drugega programa na način, v obsegu in pod pogoji, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;	– ZOFVI (npr. 33. člen) – ZVSI (npr. 26. člen) – ZVrt (npr. 14., 24.a in 40. člen) – ZOsn (npr. 14.–20., 35. in 38. člen) – ZVSI (npr. 26. člen, 33. člen) – ZPSI-1 (npr. 6., 39., 66. in 67. člen) – ZGim (npr. 33. in 34. člen)
10.	odredi vključitev udeleženca vzgoje in izobraževanja v organizirano vzgojno-izobraževalno delo na način, da mu omogoči obiskovanje pouka in drugih dejavnosti, ki jih zavezanec organizira za udeležence vzgoje in izobraževanja, če ugotovi, da je udeležencu vzgoje in izobraževanja nezakonito odvzeta ali ovirana pravica do udeležbe pri pouku in drugih dejavnostih;	– ZOsn (npr. 50.i člen) – Pravilnik o šolskem redu za glasbene šole – ZPSI-1 (npr. 46.a in 56. člen) – ZGim (npr. 17.a in 27. člen)

	<i>Ukrepi, odrejeni z ureditveno odločbo</i>	<i>Primeri določb predpisov kot temelja za ukrep</i>
11.	odredi vpis ali vključitev otroka iz šolskega okoliša zavezanca;	– ZOsn (npr. 48. člen)
12.	odredi vzpostavitev oziroma vodenje predpisanih evidenc ali zbirk podatkov na način, da se v evidenco vnesejo podatki, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;	– ZVrt (npr. 43., 44., 44.a, 45., 46. in 46.a člen) – ZOsn (npr. 95. člen)
13.	odredi izdajo šolske javne listine na predpisan način in v predpisanem roku;	– ZOFVI (npr. 71. člen) – ZOsn (npr. 82. člen) – ZPSI-1 (npr. 75. člen) – ZGim (npr. 41. člen)
14.	odredi vodenje in vzpostavitev predpisane dokumentacije na način in v obsegu, ki je določen s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja, če ugotovi, da je dokumentacija vodena pomanjkljivo ali ni vodena;	– ZOsn (npr. 86. člen) – Pravilnik o dokumentaciji v vrtcih (npr. 4. in 5. člen)
15.	odredi seznanitev udeležencev vzgoje in izobraževanja z dokumentacijo in podatki v zvezi z organizacijo in izvedbo vzgojno-izobraževalnega dela, v zvezi z uresničevanjem pravic in obveznosti udeležencev vzgoje in izobraževanja, v obsegu in na način, ki ga določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;	Določba, ki je pojmovno in vsebinsko zelo široka in posledično sem spadajo različna področja nadzora.
16.	odredi vračilo nezakonito zbranih prispevkov staršev oziroma udeležencev vzgoje in izobraževanja;	– ZOFVI (npr. 48. in 66. člen) – Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole – Pravilnik o upravljanju učbeniških skladov – Pravilnik o financiranju šole v naravi
17.	odredi organizacijo šolske prehrane, ki jo zavezanec organizira kot dejavnost javne službe v skladu z zakonom o šolski prehrani;	– ZŠolPre-1 (npr. 4., 5. in 6. člen)
18.	odredi odstranitev ali zapečatenje prodajnih avtomatov za distribucijo hrane in pijače, če so ti nameščeni v nasprotju z zakonom o šolski prehrani;	– ZŠolPre-1 (npr. 8. člen)

	<i>Ukrepi, odrejeni z ureditveno odločbo</i>	<i>Primeri določb predpisov kot temelja za ukrep</i>
19.	razveljavi ocene, zaključne ocene ali končne ocene, v primerih iz 21. in 22. člena tega zakona;	– ZGim (npr. 36., 37. in 38. člen) – ZPSI-1 (npr. 57., 71. in 72. člen) – Pravilnik o ocenjevanju znanja in napredovanju učencev v osnovni šoli – Pravilnik o ocenjevanju znanja v srednjih šolah – Pravilnik o prilagoditvah šolskih obveznosti dijaku v srednji šoli
20.	razveljavi ukrep, ki je namenjen vzgojnemu ukrepanju zaradi kršitev dolžnosti ali odgovornosti, določenih s predpisi ali notranjimi akti zavezanca, ker ni izrečen pod pogoji ali po postopku, ki jih določajo zakon, drugi predpis ali notranji akt zavezanca, in je bila izčrpana pravica do pravnega varstva pred organi zavezanca ter lahko odredi vnovično odločanje o ustreznem ukrepu;	Pred izrekom ukrepa inšpektor obvezno preveri pogoj, da je bila izčrpana pravica do pravnega sredstva v skladu z materialnimi predpisi. – ZOsn (npr. 60.f člen) – ZGim (npr. 27. in 27.a člen) – ZPSI-1 (npr. 56. in 56.a člen) – Pravilnik o šolskem redu v srednjih šolah – Pravilnik o bivanju v dijaških domovih
21.	odredi zagotavljanje delovanja organov zavezanca v obsegu in pod pogoji, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja.	Pristojnosti različnih organov, to so svet zavoda, ravnatelj itd.*

Glede 21. točke so za ukrepanje pristojni različni organi, kjer so v nadaljevanju navedeni primeri pravnih podlag za ukrepanje, in sicer*:

- svet zavoda: ZOFVI (npr. 46., 47. in 48. člen), ZOsn (npr. 31., 60.c in 60.e člen), ZVrt (npr. 20.b in 21. člen), ZGim (npr. 9.a, 41.b, 41.c in 41.d člen), ZPSI-1 (npr. 16., 80., 82. in 83. člen), ZVSI (npr. 8., 9. in 10. člen), ZŠolPre-1 (6. člen), Pravilnik o bivanju v dijaških domovih;
- ravnatelj: ZOFVI (npr. 49. člen), ZOsn (npr. 28., 31., 31.a, 51., 52., 53., 55., 56., 60.b, 60.e, 60.g, 60.j, 60.m, 68., 70., 75. in 92.c člen), ZGim (npr. 9., 9.a, 21., 24., 41.c, 41.č in 41.d), ZPSI-1 (npr. 7., 16., 49., 53., 54. in 73. člen), ZVSI (npr. 11., 12., 13. in 39. člen), Pravilnik o bivanju v dijaških domovih, Pravilnik o ocenjevanju znanja v srednjih šolah;
- vzgojiteljski zbor: ZOFVI (npr. 61. člen);
- učiteljski zbor: ZOFVI (npr. 60. in 61. člen), ZOsn (npr. 60.f, 69., 69.a in 79. člen);
- programski učiteljski zbor: ZOFVI (npr. 61.a), Pravilnik o ocenjevanju znanja v srednjih šolah;
- oddelčni učiteljski zbor: ZOFVI (npr. 62. člen), ZOsn (npr. 76. člen);
- razrednik: ZOFVI (npr. 63. člen), ZOsn (npr. 53. člen);
- strokovni aktiv: ZOFVI (npr. 60. in 64. člen), Pravilnik o ocenjevanju znanja v srednjih šolah;

- predavateljski zbor: ZOFVI (npr. 61. člen), ZVŠI (npr. 5., 12., 14., 15., 20. in 34. člen);
- svet staršev: ZOFVI (npr. 66. člen), ZOsn (npr. 60.e člen), Pravilnik o upravljanju učbeniških skladov;
- pritožbena komisija: ZOsn (60.b in 60.c člen);
- komisija za varstvo pravic: ZGim (41.b, 41.c in 41.d člen), ZPSI-1 (80. in 83. člen), Pravilnik o bivanju v dijaških domovih.

20.4 Vsebina ukrepov, ki se izrekajo po tem členu s prepovedno odločbo

Tretji odstavek tega člena določa deset točk, kjer je eksplicitno določeno, da mora inšpektor zavezancu izdati prepovedno odločbo, ko zazna posamezne kršitve materialnih predpisov oziroma vsebin materialnih predpisov. Vsaka točka eksplicitno poudarja posamezna področja dela, ki jih določajo posamezni materialni predpisi (ZOFVI, ZVrt, ZOsn, ZPSI-1, ZGim itd.) glede na dejstvo, da gre za zelo širok nabor določb, uporaba katerih je odvisna neposredno od vsakega posameznega primera.

Tako se poudarja, da ukrep z odločbo lahko inšpektor izreče po specialnem zakonu in po drugih materialnih zakonih, ki so v nadzorstveni pristojnosti šolske inšpekcije ter izrecno določajo upravne ali prepovedne ukrepe na področju vzgoje in izobraževanja ali varstva predšolskih otrok. Lahko pa se izrečejo tudi ukrepi po splošnem zakonu o inšpekcijskem nadzoru.

Kot je bilo pojasnjeno že pri 19. členu in tudi v uvodu razprave k omenjenemu členu, ZSoli-1 določa, da za nekatere primere ugotovljenih kršitev ni dovoljeno ukrepati z uporabo pisnega opozorila, ampak zgolj z izdajo odločbe zavezancu, s katero se ga prisiljuje, da odpravi ugotovljene kršitve. Tako velja, da za vseh enajst primerov, ko se izda prepovedna odločba, inšpektor ne more ukrepati zgolj z izdajo pisnega opozorila zavezancu, ampak mora s prepovedno odločbo prepovedati nadaljnje izvajanje, ki predstavlja kršitev.

20.5 Začasna prepoved opravljanja dela po četrtem odstavku

Zadnji odstavek tega člena določa, da inšpektor posamezniku, ki je zaposlen pri zavezancu, začasno prepove opravljanje dela v primerih iz 23. člena tega zakona. Pri čemer se upoštevajo postopkovna in materialna določila iz omenjenega (23.) člena, ki jim inšpektor ob izdaji posamičnega upravnega akta mora nesporno slediti.³⁵⁴

³⁵⁴ Glej več v komentarju 23. člena ZSoli-1.

21. člen (razveljavitev ocene, pridobljene med šolskim letom)

(1) Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi kršitve predpisov ali posamičnih aktov, ki določajo preverjanje in ocenjevanje znanja, oceno, pridobljeno med šolskim letom, v skladu s tem členom z odločbo razveljavi ali izreče ukrep pisnega opozorila.

(2) Če inšpektor ugotovi kršitve, ki se nanašajo na načine ocenjevanja znanja, na kriterije ali merila ocenjevanja znanja, preverjanje znanja pred ocenjevanjem znanja, na ocenjevalne cilje in standarde znanja, ali na roke za pisno ocenjevanje znanja, oceno, pridobljeno med šolskim letom, z odločbo razveljavi in lahko odredi vnovično določitev ocene na podlagi obstoječe dokumentacije ali vnovično ocenjevanje znanja.

(3) Če inšpektor ugotovi druge kršitve predpisov ali posamičnih aktov, ki določajo preverjanje in ocenjevanje znanja, in je glede na vse okoliščine primera mogoče sklepati, da bo zavezanec sam odpravil nepravilnost v zvezi s preverjanjem in ocenjevanjem znanja, inšpektor izreče ukrep pisnega opozorila v skladu z 19. členom tega zakona.

Komentar (Jadranka Zupanc, Ana Dovžan Troha, Maja Kamin):

21.1 Uvod

Člen, ki ureja ukrep razveljavitve posamezne ocene, pridobljene med šolskim letom, ni novost, urejal ga je že dosedanj ZSoll.³⁵⁵ Člen podrobneje definira ukrep po vsebini, medtem ko formo ukrepa določa 20. člen ZSoll-1. Po formi gre pri ukrepu razveljavitve ocene za ureditveno upravno odločbo.³⁵⁶ Zakon v prvem odstavku izrecno določa primere kršitev,³⁵⁷ ki terjajo uporabo najstrožje oblike ukrepanja, tj. razveljavitev (nezakonite)³⁵⁸ ocene z odločbo, kar velja ne glede na konkretne okoliščine primera ali lastno prepričanje inšpektorja, da bi bil ukrep opozorila zadosten in ustrezen ukrep.

Razen navedenih primerov ukrep razveljavitve ocene z odločbo ni nujen za vse vrste nepravilnosti, ki bi jih inšpektor lahko ugotovil v nadzoru na področju ocenjevanja znanja. Po oceni zakonodajalca gre pri ocenjevanju znanja za paleto različnih možnih kršitev v praksi, ki se med seboj ne razlikujejo zgolj po vsebini, ampak tudi po teži kršitve. S tem zavedanjem je zakonodajalec dopustil določeno mero diskrecije inšpektorju pri izbiri ukrepa. Inšpektor lahko ob tehtanju vrste in teže posamezne kršitve – ob upoštevanju izjem iz prvega odstavka 21. člena – ter možnih ukrepov, oceni in izbere milejši ukrep, kot

³⁵⁵ Glej zlasti prvi odstavek 15. člena ZSoll.

³⁵⁶ Glej komentar k 20. členu ZSoll-1.

³⁵⁷ Kršitve, ki se nanašajo na načine ocenjevanja znanja, na kriterije ali merila ocenjevanja znanja, preverjanje znanja pred ocenjevanjem znanja, na ocenjevalne cilje in standarde znanja ali na roke za pisno ocenjevanje znanja.

³⁵⁸ Nezakonita ocena je ocena, ki je bila pridobljena s kršitvijo materialnih predpisov na področju ocenjevanja znanja.

je razveljavitev ocene z odločbo. Na to možnost zakonodajalec napotuje že v 19. členu zakona, kjer določa pisno opozorilo. Opozorilo bo inšpektor izrekel pred drugimi ukrepi, tudi pred ukrepom razveljavitve ocene z odločbo, če bo ocenil, da je glede na okoliščine primera tak ukrep zadosten za doseg varstva javnega interesa, torej za vzpostavitev zakonitega stanja v skladu z normativnimi zahtevami na področju ocenjevanja znanja, razen v primerih kršitev iz prvega odstavka 21. člena.

Izključitvi uporabe ukrepa pisnega opozorila v nekaterih primerih ugotovljenih kršitev botruje tudi dejstvo, da zavezanec oziroma ravnatelj kot zastopnik zavezanca nima mehanizmov ukrepanja, s katerimi bi lahko sam odpravil nezakonite ocene. Pristojnosti ravnatelja v največjem obsegu ureja 49. člena ZOFVI, med temi, kakor tudi v predpisih, ki urejajo ocenjevanja znanja, pa ni ukrepa ali dejanja, ki bi ravnatelju dovoljevalo ali naložilo neposredno poseganje v ocene, tako niti ne odprave ali razveljavitve v inšpekcijskem postopku ugotovljenih nezakonitih ocen, čeprav je ravnatelj odgovoren za zakonito delovanje šole. Če bi inšpektor z opozorilom ali z ureditveno odločbo ravnatelju odredil odpravo ugotovljene kršitve predpisov na področju ocenjevanja znanja, na način, da odpravi oceno, ki je pridobljena s kršitvijo predpisa, bi ravnatelj to lahko izvršil le na način, da posameznemu učitelju odredi odpravo nezakonite ocene. Če učitelj tega ne bi želel storiti, gre za kršitev navodil delodajalca v zvezi z delom in s tem za kršitev obveznosti iz delovnega razmerja, za kar ravnatelj zoper učitelja lahko ukrepa z ustreznimi delovnopravnimi ukrepi. Ti ukrepi pa neposredno nimajo učinka na odpravo tudi nezakonite ocene, ki je bila pridobljena s kršitvijo predpisov. Zakonitega stanja v skladu z normativnimi zahtevami na področju ocenjevanja znanja tako ne bi bilo možno vzpostaviti. Zakon zato jasneje ponuja dva možna ukrepa za odpravo nepravilnosti na področju ocenjevanja znanja, to sta razveljavitev ocene z ureditveno odločbo in pisno opozorilo.³⁵⁹

21.2 Splošno o ocenjevanju znanja

Področje ocenjevanja znanja v šolskem prostoru predstavlja enega od temeljev strokovne avtonomije posameznega pedagoškega delavca. V tej zvezi je pomembno razumevanje ocenjevanja kot strokovnega opravila, kakor je pomembno tudi spoštovanje predpisanih norm na področju ocenjevanja znanja. Razmejitev med strokovnostjo in zakonitostjo pri ocenjevanju znanja je v inšpekcijskih nadzorih potrebno iskati v načelu varstva »javnega interesa«. Ta je izražen z regulacijo področja ocenjevanja znanja v štirih zakonih in treh podzakonskih aktih (pravilniki) na področju osnovnega, srednjega in višjega šolstva. S tem je omejena arbitrarnost odločitev učitelja v zvezi z ocenjevanjem znanja v imenu strokovnosti ali lastne avtonomije, v prid zagotavljanju enake obravnave vseh udeležencev vzgoje in izobraževanja pri ocenjevanju znanja pri posameznem predmetu ali modulu, znotraj iste skupine ali oddelka (npr. uporabljeni kriteriji oz. merila

³⁵⁹ V času izdaje tega komentarja predpisi na področju osnovnega, srednjega in višjega šolstva ne vsebujejo drugih upravnih ukrepov, ki bi se nanašali na ocenjevanje znanja.

ocenjevanja znanja, vrste načinov oz. oblik ocenjevanja znanja, določanje rokov za pisne preizkuse znanja, pravila zaključevanja ocen).

Ravno tako gre za področje, kjer so mnenja različnih pravnih strokovnjakov o pomenu in vplivu ocen deljena. Nekateri vztrajajo, da gre pri ocenjevanju znanja, ki je izvedeno v nasprotju s predpisi, za poseg v posamezne ustavne pravice posameznika, večina pa, da gre za strokovni proces, ki nima drugih neposrednih vplivov na pravice ali status udeležencev vzgoje in izobraževanja.³⁶⁰ Tudi v upravnosodni praksi je že dlje časa zavzeto stališče, da je šolsko ocenjevanje znanja strokovno opravilo in da se z njim ne odloča o pravici ali koristi, ki bi jo posamezniku varoval zakon, prav tako pa se mu z oceno ne nalaga nobene obveznosti.³⁶¹ To tudi pomeni, da (redni) upravni spor zoper oceno, s katero udeleženci niso zadovoljni in menijo, da je bila pridobljena s kršitvijo predpisov, ni dopusten. Ostaja pa možnost upravnega spora zaradi varstva ustavnih pravic, kar pa bo sodišče na podlagi zahtevka strank presojalo ob obravnavi posamičnega akta, ki naj bi domnevno posegal v ustavne pravice udeleženca vzgoje in izobraževanja.³⁶²

Temelj razlage in pomena ocenjevanja znanja izhaja iz Splošnih priporočil za vrednotenje znanja,³⁶³ ki predstavljajo temelj za proces spremljanja udeležencev vzgoje in izobraževanja pri doseganju učnih ciljev in vrednotenje njihovih dosežkov, vsebujejo pa tudi konceptualna izhodišča za morebitno spremembo normativnih aktov, ki urejajo ocenjevanje znanja. Ob tem se določa, da učitelj skozi celoten učni proces spremlja napredek udeležencev vzgoje in izobraževanja, preverja doseganje ciljev pouka in standardov znanja. Na osnovi zbranih dokazov in drugih pridobljenih informacij o učenju in znanju udeležencev vzgoje in izobraževanja sproti podaja kakovostne povratne informacije. Namen preverjanja je ugotavljanje in analiziranje razumevanja ter prepoznavanje vzrokov za morebitno nerazumevanje ali napačne predstave posameznih udeležencev vzgoje in izobraževanja. Učitelj samo ocenjevanje znanja izvede po obravnavi učnih vsebin oziroma doseganju ciljev, povezanih z njimi, ko so udeleženci vzgoje in izobraževanja že imeli možnost izboljšati svoje znanje (dokaze o znanju) na podlagi predhodno prejetih povratnih informacij s strani učitelja. Spremljanje doseganja učnih ciljev in vrednotenje dosežkov pa je kompleksen proces.

Ocenjevanje znanja je proces ugotavljanja, v kolikšni meri udeleženec vzgoje in izobraževanja dosega standarde znanja, določene z učnim načrtom ali katalogi znanj. Učitelj opravi ocenjevanje znanja, potem ko so udeleženci vzgoje in izobraževanja imeli priložnost izboljšati svoje znanje na podlagi predhodno prejetih povratnih informacij (tudi preko preverjanja znanja). V letni učni pripravi učitelj načrtuje proces preverjanja in načine oziroma oblike ocenjevanja znanja, v sproti pripravi pa formativno spremljanje doseganja zastavljenih ciljev. Na podlagi standardov znanja in kriterijev uspešnosti učitelj, tudi

³⁶⁰ Glej sklep UPRS U 342/2003 z dne 7. 1. 2004.

³⁶¹ Glej sklep VSRS I Up 483/2008 z dne 22. 1. 2009.

³⁶² Po Gantar, 2020, str. 39.

³⁶³ Glej več v Izhodišča za spremembo pravilnikov o ocenjevanju znanja v osnovni in srednji šoli (januar 2025), ZRSŠ, prim. Skvarč (ur.), 2024.

v sodelovanju z drugimi učitelji predmeta v strokovnem aktivu, pripravi kriterije oziroma merila ocenjevanja znanja in jih na ustrezen način predstavi udeležencem vzgoje in izobraževanja. Učitelj lahko ocenjuje samo znanje, ki je v učnem načrtu določeno s standardi znanja. Predmet ocenjevanja znanja torej niso vsi učni cilji ali vsebine, ki ne predstavljajo v učnih načrtih določenih standardov znanja (npr. domača naloga, odnos do pouka, urejenost zvezkov, prisotnost pri vajah in pouku). Učitelj ne ocenjuje stališč, vrednot, navad udeležencev vzgoje in izobraževanja, socialnih in čustvenih veščin ipd., čeprav jih učitelj pri udeležencih vzgoje in izobraževanja sistematično spodbuja, razvija in tudi spremlja.

Na področju osnovnega šolstva ocenjevanje znanja urejata ZOsn in Pravilnik o ocenjevanju znanja in napredovanju učencev v osnovni šoli, na področju srednjega šolstva ocenjevanje znanja urejata ZGim in ZPSI-1 ter Pravilnik o ocenjevanju znanja v srednjih šolah, podrobneje pa še dva obvezna interna akta (šolska pravila ocenjevanja znanja in načrt ocenjevanja znanja), na področju višjega šolstva ocenjevanje znanja urejata ZVSI in Pravilnik o ocenjevanju znanja v višjih strokovnih šolah.

21.3 Ohranitev ukrepa razveljavitve posamezne ocene in spremembe glede na ZSoll

ZSoll je v 15. členu urejal tako ukrep razveljavitve posamezne ocene, pridobljene med šolskim letom, kakor tudi ukrep razveljavitve zaključne ali končne ocene in ponovno določanje ocene na podlagi dokumentacije ali ponovno ocenjevanje znanja, ki ga je opravila komisija. V novem zakonu je zakonodajalec ta dva ukrepa ločil v dva samostojna člena. Prvi odstavek 15. člena je urejal ukrep razveljavitve posamezne ocene med šolskim letom naslednjo vsebino: *»Inšpektor z odločbo razveljavi oceno in odredi ponovno določanje ocene na podlagi dokumentacije ali ponovno ocenjevanje znanja, če pri nadzoru ugotovi kršitev zakonov, drugih predpisov in aktov, ki določajo preverjanje znanja in ocenjevanje.«*

V skladu z ZSoll je bilo možno ukrep razveljavitve ocene ter odreditve ponovnega določanja ocene uporabiti vedno, ko je bila v inšpekcijskem nadzoru ugotovljena katerakoli kršitev predpisov s področja ocenjevanja znanja, a šolska inšpekcija v praksi tega ukrepa ni tako izvajala, kot je razvidno tudi iz poročil in ugotovitev izvedenih inšpekcijskih nadzorov na področju ocenjevanja znanja.³⁶⁴ Ukrep razveljavitve ocene je bil uporabljen le v primerih hujših kršitev predpisov, ki jih je ZSoll-1 tudi izrecno navedel v drugem odstavku 21. člena. V večini ostalih primerov ugotovljenih nepravilnosti na področju ocenjevanja znanja je šolska inšpekcija uporabljala milejši ukrep opozorila.

Pri ohranitvi ukrepa razveljavitve (nezakonite) ocene, pridobljene med šolskim letom, z odločbo je treba poudariti, da veljavni materialni predpisi, ki urejajo ocenjevanje znanja, ne dajejo varstva oziroma pravice do ugovora zoper posamezno oceno, ki je pridobljena med šolskim letom, čeprav obstaja možnost, da je bila pridobljena nezakonito. Temu botruje število podanih pobud v zvezi z nepravilnostmi pri ocenjevanju znanj

³⁶⁴ Glej npr. Letno poročilo o delu IRSŠol za leto 2024.

med šolskim letom in pridobivanju posameznih ocen. Na tej točki je vedno legitimno vprašanje, ali uvedba inšpekcijskega nadzora v primerih morebitnih nepravilnosti, ki se vežejo zgolj na posamezno pridobljeno oceno (npr. pri individualnem ustnem ocenjevanju), res napolni načelo varstva javnega interesa, ki se zasleduje pri opravljanju inšpekcijskega dela. Ali ne gre v tako prijavljenih primerih zgolj za uveljavljanje in pričakovanje zaščite zasebnih interesov prijavitelja? Uvedba inšpekcijskega nadzora na podlagi pobude posameznika je vezana na konkretizacijo dejstev, ki kažejo na kršitev predpisov s področja ocenjevanja znanja. V kolikor je možna zaznava z neko mero verjetnosti, da vseeno ne gre le za nepravilnost, ki se je pripetila v posamičnem dogodku (npr. ustna ocene le enega učenca), ampak gre za vzorec in ponavljajočo se nepravilnost oziroma kršitev predpisov s področja ocenjevanja znanja (npr. ocenjevanje domačih nalog pred zaključevanjem ocene pri predmetu, ocena iz tekmovanja), je treba tehtati, ali vseeno ne gre za ogrožanje varstva javnega interesa in je potrebna intervencija v obliki inšpekcijskega nadzora. Že z zavezo inšpektorja k varovanju vira prijave mora inšpektor tovrstne nadzore načrtovati tako, da ne bo izpostavljen posamezni udeleženec vzgoje in izobraževanja, ampak domnevno nepravilno ravnanje učitelja v odnosu do vseh udeležencev izobraževanja, ki jih poučuje in ocenjuje. Ne glede na morebiten zasebni interes posameznikov, ki s podajo pobude želijo doseči presojo zakonitosti posamezne ocene, se inšpektor ne bi smel ozirati zgolj na število zainteresiranih subjektov ali na njihove interese (npr. odprava ocene, zvišanje ocene, zamenjava učitelja), ampak na verjetno izkazane kršitve predpisov s področja ocenjevanja znanja, v zvezi s katerimi je vzpostavitev zakonitega stanja v javnem interesu. Zato je tovrstne primere šolska inšpekcija največkrat obravnavala v okviru načrtovanih rednih nadzorov na področju ocenjevanja znanja v skladu z 11. členom ZSoll in ne posameznih izrednih nadzorov.

Po novem 21. člen ZSoll-1 inšpektor za vzpostavitev zakonitega stanja in s tem javnega interesa na področju ocenjevanja znanja, kot ga določajo materialni predpisi, ne bo vedno uporabil zgolj ukrepa razveljavitve ocene z odločbo. Ta je po novem obvezna oblika ukrepanja zgolj v taksativno naštetih primerih ugotovljenih kršitev, ki se nanašajo na načine ocenjevanja znanja (dopustni so vsi načini ocenjevanja znanja, ki jih omogočajo veljavni predpisi), na kriterije ali merila ocenjevanja znanja, preverjanje znanja pred ocenjevanjem znanja, na ocenjevanje cilje in standarde znanja ali na roke za pisno ocenjevanje znanja (napoved pisnega ocenjevanja znanja). Z izdajo odločbe ocene razveljavlja inšpektor. Inšpektor lahko ob razveljavitvi ocene odloči tudi o tem, da odredi vnovično določanje ocene oziroma ocenjevanje znanja. Za razliko od ureditve po ZSoll, ko je inšpektor ob razveljavitvi moral določiti ali vnovično določitev ocene na podlagi razpoložljive dokumentacije ali pa vnovično ocenjevanje znanja, nova ureditev določa odrejanje vnovičnega ocenjevanja oziroma odrejanja ocene le kot možnost in ne dolžnost inšpektorja.

Za ostale ugotovljene nepravilnosti (npr. nepravilnostih v procesu načrtovanja ocenjevanja znanja, (ne)pravočasno vpisovanja ocen ali vračanja pisnih in drugih izdelkov, zagotavljanja javnosti ocenjevanja) pa inšpektor lahko ukrepa tudi z uporabo milejšega

ukrepa, tj. z opozorilom. Čeprav 15. člen ZSoll tega ni izrecno določal, se je praksa izrekanja opozoril za ugotovljene nepravilnosti na področju ocenjevanja znanja izvajala na podlagi 33. člena ZIN. Zato je zakonodajalec v novem 21. členu to prakso le uzakonil in pravno podlago za izrekanje pisnih opozoril tudi samostojno uredil ne le v 21. členu ZSoll-1, ampak splošno v 19. členu ZSoll-1. S pisnim opozorilom inšpektor zavezancu ne nalaga razveljavitve ocene, ampak določena ravnanja, s katerim bo zavezanec sam odpravil nepravilnost (npr. zamujanje z vpisom ocene v redovalnico, zamujanje z vračanjem izdelkov ali pisnih preizkusov znanja). Inšpektor pisno opozorilo izda in ga protokolira na zapisnik inšpekcijskega nadzora,³⁶⁵ če bo inšpekcijski postopek voden zgolj na podlagi dokumentacije brez pregleda pri zavezancu.

Tretji odstavek 15. člena ZSoll je določal, da v kolikor inšpektor odredi ponovno določanje ocene na podlagi dokumentacije ali ponovno ocenjevanje znanja, lahko inšpektor v komisijo, ki to izvede, določi tudi izvedenca za pedagoško področje, lahko pa ga določi kot zunanega izpraševalca. Ureditve postopka in organa, ki izvede vnovično določitev ocene na podlagi dokumentacije ali vnovično ocenjevanje znanja, nova določba 21. člena ZSoll-1 ne vsebuje več. Najverjetneje se je zakonodajalcu zaradi delitve vsebine dosedanjega 15. člena ZSoll na nova dva člena v ZSoll-1 (21. in 22. člen) zdelo prenormirano, da bi o postopku in organu pisal dvakrat in je postopek ter organ, ki izvede vnovično določitev ocene na podlagi dokumentacije ali vnovično ocenjevanje znanja, ko je razveljavljena posamezna ocena, določil le enkrat, v četrtem odstavku 22. člena ZSoll-1.

Ker materialni predpisi urejajo pravno varstvo na ravni zavoda na način, da učenec oziroma dijak ali njihovi straši lahko podajo ugovor le na zaključne oziroma končne ocene, je treba ugotoviti, da glede presoje zakonitosti posamezne ocene, ki je pridobljena med šolskim letom, ostaja inšpekcijski nadzor edina formalna pot za obravnavo domnevnih nepravilnosti in njihovo odpravo. Pri tem pa je treba upoštevati, da se nadzori primarno izvajajo v javnem interesu, z namenom zagotavljanja in vzpostavitve zakonitega delovanja zavezancev. V ta namen je tudi po ZSoll-1 možno načrtovati v letnem programu dela inšpektorata tudi širše zastavljene inšpekcijskega nadzore ali sistemske preglede na področju preverjanja in spremljanja izvajanja ocenjevanja znanja, skladno s predpisi.

Ob poudarku pravnega varstva, ki ga imajo učenci oziroma starši v zvezi posamezne pridobljene ocene, pa ne moremo izključiti, da imajo v okviru ukrepov inšpekcije, posamezna pravna sredstva tudi zavezanci, ki so jim bili s strani inšpekcije naloženi upravni ukrepi.³⁶⁶ Inšpekcijski poseg v področje ocenjevanja pri zavezancih lahko pomeni poseg v strokovno avtonomijo posamezne določene ocene, kar lahko privede do nestrinjanja s samim inšpekcijskim upravnim ukrepom. Tako je pomembno, da zavezanci razumejo, da splošna določila ZIN in ZSoli-1 jasno določajo zagotavljanje njihovih pravic oziroma pravnega varstva.

³⁶⁵ Glej tudi upravna svetovalnica, 2025, primer Sestavine opozorila inšpektorja in izrek odločbe po neupoštevanem opozorilu, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=1147>.

³⁶⁶ Glej več v razlagi 20. člena ZSoli-1. Glej tudi Sklep UPRS I U 1697/2022-5 z dne 20. 7. 2023.

22. člen (razveljavitev zaključne ali končne ocene)

(1) Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi kršitev predpisov ali posamičnih aktov, ki določajo preverjanje in ocenjevanje znanja, ki je vplivala na določitev zaključne ali končne ocene, in ima zaključna ali končna ocena za posledico, da udeleženec vzgoje in izobraževanja ne napreduje ali da ne dokonča izobraževanja, z odločbo razveljavi zaključno ali končno oceno ter z njo povezane nezakonite ocene, pridobljene med šolskim letom.

(2) Če so ugotovljene kršitve vplivale na določitev zaključne ali končne ocene, vendar udeleženec vzgoje in izobraževanja napreduje, se z odločbo razveljavijo zaključna ali končna ocena in z njo povezane nezakonite ocene, pridobljene med šolskim letom le, če udeleženec vzgoje in izobraževanja oziroma starši ali skrbnik mladoletnega udeleženca vzgoje in izobraževanja s tem soglašajo. Soglasje mora pridobiti šola v roku, ki ga določi inšpektor in ni krajši od treh delovnih dni.

(3) Če inšpektor razveljavi zaključne ali končne ocene, odredi njihovo vnovično določanje. Če je ob razveljavitvi zaključne ali končne ocene razveljavil tudi oceno, pridobljeno med šolskim letom, lahko odredi vnovično ocenjevanje znanja v delu, v katerem je bila ocena razveljavljena.

(4) Vnovično ocenjevanje znanja in določanje zaključne ali končne ocene iz prejšnjega odstavka opravi komisija, ki je pristojna odločati o ugovoru ali pritožbi na zaključno ali končno oceno v skladu s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja. Komisija izvede vnovično ocenjevanje znanja in določi zaključno ali končno oceno v roku, ki ga določi inšpektor.

Komentar (Jadranka Zupanc, Ana Dovžan Troha, Maja Kamin):

22.1 Zaključna oziroma končna ocena skozi prizmo strokovnosti

Določba tega člena je formalno vsebinsko nadaljevanje 21. člena ZSoli-1, predvsem v okviru urejanja pooblastil, ki jih ima inšpektor pri obravnavi posameznih vsebinskih nepravilnosti.

Temelj razlage in pomena ocenjevanja znanja in določitve zaključne oziroma končne ocene izhaja iz Splošnih priporočil za vrednotenje znanja, ki predstavljajo temelj za proces spremljanja udeležencev vzgoje in izobraževanja pri doseganju učnih ciljev in vrednotenje njihovih dosežkov.³⁶⁷

³⁶⁷ Glej več v komentarju k 21. členu ZSoli-1, po ZZRS, 2025, Izhodišča za spremembo pravilnikov o ocenjevanju znanja v osnovni in srednji šoli, in Skvarč (ur.), 2024.

Ocenjevanje znanja je specifično urejeno glede na vrsto izobraževanja. Tako ZOsn ureja ocenjevanje znanja za osnovnošolsko izobraževanje, pri čemer Pravilnik o ocenjevanju znanja in napredovanju učencev podrobneje določa posamezne pravice in obveznosti ter okvir napredovanja učencev, ki se izobražujejo v okviru osnovnošolskega izobraževanja. Na področju srednjega šolstva ocenjevanje znanja urejata ZGim in ZPSI-1 ter Pravilnik o ocenjevanju znanja v srednjih šolah. Določbe omenjenih zakonov jasno določajo pravice in obveznosti udeležencev vzgoje in izobraževanja v odnosu do ocenjevanja kot tudi dolžnosti strokovnih delavcev v odnosu do dolžnosti v zvezi izvajanja ocenjevanja.

Poseben proces predstavlja zaključna ocena, ki na splošno določa, da zaključno oceno posameznega predmeta oblikuje učitelj ob koncu pouka v šolskem letu oziroma ob koncu pouka posameznega predmeta, ki se izvaja po fleksibilnem predmetniku. Učitelj oblikuje zaključno oceno na način, da upošteva med šolskim letom pridobljene ocene, pri čemer mora upoštevati vsa strokovna priporočila.

V primeru zaključne oziroma končne ocene pa prihaja do razkoraka v odnosu do ocene, pridobljene med letom, saj v tem okviru sama zaključna ocena predstavlja odločanje o pravici posameznika. Ker pa v tem okviru gre za upravni proces, kjer se odloča o pravici oziroma pravni koristi posameznika, je potrebno spoštovati vsa načela upravnega prava.³⁶⁸ Enako določbo ima za srednje strokovno in poklicno izobraževanje urejeno tudi ZPSI-1 (81. člen), kot tudi ZGim (41.č člen). Podobno analogijo pa bi lahko razumeli tudi v okviru ZVSI, ki v 53. členu omogoča ugovor na izpit, pri čemer pa vsak izpit (lahko) predstavlja obvezo za zagotovitev napredovanja (52. člen). Zato tudi omenjena določba omogoča ugovor, ki se mora obravnavati pred ustrezno komisijo. Da gre v tem kontekstu za zagotavljanje pravic in pravnih koristi, dokazuje tudi več različnih sodnih odločitev, ki se nanašajo na napredovanje udeležencev vzgoje in izobraževanja.³⁶⁹

22.2 Razveljavitev ocen po določbi ZSoli

ZSoli je v tem kontekstu v 15. členu že urejal razveljavitev ocene, kot sledi: *»Inšpektor z odločbo razveljavi oceno in odredi ponovno določanje ocene na podlagi dokumentacije ali ponovno ocenjevanje znanja, če pri nadzoru ugotovi kršitev zakonov, drugih predpisov in aktov, ki določajo preverjanje znanja in ocenjevanje.*

Če inšpektor ob koncu šolskega oziroma študijskega leta ugotovi kršitev zakonov, drugih predpisov in aktov, ki določajo preverjanje znanja in ocenjevanje, in je vplivala na oblikovanje zaključnih ocen otrok in udeležencev izobraževanja, jih razveljavi in odredi ponovno določanje ocen, ali imajo le-te za posledico, da otroci in udeleženci izobraževanja ne napredujejo ali da ne dokončajo izobraževanja, v drugih primerih pa le, če otroci in

³⁶⁸ Glej več v Kovač in Jerovšek, 2023, str. 30–41.

³⁶⁹ Glej npr. sodbo in sklep UPRS III U 214/2018-11 z dne 20. 9. 2018 ali IV U 103/2024-19 z dne 9. 9. 2024 ter sodbo UPRS I U 1947/2013 z dne 25. 2. 2015.

udeleženci izobraževanja ali njihovi zakoniti zastopniki to izrecno zahtevajo ali v to privolijo. Privolitev si mora pridobiti šola.

Pri ponovnem določanju ocene na podlagi dokumentacije ali pri ponovnem ocenjevanju znanja lahko inšpektor določi v komisijo izvedenca za pedagoško področje. V primeru ponovnega ocenjevanja znanja lahko inšpektor določi kot zunanjega izpraševalca izvedenca za pedagoško področje.«

V prvem odstavku je predmetni člen urejal možnost razveljavitve ocene in odreditve ponovnega določanja ocene, če je bila pri nadzoru ugotovljena kršitev. Drugi odstavek je urejal aktivnosti oziroma možnosti inšpektorja v okviru zaključne ocene, pri čemer so bile urejene posebnosti v okviru vpliva na napredovanje, možnostjo podajanja soglasij itd. Zadnji odstavek pa je urejal možnost določitve izvedenca v okvir ponovnega ocenjevanja. Oblika določbe je skozi prakso pokazala, da so nujne spremembe v okviru pooblastil in možnosti izvedbe ukrepa v zvezi ocenjevanj, ki se dogajajo tako med letom kot tudi na zaključne ocene. Sam vpliv načrtovanja in ocenjevanja še ne zagotavljanja drugih okvirjev in pravic v povezavi z ocenami, zato je praksa nadzornih institucij pokazala dolžnost sprememb vloge z namenom zagotavljanja zakonitega stanja za posameznega udeleženca vzgoje in izobraževanja oziroma posameznega zavoda nasploh.

22.3 Namen določbe ZSoli-1

Prvi odstavek tega člena poudarja: *»če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi kršitev predpisov ali posamičnih aktov, ki določajo preverjanje in ocenjevanje znanja, ki je vplivala na določitev zaključne ali končne ocene, in ima zaključna ali končna ocena za posledico, da udeleženec vzgoje in izobraževanja ne napreduje ali da ne dokonča izobraževanja, z odločbo razveljavi zaključno ali končno oceno ter z njo povezane nezakonite ocene, pridobljene med šolskim letom.«*. Določba namreč predvideva izrek ukrepa razveljavitve zaključne ali končne ocene z odločbo ob kumulativni izpolnitvi treh predpostavk nepravilnosti: (a) da je katerakoli ugotovljena kršitev predpisov, storjena med šolskim letom (npr. nepravilnost pri ocenah, pridobljenih med šolskim letom) vplivala na oblikovanje zaključne ali končne ocene, (b) ki je tako tudi nepravilna, in (c) da zaključna ali končna ocena povzroči nenapredovanje udeleženca izobraževanja. Zaključne ali končne ocene razveljavlja inšpektor izključno z izdajo odločbe. Zakonodajalec se je v tem okviru odločil, da inšpektorjem ne omogoči diskrecije z možnostjo izreka drugih ukrepov (npr. pisno opozorilo),³⁷⁰ ampak je kot edini možen ukrep določil izdajo odločbe.

Pri razumevanju drugega odstavka je treba razumeti raznolikost ocenjevanj in možnosti določitve zaključne oziroma končne ocene. V tem primeru gre za udeleženca vzgoje in izobraževanja, ki je dejansko kljub napačni določitvi zaključne/končne ocene

³⁷⁰ Glej komentar k 19. členu ZSoli-1.

napredoval. Razveljavitev bi zato lahko pomenila poseg v njegovo pravico do napredovanja, pri čemer pa udeleženec vzgoje in izobraževanja ni odgovoren za nastalo situacijo. Zato te določbe sledijo temeljem upravnih načel varstva pravic strank, proste presoje dokazov kot tudi načela samostojnosti,³⁷¹ ki določajo, da v primerih, ki so v korist strank, pa je za razmerje odgovoren državni organ oziroma nosilec javnih pooblastil (tu šola), inšpekcijski organi izrečejo najmilejše ukrepe oziroma zaključijo postopek. V tem primeru se navedeno zasleduje s pogojem, da inšpektor lahko razveljavi takšno zaključno/končno oceno zgolj s predhodnim soglasjem udeleženca izobraževanja oziroma njegovih zakonitih zastopnikov.

Tretji in četrti odstavek predmetnega člena določata, da inšpektor ob razveljavitvi zaključne ali končne ocene lahko odloči tudi o tem, da odredi vnovično ocenjevanje znanja in določanje zaključne ali končne ocene. Če inšpektor odredi vnovično ocenjevanje znanja in določanje zaključne ali končne ocene, zakon določa, da to opravi komisija, ki je v skladu z ZOsn, ZGim in ZPSI-1 pristojna odločati o ugovoru ali pritožbi na zaključno ali končno oceno. Komisija je dolžna svoje delo opraviti v roku, ki ji ga določi inšpektor.

Te določbe zasledujejo načelo zakonitosti v odnosu udeležencev vzgoje in izobraževanja, pri čemer so kot specialne določbe pripravljene z namenom transparentnejšega vodenja inšpekcijskih postopkov, sekundarno pa tudi z namenom, da se vzporedno z delom inšpektorja zavezanca opolnomočijo o dolžnostih v okviru izvajanja strokovnih opravil pri določanju zaključne oziroma končne ocene.

Predmetne določbe so specifične z namenom zagotavljanja zakonitosti in zakonito določenih zaključnih ocen. Pri tem pa se poudarja tudi možnost različnih pogledov in pričakovanj s strani zavezanca, ki ima v zvezi upravnih ukrepov inšpektorja zmeraj možnost ustreznih pravnih sredstev,³⁷² pri čemer bo tudi instančna oziroma sodna praksa pokazala smotrnost posameznih določb.

³⁷¹ Glej v Kovač in Jerovšek, 2023, str. 35–66.

³⁷² Glej več v komentarju k 20. členu ZSolI-1. Glej tudi zaključek razlage k 21. členu ZSolI-1.

23. člen (začasna prepoved opravljanja dela)

(1) Inšpektor osebi, zaposleni na področju vzgoje in izobraževanja, z odločbo začasno prepove opravljanje dela, če tega v skladu z delovnopravno zakonodajo ni naredil delodajalec in je to nujno za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja.

(2) Začasna prepoved opravljanja dela iz prejšnjega odstavka se izreče, če je v inšpekcijskem nadzoru ugotovljeno, da:

- obstaja sum, da oseba izvaja fizično nasilje nad udeleženci vzgoje in izobraževanja;
- oseba opravlja delo pod vplivom alkohola ali psihoaktivnih snovi, kar je ugotovljeno neposredno na podlagi videza, ravnanja, psihofizičnega stanja ter drugih okoliščin, in ni zmožna obvladovati svojega ravnanja;
- obstaja sum, da oseba napeljuje k spolni zlorabi, spolno zlorablja udeležence vzgoje in izobraževanja ali je storila druga nedovoljena ravnanja zoper spolno nedotakljivost.

(3) Začasna prepoved opravljanja dela v skladu s tem členom lahko traja najdlje do prenehanja razlogov, zaradi katerih je bila izrečena. Če sta pri delodajalcu uvedena postopek disciplinske odgovornosti ali postopek odpovedi pogodbe o zaposlitvi, lahko začasna prepoved opravljanja dela traja najdlje do odločitve delodajalca o disciplinski odgovornosti ali do prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Če je v primerih iz prve in tretje alineje prejšnjega odstavka uveden kazenski postopek, lahko začasna prepoved opravljanja dela traja najdlje do pravnomočno zaključenega kazenskega postopka.

(4) O začasni prepovedi opravljanja dela lahko inšpektor odloči tudi ustno, če oceni, da je to nujno za zagotovitev varnosti udeležencev vzgoje in izobraževanja. V tem primeru izda inšpektor pisno odločbo najpozneje v petih delovnih dneh od izreka prepovedi.

(5) Med začasno prepovedjo opravljanja dela ima delavec pravico do nadomestila plače v višini polovice njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih pred začasno prepovedjo opravljanja dela v skladu s tem členom.

Komentar (Rosana Lemut Strle):³⁷³

23.1 Uvod

Določba o začasni prepovedi opravljanja dela ni nova, vseboval jo je že dosedanji ZSoll kot določbo o suspenzu, vendar je ZSoll institut suspenza urejal drugače, kot je institut suspenza urejen v ZDR-1.

Tako na strani delodajalca kot na strani delavca lahko nastopijo razlogi začasne narave, zaradi katerih delavec ne more opravljati dela po pogodbi o zaposlitvi in ne gre za primere, zaradi katerih lahko pride do prenehanja delovnega razmerja. ZDR-1 za takšne primere ureja institut suspenza pogodbe o zaposlitvi. Do suspenza pogodbe o zaposlitvi pride v primerih, ko delavec zaradi prestajanja zaporne kazni, izrečenega vzgojnega, varnostnega, varstvenega ukrepa ali sankcije za prekršek, zaradi katerih ne more opravljati dela šest mesecev ali manj, obveznega ali prostovoljnega služenja vojaškega roka, opravljanja nadomestne civilne službe oziroma usposabljanja za opravljanje nalog v rezervni sestavi policije, vpoklica pogodbenega pripadnika rezervne sestave Slovenske vojske k opravljanju vojaške službe v miru ter poziva ali napotitve na opravljanje nalog zaščite, reševanja in pomoči pogodbenega pripadnika Civilne zaščite, pripora in v drugih primerih, ki jih določajo zakon, kolektivna pogodba ali pogodba o zaposlitvi, začasno preneha opravljati delo. Pogodba o zaposlitvi zaradi suspenza ne preneha veljati in je delodajalec ne sme odpovedati, razen če so podani razlogi za izredno odpoved ali če je uveden postopek za prenehanje delodajalca.³⁷⁴

Med suspenzom pogodbe o zaposlitvi mirujejo pogodbene in druge pravice ter obveznosti iz delovnega razmerja, ki so neposredno vezane na opravljanje dela. Delavec se ima pravico in dolžnost vrniti na delo najkasneje v roku petih delovnih dni po prenehanju razlogov za suspenz pogodbe. S tem dnem preneha suspenz pogodbe. Če se delavec v predpisanem roku neupravičeno ne vrne na delo in mu je izrečena izredna odpoved v skladu s sedmo alinejo prvega odstavka 110. člena ZDR-1, traja suspenz pogodbe do začetka učinkovanja izredne odpovedi.

³⁷³ Opomba, Simon Slokan: 23. člen ZSoli-1 predstavlja posebno specialno določbo, s katero je želel zakonodajalec sledi tenziji zagotavljanja varnega in spodbudnega okolja (v skladu z 2.a členom ZOFVI) v vsakem trenutku delovanja zavezancev in njegovih zaposlenih. Tako so v tej določbi eksplicitno navedena dejanja, v okviru katerih mora inšpektor z namenom zagotavljanja varnega in spodbudnega okolja, uporabiti specialno pooblastilo, ki bi naj izhajalo iz določb omenjenega člena, z namenom zagotoviti takšno okolje. Ob tem je treba upoštevati tudi ZOFVI, ki v 107.a členu določa aktivnost in obvezo delovanja odgovorne osebe zavodov vzgoje in izobraževanja v primeru pojava ravnanj iz tega člena, kot tudi dolžnost dela inšpektorjev za šolstvo v primeru neaktivnosti odgovorne osebe. Gre za novo obliko delovanja, uporabe pooblastil in zahtev po zagotovitvi varnega okolja. Zaradi tega tudi lahko prihaja do različnih tolmačenj, mnenj in stališč v zvezi posameznih določb omenjenega člena. Zato bo pomembna praksa inšpektorjev, kot tudi nadzorstvenih organov, tj. MVI in sodišč, ki bo tolmačila, katere ukrepe ima inšpektor za šolstvo dolžnost izvršiti in kdaj. V razmerju med ZOFVI ali drugimi predpisi in ZSoli-1 pa je glede na podane opredelitve vodilo, da inšpektorji za svoje delo v osnovi uporabljajo (svoj) specialni zakon.

³⁷⁴ Glej 53. člen ZDR-1.

Institut, ki ga ZSoli-1 ureja v 23. členu, ni suspenz pogodbe o zaposlitvi. Ni namreč vezan na nastop različnih objektivnih okoliščin, zaradi katerih delavec začasno ne more opravljati dela, ampak gre za ukrep inšpektorata za šolstvo, namenjen odstranitvi delavca z delovnega mesta – za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja.

V primeru suspenza pogodbe o zaposlitvi delavec začasno ne more opravljati dela, v primeru odrejene prepovedi opravljanja dela, pa delavec dela ne sme opravljati.

Po ZDR-1 lahko delodajalec delavcu prepove opravljanje dela le:

1. v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga na strani delavca, ki ima vse znake kaznivega dejanja;
2. v primeru uvedbe postopka izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu, če:
 - delavec krši pogodbeno ali drugo obveznost iz delovnega razmerja in ima kršitev vse znake kaznivega dejanja,
 - delavec naklepoma ali iz hude malomarnosti huje krši pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja,
 - je delavcu po pravnomočni odločbi prepovedano opravljati določena dela v delovnem razmerju ali če mu je izrečen vzgojni, varnostni ali varstveni ukrep oziroma sankcija za prekršek, zaradi katerega ne more opravljati dela dalj kot šest mesecev, ali če mora biti zaradi prestajanja zaporne kazni več kot šest mesecev odsoten z dela.

Po ZDR-1 v zvezi z ZVZD-1 lahko delodajalec delavcu prepove opravljati delo:

3. v primeru, če delavec dela ali je na delovnem mestu pod vplivom alkohola, drog ali drugih prepovedanih substanc oziroma je pod vplivom zdravil, ki lahko vplivajo na psihofizične sposobnosti, na tistih delovnih mestih, na katerih je zaradi večje nevarnosti za nezgode pri delu tako določeno z izjavo o varnosti z oceno tveganja.³⁷⁵

Prepoved opravljanja dela po določbah ZDR-1 velja v času trajanja postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi. V času prepovedi opravljanja dela ima delavec pravico do nadomestila plače v višini polovice njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih pred uvedbo postopka odpovedi.³⁷⁶

Odločitev o tem, ali bo delodajalec ob izpolnjenih predpostavkah iz ZDR-1 delavcu tudi dejansko prepovedal opravljanje dela, je v celoti odvisna od delodajalca. Institut prepovedi opravljanja dela iz ZDR-1 je možnost, ki jo delodajalec lahko izkoristi ali pa tudi ne. Kolikor delodajalec v okviru z ZDR-1 danih možnosti odredi prepovedi opravljanja dela, je takšna odločitev zakonita ne glede na to, da bi se v morebitnem kasnejšem sodnem postopku zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi pokazalo, da je bila odpoved pogodbe o

³⁷⁵ Glej 51. člen ZVZD-1.

³⁷⁶ Prim. sedmi odstavek 89. člena in tretji odstavek 110. člena ZDR-1.

zaposlitvi nezakonita. V teh primerih se delavcu le prizna t. i. polno nadomestilo plače, upravičen je do nadomestila v višini, ki bi mu pripadala, če bi delal, saj se šteje, da dela ni opravljal iz razlogov na strani delodajalca.³⁷⁷

23.2 Sprememba določbe glede na ZSoli

Prepoved opravljanja dela iz ZSoli-1 nadomešča 16. člen ZSoli, ki je urejal suspenz, vendar drugače, kot je institut suspenza urejen v ZDR-1.

Iz določb 16. člena ZSoli izhaja,³⁷⁸ da suspenz ni bil vezan na nastop določenih objektivnih okoliščin, ki so vplivale na možnost delavca, da opravlja delo po pogodbi o zaposlitvi, kot je to v primeru suspenza pogodbe o zaposlitvi po ZDR-1. Določba je inšpektorja pooblašчала, da (oblastno) odloči o suspenzu, če iz dejstev, ugotovljenih pri nadzoru, izhaja utemeljen sum, da je delavec, ravnatelj, direktor, pomočnik, vodja enote ali podružnice storil eno od taksativno naštetih kršitev iz prvega odstavka. Pri tem se lahko iz dosedanjega tretjega odstavka 16. člena ZSoli sklepa o nameri zakonodajalca, da odločitev inšpektorja o suspenzu pomeni za delodajalca zavezo uvedbe disciplinskega postopka zaradi kršitve oziroma uvedbo postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Po določbi tretjega odstavka namreč suspenz traja najdlje do dokončne odločitve o disciplinski odgovornosti, do prenehanja delovnega razmerja oziroma do prenehanja razlogov, ki so narekovali sprejem odločbe o suspenzu.

Odločitev inšpektorja naj bi slonela na utemeljenem sumu, da je zaposleni storil kršitev. Pri tem je opis kršitev od druge do četrte alineje prvega odstavka 16. člena kazal na storitev kaznivega dejanja, ne pa tudi opis kršitev iz prve alineje prvega odstavka 16. člena ZSoli. Kršitve iz prve alineje prvega odstavka 16. člena ZSoli, po kateri je kršitelj tisti, ki je zasvojen z mamili oziroma alkoholom, ni mogoče ugotavljati z naslanjanjem na t. i. utemeljen sum, zasvojenost namreč ni kaznivo dejanje.

Skladno s teorijo in sodno prakso v kazenskem pravu je utemeljen sum podan, če je stopnja verjetnosti, da je oseba storila kaznivo dejanje, večja od verjetnosti, da ga ni storila. Gre torej za stopnjo verjetnosti o objektivnih in subjektivnih zakonskih znakih kaznivega dejanja, ki ne dosegajo stopnje gotovosti o storitvi kaznivega dejanja.³⁷⁹ Dokazni standard utemeljenega

³⁷⁷ Prim. sodbo in sklep VDSS Pdp 152/2019 z dne 20. 6. 2019.

³⁷⁸ (1) Če izhaja iz dejstev, ugotovljenih pri nadzoru, utemeljen sum, da je delavec, ravnatelj, direktor, pomočnik, vodja enote ali podružnice storil kršitev s tem: – da je zasvojen z mamili oziroma alkoholom, – da pridobiva predšolske otroke, učence in dijake za uživanje mamil, jim mamila prodaja ali daje, – da izvaja fizično nasilje nad otrokom ali udeležencem izobraževanja ali – da napeljuje k spolni zlorabi ali spolno zlorablja otroka ali udeleženca izobraževanja, mu lahko inšpektor izreče suspenz in predlaga uvedbo disciplinskega postopka oziroma razrešitev funkcije ter predlaga uvedbo postopka zaradi prekrška ali prijavi kaznivo dejanje. (2) O suspenzu inšpektor lahko odloči ustno. Inšpektor mora izdati pisno odločbo v osmih dneh od izreka suspenza. Pritožba zoper odločbo ne zadrži izvršitve. (3) Suspenz sme trajati najdlje do dokončne odločitve o disciplinski odgovornosti, do prenehanja delovnega razmerja oziroma do prenehanja razlogov, ki so narekovali sprejem odločbe o suspenzu.

(4) V času suspenza gre do delavcu, ravnatelju oziroma direktorju, pomočniku, vodji enote ali podružnice enake pravice kot delavcu, ki je v skladu z delovno zakonodajo odstranjen z dela.

³⁷⁹ Primerjaj sodba VSRS XI Ips 31307/2018-577 z dne 20. 9. 2018.

suma je visok dokazni standard. Višja od njega je le še gotovost, da je določena oseba storila določeno kaznivo dejanje. Uporaba dokaznega standarda iz kazenskega postopka za odločanje o suspenzu, ki je delovnopравни institut, naslonjen na objektivne okoliščine, ki delavcu začasno onemogočajo opravljanje dela, je bila precej nenavadna.

V zadnjem odstavku 16. člena je ZSoll določal, da gredo v času suspenza delavcu, ravnatelju oziroma direktorju, pomočniku, vodji enote ali podružnice enake pravice kot delavcu, ki je v skladu z delovno zakonodajo odstranjen z dela, pri čemer pa ZDR-1 nima določb o »odstranitvi delavca z dela«. Možnost odstranitve delavca z delovnega mesta najdemo v ZVZD-1 in je vezana na primere, ko je delavec na delovnem mestu pod vplivom alkohola, drog ali drugih prepovedanih substanc oziroma pod vplivom zdravil, ki lahko vplivajo na psihofizične sposobnosti, delodajalec pa je to ugotovil po postopku in na način, določenim z internim aktom.³⁸⁰

Sklic na institut delovnega prava, ki ima po ZDR-1 drugačno naravo in namen od zasledovanega z ZSoll, kot tudi uporaba visokega dokaznega standarda iz kazenskega prava, tudi za kršitev, ki ni kaznivo dejanje, je imel tako za posledico neuporabo določbe v praksi. Novi, 23. člen ZSoll-1, je izkaz potreb, ki so bile s strani inšpektorata za šolstvo v praksi zaznane, pa po določbah ZSoll niso mogle biti naslovljene.

23.3 Namen določbe

Zakonodajalec je želel odpraviti neustrezno uporabo instituta suspenza po ZSoll nadomestiti s primernejšim ukrepom ter tako inšpektorjem omogočiti odločitev o prepovedi opravljanja dela v primerih, ko tega ni storil, pa bi lahko storil, že delodajalec.³⁸¹

Izrek začasne prepovedi opravljanja dela je vezan na primere, ko je v inšpekcijskem nadzoru ugotovljeno, da:

- obstaja sum, da oseba izvaja fizično nasilje nad udeleženci vzgoje in izobraževanja;
- oseba opravlja delo pod vplivom alkohola ali psihoaktivnih snovi, kar je ugotovljeno neposredno na podlagi videza, ravnanja, psihofizičnega stanja ter drugih okoliščin, in ni zmožna obvladovati svojega ravnanja;
- obstaja sum, da oseba napeljuje k spolni zlorabi, spolno zlorablja udeležence vzgoje in izobraževanja ali je storila druga nedovoljena ravnanja zoper spolno nedotakljivost.

Odločitev inšpektorja je pogojena z neukrepanjem delodajalca, ki naj bi s tem opustil svoje dolžno ravnanje. Ukrep naj bi bil vezan le na ravnanja, ki neposredno ogrožajo življenja in zdravje udeležencev vzgoje in izobraževanja ter varnost šolskega okolja ter tako nujen za zavarovanje šolskega okolja in udeležencev vzgoje in izobraževanja.³⁸²

³⁸⁰ Prim. 51. člen ZVZD-1.

³⁸¹ Prim. obrazložitev k določbam 23. člena predloga ZSoll-1; EVA 2025-3350-0008.

³⁸² Prav tam.

Dokazni standard utemeljenega suma iz ZSoli je v prvi in tretji alineji drugega odstavka spremenjen v »sum«, v drugi alineji pa nivo zaznavanja na strani inšpektorja ni posebej opredeljen in se zdi, da gre za subjektivne (neposredne) zaznave. Predlagatelj je spremembo podkrepil z naziranjem o tem, da lahko utemeljen sum ugotavljata policija oziroma tožilstvo, zgolj sum pa, da lahko ugotavlja inšpektor.³⁸³ Ta sme pri tem uporabiti pristojnosti in pooblastila po svojem specialnem zakonu in splošnem zakonu o inšpekcijskem nadzoru.

Ukrep začasne prepovedi opravljanja dela lahko inšpektor izreče tudi ustno, če je to nujno za zagotovitev varnosti udeležencev vzgoje in izobraževanja, pri čemer mora inšpektor v petih delovnih dneh od izreka ukrepa prepovedi opravljanja dela izdati tudi pisno odločbo.

Prepoved opravljanja dela je po določbah ZDR-1 dopustna v primeru iz sedmega odstavka 89. člena in v primerih iz 1., 2. in 5. alineje prvega odstavka 110. člena ZDR-1, nikoli pa za delodajalca ni obvezna.

Določbe ZDR-1 delodajalcu dajejo možnost, da odredi prepoved opravljanja dela delavcu, zoper katerega je že uvedel postopek odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga ali postopek izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, kar najmanj pomeni, da delavcu ne zaupa več.

Določb ZDR-1 pa ne gre razumeti v smeri dolžnosti delodajalca, da prepove opravljanje dela delavcu, četudi bi ravnanje delavca, ki je razlog za uvedbo postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi, imelo vse znake kaznivega dejanja. ZSoli-1 je s tega vidika strožji – z namenom zagotavljanja varnega šolskega okolja oziroma zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja. Med ravnanja, ki ogrožajo varovane dobrine in opravičujejo odločitev inšpektorja o prepovedi opravljanja dela, pa uvršča fizično nasilje, delo pod (očitnim) vplivom alkohola ali psihoaktivnih snovi in nedovoljena ravnanja zoper spolno nedotakljivost.

23.4 Analiza prvega in drugega odstavka

Za odločitev inšpektorja o začasni prepovedi opravljanja dela morajo biti kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji:

1. v teku je inšpekcijski postopek,
2. inšpektor je v nadzoru ugotovil da:
 - obstaja sum, da oseba izvaja fizično nasilje nad udeleženci vzgoje in izobraževanja, ali
 - oseba opravlja delo pod vplivom alkohola ali psihoaktivnih snovi, kar je ugotovljeno neposredno na podlagi videza, ravnanja, psihofizičnega stanja ter drugih okoliščin, in ni zmožna obvladovati svojega ravnanja ali

³⁸³ Prav tam.

- obstaja sum, da oseba napeljuje k spolni zlorabi, spolno zlorablja udeležence vzgoje in izobraževanja ali je storila druga nedovoljena ravnanja zoper spolno nedotakljivost;
- 3. delodajalec delavcu ni odredil prepovedi dela, četudi bi jo v skladu z delovnopravno zakonodajo lahko,
- 4. odločitev o začasni prepovedi dela je nujna za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja,
- 5. inšpektor izda upravno odločbo, s katero začasno prepove opravljanje dela,
- 6. odločba se izda zaposlenemu na področju vzgoje in izobraževanja.

K 1. Inšpekcijski postopek se začne po uradni dolžnosti, ko inšpektor v ta namen opravi kakršnokoli dejanje.³⁸⁴ Lahko se uvede na podlagi lastnih zapažanj inšpektorja na področju, na katerem opravlja inšpekcijski nadzor, ali po načrtih rednih nadzorov v okviru programa dela in določenih analiz tveganja. Lahko pa se inšpekcijski postopek začne na podlagi prijav, sporočil, pobud, pritožb in drugih vlog. Ni sporno, da se lahko inšpekcijski postopek začne tudi po prejemu informacij o domnevnem ravnanju, zaradi katerega inšpektor po določbah 23. člena ZSoll-1 odloči o začasni prepovedi opravljanja dela.

K 2. Iz napovednega stavka drugega odstavka je razumeti, da je moral inšpektor, da bi lahko odločil o začasni prepovedi opravljanja dela, pred tem v nadzornem postopku ugotoviti, da obstaja sum, da oseba izvaja fizično nasilje nad udeleženci vzgoje in izobraževanja, oziroma sum, da oseba napeljuje k spolni zlorabi, spolno zlorablja udeležence vzgoje in izobraževanja ali je storila druga nedovoljena ravnanja zoper spolno nedotakljivost oziroma da oseba opravlja delo pod vplivom alkohola ali psihoaktivnih snovi in ni zmožna obvladovati svojega ravnanja.³⁸⁵

Inšpekcijski postopek se vodi zoper zavezanca, ugotovitve pa inšpektor sprejme na podlagi pravilno in popolno ugotovljenega dejanskega stanja, torej po izvedenem ugotovitvenem postopku. V primeru ugotovljenih kršitev, ukrepe zavezancu naloži z upravno odločbo.

Napovedni stavek drugega odstavka 23. člena pogojuje izdajo odločbe o začasni prepovedi opravljanja dela z ugotovitvami v inšpekcijskem nadzoru, ki njeno izdajo opravičujejo. Zoper odločbo inšpektorja je dopustna pritožba, ki pa ne zadrži izvršitve (30. člen ZIN, tudi 3. točka prvega odstavka 224. člena ZUP), tako vročena odločba inšpektorja omogoča njeno izvrševanje.

Ne more se namreč obiti okoliščine, da inšpekcijski postopek teče zoper zavezanca – zoper vzgojno izobraževalni zavod. Namenjen je zagotavljanju skladnosti ravnanja zavezanca z zahtevami zakonov in drugih predpisov. Tako bi tudi novo pooblastilo šolske

³⁸⁴ Glej sodbo UPRS II U 325/2016-11 z dne 6. 3. 2019.

³⁸⁵ Glej uvodno opombo h komentarju tega člena.

inšpekcije iz 23. člena ZSoli-1 moralo biti primarno usmerjeno v isti cilj – v zagotovitev spoštovanja predpisov s strani zavezanca. Če spoštovanje predpisov s strani zavezanca terja tudi odreditev začasne prepovedi opravljanja dela določenega zaposlenega, je glede na namen inšpekcijskega postopka smiselno in primerno, da inšpektor odločitev o začasni prepovedi opravljanja dela določenega delavca kot enega od ukrepov naloži zavezancu in mu določi rok za njegovo izpolnitev. Kadar postavljeni rok izteče, zavezanec pa ni ravnal v skladu z delovnopravno zakonodajo in zaposlenemu ni odredil prepovedi opravljanja dela (torej ni začel postopka redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga oziroma izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi po določbah prve, druge ali pete alineje prvega odstavka 110. člena ZDR-1), odločitev o začasni prepovedi opravljanja dela sprejme inšpektor in jo vroči zaposlenemu, na katerega se nanaša.

Ukrep odreditve začasne prepovedi opravljanja dela določenemu delavcu naložen zavezancu bi lahko bil del ureditvene odločbe šolskega inšpektorja, s katero ta odredi izvajanje ukrepov ali načinov za zagotovitev varnosti udeležencev vzgoje in izobraževanja, ki jih določajo predpisi s področja vzgoje in izobraževanja po drugem odstavku 20. člena ZSoli-1.³⁸⁶ Tak ukrep bi, seveda, bistveno posegel v pooblastila posloводства na področju delovnih razmerij, saj zavezanec kot delodajalec po delovnopravnih predpisih ne sme odrediti prepovedi opravljanja dela, če ni že uvedel postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga (ker ima ravnanje delavca, s katerim krši pogodbeno ali drugo obveznost iz delovnega razmerja, vse znake kaznivega dejanja) oziroma postopka izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi po 1., 2. ali 5. alineji prvega odstavka 110. člena ZDR-1. Nekoliko drugače je v primeru dela pod vplivom alkohola ali prepovedanih drog.

Alkohol, droge in druge prepovedane substance so na delovnem mestu prepovedane, to pa še ne pomeni, da lahko delodajalec le zaradi dejstva, ker je pri njem zaposlenega delavca »zasačil«, da je ta delal pod vplivom alkohola, drog ali drugih prepovedanih substanc, slednjemu avtomatično izreče delovnopravne sankcije, denimo mu izredno odpove pogodbo o zaposlitvi. Ker gre v takih primerih za precej skrajn in hud poseg v eksistenco zaposlenega, je treba v vsakem primeru posebej presoјati, ali je bila kršitev delavca tako huda, da utemljuje izrek takih sankcij³⁸⁷. V sodni praksi pa najdemo tudi odločitve, ki delo pod vplivom alkohola prepoznavaјo kot hujšo kršitev delovnih obveznosti in utemeljen razlog za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi po 2. alineji prvega odstavka 110. člena ZDR-1.³⁸⁸

ZSoli-1 odstopa od uveljavljenega načina ugotavljanja dela pod vplivom alkohola, drog in drugih substanc. Inšpektor naj bi namreč neposredno na podlagi videza, ravnanja, psihofizičnega stanja ter drugih okoliščin ugotovil, da oseba opravlja delo pod vplivom alkohola ali psihoaktivnih snovi in ni zmožna obvladovati svojega ravnanja.

³⁸⁶ Prim. 7. točko drugega odstavka 20. člena ZSoli-1.

³⁸⁷ Prim. Turk, 2022.

³⁸⁸ Prim. sodbo VDSS. Pdp 976/2017 z dne 25. 1. 2018.

Prepoved opravljanja dela pod vplivom alkohola, drog ali drugih prepovedanih substanc torej ureja ZVZD-1. Po določbah ZVZD-1 delodajalec navedena stanja ugotavlja po postopku in na način, določenim z internim aktom delodajalca. V primeru dela pod vplivom alkohola to praviloma pomeni s preskusom alkoholiziranosti. Po sodni praksi sme preskus alkoholiziranosti opraviti delodajalec sam in izvedba preskusa alkoholiziranosti ni pridržana specifičnim subjektom, kot je na primer detektiv.³⁸⁹ Preskus prisotnosti drog ali drugih prepovedanih substanc delodajalec odredi, opravi pa ga za to specializirana ustanova, praviloma laboratorij. ZSoli-1 torej bistveno odstopa od zahtev, ki sicer po ZVZD-1 veljajo za delodajalca – da delo pod vplivom alkohola, drog in drugih substanc ugotavlja po interno določenem postopku (vendar ga mora ugotoviti). S tem ko določa, da se delo pod vplivom alkohola ali psihoaktivnih snovi ugotavlja neposredno na podlagi videza, ravnanja, psihofizičnega stanja ter drugih okoliščin, pa znižuje tudi pravno varnost delavcev.

Tudi zaradi navedenega je primerno, da inšpektor o prepovedi opravljanja dela določenega zaposlenega odloči šele po izvedenem ugotovitvenem postopku in po tem, ko je izvajanje ukrepov za zagotovitev varnosti udeležencev vzgoje in izobraževanja odredil delodajalcu kot zavezancu v inšpekcijskem postopku, ta pa jih v postavljenem roku ni izvršil. Delovnopravni predpisi in ZVZD-1 z vidika posegov v delovno razmerje kot tudi z vidika posegov v zasebnost zaposlenega vsebujejo jasna pravila, prilagojena specifičnim situacijam. Četudi so cilji zagotavljanja varnega šolskega okolja, zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja, ki jih ukrep začasne prepovedi dela iz 23. člena ZSoli-1 zasleduje, pomembni, bi bilo krivično, pa tudi nepravilno, te cilje vezati le na področje vzgoje in izobraževanja. Varno naj bi bilo vsako delovno okolje, tudi skrb za življenje in zdravje oseb v določenem okolju ni manjša zato, ker gre za področje zdravstva, socialnega varstva, prometa ipd. Nenazadnje je ranljiva skupina mladoletnikov v primerljivem obsegu vključena tudi na druga področja.

Na vprašanje, ali je pred izdajo odločbe o začasni prepovedi opravljanja dela inšpektor v nadzornem postopku dolžan ugotoviti dejansko stanje in zavezancu izdati ureditveno odločbo, na kar kažejo tako uvodni stavek drugega odstavka 23. člena ZSoli-1 kot tudi sama narava in namen inšpekcijskega postopka, da se zavezančevo ravnanje uskladi s predpisi, je pomembna vsebina ravnanj, ki po ZSoli-1 opravičujejo odločitev o prepovedi opravljanja dela, bi kazalo odgovoriti pritrdilno.

K 2.1. Po prvi alineji drugega odstavka 23. člena ZSoli-1 inšpektor odloči o začasni prepovedi opravljanja dela, če obstoji sum, da oseba izvaja fizično nasilje nad udeleženci vzgoje in izobraževanja. Predlagatelj zakona v predlogu pojasnjuje, da se uvaja nov nivo dokaznega standarda za izrek ukrepa. To ni več standard utemeljenega suma (kot v ZSoli – za institut suspenza), saj da tega ugotavlja policija oziroma tožilstvo, ampak zgolj sum, kar da lahko ugotavlja inšpektor.

³⁸⁹ Prim. sklep VSRS VIII Ips 90/2019 z dne 26. 5. 2020.

O dokaznih standardih je govora v kazenskem pravu. ZKP opredeljuje naslednje dokazne standarde: razlogi za sum, utemeljeni razlogi za sum, utemeljen sum in prepričanost oziroma gotovost. Dokazni standardi v kazenskem procesnem pravu niso vsebinsko definirani. Ustavno sodišče je večkrat opozorilo, da dokazni standardi niso vsebinsko opredeljeni in zato dovoljujejo arbitrarnost organov pregona. Vsebino posameznemu dokaznemu standardu je dala in jo še vedno daje kazenskopravna praksa.³⁹⁰

Inšpekcijski postopek ni kaznovalni (torej tudi ne kazenski) postopek, hkrati pa ne more imeti svojih »kazenskopravnih« dokaznih standardov, kadar se ti navezujejo na storitev kaznivih dejanj. V takšnih primerih se predpisi sklicujejo na ustaljene dokazne standarde v kazenskem procesnem pravu. V ZIN je tako najti sklic na utemeljen sum kršitve zakonov ali drugih predpisov, na katerega je vezano pooblastilo inšpektorja za odvzem poslovne dokumentacije.³⁹¹ Sklic na utemeljen sum je še v 21. členu ZIN, z njim je pogojeno pooblastilo inšpektorja, da vstopi v poslovne in druge prostore, ki ne pripadajo zavezanecu. Na dokazni standard razlogov za sum se ZIN sklicuje v 22. členu, kadar mora inšpektor za pregled stanovanjskih prostorov zavezanca pridobiti odločbo sodišča.

ZSoli-1 v prvi alineji drugega odstavka 23. člena ZSoli-1 dopušča odločitve inšpektorja o začasni prepovedi dela, če obstoji sum, da oseba izvaja fizično nasilje nad udeleženci vzgoje in izobraževanja. Prvi vsebinski pomislek v povezavi z jasnostjo, razumljivostjo in s tem s pravno varnostjo naslovnikov zakonske določbe se nanaša na dopustnost uvajanja novega dokaznega standarda »suma«, ki ni določen z ZKP in bi bil namenjen prepoznavanju s fizičnim nasiljem povezanih dejanj, vključno z dejanji fizičnega nasilja, ki imajo znake kaznivih dejanj. Drugi pomislek pa je namenjen vsebini oziroma razumevanju izraza fizično nasilje.

Zakonodajalec je ponesrečeno iskal nov dokazni standard (oziroma nov dokazni nivo kot je zapisano v obrazložitvi predloga ZSoli-1), pri čemer ga ni niti opisal. Posledice odločitve o začasni prepovedi opravljanja dela so za zaposlenega težke, takojšnje in v veliki meri nepravilne, vsaj kar zadeva poseg v ugled in dobro ime, kadar bi se odločitev kasneje pokazala za neutemeljeno. V takšnih primerih ne bi smelo biti prostora za arbitrarno presojanje ali za sledenje občutku. Če bi imel zakonodajalec namen sum opredeliti kot verjetnost, da je določen zaposleni izvajal določeno fizično nasilje, bi bil z vidika pravne varnosti naslovnikov zakonske norme dolžan tako zapisati. V uvodu je že bilo poudarjeno, da kritizirani dokazni standard utemeljenega suma v skladu s sodno prakso razlagamo kot situacijo, v kateri je stopnja verjetnosti, da je oseba storila kaznivo dejanje, večja od verjetnosti, da ga ni storila. Glede na težo posega v pravni položaj zaposlenega je v pravni državi težko opravičiti odločitve inšpektorja o začasni prepovedi opravljanja dela, ki ne bi temeljila na takšni presoji verjetnosti, da je določen zaposleni zagrešil določeno fizično nasilje; da je torej verjetnost, da je ta oseba zagrešila konkretno prepovedano ravnanje, večja od verjetnosti, da ga ni zagrešila.

³⁹⁰ Prim. Peternelj, 2021.

³⁹¹ Prim. zadnji odstavek 19. člena ZIN in Kovač (ur.), 2024, komentar k 19. in nasl. ter 38. členu ZIN.

V predpisih, še posebej v zakonih, se izogiba uporabi izrazov, ki jih je mogoče razumeti široko in različno. V ZSoll-1 ni najti opredelitve (definicije) fizičnega nasilja. ZPND pa ga določa kot vsako uporabo fizične sile ali grožnjo z uporabo fizične sile, ki žrtev prisili, da kaj stori ali opusti ali da kaj trpi ali ji omejuje gibanje oziroma komuniciranje in ji povzroči bolečino, strah ali ponižanje, ne glede na to, ali so nastale telesne poškodbe.³⁹² V praksi bodo inšpektorji lahko postavljeni v nezavidljiv položaj tehtanja, ali je določeno ravnanje fizično nasilje v smislu prve alineje drugega odstavka 23. člena ZSoll-1, saj ga ZSoll-1 ne opredeljuje. Morda bodo morali brez opore v vsebinski razlagi iz zakona presoјati različne mejne situacije, kot na primer, ali je fizično nasilje v smislu prve alineje drugega odstavka 23. člena ZSoll-1 zahteva učitelja, da se učenec oglasi pri njem po pouku in vztrajanje, da posluša, kar mu želi povedati. Ali pa vprašanje, ali je fizično nasilje umik učenca iz učilnice, ker vztrajno moti pouk, morda nekoliko bolj grob prijem, s katerim se učenca postavi v vrsto, prepoved, da učenec med poukom zapusti razred ali šolske prostore ipd.

Vsako ravnanje, ki bi lahko bilo opredeljeno kot fizično nasilje bodisi po različnih socioloških opredelitvah bodisi po definiciji iz ZPND (na katerega se sicer ZSoll-1 ne sklicuje), tudi nima znakov katerega od kaznivih dejanj, morda pa tudi ne bo šlo za hujšo kršitev pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja, ki bi jo zaposleni storil z naklepom ali iz hude malomarnosti. Pri tem je treba biti pozoren na možnosti delodajalca, ki mu jih dajejo delovnopravni predpisi za odrejanje prepovedi opravljanja dela. Odločitev inšpektorja o začasni prepovedi opravljanja dela po prvem odstavku 23. člena ZSoll-1 je namreč pogojena z okoliščino, da prepovedi v skladu z delovnopravno zakonodajo ni odredil že delodajalec. Če delodajalec po delovnopravnih predpisih nima možnosti, da bi delavcu odredil prepoved opravljanja dela, takšne odločitve po ZSoll-1 ni pooblaščen sprejeti niti inšpektor.

K 2.2. Po drugi alineji drugega odstavka 23. člena ZSoll-1 inšpektor odloči o začasni prepovedi opravljanja dela, če oseba opravlja delo pod vplivom alkohola ali psihoaktivnih snovi, kar je ugotovljeno neposredno na podlagi videza, ravnanja, psihofizičnega stanja ter drugih okoliščin, in ni zmožna obvladovati svojega ravnanja. Zgoraj so že izpostavljeni pomisleki o opuščanju ugotavljanja dela pod vplivom alkohola, drog ali drugih prepovedanih substanc na način, kot ga za delodajalca zapoveduje ZVZD-1. Zanašanje na presojo glede na videz, ravnanje, psihofizično stanje ter druge okoliščine pomembno ogroža pravno varnost naslovnikov, na drugi strani tudi inšpektorje postavlja v neroden položaj, v katerem bi se pri odločanju o začasni prepovedi opravljanja dela naslanjali le na svoje subjektivne zaznave.

Izpostaviti je treba tudi odstopanje od ustaljene terminologije na področju varstva in zdravja pri delu. ZVZD-1 ureja prepoved dela pod vplivom alkohola, drog in drugih

³⁹² Primerjaj tretji odstavek 3. člena ZPND.

substanc,³⁹³ ZSoli-1 pa prepoved opravljanja dela povezuje z delom pod vplivom alkohola ali psihoaktivnih snovi. Psihoaktivne snovi definira Pravilnik o seznamu prepovedanih drog, psihoaktivnih zdravil ter drugih psihoaktivnih snovi in njihovih presnovkov, izdan na podlagi ZPrCP. Gre za:

- zdravila, ki so v skladu s predpisi o označevanju zdravil označena s polnim trikotnikom v rdeči barvi (trigonik – absolutna prepoved upravljanja vozil),
- zdravila, ki so v skladu s predpisi o označevanju zdravil označena s praznim trikotnikom v barvi teksta (trigonik – relativna prepoved upravljanja vozil),
- prepovedane droge iz I., II. in III. skupine prepovedanih drog, ki jih določa predpis, ki ureja razvrstitev prepovedanih drog.³⁹⁴

Seznam prepovedanih drog ureja Uredba o razvrstitvi prepovedanih drog, pri čemer je na seznamu, v skupinah I, II in III več sto prepovedanih drog.³⁹⁵

Glede na raznolikost psihoaktivnih snovi je očitno nemogoče delo pod njihovim vplivom ugotavljati le z neposredno zaznavo. Povedano drugače, takšno ugotavljanje bi bilo hitro arbitrarno in povsem neskladno s siceršnjimi zavezami inšpekcijskega organa, da dejansko stanje ugotovi v celoti in pravilno.

Kot v primeru odločanja inšpektorja zaradi ravnanj zaposlenih iz prve alineje drugega odstavka 23. člena ZSoli-1 bi tudi v primeru kršitve iz druge alineje 23. člena ZSoli-1 morali razumeti (le) kot kršitve, ki jih je po predpisih o varstvu in zdravju pri delu (po ZVZD-1) delodajalec dolžan obravnavati tudi z vidika odrejanja prepovedi opravljanja dela. Le v primeru kršitev iz 51. člena ZVZD-1, ki jih delodajalec ugotavlja po postopku in na način, določenim z internim aktom delodajalca, je delodajalec delavca, ki je delal ali je bil na delovnem mestu pod vplivom alkohola, drog ali drugih prepovedanih substanc, dolžan odstraniti z dela, delovnega mesta in iz delovnega procesa.³⁹⁶ Tako le v teh primerih pride do situacije, ko bi delodajalec moral odrediti prepoved opravljanja dela, posledično pa, če tega ne naredi delodajalec, odločitev o začasni prepovedi opravljanja dela sprejme inšpektor.

K 2.3. Po tretji alineji drugega odstavka 23. člena ZSoli-1 inšpektor odloči o začasni prepovedi opravljanja dela, če obstaja sum, da oseba napeljuje k spolni zlorabi, spolno zlorablja udeležence vzgoje in izobraževanja ali je storila druga nedovoljena ravnanja zoper spolno nedotakljivost.

Glede spremembe dokaznega standarda iz utemeljenega suma v sum so pomisleki navedeni že v komentarju k prvi alineji drugega odstavka 23. člena ZSoli-1, so pa v

³⁹³ Prim. 53. člen ZVZD-1.

³⁹⁴ Prim. 2. člen Pravilnik o seznamu prepovedanih drog, psihoaktivnih zdravil ter drugih psihoaktivnih snovi in njihovih presnovkov.

³⁹⁵ Prim. Prilogo Uredbe o razvrstitvi prepovedanih drog.

³⁹⁶ Prim. zadnji odstavek 53. člena ZVZD-1.

celoti relevantni tudi tu. Prepovedano ravnanje je opredeljeno kot napeljevanje k spolni zlorabi, spolna zloraba udeležencev vzgoje in izobraževanja oziroma druga nedovoljena ravnanja zoper spolno nedotakljivost. Ker ZSoli-1 ne uporablja določnega poimenovanja prepovedanih ravnanj kot na primer *kazniva dejanja zoper spolno nedotakljivost*, ki jih KZ-1 opredeljuje v 19. poglavju, tudi v tem primeru naslovnik ne ve natančno, za katera ravnanja gre. Ni dvoma, da je dejanja s spolno konotacijo, še posebej v okolju, v katerega so večinsko vključene mladoletne osebe, treba obravnavati dovolj široko, da je zagotovljeno varno šolsko okolje, da je zagotovljena varnost zdravja in življenja udeležencev vzgoje in izobraževanja. Ta cilj pa bi lahko dosegli tudi s sklicem na vsebinsko že opredeljena prepovedana ravnanja. S tem se zagotavlja pravna varnost naslovnikov, hkrati pa se tudi inšpektorjem omogoča opravljanje dela, ne da bi bili primorani ugihati, ali določeno ravnanje sodi med prepovedana ali ne.

Sledeč pogoju, da inšpektor o začasni prepovedi opravljanja dela odloči, če tega po delovnopравниh predpisih ni storil delodajalec, pa je tudi v primeru ravnanj iz tretje alineje drugega odstavka 23. člena ZSoli-1 vsebino prepovedanih ravnanj treba razumeti v kontekstu dopustnega ukrepanja delodajalca po ZDR-1. Praviloma bo torej šlo za ravnanje, ki ima vse znake kaznivega dejanja. V tem delu si bo delodajalec pomagal z določbami KZ-1, enako bo, če bo to potrebno, storil inšpektor. V primeru, ko bi delodajalec postopek izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi sprožil po drugi alineji prvega odstavka 110. člena ZDR-1, ker bi zaposleni z napeljevanjem k spolni zlorabi, spolno zlorabo udeležencev vzgoje in izobraževanja oziroma drugačnim nedovoljenim ravnanjem zoper spolno nedotakljivost naklepoma ali iz hude malomarnosti huje kršil pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja, bo breme presoje, ali gre za takšno ravnanje najprej na delodajalcu in potem (v primeru, če bi delodajalec presodil, da prepoved opravljanja dela ni upravičena oziroma je iz katerihkoli razlogov ne bi odredil) še na inšpektorju.

Če si je zakonodajalec želel pomagati z različnimi sociološkimi definicijami spolne zlorabe oziroma napeljevanja k spolni zlorabi, pravna varnost naslovnikov terja, da bi pojme v ZSoli-1 vsebinsko opredelil. V praksi bi tako lahko prišlo do vprašanj, ali je spodbujanje objema med učencema (na primer zaradi pobotanja, po sporu) lahko spolna zloraba ali pa napeljevanje k njej, pa na primer zahteva za preoblačenje v garderobi, četudi je ta po spolu deljena, in ali je spolna zloraba, če učitelj objame (na primer prime čez ramena) učenca v kontekstu sproščenega pogovora, če učitelj učenca potreplja po ramenih ipd.

K 3. Delodajalec lahko v skladu z delovnopravno zakonodajo delavcu odredi prepoved opravljanja dela, če uvede postopek redne odpovedi pogodbe iz krivdnega razloga, kadar ima ravnanje delavca vse znake kaznivega oziroma če uvede postopek izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi po prvi, drugi ali peti alineji prvega odstavka 110. člena ZDR-1, v povezavi z ZVZD-1 pa tudi v primeru, če delavec dela pod vplivom alkohola, drog ali drugih substanc.

Ker ZSolI-1 določa, da inšpektor z odločbo začasno prepove opravljanje dela, če tega v skladu z delovnopravno zakonodajo ni naredil delodajalec, je tudi odločitev inšpektorja vezana na zgoraj opisane primere. Začasna prepoved opravljanja dela je po delovno-pravnih predpisih izven postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi predvidena le za primere, ko je ugotovljeno, da delavec dela oziroma je na delovnem mestu pod vplivom alkohola, drog in drugih substanc.

K 4. Kadar delodajalec, zavezanec v inšpekcijskem postopku ne odredi prepovedi opravljanja dela, pa bi jo po delovno-pravnih predpisih lahko odredil, jo sme inšpektor izdati odločbo, s katero zaposlenemu začasno prepove opravljanje dela, če je prepoved dela nujna za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja.

Odločba inšpektorja o začasni prepovedi opravljanja dela ni le subsidiarna v odnosu do odločitve delodajalec, ampak je inšpektor ne sme izdati v vseh primerih, v katerih njeno izdajo opusti delodajalec. Odločitev o začasni prepovedi opravljanja dela sme inšpektor kljub izostanku odredbe s strani delodajalca sprejeti le izjemoma, le če je prepoved dela nujna za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja.

Kdaj bo prepoved opravljanja dela nujna za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja, bo predmet presoje v konkretnem primeru. Odločitev bo slonela na presoji, da varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja v primerljivi meri ni mogoče zagotoviti drugače kot z odločitvijo o začasni prepovedi dela zaposlenemu. Ker je nujnost merilo, katerega uporaba v konkretnem primeru je odvisna od dejanskih okoliščin, morajo biti dejstva, ki izkazujejo nujnost, prepričljivo obrazložena. Ugotovitve in utemeljitve nujnosti ukrepov morajo biti razumne.³⁹⁷

K 5. Inšpektor zaposlenemu izda upravno odločbo, s katero mu začasno prepove opravljanje dela. Že okoliščina, da inšpektor izda odločbo, predpostavlja, da je pred tem popolnoma in pravilno ugotovil dejansko stanje in so izpolnjene tudi vse predpostavke za njeno izdajo. Odločba se izda zaposlenemu pri zavezancu in se njemu tudi vroči. Podatke, potrebne za izdajo odločbe o začasni prepovedi opravljanja dela, inšpektor pridobi na podlagi pooblastil iz ZSolI-1 in ZIN.³⁹⁸

Vprašanje je, ali je inšpektor pred izdajo odločbe zaposlenemu dolžan izpeljati ugotovitelni postopek, v katerem bo stranka zaposleni in mu bo dana možnost sodelovanja v postopku, ne glede na to, da je inšpektor že izdal ureditveno odločbo v nadzornem postopku, s katero je zavezancu, delodajalcu naložil ukrep – izdajo odredbe o prepovedi

³⁹⁷ Prim. odločbo USRS U-I-25/22 z dne 17. 3. 2022.

³⁹⁸ Prim. 29. člen ZIN. Glej tudi Kovač (ur.), 2024, komentar k temu in nasl. členom ZIN.

opravljanja dela določenemu zaposlenemu, delodajalec pa ukrepu ni sledil. V tem primeru bi namreč inšpektor svojo ureditveno odločbo prisilno izvršil in vztrajal, da zavezanec zaposlenemu odredi prepoved opravljanja dela.

Izvršitev odločitve, izdane v upravnem postopku po uradni dolžnosti, kot so inšpekcijske odločbe, je v javnem interesu, ki prevlada nad individualno koristjo. Poleg z ZIN danih posebnih možnosti ukrepanja ob neizvršitvi inšpekcijskih odločb³⁹⁹ lahko inšpektor odločbo prisilno izvršuje tudi po določbah ZUP. Tako ni povsem razumljiva odločitev zakonodajalca za izdajo posebne odločbe zaposlenemu, ob dejstvu, da so postopki izvrševanja inšpekcijskih odločb jasni in utečeni.

Morda je zakonodajalca vodila želja po večji učinkovitosti, hitrosti postopanja. ZIN je jasen tudi v primeru nujnih in neodložljivih ukrepov inšpektorja, ki se od siceršnjega postopanja razlikujejo v tem, da pred izdajo odločbe zavezancu ni treba vročiti zapisnika in ga pozvati, da se v določenem roku, ki ne sme biti krajši od 48 ur, pisno ali ustno izjavi o ugotovljenih dejstvih in okoliščinah.⁴⁰⁰ ZSoll-1 v 23. členu sicer dopušča izdajo odločbe inšpektorja o začasni prepovedi opravljanja dela le, če je nujna za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja, vendar pri tem ne določa, da bi šlo za nujne ali neodložljive ukrepe. Okoliščina, da je ukrepanje inšpektorja subsidiarno, pridržano le za primere, ko prepovedi opravljanja dela v skladu z delovnopravnimi predpisi ne odredi že delodajalec, pa tudi ne kaže na nujnost in neodložljivost odločitve inšpektorja iz 23. člena ZSoll-1.

K 6. Inšpektor odločbo izda zaposlenemu na področju vzgoje in izobraževanja. ZSoll-1 uporablja izraz zaposleni na področju vzgoje in izobraževanja in ne delavec. Po določbah ZEPDVS je delavec vsaka fizična oseba, ki je v delovnem razmerju na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi. Kot delavec pa se v smislu ZEPDVS šteje tudi oseba, ki na kakršni koli drugi pravni podlagi opravlja delo za delodajalca ali opravlja samostojno poklicno, kmetijsko ali drugo dejavnost, pod pogojem, da se zanjo uporabljajo določbe zakona, ki ureja delovna razmerja, glede delovnega časa, odmorov in počitkov ali ga opravlja osebno in je vključena v delovni proces delodajalca, in oseba, ki pri delodajalcu opravlja delo zaradi usposabljanja. Uporaba izraza »zaposlen« po jezikovni razlagi pomeni osebo, ki pri delodajalcu opravlja delo na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Pooblastilo inšpektorja, da odločbo o prepovedi opravljanja dela pod pogoji iz 23. člena ZSoll-1 izda zaposlenemu na področju vzgoje in izobraževanja, iz tega ukrepa izloča tiste delavce, ki delo opravljajo na drugih podlagah, kot na primer študentsko delo, občasno ali začasno delo upokojencev ali delo po pogodbi civilnega prava.

³⁹⁹ Prim. 34. in 35. člen ZIN.

⁴⁰⁰ Prim. drugi odstavek 29. člena ZIN.

23.5 Analiza tretjega odstavka

Tretji odstavek 23. člena ZSoli-1 ureja trajanje začasne prepovedi opravljanja dela, o kateri odloči inšpektor. Ta lahko traja najdlje:

1. do prenehanja razlogov, zaradi katerih je bila izrečena,
2. do odločitve delodajalca o disciplinski odgovornosti ali do prenehanja pogodbe o zaposlitvi (če sta bila pri delodajalcu uvedena postopek disciplinske odgovornosti ali postopek odpovedi pogodbe o zaposlitvi),
3. do pravnomočno zaključenega kazenskega postopka (če je v primerih iz prve in tretje alineje drugega odstavka uveden kazenski postopek).

Ker se prepoved opravljanja dela zaposlenemu odreja z odločbo, mora inšpektor v izreku določiti tudi trajanje prepovedi. Vprašanje je, ali bo imel inšpektor ob izdaji odločbe, s katero bo zaradi javnega interesa – nujnosti za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja – odločil o začasni prepovedi dela, sploh na voljo dovolj informacij, da bo lahko določil trajanje začasne prepovedi. Na drugi strani pravna varnost zaposlenega, naslovnika odločbe, terja, da je prepoved opravljanja dela jasna in njena začasnost določena.

K 1. Najbolj ohlapna in nedoločena je možnost, da ukrep prepovedi opravljanja dela velja do prenehanja razlogov, zaradi katerih je bil izrečen. Razlog za odločitev inšpektorja je poleg prepoznavne ravnanj iz drugega odstavka 23. člena ZSoli-1 nujnost ukrepa za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja. Določilo ZSoli-1 o trajanju začasne prepovedi opravljanja dela do prenehanja razlogov, zaradi katerih je bila izrečena, bi bilo treba, ker gre za hud poseg v pravice zaposlenega, razumeti na način, da ukrep preneha, če ni več nujen. Kdaj ukrep ni več nujen in kako se presoja nujnosti časovno opredeli v izreku odločbe o prepovedi opravljanja dela, bo pokazala praksa. Preskus alkoholiziranosti je na primer pokazal, da je bil zaposleni na delovnem mestu učitelja, pri katerem ni predhodnih primerov alkoholiziranosti na delovnem mestu, pod vplivom alkohola. Delodajalec mu ni odredil prepovedi opravljanja dela, zoper zaposlenega tudi ni uvedel disciplinskega postopka in tudi ne postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi, izdal mu je pisno opozorilo po 85. členu ZDR-1. Vprašanje dejanskih okoliščin je, ali bi zagotavljanje varnega šolskega okolja nujno terjalo odločitev inšpektorja o začasni prepovedi opravljanja dela in za koliko časa. Verjetno bi že delodajalec presojal drugače, če bi šlo za delavca na delovnem mestu hišnika, ki opravlja tudi prevoze otrok.

K 2. Glede na možnosti delodajalca, kdaj lahko po delovnopravnih predpisih odredi prepoved opravljanja dela, bo ta praviloma odrejena v postopku odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Le v primeru dela pod vplivom alkohola, drog in drugih substanc bi morda delodajalec zoper delavca ukrepal (le) zaradi kršitve discipline – v disciplinskem postopku.

Disciplinska sankcija ne sme trajno spremeniti delovnopravnega položaja delavca.⁴⁰¹ Za razliko postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ki se praviloma vodi hitro, še posebej če gre za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi, pa disciplinski postopki v praksi trajajo dalj časa. Vodijo se po določbah kolektivnih pogodb, tudi KPVIZ ima nekaj, nekoliko že zastarelih določil o vodenju disciplinskega postopka in disciplinskih organih. Vprašanje je, ali je trajanje prepovedi opravljanja dela upravičeno ves čas, ko teče disciplinski postopek, saj ta ne more pripeljati do prenehanja delovnega razmerja, prepoved opravljanja dela pa s tem nesorazmerno posega v pravice zaposlenega, ne nazadnje zaradi višine nadomestila, do katerega je upravičen v primeru prepovedi opravljanja dela, vpliva tudi na njegov ekonomski in socialni položaj.

K 3. Največji izziv za razlago pa je del določbe tretjega odstavka 23. člena ZSoll-1, po katerem začasna prepoved opravljanja dela v primerih iz prve in tretje alineje drugega odstavka, v katerih je uveden kazenski postopek, traja do pravnomočno zaključenega kazenskega postopka. Kadar bo imelo ravnanje zaposlenega po prvi ali tretji alineji drugega odstavka 23. člena ZSoll-1 znake kaznivega dejanja, je realno pričakovati, da bo delodajalec redno ali izredno odpovedal pogodbo o zaposlitvi. S prenehanjem zaposlitve pri delodajalcu preneha tudi ukrep začasne prepovedi dela.

Ureditev, po kateri bi začasna prepoved opravljanja dela trajala do pravnomočno zaključenega kazenskega postopka, napeljuje k sklepu, da inšpektor z odločbo začasno prepoveduje opravljanje dela na področju vzgoje in izobraževanja in ne pri konkretnem delodajalcu – zavezancu. Takšen zaključek pa ne vzdrži presoje v primerih, ko ukrep preneha, ko prenehajo razlogi, zaradi katerih je bil izrečen, in ko ukrep preneha z odločitvijo delodajalca o disciplinski odgovornosti ali do prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Tudi sicer v določbah 23. člena ZSoll-1 ni najti nobene osnove za razlago v smeri, da ima inšpektor pooblastilo za odločanje o splošni začasni prepovedi opravljanja dela na področju vzgoje in izobraževanja in ne pri konkretnem delodajalcu, pri katerem zaposleni opravlja delo na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Ne nazadnje lahko inšpektor izda odločbo o začasni prepovedi opravljanja dela le, če prepovedi opravljanja dela po delovnopravnih predpisih zaposlenemu ni odredil že delodajalec. Odredba delodajalca se brez dvoma lahko nanaša le na opravljanje dela na delovnem mestu, na katerem je oseba zaposlena v času storitve prepovedanega ravnanja. Odločitev inšpektorja je vezana na inšpekcijski postopek, v katerem je ugotovil sporna ravnanja in na nujnost za varnost šolskega okolja, kar je oboje treba razumeti v smislu odločanja o začasni prepovedi opravljanja dela pri konkretnem zavezancu.

Če bi zakonodajalec želel inšpektorju podeliti pooblastilo za odločanje o začasni prepovedi opravljanja dela določene osebe na celotnem področju vzgoje in izobraževanja v Sloveniji (in ne pri delodajalcu, pri katerem je oseba zaposlena), bi moral biti zapis določb v tej smeri nedvoumen. Kazenski postopki lahko trajajo več let, v tem času

⁴⁰¹ Prim. 172. člen ZDR-1.

pa obdolženi oziroma obtoženi velja za nedolžnega. Prepoved opravljanja dela bi se iz začasne dejansko preoblikovala v dolgotrajno, praktično v prepoved opravljanja poklica. V tem primeru bi moralo biti z veliko skrbnostjo opravljeno tehtanje javnega interesa, ki bi terjal takšno ureditev in pravic ter svoboščin posameznika. Ne nazadnje je prepoved opravljanja poklica varnostni ukrep, ki ga sme izreči sodišče le, če je bila storilcu izrečena kazen zavora ali v pogojni obsodbi določena kazen zavora.⁴⁰²

Ne gre tudi spregledati, da ZSoli-1 ne določa posledic za primer, če v postopku odpovedi pogodbe o zaposlitvi na koncu ne pride do odpovedi pogodbe o zaposlitvi in če v kazenskem postopku zaradi ravnanj po prvi in tretji alineji drugega odstavka 23. člena ZSoli-1 ne pride do pravnomočne obsodbe.

23.6 Analiza četrtega odstavka

O začasni prepovedi opravljanja dela inšpektor odloči z odločbo, po četrtem odstavku 23. člena pa lahko odloči tudi ustno, če oceni, da je to nujno za zagotovitev varnosti udeležencev vzgoje in izobraževanja. V tem primeru izda inšpektor pisno odločbo najpozneje v petih delovnih dneh od izreka prepovedi.

Po določbah ZUP se odločba izda pisno, izjemoma se lahko v primerih, ki jih določa zakon, odloči tudi ustno. Četudi se odločba ustno razglasi, jo je treba izdati pisno.⁴⁰³ ZUP ustno odločitev omogoča tudi, kadar gre za nujne ukrepe v javnem interesu po 4. točki prvega odstavka 144. člena ZUP, ko lahko pristojni organ odredi tudi, da se odločba takoj izvrši. Pristojni organ je še vedno dolžan izdati tudi pisno odločbo.⁴⁰⁴ Ustna odločba je torej že po določbah ZUP, ki se subsidiarno uporablja po 3. členu ZSoli-1, dopustna, kadar organ vodi skrajšani ugotovitveni postopek in gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, dejstva, na katera se mora opirati odločba, pa so ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana. Nujnost ukrepanja je po določbah ZUP potrebna, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti. V takšnem primeru organ tudi ni dolžan zaslišati stranke.⁴⁰⁵

ZSoli-1 izrecno določa izdajo ustne odločitve v smislu realizacije možnosti, ki je dana zakonodajalcu po drugem odstavku 210. člena ZUP. Pogoj za izdajo ustne odločbe po ZSoli-1 je nujnost za zagotovitev varnosti udeležencev vzgoje in izobraževanja. Ena od predpostavk za odločitev inšpektorja o začasni prepovedi dela po prvem odstavku 23. člena ZSoli-1 pa je okoliščina, da je takšna odločitev nujna za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja.

⁴⁰² Glej 70. člen KZ-1.

⁴⁰³ Prim. 210. člen ZUP, več v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 2. knjiga, komentarji k temu in nasl. členom.

⁴⁰⁴ Glej 211. člen ZUP.

⁴⁰⁵ Glej 214. člen ZUP.

Pogoj iz četrtega odstavka, ki opravičuje izdajo ustne odločbe o začasni prepovedi opravljanja dela, bi moral logično predstavljati stopnjevanje nujnosti, ki v izhodišču inšpektorja pooblašča k ukrepanju z izdajo pisne odločbe. Na vprašanje, ali lahko »nujnost za zagotovitev varnosti udeležencev vzgoje in izobraževanja« dejansko razumemo v smislu večje, intenzivirane nevarnosti za javni interes kot v primeru »nujnosti za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja«, bo morala odgovoriti praksa. Inšpektor bo moral najkasneje ob izdaji pisne odločbe utemeljiti svojo ustno odločitev z obrazložitvijo nujnosti ustnega ukrepanja zaradi zagotovitev varnosti udeležencev vzgoje in izobraževanja. Opisati bo moral, katera prezentna, dejanska (ne hipotetična) nevarnost je pretila udeležencem vzgoje in izobraževanja, zaradi katere bi bilo v nasprotju z javnim interesom, če bi ukrepanje odložil do izdaje pisne odločbe.

23.7 Analiza petega odstavka

Med začasno prepovedjo opravljanja dela ima delavec pravico do nadomestila plače v višini polovice njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih pred začasno prepovedjo opravljanja dela v skladu s tem členom.

Določba sledi ureditvi pravice do nadomestila v primeru prepovedi opravljanja dela po določbah ZDR-1.⁴⁰⁶ Sledeč sodni praksi pa bi v primeru, ko bi zaposleni s tožbo uspel in bi bila odpoved pogodbe o zaposlitvi prepoznana kot nezakonita, odločitev o prepovedi opravljanja dela sicer obstala in sodišče vanjo ne bi posegalo, bi pa zaposlenemu v takšnem primeru pripadlo nadomestilo plače v višini, ki bi mu pripadala, če bi delal. V času prepovedi opravljanja dela namreč delavec v teh primerih ne dela iz razlogov na strani delodajalca.⁴⁰⁷

23.8 Povzetek in sklep

Odločitev zakonodajalca za spremembo določbe iz ZSoll o suspenzu pogodbe o zaposlitvi v urejanje začasne prepovedi dela je bila potrebna, saj delovnopravni institut suspenza pogodbe o zaposlitvi ni namenjen situacijam, na katere je bil naslovljen. Morda pa je zakonodajalec spregledal omejenost situacij, v katerih sme po delovnopravnih predpisih prepoved opravljanja dela odrediti delodajalec, saj so ti primeri res izjemni in praviloma pogojeni s postopkom odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

Zakonodajalec bi lahko bil bolj pozoren tudi na konsistentnost vsebine z že znanimi pravnimi standardi in opredelitvami. Tako bi pri presoji o verjetnosti, da je določena oseba zagrešila določeno prepovedano ravnanje, lahko obdržal sklic na dokazne standarde iz kazenskega procesnega prava, še posebej v primerih, ko bi imelo prepovedano

⁴⁰⁶ Prim. sedmi odstavek 89. člena in tretji odstavek 110. člena ZDR-1.

⁴⁰⁷ Prim. sodbo in sklep VDSS Pdp 152/2019 z dne 20. 6. 2019.

ravnanje znake kaznivega dejanja. Nenazadnje je sklic na dokazne standarde iz kazenskega procesnega prava ustaljen tudi v ZIN.

Prav tako bi zakonodajalec zaradi pravne varnosti naslovnikov na eni strani in preglednosti dela inšpektorjev na drugi strani, vključno z minimizacijo tveganja za arbitrarnost presoje, lahko vsebinsko definiral pojme, ki jih uporablja ZSoli-1 in nimajo ali pa nimajo enotne definicije v pravu – kot na primer pojma »fizično nasilje« ali »spolna zloraba«.

Na koncu ne moremo mimo zaključka, da se je zakonodajalec v določenem delu morda preveč omejil, na primer z določitvijo kroga naslovnikom odločitve o začasni prepovedi opravljanja dela na »zaposlene«, kot tudi s potrebo, da se prepovedana ravnanja ugotovijo v nadzornem postopku (in ne morda zaznajo pri opravljanju nadzora in gre za nujne ukrepe v javnem interesu), posledično pa bo cilj določbe izveden v manjši meri.

Ali bodo določbe 23. člena ZSoli-1 dejansko zaživele v praksi, je v največji meri pravzaprav odvisno od zavezancev v inšpekcijskem postopku – ali bodo ti uporabili možnost, ki jim jo dajejo delovnopravni predpisi (kadar jo dajejo) in sami zaposlenemu odredili prepoved opravljanja dela, posledično pa odločanje inšpektorja o tem ukrepu niti ne bo potrebno.

24. člen (predlogi inšpektorja)

(1) Inšpektor zavezancu ali drugim organom, ki so pristojni za odločanje ali sprejemanje ukrepov v posameznih zadevah, poda predloge za odpravo, preprečitev nepravilnosti ali za vzpostavitev zakonitega delovanja zavezanca:

1. ministrstvu, pristojnemu za vzgojo in izobraževanje, predlaga izbris zavezanca iz razvida izvajalcev javnoveljavnih programov vzgoje in izobraževanja ali iz registra varuhov predšolskih otrok;
2. pristojnemu organu zavezanca predlaga razveljavitev aktov ali sklepov organov zavezanca ali njihovega dela, če so v nasprotju s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
3. pristojnemu organu zavezanca predlaga postopek priprave, spremembo, sprejetje splošnih aktov zavezanca, katerih sprejetje je v pristojnosti tega organa;
4. pristojnemu organu zavezanca predlaga vnovično glasovanje o vsebinah, če jih je sprejel organ, ki ni bil konstituiran v skladu z zakonom ali ustanovitvenim aktom, ali niso bile sprejete s predpisno večino glasov članov organa;
5. pristojnemu organu zavezanca predlaga spremljanje dela odgovorne osebe zavezanca, če ta ni odpravil nepravilnosti in pomanjkljivosti pri izvrševanju svojih pristojnosti, ki so bile ugotovljene v inšpekcijskem nadzoru.

(2) Inšpektor zavezancu ali drugemu organu lahko predlaga tudi druge predloge, če oceni, da lahko pripomorejo k večji skladnosti organizacije in izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja:

1. zavezancu predlaga seznanitev strokovnih delavcev ali organov zavezanca z ugotovljenimi kršitvami v inšpekcijskem nadzoru;
2. zavezancu predlaga upoštevanje ugotovitev inšpekcijskega nadzora v zvezi z delom strokovnega delavca pri utemeljitvi ocene delovne uspešnosti za napredovanje v strokovne nazive;
3. zavezancu predlaga dodatno spremljanje dela strokovnega delavca ali strokovnih delavcev ali dodatno izobraževanje strokovnega delavca ali strokovnih delavcev;
4. zavezancu predlaga razrešitev pomočnika ravnatelja, vodje enote oziroma podružnice;
5. pristojnemu organu predlaga razrešitev odgovorne osebe zavezanca, če ugotovi, da so podani razlogi za razrešitev v skladu z zakonom, ki ureja organizacijo in financiranje vzgoje in izobraževanja;
6. zavezancu ali drugemu organu predlaga dejanja, opustitev dejanj ali sprejetje internega akta, s katerim bo zagotovljeno izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti, dejavnosti predšolske vzgoje ali dejavnosti varstva predšolskih otrok skladno s predpisi, ki urejajo področje vzgoje in izobraževanja in dejavnost varstva predšolskih otrok;
7. zavezancu ali pristojnemu organu predlaga preventivne ukrepe.

(3) *Predloge poda inšpektor na zapisnik ali z dopisom. Organe, ki jim poda predloge za sprejem ukrepov, inšpektor seznani z ugotovitvami inšpekcijskega nadzora in jih pozove, da se do predloga opredelijo v roku, ki ga določi inšpektor.*

Komentar (Jadranka Zupanc, Ana Dovžan Troha, Maja Kamin):

24.1 Pravna narava predlogov inšpektorja

Ta člen je kombinacija prejšnje ureditve po ZSoli,⁴⁰⁸ iz tega zakona nastajajočih dilem glede vrste akta o določenem ukrepu ter ZIN in ZUP. Zato z ZSoli-1 natančneje definira ne le vsebino, ampak tudi formo ukrepa.⁴⁰⁹ Po formi gre namreč za ukrepe, ki so urejeni kot (1a) ureditvena upravna odločba, (1b) prepovedne upravne odločbe, (2) prekrškovne odločbe in (3) druge akte oziroma ukrepe (npr. predlogi drugim pristojnim organom).⁴¹⁰ Forma ukrepa je namreč zelo pomembna za določene pravne ali druge učinke, pri čemer včasih določi njegovo pravno naravo, včasih pa jo tudi zamegli oziroma ob nejasnosti odpira ključna vprašanja o učinkovanju. Seveda mora forma podpirati vsebino in ne obratno, toda njenega pomena ni moč spregledati ravno v sporih o pravni naravi določenih aktov.

ZIN v 32. členu⁴¹¹ našteva različne vrste ukrepov, pri čemer dejansko gre za mešanico vsebin, ki deloma formalno pripadajo upravnemu odločanju, delno pa prekrškovnemu, ob tem vzporedno ureja tudi dolžnost naznanitve zaznanega kaznivega dejanja ter v četrty točki prvega odstavka uredi tudi podajo predloga pristojnemu organu za sprejem posameznih ukrepov. ZIN sicer določa več ukrepov (glej VII. poglavje, 32.–36. člen) tudi v razmerju do drugih oseb ali institucij, kjer pa mestoma ni jasno, kdaj gre za kako formo akta. Zato kaže poudariti, da so zlasti ureditvena odločba, ukrepi za varstvo tretjih oseb in posebni ukrepi (npr. prepoved, zaseg, zapečatenje, prepoved dobave in dela) izdani v obliki upravne odločbe. Nadalje se prekrškovne sankcije odredi po ZP-1 s prekrškovno odločbo, medtem ko se predlogi, odstopi (npr. ovadba za kaznivo dejanje po 145. členu ZKP), odgovori na vprašanja, obvestila in drugi preventivni ukrepi (33. člen ZIN, 5. in 24. člen ZSoli-1) realizirajo v obliko dopisa.

24.2 Predlogi inšpektorja po ZSoli

Predlogi inšpektorja so bili v ZSoli urejeni v 14.b členu. Sama določba je bila tehnično urejena v enajstih točkah člena. Pregled vsebine določb pokaže, da so bile točke 9–11 tehnične točke, ki so se dejansko podvajale iz drugih zakonov (npr. ZIN ali ZUP) oziroma jih formalno urejajo. Nomotehnično je namreč bilo nepotrebno poudarjati, da se predlaga tudi druge ukrepe, za kar ima inšpektor pooblastilo v posameznem zakonu, npr. da odstopi za-devo drugemu pristojnemu organu oziroma da naznani kaznivo dejanje. V tem okviru se je

⁴⁰⁸ Glej zlasti 14b. člen ZSoli o predlogih inšpektorja pristojnim organom.

⁴⁰⁹ Kot sicer izhaja že iz rimskega prava: »*Forma dat esse rei.*« Več v Kovač in Jerovšek, 2023, str. 36 in povezane.

⁴¹⁰ Glej tudi komentar k 20. členu tega zakona o vrstah odločb.

⁴¹¹ Glej tudi Remic v Kovač (ur.), 2024, komentar k 32. členu ZIN.

tako zmeraj lahko pojavljalo vprašanje, na podlagi katerih določb se odloča, ali temeljnih določb splošnih aktov ali po posameznih specialnih določbah (npr. ne glede na to, ali je sum kaznivega dejanja bil zaznan že ob prijavi ali pa se je ugotovil pozneje v okviru nadzora, se policijo obvešča na podlagi kazenske zakonodaje). Te določbe tako niso predstavljale dodane vrednosti pri delovanju šolske inšpekcije, še več, lahko so predstavljale dilemo o uporabnosti oziroma pod-/nadrednosti posameznih določb posameznih zakonov.

Določbe 1–5 točke zadevnega člena ZSoli so neposredno posegale v okvir delovnih razmerij, saj so se praviloma nanašale na predloge o izvedbi posameznih ukrepov v okviru domnevnih kršitev delovnopravne zakonodaje, katere pa so v (izključni) pristojnosti samega delodajalca. V praksi se je največkrat izkazalo, da do realizacije posameznega predloga ni prišlo, saj se je delodajalec odločil, da v tem delu ne bo sledil predlogu inšpektorja.⁴¹²

Tako so bile zgolj določbe 6–8 točke smotrno uporabljene z namenom ureditve posameznih zakonskih nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti, ki pa so v pristojnosti oziroma zmožnosti sprememb drugih organov. Omenjene ugotovitve tako nakazujejo, da je potreba po spremembi omenjenih določb v ZSoli-1 bila nujna, predvsem z vidika uporabnosti in samega namena zakona in predmetnih predlogov.

24.3 Razlaga člena po odstavkih

Ta določba, kot je bilo že predhodno ugotovljeno in obrazloženo, dejansko ni novost. Z vidika namena in zagotavljanja največje učinkovitosti jo nov zakon v okviru inšpekcijskih ukrepov ohranja kot možnost, ki jo lahko inšpektor uporabi v odnosu do zavezanca ali drugim organom, ki so pristojni za odločanje ali sprejemanje ukrepov v posameznih zadevah. Inšpektor podaja omenjene predloge izključno v okviru izvajanja inšpekcijskega nadzora in ne tudi v okviru systemskega pregleda.⁴¹³ Vsebinsko pa je določba nekoliko spremenjena in dopolnjena z novimi predlogi. Po pregledu določb je ugotovljeno, da so predlogi, ki jih podaja inšpektor, dejansko dveh vrst. Tako prvi odstavek ureja ureditvene predloge, drugi pa so vsebinsko bolj preventivni predlogi.

V prvem odstavku tega člena so navedeni predlogi, ki jih je inšpektor dolžan podati v dveh primerih: a) ko ugotovi kršitve, katerih odprava je odvisna tudi od drugih organov in ne samo od zavezanca (npr. ministrstvu, pristojnem za vzgojo in izobraževanje, predlaga izbris zavezanca iz razvida izvajalcev javnoveljavnih programov vzgoje in izobraževanja ali iz registra varuhov predšolskih otrok) in b) ko ugotovi kršitve, katerih odprava ni v

⁴¹² Domnev razlogov za takšno odločitev je lahko več, največkrat pa ravnatelji poudarjajo, da so delovnopравни ukrepi nepriljubljeni iz razloga postopkov imenovanja ravnatelja, kjer so delavci v (privilegiranem) položaju, ko odločajo o imenovanju (novega) ravnatelja. Drug razlog pa je bil tudi v starejših določbah ZOFVI, ko je kot drugostopenjski organ v delovnopravnih sporih določal Svet zavoda, kjer imajo delavci večino glasov. Tako so praviloma na drugi stopnji ukrep ravnatelja razveljavili. ZOFVI z novelo iz leta 2025 je omenjeno določbo spremenil, tako da je nadzorstveni organ postalo sodišče.

⁴¹³ Glej razlago komentarja k 14. členu tega zakona. Glej tudi razlago komentarja k 32. členu zakona, ki ureja skupno poročilo systemskega pregleda in posredno ureja tudi podajo »predlogov« oziroma ugotovitev MVI.

njegovi pristojnosti, ampak v pristojnosti drugega organa (pristojnemu organu zavezanca predlaga vnovično glasovanje o vsebinah, če jih je sprejel organ, ki ni bil konstituiran v skladu z zakonom ali ustanovitvenim aktom, ali niso bile sprejete s predpisno večino glasov članov organa, če gre za svet zavoda). Ob tem je treba poudariti, da gre v posameznih primerih lahko za vzporeden ukrep, ko sicer inšpektor ima možnost izreči tudi posamezni (prepovedni) ukrep, pa ve, da je za uspešno realizacijo ukrepa potrebna še aktivnost drugega organa (npr. kot je predhodno navedeno pod točko a). V določenih primerih pa inšpektor niti nima možnosti izreka upravnega ukrepa (npr. odreditev vnovičnega glasovanja ali razveljavitev sklepov za svet zavoda), je pa na podlagi omenjenih določb vseeno zavezan k podaji predloga.

V okviru prvega odstavka je potrebno izpostaviti peto točko, kjer se predlaga pristojnemu organu zavezanca spremljanje dela odgovorne osebe zavezanca, pri čemer je omenjen predlog posledica neizvršitve ukrepa inšpektorja. Gre za vzporedno zagotavljanje vzpostavitve zakonitega dela in odzivnost odgovorne osebe, katere delo pa nadzira tudi organ upravljanja znotraj samega zavoda in ima tudi druge ukrepe (in interes) za zagotovitev zakonitega dela. Pri tem se posebej poudarja, da je podaja vseh omenjenih predlogov potrebna za odpravo nepravilnosti oziroma za vzpostavitev zakonitega delovanja zavezanca. Iz določb in predhodne razlage je razvidno, da se omenjeni predlogi lahko v posameznih primerih podajo pristojnemu ministrstvu ali organu pri zavezancu (npr. svet zavoda, učiteljski zbor), ki imajo pooblastila in dolžnosti, da ugotovljeno nepravilnost s strani inšpektorja odpravijo oziroma uredijo z namenom zagotavljanja zakonitega stanja pri delovanju zavezanca.

Drugi odstavek ureja predloge, ki jih inšpektor lahko poda, če oceni, da lahko pripomorejo k večji skladnosti organizacije in delovanja zavezanca s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja. Gre za predloge, ki so namenjeni razvoju sistema vzgoje in izobraževanja ter bi jih lahko posredno razumeli tudi v kontekstu učinkovite javne uprave ali posrednih preventivnih ukrepov inšpektorjev.⁴¹⁴

Tretji odstavek določa, da v kolikor je postopek inšpekcijskega nadzora voden pri zavezancu, se posamezne predloge poda na zapisnik.⁴¹⁵ Če pa se postopek vodi le na podlagi dokumentacije (če je nadzor izveden v skladu s četrtem ali petim odstavkom 14. člena),⁴¹⁶ pri katerem se piše informativni zapisnik, se morebitne predloge po izjasnitvi zavezanca na informativni zapisnik poda z dopisom zavezancu ali drugemu organu. Če se predloge podaja drugim organom, ki so pristojni za odločanje ali sprejemanje ukrepov v posameznih zadevah, se jih tudi seznani z ugotovitvami inšpekcijskega nadzora in se jih pozove, da se do predloga opredelijo v roku, ki ga določi inšpektor.⁴¹⁷

⁴¹⁴ Delno povzeto po 33. členu ZIN kot tudi posreden vpliv z namenom upravne zanke zavezancu oziroma drugim institucijam za zagotavljanje kakovosti delovanja sistemov VIZ. Enako kot skupna poročila sistemskih pregledov, glej več v komentarju k 32. členu ZSolI-1.

⁴¹⁵ V skladu s tretjim odstavkom 19. člena ZSolI-1. Glej več tudi v komentarju k temu členu.

⁴¹⁶ Glej več v komentarju k 14. členu ZSolI-1.

⁴¹⁷ O določitvi in pomenu rokov glej več v Kovač in Jerovšek, 2023.

25. člen (vročitev odločbe)

(1) *Odločba se vroči odgovorni osebi zavezanca, pri katerem so bile ugotovljene kršitve, in delavcu, ki mu je bil izrečen ukrep začasne prepovedi opravljanja dela v skladu s 23. členom tega zakona.*

(2) *Prejšnji odstavek se uporablja tudi za varuhe predšolskih otrok na domu.*

Komentar (Grega Rudolf, Erik Kerševan):

25.1 Uvodna umestitev ter namen določbe

V okviru zakonskega urejanja procesnih vprašanj v šolskem inšpekcijskem nadzoru ima določba 25. člena ZSoli-1 poseben pomen, saj ureja eno ključnih faz upravnega postopka, tj. vročanje odločbe. Gre za določbo, ki ureja, komu mora biti odločba šolske inšpekcije vročena, da lahko povzroči nastanek pravnih učinkov. V določbi so posebej izpostavljeni naslednji naslovniki vročitve: (i) odgovorna oseba zavezanca; (ii) delavec, zoper katerega je bil izrečen ukrep po 23. členu zakona (glej komentar k 23. členu tega zakona) ter (iii) varuh predšolskih otrok na domu. S to določbo člen vzpostavlja procesni okvir, ki določa pogoje za pravno veljavnost in učinkovanje odločbe v razmerju do naslovnika.

Institut vročanja v doktrini upravnega procesnega prava predstavlja konstitutivno procesno dejanje, ki omogoča prehod upravnega akta iz sfere abstraktne normativnosti v konkretno pravno realnost naslovnika. Gre za eno izmed temeljnih faz upravnega postopka, saj vročanje zagotavlja formalizirano in dokazljivo obliko seznanitve naslovnika z vsebino akta, katerega pravni učinki so neločljivo vezani na trenutek vročitve.⁴¹⁸ Temeljni namen vročitve ni spoštovanje forme kot take, temveč vzpostavitev zanesljivega in pravno preverljivega trenutka, od katerega dalje lahko nastopijo ključne pravne posledice, zlasti tek pritožbenih rokov, izvršljivost, dokončnost in pravnomočnost odločbe.

Vročitev tako deluje kot procesni katalizator pravnih učinkov; predstavlja ne samo obvestilno, temveč tudi konstitutivno procesno dejanje za začetek učinkovanja upravnega akta v razmerju do stranke in organa. Dokler odločba ni pravilno vročena, pravno ne učinkuje navzven in ostaja interni akt, ki ga organ lahko brez posebnega formalnega postopka spremeni ali umakne. Šele pravilna vročitev ji podeli zavezujočo pravno naravo.⁴¹⁹ Ta konceptualna zasnova pridobi še posebej pomembno razsežnost v inšpekcijskih postopkih, kjer odločbe pogosto vključujejo ureditvene ukrepe z neposrednimi posledicami za organizacijo in izvajanje vzgojno-izobraževalnega procesa. V takšnem kontekstu

⁴¹⁸ Več o tem v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga, v komentarju k 83. členu ZUP, prim. Kerševan in Androjna, 2018, str. 183–195.

⁴¹⁹ Več Kerševan in Androjna, 2018, str. 183–184.

pravilno in učinkovito vročanje ni zgolj tehnična zahteva, temveč nujen pogoj za zagotavljanje pravne varnosti vseh vpletenih subjektov.

Za veljavno vročitev morajo biti izpolnjene vsebinske in formalne zahteve: odločba mora biti vročena pravilnemu naslovniku na način, ki omogoča zanesljivo in preverljivo seznanitev z njeno vsebino, ter z ustreznim dokazilom o izvedbi vročitve.⁴²⁰ Čeprav je najpogostejša oblika izkaza vročitve vročilnica, ta ne predstavlja absolutnega (nespornega) dokaza o izvedeni vročitvi. Če je vročitev sporna ali ni bila ustrezno dokumentirana, se dejstva o njenem poteku in trenutku izvedbe ugotavljajo tako, da se lahko za dokaz izvedene vročitve upoštevajo tudi druga dopustna dokazna sredstva (npr. potrdilo o elektronski dostavi dokumenta, zapisnik o osebni izročitvi dokumenta, izjava priče o potrditvi vročanja, izjava stranke o prejemu dokumenta).⁴²¹ Vročilnica ima torej naravo privilegirane, a izpodbojnega dokaza, ki sam po sebi ne izključuje presoje o pravilnosti vročitve na podlagi drugih relevantnih okoliščin.

Z vidika šolskega inšpekcijskega postopka 25. člen torej ne ureja le vprašanja naslovnikov vročitve, temveč vzpostavlja procesno infrastrukturo za pravno veljavno in učinkovito izvrševanje inšpekcijskih odločb (več o tem tudi v komentarju k 27. členu tega zakona).

Določba o vročanju inšpekcijske odločbe ne predstavlja novosti v zakonu, saj je bila vsebinsko prisotna že v 20. členu prejšnjega ZSoli. Kljub temu nova ureditev v 25. členu ZSoli-1 prinaša pomembno spremembo v normativni formulaciji člena, saj na bolj jasn in sistematičen način določa, kdo so naslovniki vročitve. Medtem ko je prejšnja ureditev uporabljala funkcijsko vezane izraze, kot so ravnatelj, vodja enote, odgovorna oseba, ter hkrati razširila krog naslovnikov še na ustanovitelja, kadar je bil ta odgovoren za odpravo kršitev, nova ureditev pristopa k določitvi subjektov vročanja precej abstraktneje.

Z vidika pravne jasnosti in predvidljivosti je pomembno poudariti, da nova določba ne zmanjšuje obsega subjektov vročitve, temveč ga natančneje definira in konceptualno utrjuje. Izostanek izrecne omembe ustanovitelja v 25. členu nakazuje na spremenjen normativni pristop k razmejitvi odgovornosti zavezanca za odpravo ugotovljenih kršitev. Po novi ureditvi je ta tako v celoti vezana na zavezanca kot nosilca zakonskih obveznosti, medtem ko ustanovitelj ni več naslovnik odločbe. Z omenjeno razmejitvijo se vzpostavlja jasna ločnica med neposrednim naslovnikom inšpekcijskega ukrepa ter širšim institucionalnim okvirom, ki skrbi za zakonitost delovanja vzgojno-izobraževalnih zavodov. Nova ureditev s tem sledi cilju večje poenotenosti in sistemske konsistentnosti, obenem pa pravič v drugem odstavku izrecno omenja tudi varuhe predšolskih otrok kot nosilce vro-

⁴²⁰ O vročanju glej podrobneje 83.–98. člen ZUP in pripadajoče komentarje v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga. ZIN v tem delu nima posebnih pravil, prim. Kovač (ur.), 2024.

⁴²¹ Prim. sklep VSRS I Up 187/2022 z dne 9. 11. 2022 in sodbi UPRS II U 372/2015 z dne 15. 3. 2017 in I U 457/2017-10 z dne 18. 8. 2018.

čitve, kar je zlasti pomembno z vidika njihovega vse bolj razširjenega in normativno prepoznanega položaja v sistemu predšolske vzgoje.⁴²²

25.2 Problemska razlaga člena

Prvi odstavek tega člena določa, da se odločba o izvedenem inšpekcijskem nadzoru vroči odgovorni osebi zavezanca, pri katerem so bile ugotovljene kršitve, in delavcu, zoper katerega je bil izrečen ukrep začasne prepovedi opravljanja dela v skladu s 23. členom tega zakona. Na prvi pogled gre za razmeroma jasno procesno določbo, ki opredeljuje dva konkretna naslovnika vročitve, vendar se v praksi pri njenem izvrševanju lahko pojavijo pomembna vprašanja glede razlage pojma »odgovorna oseba«, razmerja do pravne osebe zavezanca kot take in značilnosti položaja delavca kot neposrednega naslovnika odločbe v primeru neposrednih ukrepov zoper njega.⁴²³

Pojem zavezanec je v ZSoll-1 opredeljen v 2. členu in zajema širok krog subjektov, ki izvajajo dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Mednje sodijo vrtci, osnovne šole, glasbene šole, nižje in srednje poklicne šole, srednje tehniške in strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole, zavodi za vzgojo in izobraževanje in usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, domovi za učence in dijaški domovi, organizacije za izobraževanje odraslih, zasebniki, ki izobražujejo po javnoveljavnih programih in programih s pridobljeno javno veljavnostjo, ter fizične osebe zasebnega prava, ki izvajajo dejavnost varstva predšolskih otrok. Gre torej za raznolik spekter subjektov, ki se po svoji pravni naravi lahko raztezajo od javnopravnih oseb do pravnih oseb zasebnega prava (več o tem tudi komentar k 2. členu).

V tem okviru zakon določa, da se odločba vroči odgovorni osebi zavezanca, ne pa neposredno zavezancu kot pravni osebi oziroma njenemu zakonitemu zastopniku. To dikcijo je treba razlagati funkcionalno in teleološko, ob upoštevanju osnovne procesne funkcije vročitve, torej zagotovitve, da se oseba, ki je pristojna in zavezana k izvršitvi odločbe, z njeno vsebino seznani na zanesljiv in pravno dokazljiv način. V organizacijskem okviru večine subjektov iz 2. člena (zlasti javnih zavodov) je odgovorna oseba funkcijsko identična zakonitemu zastopniku, torej npr. ravnatelju javnega zavoda, ki ima po ZOFVI⁴²⁴ ter

⁴²² Vloga varuhov predšolskih otrok na domu je v sistemu predšolske vzgoje v številnih raziskavah prepoznana kot vse pomembnejša, a hkrati pogosto normativno in institucionalno podcenjena. Empirične analize kažejo, da se kakovost varstva na domu med izvajalci močno razlikuje, pri čemer pogosto primanjkuje strukturirane podpore, systemskega nadzora in profesionalnega razvoja, kar lahko vpliva na procesno kakovost oskrbe in razvoja otrok. Kljub temu pa avtorji opozarjajo, da varstvo na domu pomembno dopolnjuje institucionalne oblike vzgoje in odraža potrebe sodobnih družin po bolj prilagodljivih oblikah oskrbe, kar še dodatno potrjuje potrebo po njihovi ustrezni vključitvi v pravne in nadzorne mehanizme predšolskega sistema. Prim. Vandenbroeck, Slot in Hulpia, 2021, Blaxland in Adamson, 2017, Lemay, Bigras in Bouchard, 2016.

⁴²³ To velja že terminološko, saj se v upravnem postopku ne pojavlja termin dogovorne osebe, ampak zastopnika (zavezane stranke), medtem ko je zadevni izraz značilen za prekrškovne postopke. Zakonodajalec nedosledno uporablja te termine tudi v ZIN. Odgovorno osebo je torej treba razumeti v smislu ZUP pretežno kot zakonitega zastopnika.

⁴²⁴ Glej 49. člen ZOFVI, po katerem je ravnatelj pedagoški vodja in poslovodni organ javnega vrtca oziroma šole. Med drugim je odgovoren za uresničevanje pravic otrok ter pravic in dolžnosti učencev, dijakov, študentov višje šole in odraslih, za zakonitost dela ter za izvrševanje odločb državnih organov. Poleg tega načrtuje, organizira in vodi delo vrtca oziroma šole. Prim. Devjak, 2012, ter Vrošnik in Muha, 2000.

ustanovitvenih aktih odgovornost za zakonitost dela javnega zavoda kot tudi za zastopanje zavoda navzven.

Iz tega izhaja, da je pojem odgovorna oseba zavezanca normativno uporabljen kot sopomenka za tisto osebo, ki v imenu zavezanca odgovarja za odpravo nepravilnosti in ki ima pooblastila za sprejem naloženih ukrepov z odločbo šolskega inšpektorja. Čeprav bi zakon lahko enostavno uporabil standardni termin zakoniti zastopnik, uporaba širšega izraza »odgovorna oseba« omogoča vključitev različnih funkcijskih položajev, zlasti v primerih, ko zavezanec ne bi bil pravna oseba (npr. varuh predšolskih otrok kot fizična oseba). S tem zakonodajalec omogoča širšo aplikativnost določbe brez potrebe po nadaljnji konkretizaciji v vsakem posameznem primeru.

Teoretično pa se s tem odpira tudi vprašanje, ali gre v primeru vročitve pravni osebi za vročitev preko njenega zakonitega zastopnika (v smislu četrtega odstavka 88. člena ZUP) ali pa gre za vročitev določeni fizični osebi kot subjektu, ki nosi lastno odgovornost. Čeprav ZUP določa, da se vročitev pravni osebi opravi prek njenega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, je pojem »odgovorna oseba« v kontekstu ZSoli-1 uporabljen kot funkcionalna oznaka za posameznika, ki je v notranji organizacijski strukturi zavezanca dejansko odgovoren za izvršitev obveznosti iz odločbe, ne glede na to, da procesni naslovnik ostaja pravna oseba kot taka (tj. recimo javni zavod). Takšna razlaga pojma odgovorne osebe se torej zdi skladna z namenom določbe, ki je prvenstveno usmerjena v zagotavljanje učinkovite izvršljivosti inšpekcijskih ukrepov, ne pa v spremembo ustaljene ureditve nosilcev odgovornosti znotraj organizacijske strukture zavezanca. To pomeni, da je posebnost ZSoli-1 v primerjavi z ZUP le v tem, da se po ZUP pravni osebi vroča neposredno na njen naslov in pošiljko prevzame kdorkoli je pooblaščen pri tej pravni osebi za prevzem, medtem ko se po ZSoli-1 vroča npr. ravnatelju za šolo.

V praksi šolskega inšpekcijskega nadzora se pomen izraza »odgovorna oseba zavezanca« dodatno razpre v odvisnosti od pravne oblike zavezanca. Če gre za fizično osebo, ki samostojno opravlja registrirano dejavnost (npr. zasebnik, ki izvaja predšolsko varstvo ali individualno izobraževanje), ni dvoma, da nastopa v vlogi tako zavezanca kot njegove odgovorne osebe. Vročitev odločbe se v takem primeru opravi neposredno tej osebi kot nosilcu dejavnosti, a z učinkom za institucijo. Bolj kompleksna je situacija pri zasebnih pravnih osebah, zlasti kadar gre za subjekte z razvejano notranjo organizacijo ali več dejavnostmi. V teh primerih pojma odgovorne osebe ne gre nujno enačiti zgolj z zakonitim zastopnikom družbe v smislu osebe, ki je vpisana v sodni register, temveč ga je treba razumeti funkcionalno, tj. kot osebo, ki je dejansko odgovorna za izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti, v kateri je bila ugotovljena kršitev. Tak pristop se zdi skladen z namenom določbe, da odločba doseže tistega posameznika, ki ima realno pristojnost in dolžnost za odpravo ugotovljenih neskladnosti v okviru konkretne (vzgojno-izobraževalne) dejavnosti, toda na ravni nosilca dejavnosti.

Druga situacija, ki jo izrecno ureja prvi odstavek tega člena, je vročanje odločbe delavcu, zoper katerega je bil izrečen ukrep začasne prepovedi opravljanja dela v skladu s 23. členom. Gre za primer, ko je posameznik neposredni naslovnik izrečenega ukrepa in kot tak mora biti z odločbo formalno in dokazljivo seznanjen, saj ta neposredno posega v njegov pravni položaj (več o tem v komentarju k 23. členu). Vročitev zgolj delodajalcu bi bila z vidika pravne varnosti neustrezna, saj bi delavcu kot neposrednemu naslovniku ukrepa lahko onemogočila dejansko seznanitev z razlogi izrečenega ukrepa ter posledično onemogočila možnost odziva in uporabe pravnih sredstev. Rok za pritožbo v primeru vročanja neposredno delavcu tako začne teči šele z dokazljivo vročitvijo odločbe delavcu, neodvisno od morebitne vročitve delodajalcu.

Odločba pa se praviloma ne vroča pobudniku postopka oziroma prijavitelju, saj ta v skladu z 12. členom ZSoll-1 ne nastopa kot stranka postopka. Vročitev odločbe tudi prijavitelju pa bi bila vseeno zahtevana v primerih, ko bi posameznik izkazal pravnovarstveno upravičenje za priznanje položaja stranskega udeleženca v postopku inšpekcijskega nadzora v skladu z drugim odstavkom 43. člena ZUP, torej v primerih, ko bi odločba neposredno posegala v njegov pravni položaj.⁴²⁵

V tem kontekstu je treba poudariti, da prvi odstavek 25. člena ZSoll-1 sicer določa nekatere posebne naslovnike vročitve, vendar teh ni mogoče razumeti kot izčrpno določenih v smislu izključitve drugih procesnih udeležencev iz kroga prejemnikov odločbe. V skladu s splošnimi pravili ZUP je organ dolžan odločbo vročiti vsaki stranki postopka, vključno s tistimi osebami, ki jim je bil priznan položaj stranskega udeleženca v skladu z drugim odstavkom 43. člena ZUP. Nadalje 229. člen ZUP predvideva možnost naknadne vročitve odločbe osebi, ki bi morala sodelovati kot stranski udeleženec, pa ji odločba ni bila vročena, če iz okoliščin izhaja, da z izdajo odločbe ni bila seznanjena. Omenjena ureditev potrjuje, da vročitev ne opravlja le informativne vloge, temveč predstavlja konstitutivno procesno dejanje, ki je ključno za uresničevanje načela zaslišanja stranke in učinkovitega pravnega varstva.⁴²⁶ Opozoriti gre tudi, da četrti odstavek 23. člena omogoča izdajo ustne odločbe v nujnih primerih (glej komentar k četrtemu odstavku 23. člena ZSoll-1), kar lahko vpliva na vprašanja dokazljivosti vročitve. V tem primeru zakon določa, da organ poleg ustne začasne prepovedi dela izda tudi pisno odločbo, in sicer najpozneje v petih dneh od izreka prepovedi, vročitev te pisne odločbe pa se opravi skladno s standardnimi pravili vročanja po 83. do 98. členu ZUP, kajti šele vročena pisna odločba odpira možnost pravnega izpodbijanja izrečenega ukrepa in začetek teka rokov (npr. za vložitev pritožbe).

Pomembno je poudariti, da delavec, ki mu je bil izrečen ukrep začasne prepovedi opravljanja dela, formalnoppravno ne nastopa kot stranka v inšpekcijskem postopku. Ta položaj je namreč v skladu z 12. členom ZSoll-1 rezerviran zgolj za zavezanca. Kljub

⁴²⁵ Prim. sodbo UPRS II U 51/2020-12 z dne 5. 10. 2022. Glej tudi komentar k 12. členu tega zakona.

⁴²⁶ Več o tem tudi v komentarjih k 9., 13. 43., 229. členu ZUP v Kovač in Kerševan (ur.), 2022.

navedenemu pa zakon s posebnim določilom vročanja tudi delavcu, zoper katerega je bil ukrep izrečen, priznava njegovo samostojno procesno legitimacijo v obsegu, v katerem odločba šolskega inšpektorata posega v njegov pravni položaj.

Takšna ureditev nosi večplastne pravne posledice, ki se razlikujejo torej glede na položaj posameznega naslovnika odločbe. Za odgovorno osebo zavezanca vročitev pomeni začetek teka pritožbenega roka po 26. členu ZSoli-1 ter sproži obveznosti, določene v 27. členu zakona, zlasti glede izvršitve odločbe in obveščanja o sprejetih ukrepih. V primeru delavca pa je vročitev procesna predpostavka za dostop do pravnega sredstva, ki varuje njegov pravni položaj v razmerju do izrečenega ukrepa.

Drugi odstavek 25. člena ZSoli-1 določa, da se odločba šolskega inšpektorja vroči tudi varuhu predšolskih otrok na domu, kadar se odločba nanaša na njegovo ravnanje oziroma kadar je bil naslovnik ukrepa inšpekcijskega nadzora. Gre za pomembno normativno dopolnitev zakona, s katero zakonodajalec potrjuje, da je tudi ta skupina izvajalcev vzgojno-varstvene dejavnosti vključena v formalni nadzorni režim šolske inšpekcije. Gre za neposredno posledico razširitve pristojnosti šolske inšpekcije po 2. členu ZSoli-1, kjer je zakonodajalec upošteval dejstvo, da se dejavnost predšolskega varstva danes ne izvaja več izključno v okviru institucionaliziranih oblik (javni ali zasebni vrtci), temveč tudi v alternativnih okoljih, zlasti v obliki varstva otrok na domu. S tem se krepi načelo enotnih standardov zakonitosti in varnosti izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti ne glede na pravnoorganizacijsko obliko izvajalca.

Termin »varuh predšolskih otrok na domu« je bil v slovenski pravni red uveden z novelo ZVrt-G v letu 2021, ki zlasti v 24.a členu določa pogoje za opravljanje dejavnosti ter postavlja temelje za nadzor nad njenim izvajanjem. Varuh je fizična oseba, ki v okviru registrirane samostojne dejavnosti izvaja varstvo predšolskih otrok v svojem domačem okolju. Čeprav varuh na domu ne izvaja javnoveljavnega programa predšolske vzgoje, zakonodajalec njegovo dejavnost normativno umešča v sistem predšolskega varstva. V skladu s 24.a členom ZVrt mora varuh izpolnjevati številne pogoje, ki vključujejo ustrezno izobrazbo, nekaznovanost, zdravstveno sposobnost, ustrezne prostorske pogoje in vpis v evidenco pri pristojnem ministrstvu. Na ta način se zagotavlja, da dejavnost, čeprav se izvaja v zasebnem gospodinjstvu, izpolnjuje temeljne standarde kakovosti in varnosti vzgojno-izobraževalnega procesa. Posledično je ravnanje varuhov podvrženo šolskemu inšpekcijskemu nadzoru kot obliki javnega varstva interesov otrok in staršev, ki zaupajo svoje otroke v takšno obliko varstva. Varuhi predšolskih otrok na domu predstavljajo hibridno kategorijo med institucionalizirano in individualizirano obliko izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti. Po eni strani opravljajo varstvo otrok kot (pridobitveno) dejavnost v javnem interesu, ki mora biti dostopna, kakovostna in varna, po drugi strani pa njihovo delo poteka v zasebnem gospodinjstvu, kar zahteva posebno občutljivost in sorazmernost ukrepanja v inšpekcijskih postopkih. V tem kontekstu ima določba o vročanju odločbe tudi varuhom predšolskih otrok poseben pomen.

Uporaba določb prvega odstavka 25. člena tudi za to skupino zavezancev pomeni, da se jim odločbe vročajo neposredno, saj so hkrati izvajalci dejavnosti in naslovniki morebitnih ukrepov. V njihovem primeru se procesni vlogi »odgovorne osebe zavezanca« in »delavca« v celoti prekrivata, kar sicer poenostavlja vročitveno fazo postopka, vendar hkrati zahteva posebno skrb za zagotavljanje vseh procesnih jamstev, ki varujejo njihov pravni položaj. Z vidika pravil ZUP to pomeni, da se vročanje odločbe opravi v skladu z določbami o vročanju fizičnim osebam, kar vključuje praviloma možnost osebne vročitve, elektronske vročitve (če so izpolnjeni pogoji iz 86.a člena ZUP) ali vročanja po pooblaščenju. Na ta način se tako ne dopušča dvomov o tem, kdo je naslovnik odločbe, hkrati pa se zagotavlja dokazljivost vročitve in s tem predvidljivost pravnih posledic, ki iz vročitve izhajajo.

25.3 Sklepne ugotovitve in pogled de lege ferenda

Določba 25. člena ZSoll-1 nosi osrednji pomen v procesni arhitekturi šolskega inšpekcijskega nadzora, saj na sistematičen in normativno pregleden način določa, komu mora biti odločba šolske inšpekcije vročena, da lahko povzroči pravne učinke. S tem členom zakonodajalec ne ureja le tehničnega vprašanja vročitve, temveč zagotavlja temeljni procesni pogoj za uresničevanje pravne varnosti, učinkovitega izvrševanja odločb in dostopa do pravnega varstva tistih oseb, ki jih nadzorni ukrepi neposredno zadevajo.

Zlasti pomembna je razmejitev naslovnikov glede na njihov položaj: odgovorna oseba zavezanca je naslovnik zaradi funkcionalne odgovornosti za odpravo ugotovljenih kršitev in prevzema pošiljke v imenu in za račun zavoda oziroma svoje institucije, delavec pa zaradi neposredne prizadetosti z individualnim ukrepom. Vključitev varuhov predšolskih otrok na domu kot samostojne kategorije naslovnikov odraža razširjeno pristojnost šolske inšpekcije in prilagoditev normativnega okvira sodobnim oblikam izvajanja vzgojno-varstvene dejavnosti.

26. člen (pravica do pritožbe zoper odločbo inšpektorja)

Zoper odločbo, ki jo izda inšpektor, je možna pritožba v osmih dneh od dneva njene vročitve. O pritožbi odloča ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje. Pritožba ne zadrži izvršitve odločbe.

Komentar (Erik Kerševan):

Skladno s temeljnim načelom dvostopenjskega odločanja v upravnem postopku je tudi v tem zakonu določena možnost pritožbe zoper odločbo inšpektorja, in sicer v relativno kratkem roku osmih dni od dneva njene vročitve.

Kot tudi v ureditvi 30. člena ZIN, vendar drugače kot v 21. členu ZSoli, je sedaj v tem členu izrecno določeno, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. Vložena pritožba torej nima suspenzivnega učinka in je torej izvršljiva že pred dokončnostjo.

Gre za specialno določbo glede na splošno ureditev po ZUP, po katerem je pritožba praviloma suspenzivna (razen ob nujnih ukrepih v javnem interesu, glej 236. člen ZUP, posebej v povezavi s 144. členom ZUP), in ki določa 15-dnevni pritožbeni rok (235. člen ZUP). Prav tako ZSoli-1 delno dostopa od ZIN (30. člen), ki določa nesuspensivnost pritožbe, toda v splošnem roku po ZUP. Z vidika utemeljenega razloga za odstop od splošne ureditve je treba poudariti, da ureditev po tem zakonu temelji na že sistemsko prepoznani funkciji inšpekcijskega nadzora, ki terja zaradi primarnega varstva javnega interesa nesuspensivnost, čeprav ta (lahko) vpliva na učinkovitost pritožbe.⁴²⁷ Krajši rok osmih namesto petnajstih dni za pritožbo pa ima analogno utemeljitve in je tudi primerljiv z nekaterimi ureditvami po področnih zakonih.⁴²⁸

Ta člen pa velja glede na izjemnost nesuspensivnosti in kratkega roka za učinkovitost ustavnega upravičenja le pri odločanju v inšpekcijskem nadzoru, ne pa v ostalih pristojnostih šolskega inšpektorata. Tako velja še vedno ureditev po ZUP oziroma ZDIJZ, če se npr. odloča o dostopu do informacij javnega značaja. Prav tako ta določba ne pride v poštev pri sistemskih pregledih, saj zoper poročilo kot končni akt niti zapis oziroma druge akte, izdane med postopkom (glej komentar k 30. členu tega zakona), pritožba sploh ni dovoljena.

Prav tako se ta člen ne nanaša na pritožbo zoper sklepe, ki jih izdaja inšpektor v postopku nadzora, seveda če je pritožba zoper njih po ZUP sploh dovoljena.⁴²⁹ Ta člen namreč iz-

⁴²⁷ O tem več v Avbelj (ur.), 2019, glej komentar k 25. členu Ustave. Prim Remic v Kovač, 2024, komentar k 30. členu ZIN, str. 381 in nasl.

⁴²⁸ Npr. po 19. členu ZZdrI za odločbe zdravstvene inšpekcije. Nasprotno je pritožbeni rok za odločbe npr. delovne inšpekcije po ZID-1 enake splošnemu, pri vseh inšpekcijah pa velja nesuspensivnost pritožbe. Rok le osmih dni je značilne tudi za upravno odločanje, ko gre za pravice strank, npr. pri gradbenih dovoljenjih, kjer pa je utemeljen na čimprejšnji izvršljivosti v korist strank.

⁴²⁹ Po 258. členu ZUP pritožba zoper sklepe ni dovoljena, če pa jo zakon za posamezno vrsto sklepa dopusti, ni suspenzivna, razen če je v zakonu določeno drugače.

recno določa posebna pravila za odločbe kot meritorne akte, ne pa za niti med postopkom (npr. sklepi o prekinitvi postopka ali o denarni kazni) ali ob zaključku (sklep o ustavitvi postopka) izdane procesne sklepe. Glede na določbe ZUP je pritožba zoper sklep, če je dovoljena glede na vrsto posameznega sklepa, sicer praviloma nesuspendivna (kar izjemoma ne velja, npr. recimo za sklep o stranski udeležbi po 142. členu ZUP), vendar pa je pritožbeni rok, ki se vpiše v pouk o pravnem sredstvu (glej 215. člen ZUP), splošen, torej 15 in ne le osemndnevni.

V skladu z določbo o nesuspendivnosti pritožbe zoper inšpekcijsko odločbo vložitev pritožbe ne vpliva na izvršljivost odločbe oziroma na obveznost zavezanca, da obveznost izpolni do izteka izpolnitvenega roka, in posledično na obveznost inšpektorja, da v primeru prostovoljne neizpolnitve obveznosti začne izvršbo.

Nesuspendivnost pritožbe (oziroma sklepa) je treba določiti v izreku odločbe (četrti odstavek 213. člena ZUP). S tem se neposredno posega v učinkovitost pritožbe, zato mora biti zavezanec s tem seznanjen. Napake, če izrek odločbe ni opremljen s klavzulo »pritožba ne zadrži izvršitve«, ni mogoče sanirati s sklicevanjem na ta ali 30. člen ZIN. S tem nastane podobna situacija kot pri napačnem pouku o pravnem sredstvu, ko ta ne more iti v škodo stranke, ki lahko ravna po napačnem pouku. Za izrek kot najpomembnejši del vsakega upravnega akta mora v primeru napake organa zato še toliko bolj kot za pouk veljati, da stranka lahko ravna po zapisanem in zato ne more biti prizadeta.⁴³⁰

Z 31. členom ZIN je določena nesuspendivnost pritožbe zoper odločbo. Nesuspendivnost pritožbe zoper procesne sklepe je določena že s petim odstavkom 258. člena ZUP (ureditev je drugačna za sklepe o vstopu v postopek po 142. členu in sklepe o prekinitvi postopka po 151. členu). Kljub temu ZIN nesuspendivnost pritožbe zoper nekatere sklepe še izrecno ponovi, glej na primer šesti odstavek 29. člena.

O pritožbi kot drugostopenjski organ odloča ministrstvo, pristojno za vzgojo in izobraževanje.

Pravico do pritožbe ureja podrobno ZUP, tako da se je glede ureditve teh vprašanj treba opreti na določbe tega sistemskega zakona.⁴³¹

⁴³⁰ Več Remic v Kovač, 2024, str. 383, in v Kovač in Kerševan, 2022, 2. knjiga, komentarji k 213. in 236. členu ZUP, str. 555 in povezane. Glej tudi sodbo in sklep UPRS I U 1220/2018 z dne 14. 5. 2019, po kateri je treba v obrazložitvi odločbe pojasniti tudi ta del izreka, zlasti ob sklicu na nujne ukrepe v javnem interesu.

⁴³¹ Podrobno o tem v Kerševan in Kovač (ur.), 2022, komentarji k 13. in 229. členu ZUP in nasl.

27. člen (izvršitev odločbe)

(1) O izvršitvi odločbe zavezanec obvesti inšpektorja v petih dneh po poteku posameznega roka za njeno izvršitev.

(2) Če zavezanec ugotovi, da ne bo mogel pravočasno izvršiti odločbe in so za to podani upravičeni razlogi, lahko še pred iztekom roka za izvršitev odločbe predlaga inšpektorju podaljšanje roka. Predlog mora biti obrazložen. Inšpektor presodi o upravičenosti razlogov in lahko določi nov rok za izvršitev odločbe.

(3) Zavezanec lahko predlaga podaljšanje roka za izvršitev odločbe le enkrat v posamezni zadevi.

Komentar (Grega Rudolf):

27.1 Uvodna umestitev in namen določbe

27. člen ZSoli-1 določa pravila glede izvršitve odločbe šolske inšpekcije in s tem funkcionalno zaključuje verigo korakov nadzorstvenega postopka. Po fazi ugotavljanja dejanskega stanja in izdaje ter vročitve odločbe v okviru 25. člena ta člen ureja vprašanje, kako zagotoviti, da se odrejeni ukrepi šolskega inšpektorja v praksi dejansko tudi izvedejo. V vsebinskem pogledu ta določba predstavlja temeljni cilj šolske inšpekcije, tj. zagotovitev zakonitega izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja.⁴³²

Ta člen naslavlja tri osrednje elemente. Prvi je obveznost zavezanca, da inšpektorja pravočasno obvesti o izvršitvi odločbe. Drugi je možnost, da zavezani subjekt, kadar za to obstajajo upravičeni razlogi, še pred iztekom roka utemeljeno predlaga podaljšanje roka, kar je posebnost glede na ureditev po ZIN in ZUP.⁴³³ Tretji je omejitev, da se podaljšanje lahko predlaga le enkrat. S tem zakon poudari odgovornost zavezanca kot nosilca obveznosti, hkrati pa vgradi omejeno, vendar namenoma prisotno fleksibilnost za primere bolj ali manj objektivnih ovir pri izvršitvi odrejenih ukrepov.

Iz letnih poročil šolskega inšpektorata izhaja, da je realizacija naloženih ukrepov predmet številnih ponovnih nadzorov in, če se izkaže za potrebno, tudi izvršbe.⁴³⁴ Poročila obenem izpostavljajo sistemska ozka grla, od neizvrševanja odločb (npr. odločb o usmeritvi) do pomanjkljivih normativnih podlag in slabše komunikacije med deležniki, zaradi česar pravočasna izvršitev ostaja trajen izziv. Sklepne ugotovitve za leti 2023 in 2024

⁴³² Glej komentar k 2. členu ZIN glede namena inšpekcijskega nadzora v Kovač (ur.), 2024, str. 252 in nasl. Prim. Slokan, Kečanovič in Logaj (ur.), 2020, str. 60–67.

⁴³³ Več Podlipnik v Kovač in Kerševan, 2022, 1. in 2. knjiga, glej komentarje k členom o rokih (99. člen ZUP in nasl.) in o izvršbi (282. člen ZUP in nasl.), saj ZUP ureja le podaljšanje procesnih rokov, ne pa materialnih, kot je paricijski rok.

⁴³⁴ Prim. letna poročila Inšpektorata RS za šolstvo za 2022, 2023 in 2024. V vseh treh letih so ponovni nadzori namenjeni preverjanju realizacije ukrepov, ob neizvršitvi pa se sproži postopek izvršbe, kar kaže na večfazno in občutljivo implementacijo odrejenih ukrepov.

dodatno poudarjajo potrebo po sistemskem preoblikovanju modela nadzora, kar potrjuje, da vprašanje izvrševanja presega zgolj procesne mehanizme in sega na organizacijsko-sistemsko raven. V šolskem prostoru imajo namreč zamude pri izvršitvi odrejenih ukrepov lahko neposredne posledice za učence ali dijake, starše in lokalno skupnost, zato določba terja sorazmerno tehtanje med hitro vzpostavitev zakonitosti in ohranitvijo nemotenega poteka vzgojno-izobraževalnega procesa. Poudarek na časovni dimenziji je utemeljen, saj pravočasna izvršitev prispeva h kontinuiteti dela in varstvu pravic vseh udeležencev vzgojno-izobraževalnega procesa.

Predmetni člen gradi na razmejevanju med prostovoljno in prisilno izvršitvijo. Inšpekcijski nadzor pri tem zajema tako fazo ugotavljanja skladnosti s predpisi in odrejanja ukrepov kot tudi njihovo prisilno izvršitev, kadar ukrepi niso izpolnjeni prostovoljno. Takšno razumevanje inšpekcijskega nadzora temelji na funkcionalni povezanosti med ugotovljenimi nepravilnostmi, izrečenimi ukrepi in nadaljnjimi postopki izvršbe.⁴³⁵

Prvi odstavek ureja prostovoljno izvršitev, pri kateri zavezanec sam izvede naložene ukrepe in o tem poroča inšpekciji. Kadar do izpolnitve ne pride, pride v poštev upravna izvršba po ZUP (členi 282–305), pri čemer je treba izpolniti predpostavke za začetek izvršbe, to so: odločba mora biti izvršljiva (po ZUP dokončna, po ZIN pa le vročena, in z določenim rokom za izpolnitev), rok za izpolnitev obveznosti mora poteči, zavezanec pa ukrepa v odrejenem roku ni izvedel. V takem primeru inšpektor po 290. členu ZUP izda sklep o dovolitvi izvršbe.⁴³⁶

ZUP dopušča uporabo različnih sredstev izvršbe, ki jih je treba izbrati sorazmerno naravi obveznosti.⁴³⁷ Utemeljitev sorazmernosti izbranega načina izvršbe in primernosti ocenjenih stroškov za njeno izvedbo je nujna tudi zato, ker 285. člen ZUP organu nalaga, opraviti izvršbo na tak način in s takim sredstvom, ki sta za zavezanca najmilejša, če se z njima vendarle doseže namen izvršbe, seveda če je mogoče opraviti izvršbo na več načinov in z raznimi sredstvi. Če je naloženo dejanje, ki ga lahko opravi nekdo drug, pride v poštev izvršitev po tretji osebi, in sicer na stroške zavezanca. Kadar je z odločbo naložena opustitev ali izvedba določenega ravnanja, se lahko uporabijo za prisilitev k izvršitvi obveznosti tudi denarne kazni, ki so stopnjevane in ponovljive, vse do trenutka, ko zavezanec obveznosti ne izpolni. Izvršbo opravi organ, ki je odločbo izdal, razen v primeru denarnih obveznosti, kjer izvršbo vodi davčni organ (289. člen ZUP).⁴³⁸ Pri posebej nujnih primerih, ki terjajo neposredno intervencijo (npr. ogrožanje varnosti otrok), ZUP dopušča tudi uporabo fizične

⁴³⁵ Prim. odločbo USRS U-I-255/09 z dne 23. 6. 2011. Podobno je VSRS v sodbi I Ips 2504/2009 z dne 8. 3. 2012 poudarilo, da je prisilna izvršba sestavni del inšpekcijskega nadzora ter pomeni njegovo zadnjo in zaključno fazo. Ob tem je opozorilo, da je prav ta faza pogosto najbolj občutljiva in konfliktna, saj zavezanci takrat praviloma nimajo več pravnih možnosti za preprečitev ukrepa.

⁴³⁶ Podrobneje o upravni izvršbi tudi Androjna in Kerševan, 2018, str. 477–489. Prim. tudi komentar k relevantnim členom XVII. poglavja ZUP v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 2. knjiga. Glej tudi sodbo VSRS X Ips 169/2014 z dne 25. 5. 2016.

⁴³⁷ Glej sodbo in sklep UPRS I U 1803/2021-36 z dne 13. 1. 2022, prim. tudi sodbo UPRS I U 1249/2020-13 z dne 17. 1. 2023.

⁴³⁸ To je FURS, ki na predlog izdajatelja izvršilnega naslova izda sklep o izvršbi in izpelje izvršilni postopek v tem delu.

prisile kot načina izvršitve odločbe inšpektorja, vendar zgolj pod zakonsko določenimi pogoji in ob upoštevanju načela sorazmernosti. Velja tudi opozoriti, da institut izvršbe ni namenjen kaznovanju, temveč prisilni uresničitvi že naložene obveznosti.⁴³⁹ V šolskem prostoru to pomeni zagotoviti, da vrtci, šole ali ustanovitelji odpravijo ugotovljene kršitve, denimo zagotovijo primerne prostore, zaposlijo manjkajoč kader in podobno.

Praksa vendar kaže, da je v šolskem prostoru poseganje po prisilni izvršbi prej izjema kot pravilo.⁴⁴⁰ Večina zavezancev v vzgojno-izobraževalnem okolju praviloma prepozna pomembnost inšpekcijskih odločb in jih izpolni prostovoljno. Prisilna izvršba v šolskem okolju namreč ni zgolj pravni, temveč tudi pedagoški in družbeni element, saj lahko ukrepi, kot so izvršitev po tretji osebi ali naložitev denarne globe, pomembno vplivajo na delovanje šole, odnose v kolektivu ter počutje otrok in staršev. Posebej se zato zdi pomembno, da šolska inšpekcija postopke izvršbe vodi z občutkom za razmerja v vzgojno-izobraževalnem procesu in skladno z načeli sorazmernosti, učinkovitosti in varstva interesov otrok.

V praksi se lahko pojavijo tudi situacije, ko izvršba ni več smiselna ali mogoča. Na primer, če je bil šoli naložen ukrep izobraževanja določenega strokovnega delavca, ta pa je medtem prekinil delovno razmerje; ali če bi bilo treba izvesti poseg v prostore, ki jih šola vmes več ne uporablja oziroma nima več. V takšnih primerih inšpektorat praviloma izvršbe ne nadaljuje, razen če bi jo bilo mogoče smiselno prenesti na drugega zavezanca (npr. ustanovitelja). Če pa je bil sklep o dovolitvi izvršbe že izdan, vendar ni bil uresničen, je treba v spis ustrezno evidentirati razloge, zakaj postopka ni mogoče ali ni smiselno nadaljevati.⁴⁴¹

Ureditev določbe v novem zakonu tako zasleduje več povezanih ciljev. Prvi cilj je učinkovita in pravočasna izvedba odrejenih ukrepov ob upoštevanju legitimnih interesov zavezanca. Drugi je izboljšanje komunikacije med inšpekcijo in zavezanci: obveznost obveščanja o izvršenih ukrepih ali težavah pri izvršitvi vzpostavi strukturiran dialog, ki omogoča zgodnje prepoznavanje izvedbenih ovir in pravočasno korekcijo. Tretji cilj je varovanje sorazmernosti ukrepanja: možnost podaljšanja roka, omejena na enkrat in vezana na utemeljene razloge, kar preprečuje nesorazmerne posledice tam, kjer so potrebne večje organizacijske ali finančne prilagoditve. Četrty je krepitev kulture prostovoljnega spoštovanja predpisov, saj kombinacija jasnih rokov in omejene fleksibilnosti spodbuja sodelovalne, ne pa konfliktne modele izvrševanja.⁴⁴²

⁴³⁹ Več o tem Grafenauer in Breznik, 2005, str. 443.

⁴⁴⁰ Prim. letna poročila Inšpektorata za šolstvo za leta 2024, 2023, 2022.

⁴⁴¹ Prim. Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 2. knjiga, komentar k 298. členu ZUP. Glej tudi primer z Upravne svetovalnice, *Izvršba v primeru, če stranka obveznosti ne more več izpolniti*, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=784>

⁴⁴² Rangone, 2018, poudarja, da učinkovitost prava ne pomeni zgolj formalne skladnosti z določbami, temveč tudi sposobnost pravil, da s pomočjo zaupanja, sodelovanja, sorazmernega nadzora in procesne pravičnosti spodbudijo prostovoljno skladnost. Ti vidiki dopolnjujejo cilje obravnavane ureditve, ki poudarja pravočasnost, dialog z zavezanci in krepitev kulture prostovoljnega spoštovanja predpisov.

27.2 Spremembe glede na prejšnjo ureditev

Po prejšnjem ZSoll izvrševanje odločb ni bilo urejeno kot celovita, samostojna faza s sprotnim poročanjem in možnostjo vnaprejšnjega podaljšanja roka. Režim je bil relativno razpršen. Po 17. členu ZSoll se je po izteku roka praviloma izvedel ponovni nadzor, ob upravičenih razlogih pa je inšpektor določil nov rok, kjer so ob nadaljnji neizvršitvi sledili predlogi disciplinskih ukrepov zoper odgovorne osebe. V posebej težkih primerih je bila mogoča tudi začasna prepoved opravljanja dejavnosti (18. člen ZSoll). Obveznost obveščanja je v prejšnji ureditvi temeljila na splošnem pravilu petega odstavka 29. člena ZIN, da mora zavezanec inšpektorja o odpravi nepravilnosti obvestiti »takoj«, ne pa na posebni, časovno odmerjeni dolžnosti poročanja po vsakem izpolnitvenem roku, tj. v petih (delovnih in nedelovnih) dneh. Možnost predloga za podaljšanje roka pred njegovim iztekom ni bila izrecno predvidena kot standardni mehanizem prejšnje ureditve, niti po specialnem zakonu niti po ZUP (ki omogoča le podaljšanje procesnih rokov, ne paricijskega). Sistem je bil tako v prejšnji ureditvi bolj reaktiven in vezan na epizodično preverjanje z izrecno povezavo z disciplinskimi posledicami.

Nova ureditev v 27. členu ZSoll-1 premika težišče k proaktivnemu upravljanju izvrševanja odrejenih ukrepov. Uvaja se jasna obveznost zavezanca, da po vsakem izpolnitvenem roku v petih dneh obvesti inšpektorja o izvršitvi. Hkrati se omogoča, da zavezanec še pred iztekom roka obrazloženo predlaga njegovo podaljšanje. Ta mehanizem je časovno umeščen, vezan na utemeljene razloge in izrecno omejen na enkratno podaljšanje. Gre za pomembno spremembo v primerjavi s staro ureditvijo, kjer je bil nov rok praviloma posledica neuspešnega ponovnega nadzora po izteku roka. Novi pristop s tem spodbuja pravočasno komunikacijo, ob tem pa predvideva obstoj morebitnih ovir pri izvrševanju že v sami zakonski ureditvi, kar vsaj v neki meri zmanjšuje potrebo po ponovnem nadzoru.

Za šolski prostor ta premik pomeni več predvidljivosti in sledljivosti. Zavezanec s podrobnejšim normiranjem obveznosti poročanja o izvršitvi bolje prepozna zanj relevantne roke, komunikacijske obveznosti in mejo dovoljenih predlogov za podaljšanje roka. Inšpekcija na drugi strani prejema pravočasne informacije, ki jih lahko zgodaj prepozna in ureja, če so potrebne prilagoditve ali začetki izvršbe. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo se s tem zmanjšuje tveganje, da bi se pomanjkljivosti v šolah vlekle do ponovnega nadzora, hkrati pa se ohranja možnost sorazmernega odziva, če se izkažejo objektivne ovire pri izvedbi ukrepov. Nova ureditev je zato vsebinsko kakovostni premik od reaktivnega izvrševanja po izteku rokov k sistematičnemu, časovno upravljanemu izvrševanju, ki bolje varuje kontinuiteto vzgojno-izobraževalnega procesa in pravice vseh udeležencev.

27.3 Pregled določbe po odstavkih

Prvi odstavek 27. člena ZSoll-1 vzpostavlja dolžnost zavezanca, da inšpektorja obvesti o izvršitvi odločbe v petih dneh po poteku posameznega roka za izvršitev. V razmerju do ZIN in ZUP ima ureditev po ZSoll-1 naravo področnega zakona (*lex specialis derogat lex*

generalis). Medtem ko peti odstavek 29. člena ZIN določa, da mora zavezanec inšpektorja obvestiti takoj, ko je odpravil nepravilnost, ZSoli-1 natančneje določa časovni okvir obveščanja šolskega inšpektorata. Izraz »posameznega roka« znotraj prvega odstavka 27. člena ZSoli-1 pomeni, da se obveznost poročanja ne izpolni enkratno za celotno odločbo, temveč se ponavlja glede na vsako posamezno odrejeno obveznost z ločenim izpolnitvenim rokom. Če odločba šolskega inšpektorja torej vsebuje več ukrepov z različno zapadlostjo, mora zavezanec po vsakem poteku roka posebej sporočiti, da je bila določena obveznost izpolnjena. Če je odrejen ukrep zavezanca izpolnjen pred iztekom roka, to ne pomeni, da obvestilo ni dopustno že prej; nasprotno, predhodno obvestilo je lahko koristno z vidika bolj tekoče komunikacije in omogoča pravočasno presojo nadzornega organa. Petdnevni rok tako določa skrajni, a ne izključni časovni okvir za poročanje. Takšna ureditev omogoča večjo preglednost, spodbuja sodelovanje med inšpekcijo in zavezanci ter zagotavlja pravno in časovno oporo za presojo morebitnih nadaljnjih ukrepov, vključno z uvedbo upravne izvršbe po ZUP, kadar bi bila ta potrebna.

Pri razlagi te določbe je ključno razumevanje tudi pojma »izvršitev«. Prvi odstavek se nanaša na dejansko, vsebinsko izpolnitev naložene obveznosti, ne zgolj na njen začetek ali delno izvajanje. Zavezanec mora inšpektorju poročati takrat, ko je ukrep v celoti izveden; torej takrat, ko je njegov namen dosežen v obsegu in na način, kot izhaja iz odločbe šolskega inšpektorja. Pri ukrepih, ki so kompleksni ali potekajo v več fazah (na primer obnova prostorov, kadrovske reorganizacije), vmesni napredek ne pomeni izvršitve v smislu prvega odstavka tega člena. V takih primerih ni predvidena serija postopnih obvestil, temveč uporaba drugega odstavka tega člena, ki zavezancu omogoča, da še pred iztekom roka in na podlagi utemeljenih razlogov zaprosi za njegovo podaljšanje.

Zakon oblike obvestila o izvršitvi izrecno ne določa, kar pomeni, da je zavezanec načeloma prost pri izbiri komunikacijskega sredstva. Vendar pa je zaradi dokazljivosti in sledljivosti pravnega razmerja priporočljivo, da se obvestilo poda v pisni ali elektronski obliki, ki omogoča objektivno preverljivost trenutka oddaje in vsebine. Ustna obvestila, brez zapisa, ne zagotavljajo ustrezne ravni pravne varnosti niti za zavezanca niti za inšpektorja. Vsebina obvestila ni v zakonu opredeljena, kar lahko v praksi povzroča nekatere nedoslednosti. Smiselno bi bilo, da obvestilo vsebuje najmanj: datum izvršitve, opis opravljenih dejanj, morebitne dokumentacije ali dokaze o izvršitvi ter kontaktne podatke odgovorne osebe. V kompleksnejših primerih bi bilo koristno tudi kratko poročilo o načinu izvršitve in morebitnih ovirah, ki so se pri izvršitvi pojavile.

Rok za izpolnitev odrejene obveznosti, kot ga določa odločba, predstavlja po tem zakonu (enkratno) podaljšljiv rok, a zgolj po obrazloženem in utemeljenem predlogu zavezanca pred iztekom roka, skladno z drugim odstavkom 27. člena ZSoli-1. Nasprotno petdnevni rok za obvestilo po izteku vsakega posameznega roka za izvršitev ni podaljšljiv, saj niti ta zakon niti ZUP zanj ne predvideva možnosti podaljšanja, saj gre za materialne roke.

ZSoll-1 za primer zamude pri poročanju o izvršitvi odločbe iz prvega odstavka ne določa izrecne prekrškovne sankcije.⁴⁴³ ZSoll-1 je sicer specialni zakon v razmerju do tudi petega odstavka 29. člena, zato se postavi vprašanje v smislu načela *nullum crimen nulla poena*, ali bi se v primeru kršitve te obveznosti avtomatično uporabila prekrškovna določba pete točke prvega odstavka 38. člena ZIN. Slednja je namreč vezana na obveznost takojšnjega obveščanja o odpravi nepravilnosti, medtem ko ZSoll-1 določa drugačen, časovno opredeljen režim, torej poročanje v petih dneh po poteku vsakega posameznega roka. Kljub temu gre zaradi subsidiarne rabe ZIN šteti, da je zamuda pri poročanju o izvršitvi odločbe prekršek. Ima pa obveznost poročanja o izvršitvi odločbe svoj pomen zlasti z vidika varstva zakonitosti in nadzornega postopanja. V praksi velja, da bo zamuda takega roka namreč zahtevala sprožitev upravne izvršbe po določbah ZUP, saj kaže, da ukrep ni bil izveden ali da ni bil izveden v celoti in/ali pravočasno ali pa najmanj dejstvo, da zavezanec ni izpolnil dolžnosti obveščanja.

Drugi odstavek 27. člena ZSoll-1 odpira možnost, da zavezanec pred potekom roka za izvršitev odločbe predlaga njegovo podaljšanje. Po ZUP bi bil tak predlog zavržen po 1. točki prvega odstavka 129. člena kot nedovoljen, ta zakon pa tak predlog izrecno dopušča. Gre za pomemben korektiv siceršnje stroge časovne ureditve, ki omogoča upoštevanje realnih okoliščin in operativnih zmožnosti zavezanca. Ključna pogoja za uveljavljanje te možnosti sta: (1) da je predlog vložen še pred iztekom odrejenega roka in (2) da zavezanec ustrezno obrazloži upravičene razloge, zaradi katerih odrejenega ukrepa ne more izpolniti v predvidenem času.

Pojem upravičenih razlogov zakon določno ne definira, kar pomeni, da je presoja prepuščena diskrecijski oceni inšpektorja, kar izhaja neposredno iz besedila zakona, ki določa, da »inšpektor presodi upravičenost razlogov«. Gre torej za vezano diskrecijo, kar pomeni, da mora biti presoja utemeljena in obrazložena, vendar se vsebinsko opira na strokovno presojo konkretnih okoliščin posamezne zadeve. V praksi se za upravičene razloge lahko štejejo okoliščine, kot so nepredvidene zamude pri postopkih javnega naročanja, nenadna odsotnost ključnega kadra, vremenske ujme, stavke, višja sila ali drugi dogodki, ki jih zavezanec razumno ni mogel predvideti ali preprečiti, vendar zgolj ob predpostavki, da jih zmore konkretno izkazati. Nasprotno pa ni mogoče šteti za upravičen razlog pomanjkanje volje, notranjih nesoglasij ali napačne razlage pravne obveznosti s strani zavezanca. Podobno tudi splošne organizacijske težave, če jih ni mogoče konkretizirati in podkrepiti z dejstvi o trudu izpolnitve, praviloma ne zadostujejo za utemeljeno podaljšanje roka.

Predlog za podaljšanje roka izvršitve mora biti pisen, obrazložen in vložen pravočasno, kar pomeni pred iztekom roka, ki ga določa odločba. O podaljšanju roka inšpektor odloči

⁴⁴³ Za razliko med upravnimi in prekrškovnimi sankcijami, glej Kovač (ur.), 2024; Kovač, 2011a; Perpar, 2009. Prim. Tudi komentar k 20. in nasl. členom tega zakona.

z odločbo, saj gre za materialnopravno odločitev in ne s procesnim sklepom.⁴⁴⁴ (Ne)upravičenost podanih razlogov pa je treba v odločbi obrazložiti, zlasti če gre za zavrnitev predloga v sklopu prostega preudarka (glej 214. člen ZUP). Prav tako se postavi vprašanje obsega podaljšanja izpolnitvenega roka, saj z vidika javnega interesa ta ne more bi nesorazmerno daljši kot izvirno določen rok, ampak najkrajši možni, ki je še izvedljiv in uravnotežen glede na prvotni rok (npr. če je bil prvotni rok odločen v trajanju 30 dni, je lahko podaljšani rok kvečjemu enako dolg, seveda pa se pri tem upošteva tudi posamične razloge, ki sploh upravičujejo podaljšanje).

Tretji odstavek 27. člena ZSoli-1 določa mejo glede pogostosti podaljšanja: zavezanec lahko predlaga podaljšanje roka le enkrat. Takšna omejitev pomeni, da je institut podaljšanja zamišljen kot izjemno in enkratno orodje za reševanje konkretnih izvedbenih težav, ne pa kot splošen mehanizem za postopkovno zavlačevanje izvršitve odrejenih ukrepov. V primeru nadaljnjih zapletov mora zavezanec ukrep dokončati v podaljšanem roku, sicer se šteje, da rok ni bil spoštovan, kar nato terja uvedbo upravne izvršbe po ZUP, najkasneje v 30 dneh od izvršljivosti. Določba izraža prizadevanje za uravnoteženje med prožnostjo in odločnostjo, ki je značilno za šolski inšpekcijski nadzor. Inšpekcija mora imeti možnost, da ob tehtnih razlogih upošteva objektivne ovire na strani zavezanca, vendar mora obenem ohraniti jasno, časovno opredeljeno strukturo izvrševanja odločb. Takšna struktura je ključna za učinkovitost nadzornega sistema ter za varstvo pravic otrok, dijakov in drugih udeležencev izobraževanja.

27.4 Praktični izzivi implementacije

Izvajanje določb o izvršitvi odločb se bo lahko v praksi soočilo z vrsto izzivov, ki bodo lahko pomembno vplivali na učinkovitost šolskega inšpekcijskega nadzora. Eden ključnih izzivov izhaja iz raznolikosti nadzorovanih subjektov, od velikih osnovnih in srednjih šol z ustaljeno administrativno podporo do majhnih vrtcev z omejenimi kadrovskimi in organizacijskimi zmogljivostmi. Ta raznolikost terja različno raven podpore in bolj individualiziran pristop inšpekcije.

Časovni izzivi se še posebej izrazito kažejo pri ukrepih, ki zahtevajo sodelovanje več deležnikov. Če je denimo v odločbi naložena prenova prostorov, je izvedba pogosto odvisna od javnih naročil, pridobivanja soglasij ali dovoljenj, razpisov in usklajevanja z izvajalci, predvsem pa že od tega, kdo ima upravičenje za te posege, saj je to lahko ustanovitelj in en VIZ. Finančni vidiki predstavljajo še dodatno obremenitev, zlasti kadar ukrepi pomenijo znatne nepredvidene stroške. Zavezanci morajo pogosto predhodno zagotoviti ustrezna sredstva, kar lahko zahteva rebalans proračuna, odobritev s strani ustanovitelja ali iskanje zunanjih virov financiranja. Ti postopki so lahko zamudni in pogosto presegajo zakonsko predvidene roke. K zapletom lahko prispeva tudi potreba po sodelovanju z

⁴⁴⁴ Glej Upravno svetovalnico, 2025, primer Podaljševanje roka za izpolnitev obveznosti?, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=91>.

drugimi organi. Če izvršitev ukrepa zahteva usklajevanje z občino, resornim ministrstvom, področno inšpekcijo ali drugimi javnimi organi, se lahko dinamika postopka oz. izvršitve ukrepov upočasni. Še posebej težavno je, kadar imajo sodelujoči subjekti različne časovne načrte ali nasprotujoče si prioritete. Odsotnost jasnih protokolov za medinstitucionalno sodelovanje povečuje tveganje za neučinkovito ali zapoznelo izvrševanje (več o tem tudi v komentarju k 5 in 28. členu tega zakona). Pogosto so prisotni tudi tehnični izzivi. Zastarela infrastruktura, pomanjkanje tehnične podpore, spremembe predpisov ali tehničnih standardov ter nepričakovane ovire pri izvedbi del lahko pomenijo realne in objektivne prepreke za pravočasno izvršitev. V takih primerih je bistveno, da inšpekcija prepozna legitimnost razlogov za zamudo in omogoči ustrezno prilagoditev rokov. Ključen izziv predstavljajo tudi kadrovske primanjkljaji v šolstvu, ki so izraziti zlasti v manjših zavodih. Izvršitev posameznih ukrepov je pogosto vezana na razpoložljivost specifičnih strokovnjakov. Odsotnost, odhodi zaposlenih ali potreba po dodatnem usposabljanju lahko povzročijo objektivne zamude, ki jih zavezanci sami ne morejo zlahka odpraviti. Nadalje se lahko pri izvršitvi pojavijo tudi pravni izzivi, zlasti v primerih, kjer določbe niso dovolj jasne ali pa obravnavajo novo pravno situacijo, s katero zavezanec ni seznanjen ali o njej ni več. Zavezanci pogosto namreč nimajo neposrednega dostopa do pravne pomoči ali ne poznajo vseh sprememb relevantne zakonodaje, pri čemer velikokrat v takih okoliščinah iz previdnosti raje ne ukrepajo, kar povzroča nepotrebne zamude. V takšnih primerih bo lahko vprašanje, kdaj se šteje, da je bil ukrep izvršen, pogosto precej odprt. Čeprav bi ne bilo te opcije po ZSoll-1 ali pa ne podanih utemeljenih razlogov za podaljšanje, pa *de facto* prolongacijo sicer omogoča tudi ZUP prek v 290. členu določenega dodatnega roka, ki ga postavi izvršilni organ.⁴⁴⁵

27.5 Sklepni pogledi in ureditev *de lege ferenda*

Zadevna določba predstavlja pomemben korak k večji formalizaciji in preglednosti postopkov izvrševanja inšpekcijskih odločb na področju vzgoje in izobraževanja. Njegova največja dodana vrednost je prav v tem, da jasno določa časovni okvir za obveščanje o izvršitvi odločbe, s čimer odpravlja prej prisotne dvoumnosti iz splošne ureditve po ZIN. S tem določba pomembno prispeva k izboljšani sledljivosti ukrepov, večji odgovornosti zavezancev ter učinkovitejšemu in bolj predvidljivemu nadzoru.

Pohvalno je tudi, da zakon predvideva minimalno, a premišljeno stopnjo fleksibilnosti. Zavezancu dopušča možnost obrazloženega predloga za podaljšanje roka v primeru objektivnih in utemeljenih razlogov, kar je posebej pomembno v kontekstu zahtevnih sistemskih ali infrastrukturnih ukrepov. Tovrstna izjema pa je hkrati jasno vsebinsko in postopkovno zamejena – mogoče jo je uveljaviti le enkrat, pred iztekom roka in z dokazno podprtimi razlogi, o katerih presoja inšpektor. Takšno ravnotežje med fleksibilnostjo in odločnostjo prispeva k pravičnemu in učinkovitemu izvajanju nadzora.

⁴⁴⁵ Glej Upravno svetovalnico, primer iz prejšnje op., prim. Kovač in Jerovšek, 2023; Kovač (ur.), 2024.

Kljub številnim prednostim pa člen ni brez pomanjkljivosti. Odsotnost izrecne prekrškovne sankcije za zamudo pri poročanju o izvršitvi lahko oslabi njegovo normativno moč in odvrta učinek, saj ni jasno, ali je za kršitev dolžnosti obveščanja o izvršitvi naloženih ukrepov predvidena sankcija oziroma ali je ZIN za to dovoljšnja podlaga. Čeprav praksa omogoča odziv inšpekcije preko izvedbe upravne izvršbe, bi zakonodajalec v prihodnosti lahko razmislil o dopolnitvi zakona z milejšo prekrškovno določbo odgovorni osebi zavezanca, ki bi okrepila spoštovanje rokov in preprečila trivializacijo obveznosti poročanja.

Z jasno začrtano dinamiko poročanja ter možnostjo prilagoditve v upravičenih primerih 27. člen učinkovito uresničuje temeljna načela inšpekcijskega nadzora; to so zakonitost, sorazmernost in varstvo javnega interesa. Njegova vsebinska usmerjenost k ciljem in posebnostim vzgojno-izobraževalnega prostora ga umešča med tiste določbe novega zakona, ki najuspešneje odražajo značaj in zahteve tega specifičnega sektorja.

28. člen (seznanitev)

(1) Inšpektor z ugotovitvami v inšpekcijskem nadzoru, ugotovljenimi kršitvami in z izrečenimi ukrepi za odpravo nepravilnosti seznanijo pristojno ministrstvo, ustanovitelja in druge pristojne organe.

(2) Pristojno ministrstvo se seznani, če je zavezancu izrečen ukrep prepovedi izvajanja dejavnosti v skladu s tem zakonom ali zakonom, ki ureja inšpekcijski nadzor, če zavezanec ni izvršil dokončne odločbe inšpektorja ali v zadevah, za katere zaprosi.

(3) Ustanovitelja se seznani, če je ta odgovoren za odpravo v inšpekcijskem nadzoru ugotovljene kršitve ali če mora zavezancu zagotavljati tehnična ali finančna sredstva, s katerimi bo lahko odpravil ugotovljene kršitve, ali če je zavezancu prepovedano izvajanje dejavnosti v skladu z zakonom, ki ureja inšpekcijski nadzor.

(4) Druge pristojne organe se seznani, če je odprava ugotovljenih nepravilnosti v pristojnosti tega organa.

(5) Če inšpektor oceni, da so v inšpekcijskem nadzoru ugotovljene kršitve posegle v pravice ali pravne koristi udeležencev vzgoje in izobraževanja, lahko zavezancu na zapisnik odredi seznanitev udeležencev vzgoje in izobraževanja z ugotovitvami v inšpekcijskem nadzoru in izrečenimi ukrepi. Če so udeleženci vzgoje in izobraževanja mladoletni, mora seznaniti njihove starše ali skrbnika ter rejnika, če je otrok nameščen v rejništvo, ali strokovni center, če je otrok nameščen v strokovni center.

(6) Če pobudnik zahteva, se ga seznani z dejanji, ki so bila opravljena v zvezi s pobudo in z odrejenimi ukrepi.

Komentar (Grega Rudolf, Erik Kerševan):

28.1 Uvodna umestitev in namen določbe

Seznanitev različnih subjektov z ugotovitvami inšpekcijskega nadzora predstavlja ključni element preglednosti in učinkovitosti inšpekcijskega sistema. 28. člen ZSoll-1 vzpostavlja razvejan, funkcionalno diferenciran in izrazito kontekstualiziran sistem obveščanja, ki odraža posebnosti vzgojno-izobraževalnega področja ter raznolikost akterjev, vpetih v zagotavljanje kakovosti: resorno ministrstvo, ustanovitelje, druge pristojne organe ter – kadar je to zaradi varstva njihovih pravic in pravnih koristi potrebno – tudi udeležence vzgoje in izobraževanja. Ureditev pomeni kvalitativni preskok glede na pretekle prakse, v katerih so bile ugotovitve nadzora praviloma omejene na dvostranski odnos med inšpekcijo in zavezancem. Sprememba sledi premiku od hierarhičnega k mrežnemu modelu upravljanja, kjer so sistemske izboljšave rezultat koordinacije več ravni in več deležnikov (več o tem tudi v

komentarju k 5. členu tega zakona).⁴⁴⁶ Določba operacionalizira načelo sodelovanja iz 5. člena ZSoli-1 in načela odprtosti javne uprave iz 32. člena ZJU-1,⁴⁴⁷ hkrati pa upošteva etično dimenzijo javnega delovanja. Odgovorno, pravočasno in razumljivo obveščanje služi namreč kot predpogoj zaupanja ter varnega in spodbudnega učnega okolja.⁴⁴⁸

Posebnost dela šolske inšpekcije je večplastnost razmerij, saj se znotraj vzgojno-izobraževalnega procesa prepletajo interesi države kot garanta kakovosti, lokalnih skupnosti kot ustanoviteljic, zavezancev kot neposrednih izvajalcev vzgojno-izobraževalnega procesa in interesi uporabnikov storitev, tj. otrok oziroma njihovih staršev. Jasno določeni kanali seznaniitve so zato nujni za vzpostavljanje kulture kakovosti v vzgoji in izobraževanju ter za razreševanje tipičnih vprašanj odgovornosti, na primer glede zagotavljanja varnih šolskih prostorov, kjer se lahko prepletajo odgovornosti ravnatelja kot odgovorne osebe zavoda, ustanovitelja kot lastnika objekta in ministrstva kot snovalca standardov. Kompleksnost teh večplastnih razmerij pri tem zahteva natanko določene protokole seznajanja, ki omogočajo, da vsi pristojni subjekti pravočasno prejmejo ustrezne informacij in ustrezno ukrepajo glede ugotovljenih kršitev v okviru svojih pristojnosti.

Normativna arhitektura 28. člena temelji na sorazmernosti in namenskosti obveščanja. Krog seznanjenih je odvisen od vrste ugotovitev in od tega, kdo je nosilec pristojnosti za njihovo odpravo. Pristojno ministrstvo se praviloma seznani v primerih najtežjih kršitev oziroma neizvršitve dokončne odločbe ter v zadevah, v katerih to izrecno zaprosi. Ustanovitelj se seznani, kadar je po pravu materialno ali organizacijsko odgovoren za odpravo ugotovljenih kršitev oziroma za zagotovitev potrebnih tehničnih ali finančnih sredstev ali če je zavezancu odrejena prepoved upravljanja dejavnosti. Drugi pristojni organi se seznani, kadar je odprava nepravilnosti v okviru njihove zakonske pristojnosti in nalog, zlasti če imajo pravno podlago in funkcionalno pristojnost za sprejem ali izvršitev ustreznih ukrepov. Poseben poudarek je namenjen tudi seznaniitvi udeležencev vzgoje in izobraževanja ter njihovih zakonitih zastopnikov, kadar so prizadete njihove pravice ali pravne koristi, kar krepi procesno pravičnost in informiranost neposredno prizadetih.

Temeljni namen določbe je torej štirojen:

1. zagotoviti, da se ugotovitve inšpekcijskega nadzora ne omejijo le na neposredno razmerje med inšpekcijo in zavezancem, temveč dosežejo vse akterje, ki lahko prispevajo k odpravi ugotovljenih nepravilnosti ali so prizadeti zaradi njih;

⁴⁴⁶ Prim. Ansell in Gash, 2008; Aoki, Tay in Rawat, 2024; Christensen in Lægreid, 2007.

⁴⁴⁷ Glede načela odprtosti javnega sektorja glej komentar k 32. členu ZJU (sicer starega zakona, ki pa v tem delu ni bistveno drugačen od novega ZJU-1) v Korpič-Horvat, Korade Purg, Kogej Dmitrovič, Šetinc Tekavc (ur.), 2022. Prim. tudi Kovač, 2016, Dragoš, Kovač in Marseille, 2019.

⁴⁴⁸ Prim. Šlokan v Šlokan, Kečanović in Logaj, 2020, str. 61–63, kjer je med drugim poudarjeno, da je vloga inšpektorata preverjanje kakovosti v sistemu s ciljem, da se doseže večja učinkovitost, zakonitost delovanja in pozitiven razvoj sistema, ob tem pa na načelno usmeritev v sistematično evalviranje nadzorov.

2. omogočiti sistemsko ukrepanje za odpravo strukturnih problemov. Mnogokrat namreč vzroki ugotovljenih kršitev presegajo možnosti posameznega zavezanca in zahtevajo ukrepanje na ravni ustanovitelja ali pristojnega ministrstva. Seznanitev omogoča, da se sproži celovito reševanje problemov, ne le enostranski popravki posledic;
3. zaščita pravic udeležencev vzgoje in izobraževanja. Ko inšpekcijske ugotovitve kažejo na kršitve, ki neposredno vplivajo na pravice otrok, je njihova seznanitev bistven element poštenega in pravičnega postopka;
4. spodbujanje kulture preglednosti in odgovornosti v vzgojno-izobraževalnem sistemu. Seznanitev različnih akterjev z ugotovitvami nadzora prispeva k ozaveščanju o pomenu spoštovanja predpisov in standardov kakovosti, hkrati pa omogoča izmenjavo dobrih praks in učenje iz napak.

28.2 Spremembe glede na prejšnji zakon

V primerjavi s prejšnjo ureditvijo ZSoll iz leta 1996 prinaša predmetni 28. člen očiten premik. Prejšnji 14.b člen je predvsem našteval pooblastila inšpektorja za podajanje predlogov različnim organom ter predvidel seznanitev ustanovitelja, medtem ko je bilo letno poročanje glavnega inšpektorja ministru urejeno v 9. členu. Tok informacij je bil tako razmeroma epizodičen in vezan na diskrecijsko presojo in periodična poročila. Nova ureditev ne pomeni zgolj večjega obsega naslovnikov, temveč predvsem kvalitativno spremembo, saj predstavlja prehod od epizodičnega poročanja k sistematičnemu in ciljno usmerjenemu obveščanju, ki je vezano na vrsto ugotovitev in pristojnosti za njihovo odpravo.

Praktični učinek te spremembe je bistven. Medtem ko je stara ureditev omogočala, da so se pomembne ugotovitve inšpekcijskega nadzora izgubile v splošnih letnih poročilih ali ostale zamejene na komunikacijo med inšpekcijo in posameznim zavezancem, nova ureditev zagotavlja, da so informacije posredovane takrat, ko so najbolj potrebne, in tistim subjektom, ki jih najbolj potrebujejo. To je posebej pomembno v primerih, ko ugotovljene kršitve neposredno ogrožajo varnost ali pravne koristi udeležencev vzgoje in izobraževanja, saj pravočasnost in ciljno usmerjen tok informacij odločilno vplivata na učinkovitost korektivnih ukrepov.

Pomembna je tudi sistematična razmejitev seznanjanja glede na pristojnosti in odgovornosti posameznih organov. Nova ureditev jasno razlikuje med primeri, ko se seznanijo resorno ministrstvo, ustanovitelj ali drugi pristojni organi, in tako omogoča bolj ciljno in učinkovito ukrepanje vsakega izmed njih. Stara ureditev je bila v tem pogledu preveč splošna in ni zagotavljala zadostne diferenciacije. Dodatno vrednost predstavlja tudi jasna ločitev med vročanjem po 25. členu, ki je strogo procesno dejanje s pravnimi učinki za naslovnika, in seznanjanjem po 28. členu, ki je instrument zagotavljanja kakovosti in odgovornosti sistema. Takšna dvotirna ureditev povečuje predvidljivost, zmanjšuje informacijske asimetrije ter krepi preventivno in razvojno vlogo nadzora v šolstvu.

28.3 Problemska razlaga člena po odstavkih

Prvi odstavek tega člena določa splošno pravilo o obveščanju, ki inšpektorju nalaga dolžnost, da z ugotovitvami nadzora, zaznanimi kršitvami in izrečenimi ukrepi seznaní pristojno ministrstvo, ustanovitelja in druge pristojne organe. Določba ima okvirni značaj in vzpostavlja temeljno procesno obveznost, da informacije o nadzoru ne ostanejo omejene na razmerje med inšpekcijo in zavezancem, temveč se razširijo tudi na druge subjekte, ki imajo pomembno vlogo pri zagotavljanju zakonitosti in kakovosti vzgoje in izobraževanja. Pomembnost takšne ureditve izhaja iz dejstva, da učinki inšpekcijskega nadzora pogosto presegajo neposrednega naslovnika odločbe. Kršitve, ugotovljene v posameznem zavodu, imajo namreč lahko širše posledice, ki zahtevajo sodelovanje in odziv različnih akterjev na institucionalni, lokalni ali državni ravni. S tem prvi odstavek uvaja načelo večkanalnega obveščanja, ki krepi transparentnost in omogoča večjo odgovornost vseh, ki so vključeni v sistem vzgoje in izobraževanja. Prvi odstavek s tem deluje kot splošna izhodiščna norma, katere dejanski doseg je mogoče razbrati šele ob branju skupaj z naslednjimi odstavki, ki natančneje določajo okoliščine in pogoje seznanitve posameznih akterjev. Takšna sistematika prispeva k preglednosti in odgovornosti, hkrati pa zmanjšuje tveganje, da bi bila določba razumljena kot absolutna obveznost obveščanja vseh navedenih subjektov v vsakem primeru.

Drugi odstavek določa merila za seznanitev pristojnega ministrstva (MVI). Gre za specialno ureditev, ki iz splošnega pravila iz prvega odstavka izlušči primere, ko mora informacija nujno doseči resorno raven. Ministrstvo se seznaní v treh situacijah: (i) ko je izrečen ukrep prepovedi izvajanja dejavnosti, (ii) ko zavezanec ne izvrši dokončne odločbe inšpektorja in (iii) kadar ministrstvo samo zaprosi za informacijo v določeni zadevi. Prvi dve situaciji sta izraz najvišje stopnje resnosti, saj pomenita bodisi ogroženost temeljnih pogojev za delo bodisi neizvršitev pravnomočnega upravnega akta. Namen je zagotoviti, da ima ministrstvo pravočasno sliko o primerih s sistemskimi posledicami, da lahko sproži nadzorstvene, normativne ali organizacijske odzive, ki presegajo okvir posameznega zavezanca. Problematičen je sicer tretji element seznanitve, tj. besedna zveza »v zadevah, za katere zaprosi«. Določba s tako dikcijo namreč omogoča, da ministrstvo lahko zahteva seznanitev tudi v primerih, ki ne izpolnjujejo pogojev iz prvih dveh izrecno opredeljenih situacij, kar v praksi lahko pomeni zelo širok dostop do informacij o inšpekcijskih postopkih.

Takšna odprtost lahko poseže v avtonomijo inšpekcijskega organa, saj je meja med legitimnimi, na sistemsko upravljanje vezanimi zahtevami, in neutemeljenimi, operativno prekomernimi zahtevami nejasna. Neopredeljeni kriteriji lahko namreč vodijo v napetosti med inšpekcijo in ministrstvom ter v neenotno prakso. *De lege ferenda* bi zato veljalo razmisliti o minimalnih vsebinskih pogojih za takšne zahteve (npr. utemeljena sistemska potreba, zaznani vzorci kršitev, vprašanja standardov), o obveznem pisnem oblikovanju in beleženju razlogov za seznanitev ter o notranjih smernicah, ki bi zagotovile enotnost

ravnanja in sledljivost posegov v operativno delo inšpekcije. Na ta način bi se lahko namreč ohranila zakonita informiranost resorne ravni, hkrati pa zaščitila funkcionalna samostojnost inšpekcijskega nadzora.

Tretji odstavek ureja seznanitev ustanovitelja in ga veže na situacije, kjer ima ustanovitelj materialno ali organizacijsko vlogo pri odpravi ugotovljenih nepravilnosti. Seznanitev je predvidena, kadar je ustanovitelj odgovoren za odpravo kršitev ali za zagotovitev tehničnih oziroma finančnih sredstev, brez katerih zavezanec kršitev ne more odpraviti, ter kadar je zavezancu prepovedano izvajanje dejavnosti. S tem se poudari, da odpravljanje nepravilnosti ni le notranja zadeva zavoda, kadar vzroki ali rešitve ležijo pri ustanovitelju, na primer v pomanjkljivi infrastrukturi, varnostnih standardih ali financiranju. Vsebinski poudarek je na pravočasni in ciljni komunikaciji do tistega akterja, ki lahko odpravi sistemski vzrok kršitve. Odstavek s tem krepi odgovornost ustanovitelja za zagotavljanje pogojev dela in zmanjšuje tveganje, da bi breme nezakonitosti ostalo na ravni zavoda, ki objektivno nima vzvodov za odpravo.

Četrti odstavek dopolnjuje prejšnje odstavke tako, da določa seznanitev drugih pristojnih organov, kadar odprava nepravilnosti spada v njihovo pristojnost dela. V praksi to pomeni, da se informacije usmerijo k tistim organom, ki imajo po zakonu nalogo in pooblastila za izvedbo sorodnih ali komplementarnih ukrepov, na primer na področju varnosti in zdravja pri delu, sanitarnih pogojev, požarne varnosti itd. Namen odstavka je vzpostaviti funkcionalno vez med šolsko inšpekcijo ter drugimi regulatornimi organi, da se kršitve obravnavajo celovito in skladno z materialnopravnimi predpisi posameznega področja. Ključno merilo za obveščanje predstavlja torej funkcionalna pristojnost posameznega organa za odpravo ugotovljene nepravilnosti. Tak pristop zmanjšuje nevarnost podvajanja pristojnosti ali vrzeli v ukrepanju in hkrati utrjuje načelo sorazmernosti, saj so z informacijami seznanjeni samo tisti organi, ki so dejansko odgovorni za nadaljnje postopanje. Skupaj z drugim in tretjim odstavkom ta določba zaokroža logiko ciljnega obveščanja, ki predstavlja osrednjo usmeritev 28. člena: obveščeni so tisti subjekti, ki lahko v okviru svojih zakonskih pristojnosti učinkovito prispevajo k odpravi kršitev in k stabilnosti vzgojno-izobraževalnega okolja.

Peti odstavek določa, da lahko inšpektor zavezancu na zapisnik odredi seznanitev udeležencev vzgoje in izobraževanja z ugotovitvami in izrečenimi ukrepi, kadar ugotovljene kršitve posegajo v njihove pravice ali pravne koristi. V primeru mladoletnih udeležencev se ta obveznost seznanitve razširi na njihove starše, skrbnike, rejniške družine ali strokovne centre, kadar so tam ti mladoletni udeleženci vzgojno-izobraževalnega procesa nameščeni. Gre za pomembno novost, ki se bistveno razlikuje od splošne ureditve v 36. členu ZIN.⁴⁴⁹ Ta namreč določa, da mora inšpektor druge osebe seznaniti z ugotovitvami in ukrepi le na njihovo zahtevo, medtem ko ZSoli-1 šolskemu inšpektorju omogoča diskrecijsko pooblastilo, da seznanitev odredi proaktivno sam, ne glede na to, ali je pobuda

⁴⁴⁹ O tem podrobneje v Kovač (ur.), 2024, str. 407 in nasl.

dana. Ta razlika kaže na specialno naravo ZSoli-1, ki upošteva specifičnost vzgojno-izobraževalnega okolja. Otroci, učenci in dijaki so pogosto namreč v šibkejšem položaju, saj niso v pravnem niti dejanskem smislu zmožni sami zahtevati informacij, ki so ključne za zaščito njihovih interesov. Zakon s tem tako ne vzpostavlja zgolj pravice do seznanitve, temveč hkrati nalaga dolžnost organa, da v primerih posega v pravice udeležencev zagotovi njihovo informiranost.

Normativna zasnova tega odstavka sledi širšemu cilju procesne pravičnosti in varstva šibkejših udeležencev v upravnih postopkih. Proaktivno obveščanje povečuje transparentnost ukrepov in omogoča, da so tisti, ki jih kršitve neposredno zadevajo, pravočasno seznanjeni z vsebino inšpekcijskega postopka ter njegovimi rezultati. S tem se uresničuje tudi načelo varstva pravic otrok iz 56. člena Ustave RS ter Konvencije o otrokovih pravicah kot tudi obveznosti države, da zagotovi posebno skrb in varstvo mladoletnikov.⁴⁵⁰ Peti odstavek s tem dopolnjuje splošna pravila ZIN, a hkrati presega njihovo pasivno naravnost. Gre za sistemsko rešitev, ki krepi procesno varstvo udeležencev vzgoje in izobraževanja ter povečuje zaupanje v učinkovitost šolske inšpekcije kot varuha njihovih pravic.

Šesti odstavek določa, da se pobudnika seznani z dejanji in odrejenimi ukrepi, če to izrecno zahteva. Ureditev je skladna z 12. členom ZSoli-1 in četrtem odstavkom 24. člena ZIN, ki jasno določata, da pobudnik nima položaja stranke v postopku. Obenem prvi odstavek 24. člena ZIN inšpektorju nalaga dolžnost, da vlagatelja prijave na njegovo zahtevo obvesti o ukrepih po zaključenem nadzoru, medtem ko šesti odstavek 28. člena ZSoli-1 to ureditev v bistvenem le ponavlja.⁴⁵¹ To podvajanje sicer prispeva k jasnosti znotraj področnega zakona, a hkrati odpira vprašanje, ali je takšna redundanca nujna oziroma smiselna, saj lahko vodi v normativno nepreglednost in razpršeno razlago.

28.4 Sklepna presoja določbe

Določba 28. člena ZSoli-1 predstavlja pomemben premik v razvoju šolske inšpekcije, saj z razvejanim sistemom obveščanja presega okvir dvostranskega razmerja med inšpekcijo in zavezancem ter vključuje tudi druge akterje, ki so bistveni za zagotovitev zakonitosti in kakovosti vzgojno-izobraževalnega sistema. Normativna ureditev je skladna z načeli preglednosti in odgovornosti javne uprave, hkrati pa odraža premik k sodobnejšim modelom upravljanja, v katerih je učinkovito sodelovanje različnih ravni nujen pogoj za uresničevanje javnega interesa.

Kritično gledano določba ni brez pomanjkljivosti. Prvi odstavek je oblikovan (pre)široko in se ne sklicuje neposredno na kasnejše odstavke, zato bi ga lahko razumeli preveč ekstenzivno kot obveznost obveščanja vseh navedenih subjektov v vsakem primeru.

⁴⁵⁰ Prim. komentar k 56. členu Ustave v Avbelj, M. (ur.), 2019. Glej tudi Jenkole, 2009, in Rutar, 2012.

⁴⁵¹ Glej več v Kovač (ur.), 2024.

Dejanski doseg določbe je jasen šele ob sistematičnem branju celotnega člena, kar v praksi lahko povzroča nejasnosti. Podoben problem se pojavlja v drugem odstavku, kjer možnost seznanitve ministrstva v »zadevah, za katere zaprosi« ustvarja odprto in slabo omejeno pooblastilo ministrstva do dostopa do informacij o vseh inšpekcijskih postopkih šolske inšpekcije. Takšna ureditev lahko vodi v napetosti med avtonomijo inšpekcijskega organa ter nadzorstveno vlogo ministrstva, saj meja med legitimnimi in pretiranimi zahtevami ni jasno določena. Poleg tega šesti odstavek ponavlja ureditev iz ZIN glede obveščanja pobudnika, namesto da bi zakonodajalec jasno razmejil naloge splošnega in področnega zakona.

V okviru izvajanja seznanitve subjektov po 28. členu ZSoli-1 ostaja odprto vprašanje posredovanja osebnih podatkov. Zakon namreč izrecno ne določa, ali in v kolikšnem obsegu lahko šolska inšpekcija ob seznanitvi subjektov posreduje osebne podatke posameznikov, ki so vključeni v odločbo, zapisnik ali druge uradne akte.

Zadevni člen v prvem odstavku sicer določa obseg seznanitve (ugotovitve v inšpekcijskem nadzoru, ugotovljene kršitve in izrečene ukrepe), vendar ne vsebuje posebnih določb, ki bi dovoljevale in urejale obdelavo osebnih podatkov, pogosto navzočih v inšpekcijskih odločbah (npr. podatkov o otrocih, starših ali drugih udeležencih vzgojno-izobraževalnega procesa).

V primerih, ko bi bilo za namen seznanitve nujno posredovati (tudi) osebne podatke, mora šolski inšpektorat kot upravljavec osebnih podatkov zagotoviti ustrezno pravno podlago v skladu s 6. členom SUVP. Obdelava v javnem sektorju se lahko izvaja na eni od pravnih podlag iz prvega odstavka 6. člena SUVP, v danem kontekstu praviloma zgolj po točki (c) (izpolnitev zakonske obveznosti, ki velja za upravljavca) ali točki (e) (opravljanje naloge v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti). Ti pravni podlagi pa nista zadostni sami po sebi, saj člen 6(3) SUVP izrecno določa, da mora biti obdelava na teh dveh podlagah urejena s pravom EU ali države članice.⁴⁵² To zahtevo dodatno konkretizira 6. člen ZVOP-2, po katerem mora zakon, ki določa obdelavo osebnih podatkov v javnem sektorju, vsebovati najmanj opredelitev vrst osebnih podatkov, kategorij posameznikov, namen obdelave ter rok hrambe ali rok za redni pregled potrebe po hrambi. Ker 28. člen ZSoli-1 teh pogojev ne izpolnjuje, ga praviloma ni mogoče šteti za ustrezno pravno podlago za posredovanje ali drugo obdelavo osebnih podatkov.

Ne glede na zagotovitev ustrezne pravne podlage za obdelavo pa mora biti ta skladna tudi z vsemi načeli varstva osebnih podatkov iz 5. člena SUVP, zlasti z načelom omejitve namena (osebne podatke je mogoče obdelovati le za vnaprej določen, zakonit in jasen namen) ter načelom najmanjšega obsega podatkov (obdelujejo se lahko le tisti podatki,

⁴⁵² Več o obdelavi osebnih podatkov, ustreznosti pravne podlage ter načelih varstva osebnih podatkov prim. komentar 6. člena SUVP v Pirc Musar (ur.), 2020, Kuner, Bygrave in Docksey (ur.), 2020; glej tudi komentar 6. člena ZVOP-2 v Preslesnik, 2022. Glede jasnosti predpisov na področju varstva osebnih podatkov ter z njimi povezan domet in postopek uveljavljanja pravic kot nujen pogoj za učinkovito uresničevanje ciljev normiranja; prim. Rudolf in Kovač, 2021.

ki so ustrezni, relevantni in omejeni na tisto, kar je nujno za doseg konkretnega namena). V posameznih primerih bo dopustnost posredovanja osebnih podatkov zato treba utemeljiti na določbah drugih področnih zakonov, ki šolski inšpekciji nalagajo dolžnost sodelovanja ali obveščanja. Tako denimo tretji odstavek 32. člena ZIN določa, da mora inšpektor, če ugotovi kršitev iz pristojnosti druge inšpekcije, sestaviti zapisnik in ga posredovati pristojnemu organu. Če zapisnik vsebuje osebne podatke, je njihovo posredovanje dopustno, če je nujno za uresničitev zakonskega namena ter skladno z zahtevami 5. in 6. člena SUVP. Ustrezno pravno podlago za posredovanje osebnih podatkov znotraj upravnih postopkov določa tudi 34.a člen ZUP, ki predvideva dolžnost upravljavcev zbirk osebnih podatkov, da na obrazloženo zahtevo organa brezplačno in v 15 dneh posredujejo potrebne osebne podatke. Tudi v tem primeru se lahko posredujejo le tisti osebni podatki, ki so nujno potrebni za zasledovani namen.

Če za posredovanje osebnih podatkov ni zagotovljene ustrezne pravne podlage ali če njihovo posredovanje ni nujno za doseg namena seznanitve, mora šolski inšpektorat zahtevane dokumente posredovati v anonimizirani obliki, torej brez podatkov, ki bi omogočali neposredno ali posredno identifikacijo posameznikov.

V primeru iz drugega odstavka 28. člena ZSoli-1, ko bi ministrstvo v okviru seznanitve želelo dostop do informacij, ki vsebujejo osebne podatke, mora svojo zahtevo poleg sklic na določbo 28. člena ZSoli-1 utemeljiti tudi skladno z 39. in 41. členom ZVOP-2, ki sistemsko urejata pogoje za zakonito posredovanje osebnih podatkov med organi javnega sektorja. Inšpektorat mora pred posredovanjem zahtevanih osebnih podatkov oceniti zakonitost zahteve in zatrjevane pravne podlage ter o posredovanju voditi evidenco v skladu s šestim odstavkom 41. člena ZVOP-2. Glede na precej pomanjkljivo zakonsko ureditev v zvezi z obdelavo osebnih podatkov bi bilo *de lege ferenda* smiselno, da zakonodajalec razjasni obseg potrebne seznanitve ter določi, ali se v okviru seznanitve po tem členu subjekti lahko seznanijo tudi z osebnimi podatki. Če je bil namen zakonodajalca tak, bo člen namreč treba dopolniti z vsemi elementi, ki jih za ustrezno pravno podlago določa 6. člen ZVOP-2.

Implementacija določbe se sooča tudi s praktičnimi izzivi, ki lahko zmanjšajo njeno učinkovitost. Najbolj izrazit je problem časa seznanitve, saj zakon ne določa konkretnih rokov za izvedbo seznanitve. V praksi to lahko povzroča zamude ali prezgodnje obveščanje, ko ugotovitve še niso dokončno oblikovane. Prezgodnja seznanitev lahko namreč sproži neupravičene odzive, prepozna pa onemogoči pravočasno ukrepanje. Pri kompleksnih primerih, ki trajajo dlje časa, bi bil potreben fleksibilen in postopni način obveščanja, ki bi vključeval začetne informacije, vmesne ugotovitve in končno poročilo z ukrepi. Takšen pristop pa bi zahteval dodatne administrativne vire, a bi najverjetneje bistveno povečal učinkovitost odzivanja vseh vključenih akterjev.

Tako člen kot celotna ureditev obveščanja pa potrjujeta premik k bolj odprtemu, transparentnemu in sodelovalnemu modelu delovanja šolske inšpekcije. Čeprav bo določba v praksi najverjetneje povzročala nekaj praktičnih izzivov zaradi njene splošne normiranosti, določba predstavlja pomemben instrument za krepitev pravne varnosti ter za vzpostavljanje kulture odgovornosti in kakovosti v vzgojno-izobraževalnem sistemu. Njena nadaljnja uspešnost bo odvisna predvsem od jasnih smernic in dosledne prakse, ki bosta zagotovili uravnoteženo uporabo med zaščito pravic udeležencev in operativno učinkovitostjo inšpekcijskega delovanja.

V. SISTEMSKI PREGLEDI

29. člen (sistemski pregledi)

(1) Sistemski pregledi v skladu s tem zakonom se opravljajo z namenom ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti delovanja zavezancev iz 2. člena tega zakona. Z opravljanjem sistemskih pregledov se preverja in spremlja skladnost organizacije in izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja.

(2) Sistemski pregledi se izvajajo na podlagi letnega programa dela šolske inšpekcije, s katerim se določijo vsebina in obseg posameznih sistemskih pregledov ter čas trajanja in vrste zavezancev, ki se jih vključi v posamezne sistemske preglede.

(3) Vsebine sistemskih pregledov se izbirajo glede na analize dejavnikov tveganja, ki jih opravi šolska inšpekcija. Med dejavnike tveganja spadajo pobude z zaznanimi domnevnimi kršitvami predpisov iz pristojnosti šolske inšpekcije, število pobud z domnevnimi kršitvami zoper istega zavezanca, sprememba vodstva zavezanca, spremembe internih aktov zavezanca s področja nadzora šolske inšpekcije, obvestila, sporočila in javne objave, ki lahko predstavljajo informacije o domnevnih kršitvah zavezancev s področja vzgoje in izobraževanja, ter informacije, pridobljene s strani drugih organov. Dejavniki tveganja lahko predstavlja tudi obsežnejša sprememba predpisov s področja vzgoje in izobraževanja, če je z oceno tveganja zaznana povečana neskladnost delovanja zavezancev z novo zakonodajo. Vsebine sistemskih pregledov lahko predlaga tudi minister.

(4) Posamezni sistemski pregled mora vključevati pregled vsaj petih zavezancev. Posamezni zavezanec je v sistemske preglede vključen praviloma vsako peto leto.

Komentar (Simon Slokan, Polonca Kovač):

29.1 Normativni okvir zagotavljanja kakovosti v šolskem prostoru

ZOFVI v 20.a členu⁴⁵³ določa področje ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti v vrtcih in šolah ter sistemsko ureja področje z namenom največje učinkovitosti sistema VIZ. Na podlagi zakona se izda tudi ustrezen pravilnik, ki ureja področje spremljanja, standarde in kazalnike ter postopke za ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti. Za področje šolske inšpekcije pa je določeno, da ta ugotavlja in zagotavlja kakovost delovanja vrtcev in šol s sistemskim preverjanjem ter spremljanjem skladnosti izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja z zakonodajo. Ta odločba je sistemsko in formalno pravna podlaga za možnost uvedbe sistemskih pregledov in določb, ki so opredeljeni v V. poglavju ZSoli-1.

ZIN določbe, ki bi bila neposredno vezana na specifiko delovanja, kot jo predvideva ZSoli-1 v okviru sistemskega pregleda, ne pozna. Določbe, ki urejajo pristojnosti glavnega inšpektorja (10. člen) in določbe letnega programa dela (11.a člen), bi posredno lahko uporabili v tem okviru.⁴⁵⁴ Temeljni namen in naloge inšpekcijskega nadzora, kot so določene v ZIN, še ne sledijo trendu razvoja šolskih inšpekcij, katerih namen je predvsem kakovost in razvoj sistema.⁴⁵⁵ Je pa ZSoli-1 v tem pogledu lahko zgled za pravno regulacijo drugih inšpekcij, zlasti tistih, katerih zavezanci za nadzor so tudi javnopravni subjekti oziroma so bližje notranjim kot zunanjim inšpekcijam (npr. socialna inšpekcija).⁴⁵⁶

Pri iskanju ustreznega termina za to obliko nadzora oziroma bolj rečeno spremljanja kakovosti je bilo očitno nekaj težav, saj sicer termin »pregled« pomeni način izvajanja določenih faz inšpekcijskega upravnega postopka.⁴⁵⁷ Pregled v smislu ZIN je tako skupek aktivnosti zlasti ugotavljanja dejstev in dokazovanja. Ta in naslednji členi pa se ne nanašajo na tovrstne preglede, temveč je ključen pridevnik »sistemski«. Sistemski pregled kot besedna zveza pomeni torej mehanizem preusmeritve inšpekcije z le posameznih (klasičnih inšpekcijskih) nadzorov in pregledov nad zavezanci na celovito spremljanje in ra-

⁴⁵³ Omenjena določba je bila sprejeta z ZOFVI-R, Uradni list, št. 48/2025 junija 2025. V razlagi predloga zakona je navedeno sledeče: »Z novim prvim odstavkom se poudari dejstvo, da so vrtci in šole tisti, ki primarno, s samoevalvacijo svojega dela, ugotavljajo in zagotavljajo kakovost v vzgoji in izobraževanju. Institucionalna samoevalvacija se s tem določa kot temeljni sistemski pristop ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti v vzgoji in izobraževanju in s tem podlaga za poenoteno urejanje ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti s samoevalvacijo po vsej vertikali od vrtca do srednje šole. Samoevalvacija kot eden osrednjih procesov v vrtcu in šoli se odvija v okviru razvojnega načrtovanja in letnega delovnega načrtovanja ter poročanja o uresničevanju letnega delovnega načrta. Vsebinsko združevanje procesov je potrebno za uresničitev namena umestitve samoevalvacije v osrednje delovne procese na šoli, v katere je vpet celotni kolektiv; s tem samoevalvacija ni le stranski proces, ki lahko obide temeljno delovanje, temveč je vsebinsko povezana s ključnimi procesi vzgoje in izobraževanja v vrtcu in šoli. Ker se kakovost delovanja vrtcev in šol ugotavlja in zagotavlja tudi s sistemskim preverjanjem ter spremljanjem skladnosti izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja z zakonodajo s področja vzgoje in izobraževanja, za kar je pristojna šolska inšpekcija, se dodaja novi četrti odstavek.«

⁴⁵⁴ Glej več v Pečarič v Kovač, 2024, komentar k 10. in 11.a členu ZIN. Prav tako glej komentar k 8. in 9. členu ZSoli-1.

⁴⁵⁵ Prim. več o tem po Kovač v Slokan, Kečanović in Logaj, 2020, str. 205–213. Glej tudi uvodno poglavje v tej monografiji.

⁴⁵⁶ O tem več v Kovač (ur.), 2015; in Kovač (ur.), 2024, glej razprave v 1. delu monografije.

⁴⁵⁷ Prim. zlasti letna poročila Inšpekcijskega sveta, ki izraz »pregled« uporablja v danem okviru, tudi glede statističnega pregleda števila pregledov za posamezno leto po posameznih inšpekcijah.

zvoj kakovosti, s poudarkom na pooblašcanju oziroma opolnomočenju ter polni odgovornosti zavezanih VIZ in drugih oseb na tem področju, da izvajajo dejavnosti v javnem interesu sami od sebe v skladu s posameznimi predpisi in njihovim namenom. V tem okviru bi bil morda ustrežnejši termin za »sistemski pregled« lahko tudi »sistemska revizija« ali »spremljanje kakovosti«, ⁴⁵⁸ toda ne glede na izbran izraz je pomembno pravilno vsebinsko razumevanje konteksta in namena tega novega instituta. Tudi po svetu so poznane tri oblike delovanja šolske inšpekcije, to so »*regulatory, hybrid, evaluative*«, kar pomeni po ZSoli regulatorno klasičen inšpekcijski nadzor v posameznih primerih, hibridnost skozi vzporednost ali zaporednost IN in sistemskih pregledov ter evalvacijo prek sistemskih pregledov po področjih tveganja.

Omeniti kaže, da se je ob prenovi šolske inšpekcije in pripravi tega zakona razmišljalo celo o oblikovanju bolj smelih rešitev, tj. zakonu o spremljanju kakovosti in inšpekciji v vzgoji in izobraževanju, ⁴⁵⁹ toda prevladala je realnosti s postopnostjo prehoda. Uvedba sistemskih pregledov tako ne pomeni negacije klasičnega inšpekcijskega nadzora, saj ta zakon uvaja sistemske preglede kot nadgradnjo tradicionalnemu nadzoru, prav tako pa izrecno določa, da je vzporedno ali zaporedno sistemskemu pregledu ob ogroženi javni koristi možen in nujen klasičen inšpekcijski postopek (glej komentar k 14. členu tega zakona in komentarje v nadaljevanju). Ločenost obeh oblik delovanja šolske inšpekcije je razvidna tudi iz namena, saj je namen inšpekcijskega nadzora zagotavljanje zakonitosti, namen sistemskih pregledov pa ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti delovanja zavezancev. Nadalje so ločeno regulirani in tudi vsebinsko različno opredeljeni postopek in akti, ki se vodijo oziroma izdajajo v eni ali drugi obliki delovanja šolske inšpekcije. Idejna zasnova ZSoli-1 torej uvaja postopen prehod od vzporednosti obeh oblik nadzora do sčasoma čedalje manj represivnega nadzora in več opolnomočenja, čeprav je polni prenos odgovornosti le na zavezance le ideal in bo tudi tradicionalni nadzor vedno potreben vsaj v določenem segmentu.

29.2 Zagotavljanje kakovosti skozi prizmo sistemskih pregledov

Določba ZOFVI, ki v koncept šolskega sistema doda evalvacijo in zagotavljanje kakovosti, sicer ni nova, je pa sodoben koncept razumevanja privedel, da se je kakovost v šolskem sistemu pričela razumevati širše od zgolj strokovnosti. ⁴⁶⁰ Določba 20.a člena namreč določa, da se kakovost zavodov VIZ ugotavlja in zagotavlja tudi s sistemskim preverjanjem ter spremljanjem skladnosti izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja z zakonodajo s področja vzgoje in izobraževanja. Nadzorna oziroma izvorna pristojnost

⁴⁵⁸ Tovrstni termini so značilni za posamezne države, a se lahko pomen tudi »izgubi s prevodom«. Več glej v Gray, 2019, ki izraz »review« uporablja kot pregled znotraj posameznega nadzora, medtem ko se besedna zveza »quality assurance« uporablja v širšem smislu.

⁴⁵⁹ Glej Krek in Kovač, 2019, tj. poročilo o delu sveta za prenovu šolske inšpekcije, več v uvodnem poglavju te monografije.

⁴⁶⁰ Tu kaže podati tudi primerjavo s kakovostjo v visokem šolstvu, kjer deluje samostojna agencija za akreditacijo institucij in programov na tej ravni šolanja, brez kakršnekoli inšpekcije, ukrepi ob nespoštovanju predpisov so pridržani le zavrtnitvi ali pogojni akreditaciji.

šolske inšpekcije je izključno nadzor zakonitosti delovanja posameznih zavodov VIZ, seveda pa je to temeljni element profesionalizma in tudi temeljno ustavno načelo o zakonitosti delovanja vseh institucij.

Zagotavljanje kakovosti skozi prizmo sistemskih pregledov pomeni načrtno in strukturirano spremljanje, preverjanje ter ocenjevanje učinkovitosti sistema z namenom izboljšanja procesov oziroma produktov ali storitev. Temelji na preventivnem pristopu – odkrivanje in odpravljanje napak že v fazi načrtovanja in izvajanja procesov. Kakovost kot pojem sicer označuje stopnjo izpolnjevanja zahtev, pričakovanj in potreb uporabnikov oziroma deležnikov ob hkratnem učinkovitem in uspešnem izvajanju notranjih procesov. V poslovnem kontekstu se pogosto razume kot zmožnost organizacije, da dosledno zagotavlja proizvode ali storitve, ki ustrezajo vnaprej določenim standardom, zakonodajnim zahtevam in pričakovanjem trga, ter da s tem dosega dolgoročno konkurenčnost in trajnostno uspešnost.⁴⁶¹ Običajno gre pri raznih modelih razvoja kakovosti (npr. ISO, EFQM, CAF) za opredelitve, kjer kakovost označuje sistematično in celovito prizadevanje organizacije za nenehno izboljševanje vseh vidikov delovanja, pri čemer je cilj zadovoljitev potreb in pričakovanj odjemalcev, zaposlenih ter širše družbe. Kakovost presega le tehnične lastnosti proizvodov ali storitev ter vključuje tudi organizacijske procese, kulturo organizacije in odnos do deležnikov. V šolskem prostoru kakovost torej pomeni tako delovanje VIZ, da to prispeva k razvojnim ciljem trajnostne družbe, kjer šolstvo ključno doprinese k oblikovanju kompetenc, tj. znanj, veščin in odnosov zlasti učencev in dijakov, da bodo postali proaktivni člani družbe. Kakovost ni le ena izmed poslovnih funkcij, temveč gre za bistveno razsežnost vodenja, naj bo na ravni posameznega VIZ ali države kot celote. Kakovost tudi vključuje zakonitost delovanja v javnem interesu, golo legalnost pa nadgrajuje s proaktivnostjo in strateškim razvojem.

V slovenskem pravnem redu je poznanih nekaj primerov izvajanja procesov nadzora za zagotavljanje kakovosti, kjer se postopek nadzora oziroma zagotavljanje kakovosti različno pojmuje, kot revizija, strokovni sistemski pregled itd. Tako denimo ZRacS-1 in smernice delovanja Računskega sodišča določajo, da je revizija sistematičen proces nepristranskega pridobivanja in ocenjevanja dokazov, na podlagi katerih ugotavljajo, ali so informacije ali dejanske okoliščine skladne z vnaprej določenimi normami. Ob tem je revidiranje v javnem sektorju nujno potrebno zato, ker zakonodajnim in nadzornim organom, tistim, ki so pristojni za upravljanje, in širši javnosti zagotavlja informacije ter neodvisne in nepristranske ocene.⁴⁶² Nadzori nad izvajalci zdravstvene dejavnosti so podobno razdeljeni na različne vrste nadzorov, ki se v določeni meri tudi vsebinsko prepletajo. ZZDej v prvem odstavku 76. člena določa, da se za zagotavljanje zakonitosti, strokovnosti, kakovosti in varnosti dela opravljajo naslednje vrste nadzora pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti: notranji nadzor, strokovni nadzor s svetovanjem, upravni nadzor, sistemski nadzor, nadzor ZZS nad izpolnjevanjem pogodb z izvajalci zdravstvene

⁴⁶¹ Več v Rozman (ur.), 2002.

⁴⁶² Glej več v ZRacS-1 in temeljnih načelih revidiranja v javnem sektorju MSVR1 100.

dejavnosti in inšpekcijski nadzor, ki ga izvaja ZIRS.⁴⁶³ Pri tem določbe ZZDej dejansko sledijo vidikom zagotavljanja kakovosti v zdravstvu, vendar ne v okviru inšpekcijskega postopka, temveč v okviru drugega strokovno sistemskega nadzora, ki ga izvajajo strokovne službe znotraj zdravstvenega sistema.

29.3 Koncept razvoja kakovosti skozi ZSoli-1 z razlago člena po odstavkih

ZOFVI je z določbo 20.a člena uredil, da IRSŠol na polju zagotavljanja kakovosti predstavlja sistemskega evalvatorja na področju zakonodaje. Podobna organiziranost je poznana na področju visokošolskega izobraževanja, kjer NAKVIS skozi akreditacijske postopke skrbi za razvoj in delovanje sistema zagotavljanja kakovosti v slovenskem visokem šolstvu.⁴⁶⁴ Zunanjo evalvacijo oziroma zagotavljanje kakovosti na polju zakonitosti v šolskem sistemu ima v evropskem prostoru urejenih na desetine držav. Koncept, ki je urejen v teh določbah, je najbližje ureditvi na Malti in Irskem,⁴⁶⁵ podobne ureditve pa so tudi drugje.⁴⁶⁶

ZSoli-1 je v prvem odstavku tega člena uredil namen in cilj sistemskega pregleda v danem okviru spremljanja in razvoja kakovosti. Sistemski pregledi dejansko predstavljajo nov način delovanja šolske inšpekcije v RS, pri tem pa ohranja spremljanje delovanja zavezancev pri vsebinah, ki bodo sistemsko pregledovane in ne zgolj kot pregledovanje posameznika. Sistemski pregledi so usmerjeni v sistematično spremljanje organizacije in izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja glede na veljavne predpise in namen njihovih določb. V okviru sistemskega pregleda bo zavezancem nudeno spremljanje njihovega delovanja in strokovna pomoč, da dosežejo raven in način delovanja zavoda, ki bo skladen s predpisi, na daljši rok pa bo tudi razvijal in stabiliziral njihovo vzgojno-izobraževano delovanje v skupnosti, šolskem okolišu, vzgojno-izobraževalnem sistemu in državi kot celoti.

Drugi odstavek določa, da se sistemski pregledi izvajajo na podlagi letnega programa dela šolske inšpekcije. Z letnim programom se morajo določiti vsebine in obseg posameznih sistemskih pregledov, čas trajanja ter vrste zavezancev.⁴⁶⁷ Metodologija načrtovanja v letnem programu je podobna, kot jo IRSŠol izvaja že po ZSoli pri načrtovanju rednih nadzorov, vendar se pri tem premalo poudarja postopkovno in metodološko razdelan proces za ureditev sistemskega preverjanja in spremljanja organizacije in delovanja vzgojno-izobraževalnih ustanov. Tudi zaradi svojih postopkovnih omejitev trenutni sistem ne omogoča potrebnega sistemskega pristopa pri obravnavi posameznih vsebin, temveč se zamejujejo na delovanje posameznih zavezancev.⁴⁶⁸ V tem okviru je dejansko poudarjen nov način delovanja šolske inšpekcije, ki se na novo definira v okviru zunanjega evalvatorja kakovosti delovanja vzgojno-izobraževalnega sistema.

⁴⁶³ Glej več v 76. člen ZZDej. Prim. Kimovec, 2024, str. 27.

⁴⁶⁴ Glej več v 24. členu ZViS-1.

⁴⁶⁵ Več o tem glej www.gov.ie/en/department-of-education in <https://dqse.gov.mt/en/directorate>.

⁴⁶⁶ Glej več v Gray, 2029, prim. Kovač v Slokan, Kečanović in Logaj, 2020, str. 221.

⁴⁶⁷ Glej več pri komentarju k 8. členu ZSoli-1.

⁴⁶⁸ Glej več v razlagi 29. člena predloga ZSoli-1, EVA 2025-3350-0008, z dne 8. 5. 2025.

Tretji odstavek omenjenega člena določa vsebine sistemskih pregledov, pri čemer zakon usmerja na upoštevanje različnih dejavnikov tveganja, ki jih opravi šolska inšpekcija. Po udarek je na terminologiji *dejavnikov tveganja*,⁴⁶⁹ saj gre za koncept predhodnega spremljanja, načrtovanja in izvedbe na podlagi dejavnikov, za katere je zakonodajalec presodil, da bi lahko v največji meri predstavljali učinkovit kriterij oziroma pokazatelj, v katerem VIZ se lahko pričakuje največje odstopanje od normativnih določb. Gre za t. i. pameten nadzor (ang. *smart enforcement*),⁴⁷⁰ kar vključuje preusmeritev iz prej kontrolnega pristopa v na tveganjih utemeljene inšpekcije (ang. *risk-based/targeted inspections*). Pri tem je bistvo tudi upoštevanje predpostavk učinkovitega izvrševanja predpisov, saj se pri drugačnem pristopu upošteva večja kompleksnost družbenega okolja kot pa zgolj odvrčanje zavezancev od kršitev zaradi strahu pred kaznovanjem.

Med dejavnike tveganja sodijo naslednji kriteriji, ki izhajajo iz materialnopravne opredelitve javnega interesa po področnih predpisih in izkušnjah IRSŠol po podatkih letnih poročil:

- *pobude z zaznanimi domnevnimi kršitvami predpisov iz pristojnosti šolske inšpekcije*; IRSŠol mora na podlagi 8. člena ZSoll-1 pripraviti letni program dela, kjer so predstavljena tudi prioriteta področja, ki predstavljajo nujnost nadzora. Pobude, ki ne bodo predstavljale prioritete dela in se vsebinsko vključujejo v načrt dela inšpektorata v posameznem letu, bodo vključene v omenjen okvir.
- *število pobud z domnevnimi kršitvami zoper istega zavezanca*; Če posamezne pobude ne predstavljajo prioritete dela v skladu z letnim načrtom dela IRSŠol, prav tako pa ne izkazujejo niti domneve kršitve predpisov in s tem javnega interesa, kljub temu pa se pobude generirajo, je z vidika zagotavljanja kakovosti smotno, da se takšen VIZ vključi v sistemski pregled z namenom preverjanja in opolnomočenja zavezanca.
- *sprememba vodstva zavezanca*; Vsakokratna menjava vodstva VIZ predstavlja dejavnik tveganja na polju upravnega vodenja posameznih ravnateljev oziroma direktorjev. Iz procesov vodenja se zaznava, da imajo vodje na polju zagotavljanja zakonitosti procesov znotraj zavodov VIZ velike težave predvsem pri nastopu mandatov.
- *spremembe internih aktov zavezanca s področja nadzora šolske inšpekcije*; Sprememba internih aktov, ki je v nasprotju z zakonskimi določbami na posameznem področju, lahko privede do bistvenih kršitev pravic različnih deležnikov znotraj šolskega prostora. Zato je treba sprotno ugotavljati, katere interne akte šola na podlagi zakona mora spremeniti in na kakšen način je to tudi uredila. Gre za zagotavljanje temeljnega načela pravne države.
- *obvestila, sporočila in javne objave, ki lahko predstavljajo informacije o domnevnih kršitvah zavezancev s področja vzgoje in izobraževanja*; Za učinkovito zagotavljanje

⁴⁶⁹ O tem več Blanc, 2018. Klasično se v formulo tveganja vključuje verjetnost nastanka, obseg in teža odstopov od predpisanega. Pri tem naj ima teža posledic prednost pred tveganjem nespoštovanja predpisa, saj naj namen nadzora ne bi bil (že *de lege lata*) sankcioniranje per se, ampak zavarovanje prizadetih tretjih in opredmetene javne koristi; glej Kovač (ur.l.), 2024, str. 237 in nasl.

⁴⁷⁰ Podrobneje o tem Blanc in Faure, 2020.

javnega interesa kot tudi za uspešno zagotavljanje kakovosti sistema VIZ je treba vsako obvestilo, sporočilo oziroma javno objavo ovrednotiti z vidika vpliva na zakonitost in učinkovitost šolskega sistema. Če so zaznana takšna sporočila, je to treba vključiti v načrtovanje sistemskih pregledov.

- *informacije, pridobljene s strani drugih organov*; Tu velja podobno kot pri prejšnji alineji, kjer je treba vse pridobljene informacije s strani različnih deležnikov ovrednotiti na enak način in po potrebi vključiti v sam sistem sistemskih pregledov.

V tretjem odstavku je zaznati tudi specialno določbo, ki določa, da je dejavnik tveganja lahko tudi obsežnejša sprememba predpisov s področja vzgoje in izobraževanja, če je z oceno tveganja zaznana povečana neskladnost delovanja zavezancev z novimi predpisi. Z omenjeno določbo je zakonodajalec želel urediti, da se v primeru večjih zakonskih sprememb na posameznem področju⁴⁷¹ izvede naknaden sistemski pregled, saj predstavljajo te spremembe in dolžne aktivnosti takšno tveganje. Pri tem gre pravzaprav za t. i. *ex post* evalvacijo predpisov, ki je korak v zaključeni regulatorni povratni zanki pametne regulacije.

Tretji odstavek določa tudi možnost, da vsebine sistemskih pregledov lahko predlaga tudi minister, pri čemer njegovi predlogi niso vezani na predhodne analize dejavnikov tveganja. Lahko gre za vsebine, katerih delovanje je treba nenehno preverjati, ali za vsebine, za katere se predhodno načrtujejo spremembe, ali pa se z vidika zagotavljanja kakovosti želi preveriti delovanje novosti v sistemu vzgoje in izobraževanja, ki so bili predhodno normativno urejeni. Omenjena določba zasleduje koncept, ki izhaja iz 23. člena ZDU-1 o razmerjih med ministrstvom (ministrom) in organom v sestavi (glavnim inšpektorjem), kjer ima minister možnost dajati navodila oziroma organu naloži posamezne aktivnosti.

V četrtem odstavku je določeno, da je z vidika koncepta dela, metodologije načrtovanja in učinkovitosti evalvacije sistema v sistemski pregled vključenih vsaj pet zavezancev. Gre za minimalno število posameznih subjektov, da se lahko ustrezno ovrednoti delovanje sistema, upošteva, da je sicer prek 800 VIZ v celotnem sistemu, npr. skoraj 500 OŠ. To pomeni, da bo treba posebno skrb nameniti izboru zavezancev, da bodo ti reprezentativni tudi za ostalo populacijo. Za učinkovitejšo in realnejšo podajo ocene na posameznem področju je treba stremeti k temu, da je v vsak nadzor vključenih približno 10 % zavezancev po posamezni vrsti zavezancev glede na skupno število vseh po posamezni vrsti. Pri opredelitvi številnih kazalnikov ZSoli-1 sledi 11. členu ZSoli, v sklopu meril v okviru rednih nadzorov. Poudariti pa je treba, da se bodo posamezni sistemski pregledi izvajali za posamezno področje (npr. ocenjevanje ali vzgojno delovanje), torej ni

⁴⁷¹ Primer take spremembe je novelacija ZOsn in priprava novega Pravilnika o ocenjevanju znanja in napredovanju učencev v osnovni šoli v letu 2025, ki zahteva od vseh VIZ, ki delujejo na področju osnovnošolskega izobraževanja, vrsto sistemskih in organizacijskih sprememb oziroma sprememb internih aktov šole ter zakonito izvajanje posameznik ukrepov.

mišljeno, da bodo vse šole pregledane po vseh vsebinskih sklopih. Namen določbe pa je, da bodo vsi VIZ deležni izvedbe sistemskega pregleda praviloma vsako peto leto ne glede na vsebino pregled. Predmetna določba namreč ureja, da je posamezni zavezanec vključen v sistemske preglede praviloma vsako peto leto, kar bistveno nadgradi osnovno zahtevo po (le) petih zavezancih letno, pri čemer se tudi določba o vsaj petih zavezancih nanaša le na en posamezen sklop, IRSŠol pa izvaja oziroma bo izvajal vsako leto več vsebinskih sklopov.

Sam člen predstavlja temeljno novost v okviru novega koncepta delovanja šolske inšpekcije in bistveno spremembo koncepta njenega delovanja. Zato je začetek uporabe določb celotnega V. poglavja zamaknjen za eno leto glede na uporabo ostalih določb zakona, tj. s 1. 1. 2027,⁴⁷² saj je smotrno, da se v vmesnem času o konceptualni spremembi seznani in opolnomoči celoten šolski sistem oziroma njegove deležnike.

⁴⁷² Glej več pri komentarju k 40. členu ZSoll-1.

30. člen (postopek sistemskega pregleda)

(1) Sistemski pregled vključuje pregled delovanja posameznega zavezanca, nudenje strokovne pomoči v skladu s tem zakonom, spremljanje izvajanja aktivnosti zavezanca, ki so namenjene njegovemu izboljššanemu delovanju in odpravi morebitnih nepravilnosti, pripravo poročila o delovanju zavezanca in seznanjanje javnosti z ugotovitvami, pripravo skupnega poročila o sistemskega pregledu, ki vključuje splošno oceno stanja vsebin, vključenih v sistemski pregled, in priporočila za izboljšave na področju zagotavljanja kakovosti delovanja sistema vzgoje in izobraževanja.

(2) Sistemski pregled je napovedan. Inšpektor ima pri opravljanju nalog sistemskega pregleda enaka pooblastila kot pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora.

(3) Sistemski pregled poteka v treh fazah in traja največ šest mesecev. Postopek se zaključi s pripravo poročila iz 31. člena tega zakona.

(4) V prvi fazi inšpektor opravi pregled pri zavezancu. Pregledi se opravijo neposredno pri zavezancu in na podlagi predložene dokumentacije. V pregledu pri zavezancu se preveri:

- skladnost organizacije in delovanja zavezanca z veljavnimi predpisi,
- zavezančevo poznavanje in razumevanje veljavnih predpisov,
- primere dobre prakse ali drugih izboljšav,
- morebitne nepravilnosti ali pomanjkljivosti.

(5) O pregledu pri zavezancu se sestavi zapis, v katerem inšpektor zapiše ugotovitve dejanskega stanja in druge ugotovitve v skladu s prejšnjim odstavkom, izjave zavezanca in drugih sodelujočih v pregledu. V zvezi z ugotovitvami predlaga aktivnosti z namenom izboljšanja delovanja ali organizacije zavezanca. Pri tem lahko priporoči sodelovanje ali pomoč drugih javnih zavodov, ki delujejo na področju vzgoje in izobraževanja, ali ministrstva, pristojnega za vzgojo in izobraževanje. Če so bile pri pregledu ugotovljene tudi nepravilnosti ali pomanjkljivosti v zvezi z vsebino sistemskega pregleda, inšpektor na zapis poda tudi navodila za njihovo odpravo. V postopku sistemskega pregleda inšpektor za ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti ne izreka inšpekcijskih ukrepov v skladu s tem zakonom.

(6) Za izvedbo aktivnosti, ki so namenjene izboljšavam svoje organizacije in delovanja ter odpravi ugotovljenih nepravilnosti ali pomanjkljivosti, zavezanec pripravi akcijski načrt. Inšpektor zavezancu določi rok za izdelavo in rok za izvedbo akcijskega načrta.

(7) V drugi fazi zavezanec izdelava in izvede akcijski načrt. Z akcijskim načrtom načrtuje vsa potrebna dejanja, opustitve posameznih dejanj ali sprejetje internih aktov z namenom izboljšanja svojega delovanja in organizacije in za odpravo ugotovljenih nepravilnosti ali

pomanjkljivosti. Z akcijskim načrtom določi roke za izvedbo posameznih aktivnosti, določenih z akcijskim načrtom, in določi druge osebe, zaposlene pri zavezancu ali posamezne organe pri zavezancu, za izvršitev posameznih nalog iz akcijskega načrta, za katere so pristojni v skladu s predpisi. Med pripravo in izvajanjem akcijskega načrta inšpektor zavezancu nudi strokovno pomoč v skladu s tem zakonom.

(8) Ob zaključku vseh aktivnosti iz akcijskega načrta ali najkasneje ob izteku roka za izvršitev akcijskega načrta kot celote zavezanec inšpektorju poroča in izkaže aktivnosti, s katerimi je izboljšal svojo organizacijo in delovanje ter odpravil ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti.

(9) V tretji fazi inšpektor na podlagi akcijskega načrta in poročanja zavezanca ali na podlagi dodatnega pregleda pri zavezancu preveri in oceni vse izvedene aktivnosti za izboljšanje organizacije in delovanja zavezanca, ustreznost odprave ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti ter pripravi poročilo o delovanju zavezanca, s katerim celostno evalvira skladnost delovanja zavezanca s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja.

Komentar (Simon Slokan, Polonca Kovač):

30.1 Okvir za postopkovno ureditev sistemskih pregledov

ZOFVI v 20.a členu⁴⁷³ ureja področje ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti v vrtcih in šolah ter sistemsko ureja področje z namenom največje učinkovitosti sistema VIZ. V tej zvezi je predviden tudi ustrezen pravilnik, ki bo urejal področje spremljanja, standarde in kazalnike ter postopke za ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti. Za področje šolske inšpekcije pa ZOFVI določa, da IRSŠol ugotavlja in zagotavlja kakovost delovanja vrtcev in šol s sistemskim preverjanjem ter spremljanjem skladnosti izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja z zakonodajo. Določba je pravna podlaga za možnost uvedbe sistemskih pregledov in določb, ki so bili opredeljeni in določeni v V. poglavju ZSoli-1.

Določbe ZIN, ki urejajo pristojnosti glavnega inšpektorja oziroma načrtovanje dela inšpekcijskih organov v danem okvirju, bi posredno lahko uporabili tudi za sistemske preglede, vendar zgolj kot pravni temelj delovanja inšpekcij v okviru specialnih zakonov posameznih organov.⁴⁷⁴ V tem delu so določbe ZSoli-1 sodobnejše in sledijo predvsem smernicam trendov šolskih inšpekcij po svetu, ki sledijo ciljem zagotavljanja kakovosti in razvoja sistema z namenom največje učinkovitosti, pri čemer dajejo večji poudarek na proaktivni prevenciji in manj na represivni funkciji.⁴⁷⁵

Ker se je v zakon vnesla omenjena nova naloga šolske inšpekcije, tj. sistemsko preverjanje skladnosti organizacije in izvajanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja s predpisi s

⁴⁷³ Glej več tudi pri komentarju k 29. členu ZSoli-1.

⁴⁷⁴ Prim. Pečarič v Kovač, 2024, str. 290 in nasl.

⁴⁷⁵ Več o tem v Kovač v Slokan, Kečanović in Logaj (ur.), 2020, str. 205–213.

področja vzgoje in izobraževanja, je bilo treba urediti tudi pristojnosti in pooblastila šolskih inšpektorjev v tovrstnih postopkih. Tako je tudi v 31. členu⁴⁷⁶ urejeno, da ima inšpektor pri izvajanju nalog systemskega pregleda enaka pooblastila kot v inšpekcijskem nadzoru v skladu s tem zakonom in ZIN. Analogna je ureditev tudi tujih inšpekcij, ki izvajajo istovrstne postopke.⁴⁷⁷

30. člen ZSoli-1 tako podrobneje ureja postopek systemskega pregleda z vsemi fazami in opravili. Gre za temeljni postopkovni člen, ki v okviru procesa aktivnosti določa postopkovnik, ki neposredno ni vezan na določbe ZUP in ZIN, saj po svoji naravi ne gre za upravne zadeve in tako podrejeno rabo navedenih predpisov, čeprav morajo vseeno biti zagotovljene določene garancije, lastne kateremukoli javnopravnemu razmerju (več o tem glej v točki 30.3).

30.2 Razlaga člena po odstavkih

Prvi odstavek tega člena določa, da systemski pregled vključuje pregled delovanja posameznega zavezanca, vendar pri tem tudi nudenja strokovne pomoči in spremljanja izvajanja aktivnosti zavezanca, ki so namenjene njegovemu izboljššanemu delovanju in odpravi morebitnih nepravilnosti. Poleg tega je ključen del javnost pripravljenega poročila, ki vključuje splošno oceno stanja vsebin, vključenih v systemski pregled, in priporočila za izboljšave na področju zagotavljanja kakovosti delovanja sistema vzgoje in izobraževanja.

Za postopek systemskega pregleda je značilna večfaznost pristopa. To je odraz bolj akreditacijsko kot nadzorno usmerjenega procesa. Pri tem je tako rekoč ničelna faza tista, ki je zakon niti ne opredeljuje v tem členu, ampak izhaja iz elementov prejšnjega člena in namena systemskega pregleda. Gre za to, da ministrstvo kot področni nosilec javnih politik in inšpektorat opredelita skozi analizo stanja in letni program dejavnike tveganja in prioriteta področja, ki terjajo pozornost šolske inšpekcije. Tu ima lahko proaktivno vlogo predlagatelj tudi svet zavoda, ki naj bi poznal lokalno okolje vrtca, šole ali doma, v katerem ta deluje, kakor seveda tudi ravnatelji in njihova strokovna združenja, pa tudi ZRSŠ. Šele na tej podlagi se oblikuje načrt in samo izvajanje postopkov systemskega pregleda za posamezno leto in izbrana področja v smislu tega člena, torej na ravni inšpektorata v razmerju do najmanj petih zavezancev.

Besedna zveza »*pregled delovanja posameznega zavezanca*« se pri tem nanaša na aktivnosti, ki so urejene v četrtem odstavku tega člena in določajo, katere aktivnosti bo inšpektor izvajal v prvi fazi systemskega pregleda, kako se opravljajo posamezni pregledi in kaj se neposredno preverja. Strokovno pomoč,⁴⁷⁸ ki jo inšpektorat nudi v okviru sistem-

⁴⁷⁶ Glej komentar k 31. členu ZSoli-1.

⁴⁷⁷ Podrobneje v Gray, 2019. Več tudi v komentarju k 11. členu tega zakona in po Kovač (ur.), 2024, v komentarju k 19. členu ZIN.

⁴⁷⁸ Glej več v komentarju k 4. členu ZSoli-1, ki neposredno ureja strokovno pomoč.

skega pregleda, zakonodajalec tolmači kot aktivnost pojasnjevanja pravilnega oziroma dolžnega izvajanja zakonodaje, ki je v nadzorstveni pristojnosti šolske inšpekcije, v povezavi z vsebino inšpekcijskega nadzora oziroma systemskega pregleda, torej tako skozi primere ugotovljenih kršitev in nepravilnosti kot tudi skozi primere dobrih praks. V okviru spremljanja izvajanja aktivnosti zavezanca, ki so namenjena izboljšanju delovanja oziroma odpravi nepravilnosti, se zasleduje cilj zagotovitve oziroma vzpostavitve zakonitega stanja na področjih, ki so bila v systemskem pregledu ugotovljena, da ne delujejo v skladu s predpisi in je zavezanec že po svoji primarni vlogi dolžan zadevo urediti oziroma vzpostaviti zakonito stanje. Vsebina odstavka določa tudi ustreznost zaključnega poročila, ki naslavlja vsebino o delovanju zavezanca ter dejanske seznanitve javnosti.⁴⁷⁹ Določba prav tako ureja formalni vidik in namen skupnega poročila systemskih pregledov,⁴⁸⁰ kar predstavlja zaključeno upravno zanko. Zato mora IRSŠol po vsakem systemskem pregledu z vsebinskim poročilom seznaniti pristojno ministrstvo. Gre za družbeno odgovornost IRSŠol v odnosu do sistema VI in predstavlja kvalitativen preskok pri zagotavljanju kakovosti v šolskem prostoru.

Drugi odstavek formalizira, da mora biti systemski pregled napovedan. Tu gre za enako metodologijo dela, kot jo je inšpektorat uporabljal pri izvajanju rednih nadzorov iz 11. člena ZSoli. Prav tako določba ureja enaka pooblastila za inšpektorje pri opravljanju nalog systemskega pregleda, kot jih imajo inšpektorji tudi pri opravljanju inšpekcijskega nadzora.⁴⁸¹ To je pomembno zaradi zagotavljanja konsistentnega dela inšpektorata, ki na podlagi kriterijev za določitev prioritet in tveganj ureja različne prejete pobude, prijave oziroma informacije, ki se bodo preverjale tudi v okviru systemskega pregleda. Določba je pomembna tudi z vidika razumevanja vloge v okviru zagotavljanja kakovosti, ki se izvaja na polju zakonitosti, za kar imajo pristojnost zgolj inšpektorji. Seveda pa je pomembno, da ima inšpektor enaka pooblastila tudi iz razloga, ki je določen v petem odstavku 14. člena tega zakona,⁴⁸² ko se lahko začne sam nadzor po zaključku systemskega pregleda.

Tretji odstavek tega člena določa, da systemski pregled poteka v treh fazah in da sam postopek traja največ šest mesecev. V tem primeru gre za instruksijski rok,⁴⁸³ kar pomeni, da bo inšpektorat stremel k zaključku v navedenem roku, lahko pa pride do nekaj zamika, a to ne predstavlja ovite za nadaljevanje in zaključek postopka; organ tudi pri molku organa še vedno sme in mora čimprej zadevo zaključiti.⁴⁸⁴ Organ pri instruksijskih rokih ne izgubi pooblastila opraviti nalog, gre pa za dolžnost, da se naloge zaključijo čim

⁴⁷⁹ Glej več v komentarju k 31. členu ZSoli-1, ki določa, kaj vse mora vsebovati zaključno poročilo o delovanju zavezanca in kakšne so postopkovne določbe v tej zvezi.

⁴⁸⁰ Glej več v komentarju k 32. členu ZSoli-1, ki določa namen in postopke v zvezi s skupnim poročilom systemskega pregleda.

⁴⁸¹ Glej več v komentarju 11. in 14. člena ZSoli-1.

⁴⁸² Glej več pri komentarju petega odstavka 14. člena ZSoli-1, ki določa, da se inšpekcijski nadzor lahko uvede tudi v primerih, če zavezanec v okviru systemskega pregleda ne odpravi ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti. V tem okviru se nadzor nato uvede zgolj na podlagi dokumentacije, saj so vse zbrane zadeve bile pridobljene že v okviru systemskega pregleda.

⁴⁸³ Glej več v Kovač in Jerovšek (ur.), 2023, str. 157.

⁴⁸⁴ Smiselno prim. več o molku organa v komentarju 222. člena ZUP, v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 2. knjiga.

prej, tako z vidika varstva javnega interesa kot pravic strank. Omenjeni odstavek tudi določa, da se postopek zaključi s pripravo poročila iz 31. člena tega zakona,⁴⁸⁵ kar pomeni, da mora samo poročilo biti izdano in vročeno oziroma objavljeno v roku šestih mesecev, kot je predhodno določeno. Pri tem je važno, od kdaj se šteje postopek za uveden, kar je pri sistemskem pregledu izenačeno s klasičnim inšpekcijskim nadzorom, torej s prvim dejanjem inšpektorata v razmerju do zavezanca/ev.

Četrty odstavek ureja prvo fazo sistemskega pregleda pri zavezancu. Pri tem je določeno, da se pregled opravi neposredno pri zavezancu in na podlagi predložene dokumentacije. V pregledu se preverja in ugotavlja zavezančevo poznavanje in razumevanje veljavnih predpisov, skladnost organizacije in delovanja zavezanca z veljavnimi predpisi, primere dobre prakse ali drugih izboljšav ter morebitne nepravilnosti ali pomanjkljivosti. Namen določbe je, da se z vidika kakovosti pregleda in ovrednoti različne vidike delovanja zavezanca. Pri tem se ne ugotavlja zgolj neustrezno oziroma nezakonito delovanje, ampak se ugotavlja primere dobre prakse, izboljšave oziroma vse okoliščine, ki so pomembne za razjasnitev posameznih dejstev v okviru vsebine, ki se v sistemskem pregledu preverja.

Peti odstavek ureja več vsebinskih sklopov, ki so pomembni z vidika nadaljnjih postopkov sistemskega pregleda. Tako določa, da se o pregledu pri zavezancu sestavi zapis, v katerem se zapišejo ugotovitve dejanskega stanja in tudi druge ugotovitve v skladu, ki se nanašajo na vsebine preverjanja iz prejšnjega odstavka. Ob tem se v zapisu napiše tudi izjave zavezanca in drugih sodelujočih v pregledu. V okviru drugih sodelujočih je potrebno upoštevati drugi in tretji odstavek 11. člena ZSoli-1,⁴⁸⁶ ki določa, da ima inšpektor možnost opravljati razgovore in ankete v samem postopku oziroma da lahko določene posameznike tudi zasliši.

Na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja inšpektor lahko predlaga različne aktivnosti z namenom izboljšanja delovanja in organizacije zavezanca. V tem okviru gre za opolnomočenje dolžnega ravnanja zavezanca v okviru veljavne zakonodaje, ki jo inšpektor nadzira in je ugotovil pomanjkljivosti oziroma vidi možnost izboljšanja posameznih procesov, ki so bili pregledani v postopku sistemskega pregleda. Istočasno lahko inšpektor predlaga oziroma priporoči, da šola v okviru svojih aktivnosti, za izboljšanje stanja na posameznem področju, k sodelovanju ali pomoči pridobi druge javne zavode, ki delujejo na področju vzgoje in izobraževanja oziroma tudi ministrstvo pristojno za vzgojo in izobraževanja na področjih, ki so v izključni njihovi upravni pristojnosti. V tem kontekstu je zasledovan cilj, da se s sprotno (samo)evalvacijo poskrbi, da šola, ki sicer izvaja posamezne aktivnosti zakonito, razmišlja proaktivno v konceptu, katere (zakonite) procese bi izboljšala z namenom večje učinkovitosti, seveda pa tudi večje zakonitosti, strokovnosti in etičnosti.

⁴⁸⁵ Glej več v komentarju k 31. členu ZSoli-1.

⁴⁸⁶ Glej več v komentarju k 11. členu ZSoli-1.

Če pa so v okviru sistemskega pregleda bile ugotovljene nepravilnosti ali pomanjkljivosti v zvezi z vsebino sistemskega pregleda, je dolžnost inšpektorja, da na zapis poda navodila za njihovo odpravo, pa tudi uvede klasični inšpekcijski nadzor. Namen določbe je, da tudi v tem okviru inšpektor zavezanca opolnomoči o dolžnostnih ravnanjih, podučí o zakonskih določbah, ki jih je kršil in mu tudi predlaga morebitne predloge in rešitve, da bi klasičen inšpekcijski postopek niti ne bil potreben. Le v sklopu sistemskega pregleda inšpektor ni pooblaščen za izrek posameznih inšpekcijskih ukrepov v skladu s tem zakonom.⁴⁸⁷ Gre za specialno določbo, ki jo uvaja omenjena določba in se izključno uporablja v okviru izvajanja sistemskega pregleda na podlagi omenjenega člena.

Šesti odstavek omenjenega člena določa dolžno ravnanje zavezanca, ki je namenjeno izboljšavi organizacije in delovanja, kot tudi odpravi ugotovljenih nepravilnosti ali pomanjkljivosti. V tem kontekstu je zavezanec dolžan pripraviti akcijski načrt,⁴⁸⁸ inšpektor pa mu določi rok za izdelavo tega in rok za realizacijo nalog iz akcijskega načrta. S to aktivnostjo se zaključí prva faza sistemskega pregleda.

Druga faza je namenjena pripravi in izvajanju akcijskega načrta, s katerim se načrtujejo aktivnosti, ki so namenjene izboljšavam oziroma odpravi ugotovljenih nepravilnosti. Oboje pripravi in izvaja zavezanec, kar je bistvena značilnost sistemskega pregleda kot sistema za spremljanje in razvoj kakovosti, saj se za razliko do klasičnega inšpekcijskega postopka prenaša odgovornost in nosilstvo že pri oblikovanju ukrepov z inšpektorja na samega zavezanca oziroma njegovo vodstvo in pristojne organe VIZ. V akcijskem načrtu je zavezanec dolžan načrtovati vsa potrebna dejanja, opustitve posameznih dejanj ali sprejetje internih aktov, pri čemer mora zasledovati temeljni namen vzpostavitve zakonitega stanja oziroma mora zasledovati cilj, da bo z omenjenimi ravnanji izboljšal svoje delovanje in organizacijo ter da bo ugotovljene nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti odpravil. V akcijskem načrtu mora zavezanec jasno določiti roke za izvedbo posameznih aktivnosti in odgovorne osebe oziroma nosilce⁴⁸⁹ za izvršitev posameznih nalog, določeni z akcijskim načrtom. Med pripravo in izvajanjem akcijskega načrta inšpektor zavezancu nudi strokovno pomoč.⁴⁹⁰

Ob zaključku vseh aktivnosti iz akcijskega načrta ali izteku roka za njihovo izvršitev zavezanec inšpektorju poroča in izkaže aktivnosti, s katerimi je izboljšal svojo organizacijo in delovanje oziroma je odpravil ugotovljene nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti. Gre za dolžnost izvedbe posebnih ukrepov na podlagi omenjenega člena, pri čemer se zasleduje enak namen kot pri inšpekcijskem nadzoru; in sicer vzpostavitev zakonitega in v

⁴⁸⁷ V tem kontekstu so mišljeni ukrepi, navedeni v 19., 20., 21. in 22. členu ZSoli-1. Glej več v komentarju k omenjenim členom.

⁴⁸⁸ Več o vsebini akcijskega načrta glej razlago k sedmemu odstavku 30. člena ZSoli-1.

⁴⁸⁹ V sedmem odstavku 30. člena ZSoli-1 je določeno, da zavezanec določi druge osebe zaposlene pri zavezancu ali posamezne organe pri zavezancu. Treba je izhajati iz določb ZOFVI, ki določa naloge in pooblastila posameznim organom šole (npr. svet zavoda, svet staršev, učiteljski zbor), tako, da so omenjeni organi že po svoji definiciji tudi nosilci posameznih dolžnostnih ravnanj. Glej več v 48., 60. in 66. členu ZOFVI.

⁴⁹⁰ Glej več v komentarju k 4. členu ZSoli-1.

razvoj kakovosti usmerjenega stanja. V tem okviru se zasleduje še drug namen, in sicer opolnomočenja zavezanca o dolžnostih ravnanja in zavedanju odgovornosti za sprotno evalviranje in izvajanja različnih aktivnosti, ki pa morajo biti utemeljena v okviru načela zakonitosti.

V zadnji, tretji fazi systemskega pregleda inšpektor oceni vse izvedene aktivnosti, ki so bile predvidene in izvedene v okviru akcijskega načrta. Omenjeno oceno inšpektor pridobi na podlagi pripravljenega akcijskega načrta, poročila zavezanca o realizaciji, ki je vezana na akcijski načrt in tudi na podlagi morebitnega dodatnega pregleda pri zavezancu. Na podlagi vseh omenjenih podatkov glede delovanja zavezanca celostno evalvira v okviru predpisov s področja vzgoje in izobraževanja oziroma področja izvedbe systemskega pregleda, v tem okviru pa nato sestavi poročilo, ki se javno objavi.⁴⁹¹ Če zavezanec ne odpravi ugotovljenih nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti, ki so bili ugotovljeni v okviru systemskega pregleda in zabeleženi v zapisu iz petega odstavka tega člena, se na podlagi petega odstavka 14. člena ZSoli-1 uvede inšpekcijski nadzor po določbah omenjenega zakona.⁴⁹²

Postopek systemskega pregleda je urejen večfazno z namenom največje učinkovitosti zagotovitve zakonitega delovanja VIZ. Pregled posameznega področja z različnih perspektiv (sprejemljiva in nesprejemljiva ravnanja), zagotovitve opolnomočenja in priprave aktivnosti za odpravo nezakonitega delovanja, kot tudi faza realizacije oziroma odprave nepravilnosti, imajo sicer podobno strukturo kot nadzorstvene določbe, ki jih je v preteklosti urejal ZSoli oziroma kot jih za inšpekcijski postopek različnih inšpekcijskih služb, dejansko ureja ZIN. Bistvena sprememba omenjene določbe pa je v samem procesu vodenja, kjer inšpektor zagotavlja strokovno pomoč zavezancu in ga z metodo opolnomočenja poskuša »naučiti« dolžnosti in odgovornosti v okviru zakonitosti delovanja na vseh področjih v okviru svoje vloge v zavodu ter »vzgojiti« k proaktivnemu razvoju kakovosti. Vzporedno se zavezancu dodaja možnost, da brez prisile ali »grožnje« z upravnimi ali prekrškovnimi ukrepi sam vzpostavi zakonito stanje na področjih, kjer so bila ugotovljena odstopanja.

30.3 O rabi ZUP pri aktih in garancijah zavezancev v postopkih systemskih pregledov

Sistemske pregledi so nadgradnja klasičnih inšpekcijskih postopkov, zato se postavi vprašanje, ali in do katere mere pride procesno v pošte v zlasti smiselna raba ZUP v teh zadevah. ZSoli-1 namreč določa podrejeno rabo ZUP in ZIN v klasičnem inšpekcijskem nadzoru,⁴⁹³ nič pa ni o tem zapisanega v tukaj obravnavanem členu.

⁴⁹¹ Glej več v komentarju k 31. členu ZSoli-1.

⁴⁹² Glej več v komentarju k 14. členu ZSoli-1.

⁴⁹³ Glej komentar k tretjemu členu tega zakona. Več v komentarjih k 3. členu ZUP in 3. členu ZIN v Kovač in Kerševan, (ur.), 2020, 1. knjiga, in Kovač (ur.), 2024.

Sistemeski pregled ni definiran kot upravna zadeva (kot to določa 2. člen ZUP), čeprav ima mešane elemente, zlasti skozi veljavo pooblastil inšpektorjev, značilnih sicer za klasični inšpekcijski nadzor. Toda namen, faze postopka in akti, ki se izdajajo ob sistemeskem pregledu, niso enaki, kot to velja za tradicionalne upravne postopke. Tako se v tem postopku ne izdajajo niti sklepi niti odločbe kot posamični upravni akti z ustreznim pravnim varstvom po ZUP in ZUS-1. Ne sestavlja se niti zapisnika v smislu 74. člena ZUP, temveč analogni »zapis«, ki ima sicer podoben namen in sestavine, a drugo pravno naravo, saj ne vodi (vsaj ne neposredno) v upravne ukrepe. Čeprav zakon omenja »navodila«, nadalje izrecno določa, da ne gre za inšpekcijske ukrepe, torej se v zapis zavedejo pravno gledano le priporočila.

Za zadevni postopek je nadalje značilna priprava posebnega akta, tj. akcijskega načrta s strani zavezanca samega, ki ga ZUP ali ZIN ne poznata. Pogojno bi lahko primerjali akcijski načrt s t. i. samoodločbo, ki jo pozna recimo davčno pravo skozi obračun,⁴⁹⁴ vendar je tudi ta primerjava le delno ustrezna, saj poročilo ni izvršilni naslov, ampak skozi javno objavo moralna zaveza zavezanca. Predvsem pa je drugačna pravna narava zaključnega akta tega postopka, tj. poročilo, saj gre za vsebinski povzetek predmeta nadzora, ugotovitev in (bolj ali manj med inšpektorjem in zavezancem) dogovorjenih aktivnosti z določenimi cilji kakovosti obravnavanega zavezanca in področja. Podrejena raba ZIN in ZUP, zlasti po 3. členu slednjega, tako pri sistemeskem pregledu ne pride v poštev.

Po drugi strani je treba izpostaviti, da obstajajo kljub manku sklica tega zakona na ZUP močni argumenti za njegovo smiselno rabo (4. člen) v smislu materialne definicije neupravne, a druge javnopravne zadeve, kjer področni zakon postopka ne ureja (v celoti). To velja zaradi javnopravnega značaja sistemeskega pregleda, saj gre za dejavnost v javnem interesu in voden s strani oblastnega organa. Smiselna raba ZUP ne pomeni uporabe tega zakona v celoti njegovih določb, ampak se ZUP uporablja (le), kolikor je to glede na naravo zadeve potrebno oziroma usklajeno, z namenom varstva javnega interesa. To vključuje predvsem temeljna načela ZUP in glavne procesne garancije, ki izhajajo že iz ustavnih garancij oziroma pravic dobre uprave, kot so nepristranskost inšpektorja, pravice zavezanca izjaviti se in vpogleda v spis ter obrazložitve odločitve in učinkovanja pisanj šele po vročitvi.⁴⁹⁵

Kljub ohlapni določbi je treba razumeti, da so zavezancu v postopku omogočene pravice do izjave oziroma načelo zaslišanja (9. člen ZUP), čeprav sklepno ne gre za odločanje, npr. kaj sledi, če se ne upoštevajo priporočila inšpektorja ali ta oceni akcijski načrt kot

⁴⁹⁴ To določa zakon, ki ureja davčni postopek. Ta zakon pozna tudi samoprijavo, a tako ta kot obračun sta neposredna izvršilna naslova, torej gre za pravno zavezujoča akta, kjer je FURS ob neizpolnjenih obveznostih po teh dokumentih, čeprav jih je sestavil zavezanec sam, dolžan izvesti izvršbo.

⁴⁹⁵ Glej več v komentarju 3. člena tega zakona, prim. Kovač in Ferderber, 2006. Glej tudi sodbo UPRS III U 174/2019-17 z dne 27. 8. 2019, ki izpostavlja zlasti pravico izjaviti se in obrazložitev odločbe. Glej 9. in 214. člen ZUP v povezavi z drugim odstavkom 237. člena ZUP glede bistvenih postopkovnih napak. Več o tem v Kovač in Jerovšek (ur.), 2023, str. 19; Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 1. knjiga, komentar k 4. členu ZUP.

neustrezen. Res da v tem primeru inšpektor uvede klasičen inšpekcijski nadzor, toda že v sistemskem pregledu je nujna aktivna participacija tudi zavezanca oziroma je inšpektor dolžan to omogočiti tako z vidika namena sistemskega pregleda kot pravne zaveze smiselne uporabe 9. člena ZUP v vseh javnopravnih razmerjih. Pravico do izjave oziroma biti slišan je inšpektor dolžan zagotoviti v vseh ključnih fazah postopka, torej zlasti pred sestavo zapisa in poročila. To določa za fazo priprave poročila prek pripomb zavezanca izrecno tudi tretji odstavek 31. člena tega zakona (glej komentar v nadaljevanju).

V sklopu te garancije je pomembno še vprašanje, kdo je nosilec pravice, saj po ZUP to velja za glavno stranko, pa tudi vse druge prizadete sebe, če v času postopka izkažejo pravni interes, tj. na določeno pravno podlago oprto korist za obrambo svojih pravic, pa tudi zastopnike teh oseb (npr. za VIZ bo to pravico udejanjal ravnatelj kot zakoniti zastopnik, če pa bo pooblastil odvetnika, bo to pravico uveljavljal slednji kot pooblaščenec zavezanca). Prav tako kaže opozoriti, da bi se težko realizirala pravica biti slišan, če bi legitimiranim osebam ne bil predhodno oziroma ves čas omogočen vpogled v spis (82. člen ZUP).

Glede pravnega varstva v smislu izpodbijanja poročila kot zaključnega akta postopka sistemskega pregleda pa zakon prav tako molči, toda iz namena odločb je razvidno, da ne gre za oblastno odločitev *per se*. To pomeni, da pritožba ali tožba v upravnem sporu ni dopustna in bi se po 240. členu ZUP oziroma analogno ZUS-1 zavrgla. Če bi se zavezanec ne strinjal z ugotovitvami inšpektorja, ima pravno varstvo zagotovljeno šele v (potencialnem) naknadnem klasičnem inšpekcijskem nadzoru. Podobno velja glede vročanja, saj zakon niti za zapis niti za poročilo ne določa, da se vročata, kot to sicer velja za akte, izdane v inšpekcijskem nadzoru po 25. členu ZSolI-1 in ZUP. Vročanje je nadomeščeno z javno objavo, kar ustreza namenu sistemskega pregleda.

31. člen (poročilo o delovanju zavezanca)

(1) O sistemskem pregledu, ki se opravi pri posameznem zavezancu v skladu s prejšnjim členom, pripravi inšpektor poročilo.

(2) Poročilo vsebuje ugotovitve in oceno inšpektorja glede:

1. stanja skladnosti organizacije in delovanja zavezanca s predpisi ob uvedbi sistema pregleda in njegovo poznavanje veljavnih predpisov;
2. organizacije in delovanja zavezanca, ki predstavlja primere dobre prakse ali drugih izboljšav, ter kratek opis priporočenih aktivnosti za izboljšanje delovanja zavezanca;
3. organizacije in delovanja ali opustitve zavezanca, ki predstavljajo nepravilnosti ali pomanjkljivosti, ter kratek opis navodil za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti;
4. aktivnosti zavezanca, ki so bile načrtovane in izvedene v okviru akcijskega načrta za izboljšanje organizacije in delovanja zavezanca;
5. aktivnosti zavezanca, ki so bile načrtovane in izvedene v okviru akcijskega načrta za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti ter njihovo ustreznost in uspešnost;
6. stanja skladnosti organizacije in delovanja zavezanca s predpisi ob zaključku sistema pregleda.

(3) Inšpektor osnutek poročila posreduje zavezancu in ga pozove, da se v roku, ki ni krajši od osmih delovnih dni, pisno opredeli do ugotovitev v poročilu. Če se zavezanec v roku ne opredeli do ugotovitev v poročilu, se šteje, da nanje nima pripomb. Če je zavezanec podal pripombe, se na kratko povzame njihova vsebina in vpiše v poročilo kot pripombe zavezanca.

(4) Poročilo se objavi na spletni strani šolske inšpekcije.

Komentar (Simon Slokan, Grega Rudolf, Marjanca Šteblaj):

31.1 Koncept in namen poročila o delovanju zavezanca

Ta člen podrobneje določa vsebino poročila, ki ga pripravi inšpektor ob zaključku tretje faze sistema pregleda, kar določa 30. člen ZSoli-1.⁴⁹⁶

Drugi odstavek določa samo vsebino poročila, ki mora zajemati ugotovitve in oceno inšpektorja na naslednjih področjih oziroma zadevah:

1. stanja skladnosti organizacije in delovanja zavezanca s predpisi ob uvedbi sistema pregleda in njegovo poznavanje veljavnih predpisov; V tem okviru se razume, da bo inšpektor ocenil oziroma podal oceno dejanskega stanja skladnosti organizacije in

⁴⁹⁶ Glej več v komentarju k 30. členu ZSoli-1, posebej o pravni naravi poročila, ki ni posamičen upravni akt.

delovanja zavezanca v okviru vsebin systemskega pregleda, in sicer v okviru zakonitosti delovanja zavezanca oziroma delovanje zavezanca v skladu s predpisi kot tudi zavezančev dejansko poznavanje samih veljavnih predpisov. Zadeva je v tem okviru namenjena zagotavljanju temeljnega ustavnega in pravnega načela zakonitosti, kjer je dolžnost vseh (upravnih) organov zagotavljanje omenjenega načela v okviru opravljanja svojih primarnih nalog;

2. *organizacije in delovanja zavezanca, ki predstavlja primere dobre prakse ali drugih izboljšav, ter kratek opis priporočenih aktivnosti za izboljšanje delovanja zavezanca;* Določba predstavlja proaktivno vrednotenje inšpektorata v okviru systemskega pregleda, kjer vrednoti delovanje zavezanca tudi v okviru njegovih dobrih praks in delovanj ter predstavlja širši koncept dela. Pomembnost dobrih praks je namenjena tako opolnomočenju sistema kot tudi večstopenjskega ocenjevanja zavodov VIZ v okviru družbene odgovornosti do sistema.⁴⁹⁷ Vzporedno s primeri dobrih praks pa se v okviru potreb lahko priporoča tudi že aktivnosti, ki so namenjene izboljšanju delovanja zavezanca, vendar ne nepravilnosti ali pomanjkljivosti. Gre za proaktiven razmislek, na katerih področjih lahko posamezni zavezanci naredijo še več v okviru večje učinkovitosti (npr. vzgojne dejavnosti);⁴⁹⁸
3. *organizacije in delovanja ali opustitve zavezanca, ki predstavljajo nepravilnosti ali pomanjkljivosti, ter kratek opis navodil za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti;* Gre za podajo ocene oziroma ugotovitve, ki se nanašajo na nepravilno ali pomanjkljivo delovanje zavezanca, podajo opisa in navodil za odpravo. V samem systemskem postopku gre za zagotavljanje načela zakonitosti v odnosu inšpektor zavezanec in predstavlja tudi podlago za pripravo akcijskega načrta. V tem kontekstu pa se v poročilu oblikuje zapis o aktivnostih v tej zvezi in aktivnosti zavezanca v okviru priprave akcijskega načrta;
4. *aktivnosti zavezanca, ki so bile načrtovane in izvedene v okviru akcijskega načrta za izboljšanje organizacije in delovanja zavezanca;* Določba opredeljuje, da inšpektor v poročilu dejansko ovrednoti aktivnost zavezanca za odpravo nepravilnosti ali pomanjkljivosti, ki so bile opredeljene v akcijskem načrtu. Akcijski načrt v okviru systemskega pregleda služi kot interni korektivni in razvojni načrt zavezanca z opredeljenimi ukrepi, roki in nosilci. V tem delu poročila se ovrednoti izvedbo aktivnosti ter predvsem ovrednoti odzivnost zavezanca;
5. *aktivnosti zavezanca, ki so bile načrtovane in izvedene v okviru akcijskega načrta za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti ter njihovo ustreznost in uspešnost;* Gre za dopolnitev prejšnje alineje, kjer inšpektor dodatno poda oceno o ustreznosti samih načrtovanih aktivnosti in uspešnost izvedenih aktivnosti. Gre za vrednotenje aktivnosti, ki vplivajo na zagotavljanje zakonitega delovanja zavezanca in zagotovitve zakonitega stanja na področju, ki je bil pregledan v systemskem pregledu;

⁴⁹⁷ Več po Šumi v Slokan, Kečanović in Logaj (ur.), 2020, str. 68–88, in komentar k 1. členu ZSolI-1.

⁴⁹⁸ Zavezanci velikokrat izvajajo vzgojne dejavnosti z namenom preprečevanje različnih oblik nasilja, pa se posamezni dogodki še zmeraj primerijo. Treba je razmisliti, ali so vse aktivnosti primerne za vsak prostor oziroma okolje. Zasedovati kaže širši koncept razmisleka o možnostih delovanja v posameznih segmentih.

6. stanja skladnosti organizacije in delovanja zavezanca s predpisi ob zaključku sistemskega pregleda; V zaključku samega poročila inšpektor poda oceno o stanju skladnosti organizacije in delovanje zavezanca, ki mora biti urejeno v skladu z načelom strokovnosti in materialne resnice, ob upoštevanju vseh dejstev in dokazil, ki jih je inšpektor med sistemskim pregledom videl in ovrednotil. Inšpektor se v zaključku opredeli, ali je po sistemskem pregledu in vseh aktivnosti znotraj postopka (v skladu s 30. členom ZSoli-1) zavezanec uredil področje in je vzpostavljeno stanje trenutno zakonito ali ne. Omenjena odločitev je namreč tudi pomembna iz razlogov določenih v petem odstavku 14. člena ZSoli-1, ki določa, da se v primeru neizpolnitve dolžnosti zavezanca v takšnih primerih potem nadaljuje inšpekcijski nadzor in vzporedno izvajajo drugi ukrepi.

Tretji odstavek tega člena določa, da se mora osnutek poročila posredovati zavezancu, ki ima možnost opredeliti se do ugotovitev inšpektorja v osnutku poročila v smislu načela zaslišanja stranke (9. člen ZUP). Pri tem je določen minimalni osemndnevni rok za opredelitev, sama neodzivnost pa pomeni, da na zapis nima pripomb.⁴⁹⁹ V primeru pripomb zavezanca se te akceptirajo kot relevantne s strani inšpektorja ali pa posebej povzamejo v poročilu, kjer se označi, da gre za pripombe zavezanca, ki jih inšpektor ni upošteval oziroma mogel upoštevati, saj jih je ocenil kot neutemeljene, neresnične ali nerelevantne.

Četrty odstavek določa dolžnost objave poročila na spletni strani šolske inšpekcije. Cilj zakonodajalca je bil pri tem, da z javno objavo poročila o delovanju zavezanca zasleduje neposreden razvoj VIZ na podlagi načel transparentnosti, preglednosti, zaupanja v institucije ter večje odgovornosti. Vzporedno s tem se vzpostavlja tudi mehanizem izboljšanja praks, upoštevanja zakonodaje in tudi odnosna raven ter avtonomija zavodov. Gre za širši koncept zagotavljanja družbene odgovornosti, ki se v slovenskem prostoru na inšpekcijskem področju do zdaj ni uporabljal. Uporabljajo pa ga institucije, ki želijo po načelu transparentnosti zagotavljati učinkovitost in kakovost v različnih sistemih družbenega delovanja, npr. Komisija za preprečevanje korupcije javno podaja sistemska poročila,⁵⁰⁰ Računsko sodišče revizijska poročila,⁵⁰¹ nekateri drugi državni organi pa z vidika zagotavljanja javnega interesa podajajo splošne smernice, priporočila ali mnenja (npr. IP, VČP, različne inšpekcijske službe itd.), pa tudi v šolstvu je tako določeno oziroma izvaja NAKVIS. Gre za temeljno dejavnost vseh institucij, pri čemer se zasleduje namen opolnomočenja in seznanitve širše javnosti z izvajanjem upravnih nalog in ureditvijo posameznih področij.

⁴⁹⁹ Zakonodajalec je v tem okviru določil prekluzivni rok, pri čemer iztek roka pomeni izgubo procesne pravice, če oseba, na katero se rok nanaša (zavezanec), v določenem času ni opravila procesnega dejanja. Glej več v Kovač in Jerovšek (ur.), 2023, str. 157.

⁵⁰⁰ Glej 12. člen ZIntPK.

⁵⁰¹ Glej 20. člen ZRacS-1.

31.2 O javni objavi poročila

Obveznost objave poročila o delovanju zavezanca na spletni strani šolske inšpekcije, kot jo določa četrti odstavek 31. člena, predstavlja pomemben premik v konceptualnem razumevanju vloge inšpekcijskega nadzora v vzgojno-izobraževalnem sistemu. Uvedba elementa javnosti presega tradicionalno razumevanje inšpekcijskih postopkov kot bilateralnih razmerij med nadzorom in zavezancem ter se navezuje na sodobne pristope k zagotavljanju transparentnosti in odgovornosti javnih institucij. Javna objava poročila predstavlja konkretno udejanjanje načela odprtosti javne uprave, kot je določen v 6. člen ZDU-1. Čeprav rok za objavo ni določen, je z vidika preglednosti primerno poročilo objaviti brez nepotrebnega odlašanja po njegovi dokončni pripravi.

Objava poročila o delovanju zavezanca se umešča v širši koncept cikličnega upravljanja kakovosti vzgojno-izobraževalnega sistema, ki ga vzpostavlja ZSoli-1 skozi štiri medsebojno povezane instrumente. Tovrstni sistem sledi logiki kontinuiranega izboljševanja, znani tudi kot Demingov krog (ang. *plan–do–check–act*, PDCA), ki je prilagojen specifičnostim inšpekcijskega nadzora.⁵⁰² Cikel se začne z letnim programom dela (8. člen), ki predstavlja fazo načrtovanja (P, *plan*), kjer se na podlagi preteklih ugotovitev določijo prioritete, cilji in metode dela za prihodnje obdobje. Sledi faza izvajanja (D, *do*), ki se konkretizira skozi systemske preglede pri posameznih zavezancih (30. člen) ter pripravo poročil o njihovem delovanju (31. člen). Faza preverjanja oz. preučevanja (C, *check/study*) se uresničuje s pripravo letnega poročila o delu inšpekcije (9. člen) in skupnim poročilom systemskega pregleda pri zavezancih (32. člen), ki omogočata analizo doseženih rezultatov in identificiranje systemskih vzorcev na agregirani ravni. Faza ukrepanja (A, *act*) se nato odraža v prilagoditvah naslednjega letnega programa dela šolske inšpekcije, prioriteta, meril tveganj, razporeditve virov itd., s čimer se krog zaključi in hkrati začne nov cikel.

⁵⁰² Demingov cikel (PDCA - *Plan, Do, Check, Act*) predstavlja mednarodno uveljavljen okvir za stalno izboljševanje kakovosti v različnih sektorjih, vključno z izobraževanjem. V kontekstu ZSoli-1 se faza »Plan« nanaša na pripravo letnega programa dela (8. člen), »Do« na izvedbo systemskih pregledov in pripravo poročil o delovanju zavezancev (31. člen), »Check« (oz. kasneje preimenovan v Study) na analizo doseženih rezultatov preko letnega poročila in skupnega poročila systemskega pregleda (9. in 32. člen), medtem ko »Act« zajema prilagoditve prihodnjega programa dela, metodologije in notranjih postopkov. Tak ciklični pristop omogoča strukturirano učenje institucije, odzivnost in postopno izboljševanje kakovosti njenega delovanja. Prim. Samuel in Farrer, 2025 ter Tichnor-Wagner, Wachen, Cannata, Cohen-Vogel, 2017, ki PDCA cikel utemeljujejo kot jedrni mehanizem za zagotavljanje kakovosti in odgovornosti tudi v izobraževalnih okoljih.



Slika 31.1: Cikel upravljanja kakovosti vzgojno-izobraževalnega sistema po ZSoll-1

Javna objava poročil po 31. in 32. členu ZSoll-1 omogoča, da se v to povratno zanko vključijo tudi zunanji deležniki – od strokovne javnosti do zavezancev –, ki lahko s svojimi odzivi prispevajo k bolj učinkovitemu načrtovanju prihodnjih aktivnosti inšpekcije. Na ta način se vzpostavlja dinamičen sistem kontinuiranih izboljšav, kjer se izkušnje iz preteklosti sistematično vgrajujejo v prihodnje delovanje ter omogočajo postopno dvig kakovosti celotnega vzgojno-izobraževalnega sistema skozi metodološko zasnovan proces učenja organizacije.

Vsebinska analiza objave poročila razkriva več medsebojno povezanih funkcij, ki skupaj prispevajo k izboljšanju celotnega vzgojno-izobraževalnega sistema. Javna dostopnost omogoča širši strokovni javnosti in zainteresirani skupnosti vpogled v konkretne ugotovitve sistemskih pregledov, kar prispeva k boljši informiranosti o dejanskem stanju v posameznih vzgojno-izobraževalnih zavodih. Transparentnost poročanja krepi družbeno odgovornost zavezancev, ki se zavedajo javne narave svojega delovanja, hkrati pa omogoča horizontalno učenje med zavezanci, saj lahko iz objavljenih primerov dobre prakse in priporočil za izboljšave črpajo koristne izkušnje za lastno delovanje. Javnost poročil zagotavlja tudi dodatno raven legitimnosti inšpekcijskega dela, ker omogoča javnemu nadzoru oceno strokovnosti, objektivnosti in uravnoteženosti inšpekcijskih ugotovitev. Objava naj z vidika primerljivosti med leti vsebuje osnovne metapodatke, kot so naziv zavezanca, predmet oziroma področje pregleda, datum in kratek metodološki okvir opravljenega pregleda.

Posebno pozornost velja nameniti tudi vprašanju sorazmernosti med transparentnostjo in varstvom VIZ pred morebitnimi negativnimi učinki objave. Zakonodajalec je ta vidika uravnotežil s precizno določitvijo vsebine poročila (drugi odstavek), ki se osredotoča na sistemske ugotovitve, dobre prakse in konstruktivna priporočila zavezancu, ne pa na vidike ugotovljenih nepravilnosti pri zavezancu v konkretnih zadevah. Možnost opredelitve zavezanca do osnutka poročila (tretji odstavek) tudi zagotavlja, da je objavljeno poročilo rezultat dialoga med inšpektorjem in zavezancem, kar zmanjšuje tveganje nesorazmernega posega v ugled ali delovanje posameznih zavodov ob ohranjanju temeljnega cilja javne dostopnosti informacij o kakovosti vzgojno-izobraževalnih storitev in participacije (tudi v smislu 9. člena ZUP oziroma 41. člena o pravici do dobrega upravljanja po LEUTP).

Pri javni objavi pa mora šolski inšpektorat zagotoviti, da poročilo ne vsebuje podatkov, ki bi omogočali neposredno ali posredno identifikacijo učencev ali staršev. Pri predstavitvi konkretnih primerov se je zato treba čim bolj izogibati navedbi osebnih okoliščin, na podlagi katerih bi bilo posameznike mogoče prepoznati. Namen poročila je namreč sistemski pregled delovanja zavezanca, ne pa nadzor nad posameznimi ravnanji v konkretnih primerih. Kadar je vključevanje posameznih primerov nujno za ilustracijo ugotovitev, je treba identifikatorje dosledno psevdonimizirati z nevtralnimi oznakami (npr. »učenec«, »starš«), ob tveganju ponovne prepoznavnosti pa podatke tudi ustrezno anonimizirati.

Primerjalne študije kažejo, da preglednost in odprta komunikacija znotraj inšpekcijskih nadzorov krepi zaupanje deležnikov in podpirata izboljšave kakovosti.⁵⁰³ Objava tovrstnih poročil pa se s tem uvršča v širši okvir sodobnih pristopov k odgovornosti javnega sektorja, kjer se poudarja pomen javne dostopnosti informacij kot temeljnega pogoja za demokratično legitimnost institucionalnega delovanja. V tem kontekstu zakonska ureditev objave poročil o sistemskem pregledu konkretnega zavezanca predstavlja premišljen korak k večji odprtosti sistema vzgoje in izobraževanja, kar krepi njegovo družbeno odgovornost.

⁵⁰³ Prim. Gardezi idr., 2023.

32. člen (skupno poročilo sistemskega pregleda)

(1) Ob zaključku vsakega sistemskega pregleda se na podlagi posameznih poročil iz prejšnjega člena pripravi skupno poročilo posameznega sistemskega pregleda.

(2) Skupno poročilo vsebuje navedbe primerov dobre prakse in drugih izboljšav v delovanju zavezancev, najpogosteje zaznane nepravilnosti ali pomanjkljivosti glede na predpise, ugotovitve glede zagotavljanja enakih standardov in preprečevanja neenakosti pri izvajanju javne službe, oceno stanja razumljivosti in uporabnosti posameznih predpisov, ki so bili vključeni v sistemski pregled, ter splošna priporočila za izboljšave na področju zagotavljanja kakovosti delovanja sistema vzgoje in izobraževanja.

(3) Skupno poročilo se posreduje ministrstvu, pristojnem za vzgojo in izobraževanje, in se objavi na spletni strani šolske inšpekcije.

Komentar (Simon Slokan, Grega Rudolf):

32.1 Konceptualni vidik pomembnosti skupnega poročila sistemskega pregleda

V uvodu te monografije je poudarjena ključna vloga IRSŠol, ki temelji na sistemu vrednot, usmerjenem v krepitev razumevanja družbene odgovornosti ter trajnostnega razvoja sistema vzgoje in izobraževanja. Zavedanje, da gre za občutljivo in kompleksno področje, je ključno za uspešno delovanje inšpektorata, ki svojo družbeno odgovornost udejanja v skladu z načeli, kot jih je že leta 1999 opredelil Svetovni gospodarski svet za trajnostni razvoj, tj. nenehno zavezanost organizacije k etičnemu ravnanju, ekonomskemu razvoju ter izboljšanju kakovosti življenja posameznikov in skupnosti.⁵⁰⁴ Vizija delovanja inšpektorata odraža usmerjenost v učinkovito, zakonito in razvojno naravnano upravljanje sistema vzgoje in izobraževanja, pri čemer se kot pomemben cilj izpostavlja vloga strokovnega podpornega stebra ter izvajanje sistematičnih evalvacij z namenom odpravljanja sistemskih pomanjkljivosti in krepitev preventivnih mehanizmov.⁵⁰⁵

Konceptualna zasnova novega ZSoli-1 zasleduje temeljni cilj opolnomočenja in evalvacije sistema vzgoje in izobraževanja v okviru zakonitosti kot osnovnega načela delovanja šolske inšpekcije.⁵⁰⁶ Zakon v ta namen določa, da je v posamezni sistemski pregled vključenih najmanj pet zavezancev.⁵⁰⁷ 30. člen ZSoli-1 določa, kako poteka postopek pregleda pri zavezancu, medtem ko 31. člen določa, da se vsak tovrstni postopek zaključi s poročilom inšpektorja o delovanju posameznega zavezanca. Ker pa sistemski pregled ni usmerjen le na posameznike, temveč na skupna vprašanja celotnega področja vzgoje in izobra-

⁵⁰⁴ Po World Business Council for Sustainable Development, 1999.

⁵⁰⁵ Glej več v uvodni razpravi te monografije. Glej tudi v Slokan, Kečanović, Logaj (ur.), 2020, str. 65, ter na spletni strani IRSŠol pod Vizija in cilji.

⁵⁰⁶ Kot to določata 20.a člen ZOFVI in tretji odstavek 2. člena ZSoli-1.

⁵⁰⁷ Glej komentar k 29. členu ZSoli-1.

ževanja, zakon določa institucionalno dolžnost šolske inšpekcije, da pripravi skupno poročilo, ki je namenjeno tako ministrstvu kot tudi širši javnosti.

Skupno poročilo o sistemskih pregledih je treba razumeti kot ključen element mehanizma zagotavljanja kakovosti in del širšega nadzornega cikla v javni upravi. Upravna oziroma regulatorna povratna zanka sporočanja ugotovitev iz sistemskih pregledov za izboljšave v sistemu namreč mora postati osnova učinkovitega, kakovostnega in uspešnega razvoja šolskega sistema. Iz samih podatkov oziroma ugotovitev sistemskih pregledov mora upravni sistem zagotoviti ustrezno vrednotenje, ki vključuje področja normative, organizacije in upravljanja ter zagotoviti ustrezne ukrepe za njihovo izboljšanje. Skupno poročilo sistemskega pregleda s tem primarno zasleduje razvojno-evalvacijski značaj, usmerjeno pa je v prepoznavanje vzorcev, tveganj in dobrih praks ter v opredeljevanje sistemskih izboljšav.

32.2 Določbe o skupnem poročilu o sistemskem pregledu

V določbi so podrobneje urejeni namen, postopek in vsebina skupnega poročila. V prvem odstavku je določeno, da se pripravi skupno poročilo posameznega sistemskega pregleda, in sicer po zaključku vsakega sistemskega pregleda. Gre za razmejitev in odgovornost v delu, ki ga mora opraviti inšpektor – poročilo posameznega sistemskega pregleda, ki se imenuje poročilo o delovanju zavezancev (31. člen),⁵⁰⁸ ter skupno poročilo sistemskega pregleda, ki je dolžnost institucije – IRSŠol in se pripravlja v okviru omenjenih določb. Gre za zbirnik ugotovitev posameznih poročil sistemskega pregleda, ki so opravljeni po enaki metodologiji oziroma v okviru skupnih aktivnosti. Medtem ko posamezna poročila o delovanju zavezanca omogočajo vpogled v konkretne ugotovitve pri posameznih zavezancih, skupno poročilo ta okvir presega in predstavlja analitično sintezo z neposrednim pomenom za razvoj celotnega sistema vzgoje in izobraževanja. Takšna sinteza omogoča prepoznavanje sistemskih vzorcev ter spodbuja strateške odzive na ravni normativnega urejanja, institucionalnega upravljanja in krepitve strokovne podpore vzgojno-izobraževalnemu sistemu.

Drugi odstavek določa obvezne sestavine skupnega poročila oziroma formalno določa samo strukturo omenjenega dokumenta. Obvezni elementi skupnega poročila so naslednji:

- *navedba primerov dobrih praks in drugih izboljšav v delovanju zavezancev*; gre za predstavitev pozitivnega konteksta in poudarka, da posamezni zavezanci na določenih področjih delajo dobro in učinkovito, vzporedno pa je predstavitev dobrih praks namenjena tudi opolnomočenju drugih zavezancev s primeri omenjenih praks s posrednim učinkom izmenjave takšnih izkušenj; v tem kontekstu je ponovno podan poudarek, da gre za specifično delo inšpekcije v okviru zagotavljanja kakovosti v kontekstu sistemskih pregledov;

⁵⁰⁸ Glej več v komentarju k 31. členu ZSolI-1.

- *najpogosteje zaznane nepravilnosti ali pomanjkljivosti glede na predpise*; v tem okviru je potrebno ovrednotiti, ali je vzrok nepravilnosti v okviru nerazumevanja oziroma nepoznavanja zakonodajnega okvirja ali gre za določbe, ki so neprimerne glede na situacijo; v konceptu poročila moramo priti do razumevanja, da so te informacije namenjene dejanskemu razumevanju stanja v sistemu;
- *ugotovitve glede zagotavljanja enakih standardov in preprečevanja neenakosti pri izvajanju javne službe*; kot pri prejšnji točki je namen določbe, da se realno ovrednoti stanje in poda ustrezno informacijo sistemu, ki mora najti učinkovite ukrepe za potrebne spremembe z namenom največje učinkovitosti in kakovosti;
- *oceno stanja razumljivosti in uporabnosti posameznih predpisov, ki so bili vključeni v sistemski pregled*; v tem sklopu je potrebno zasledovati temeljni cilj zagotovitve zakonitega poslovanja zavodov VIZ. S tem se zagotavlja pravno varnost tako udeležencem kot zaposlenim in dejansko tudi formalnemu okvirju samih zavodov. V tem okviru se predlaga razmislek, da se ob podani oceni predlaga tudi že morebitne rešitve. Takšna povratna informacija inšpekcijskega organa je posebej dragocena, saj izhaja iz neposrednega vpogleda v izvajalsko prakso, kar je ključnega pomena pri evalvaciji normativnega okvirja in usmerjanju bodočih zakonodajnih sprememb;
- *splošna priporočila za izboljšanje na področju zagotavljanja kakovosti delovanja sistema vzgoje in izobraževanja*; priporočila naj bodo sistemske narave, z jasno določenimi nosilci na ravni sistema, okvirnimi roki in osnovnimi kazalniki za spremljanje ureničevanja, s čimer se zasleduje temeljni cilj kakovosti sistema in vključuje najširši spekter informacij in predlogov za učinkovitost sistema.

Ugotovitve iz skupnih poročil naj tvorijo izhodišče za opredelitev prioritet v letnem programu (8. člen) in jedrni del evalvacije v letnem poročilu (9. člen). Takšna vez zagotavlja konsistenten cikel »načrtuj–izvedi–preveri/preuči–ukrepaj« (več o tem tudi v komentarju k 9. in 31. členu tega zakona).

Tretji odstavek določa, da se skupno poročilo o sistemskih pregledih posreduje ministrstvu, pristojnemu za vzgojo in izobraževanje, in se objavi na spletni strani šolske inšpekcije.

Tovrstna ureditev odraža sodobno razumevanje javne uprave, ki mora delovati pregledno in odgovorno tako navznoter (do nadrejenega organa) kot navzven (do javnosti). Posredovanje skupnega poročila ministrstvu omogoča pravočasno informiranje pristojnega organa za sprejemanje sistemskih ukrepov in implementacijo potrebnih sprememb na ravni celotnega sistema, saj ministrstvo kot resorni organ razpolaga z instrumenti za sistemsko urejanje obravnavanih vprašanj. Na podlagi ugotovitev sistemskih pregledov lahko pripravi predloge novih predpisov, sprejme ustrezne organizacijske ukrepe ali zagotovi dodatna sredstva za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti.

Javna objava pri tem omogoča širši družbeni nadzor ter vključevanje strokovne in splošne javnosti v razvoj vzgojno-izobraževalnega sistema, s tem pa služi naslednjim ključnim ciljem: (i) javnosti in strokovni skupnosti omogoča vpogled v sistemske značilnosti delovanja vzgojno-izobraževalnih zavodov, kar krepi družbeno odgovornost vseh deležnikov, (ii) prispeva k večji transparentnosti inšpekcijskega dela, s čimer se povečuje legitimnost in kredibilnost opravljenih nadzorov, (iii) omogoča javno razpravo o ugotovitvah in priporočilih, kar spodbuja njihovo dejansko uresničevanje, (iv) javna dostopnost poročil omogoča primerjalno analizo med različnimi sistemskimi pregledi in spremljanje razvojnih trendov skozi čas. Javna objava skupnih poročil o sistemskih pregledih je tako ključna za vzpostavljanje zaupanja v institucije ter za izvajanje demokratičnega nadzora nad kakovostjo javnih storitev. Obenem pa se z javno objavo skupnega poročila prispeva tudi k večji ozaveščenosti različnih deležnikov o aktualnih izzivih ter priložnostih za izboljšave v vzgoji in izobraževanju.

Opozoriti velja, da zakon ne določa roka, v katerem mora biti skupno poročilo posredovano ministrstvu, niti roka za objavo poročila na spletni strani, kar odpira vprašanje primerne časovnega okvira za izpolnitev obeh obveznosti. Z vidika načel preglednosti in odgovornosti javne uprave bi bilo najbolj primerno, da se objava izvede takoj po zaključku priprave poročila, brez nepotrebnega odlašanja, praviloma sočasno s posredovanjem ministrstvu. Skupno poročilo o sistemskih pregledih naj praviloma tudi uporablja agregirane podatke in opisne analize, pri čemer se varuje identiteta posameznikov in, kjer to ni nujno za razumevanje sistemskih vzorcev, tudi posameznih zavodov. Kadar je za ponazoritev potrebna večja granularnost, naj bo to izrecno utemeljeno z vidika javnega interesa.

Določbe predmetnega člena v pravnem smislu zasledujejo načela zakonitosti, transparentnosti in varstva koristi strank in javne koristi. V splošnem smislu pa zasledujejo tudi temeljne cilje dobre in učinkovite javne uprave ter zagotavljanje kakovosti. Kot izhaja iz temeljnih ciljev vzgoje in izobraževanja ter vizije IRSŠol, mora postati (samo)evalvacija oziroma (samo)regulacija osnovno načelo vsakega posameznika pri zagotavljanju kakovosti v vseh segmentih družbe. Zagotavljanje javne objave ugotovitev sistemskih pregledov trenutno namreč predstavlja višjo raven transparentnosti, ki v praksi še ni sistematično uveljavljena, hkrati pa predstavlja pristop, ki presega običajno prakso v kontekstu družbene odgovornosti. Utemeljeno je prizadevanje, da tak pristop postane redna praksa, saj ta krepi kakovost šolskega sistema, preglednost in zaupanje javnosti, ki si jo družba kot celota tudi zasluži.

VI. KAZENSKE DOLOČBE

33. člen (prekrški)

(1) Z globo 1.500 do 5.000 eurov se kaznuje za prekršek zavezanec – pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok, če:

- ovira opravljanje nalog inšpektorja v postopkih inšpekcijskega nadzora ali sistemskega pregleda v skladu s 13. členom tega zakona;
- ne izvrši pisnega opozorila v skladu z 19. členom tega zakona;
- ne ravna v skladu z odločbo, izdano v skladu z 20., 21., 22. in 23. členom tega zakona.

(2) Z globo 500 do 1.000 eurov se kaznuje tudi odgovorna oseba pravne osebe ali odgovorna oseba samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok, če stori prekršek iz prejšnjega odstavka.

(3) Z globo 1.000 do 3.000 eurov se kaznuje za prekršek posameznik, ki:

- ovira opravljanje nalog inšpektorja v postopkih inšpekcijskega nadzora ali sistemskega pregleda v skladu s 13. členom tega zakona;
- ne ravna v skladu s prepovedno odločbo, izdano v skladu z 20. in 23. členom tega zakona.

Komentar (Rosana Lemut Strle):

33.1 Uvod

Prekrškovne določbe so novost ZSoll-1 in jih v ZSoll ni bilo. Zakon ne določa izrecno, da o prekrških odloča šolska inšpekcija. Sledeč ZP-1, po katerem so prekrškovni organi upravni in drugi državni organi in nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški, pa ni moč zaključiti drugače.⁵⁰⁹ Organ, ki mu je z materialnim predpisom podeljeno pooblastilo za nadzor nad upoštevanjem predpisa, je po ZP-1 torej tudi prekrškovni organ.

Ker torej isti organ vodi tako inšpekcijski upravni kot tudi inšpekcijski prekrškovni postopek, kadar ima ugotovljena kršitev znake prekrška, je pomembno poznati naravo obeh postopkov in iz nje izhajajoča drugačna pooblastila šolske inšpekcije ter tudi drugačen položaj zavezancev oziroma domnevnih storilcev prekrška.

⁵⁰⁹ Prim. drugi odstavek 46. člena ZP-1.

Šolska inšpekcija v inšpekcijskih upravnih postopkih svoje pristojnosti izvršuje za doseganje z zakonom oziroma s predpisi skladnega ravnanja zavezancev, v prekrškovnih pa kršitelje, storilce prekrškov, ki jih določa ZSolI-1 ali materialni zakon,⁵¹⁰ kaznuje. Stvarna pristojnost šolske inšpekcije je zamejena z določbami ZSolI-1 tako glede vodenja inšpekcijskih postopkov kot tudi glede odločanja o prekrških, na kar je dolžna šolska inšpekcija paziti ves čas postopka po uradni dolžnosti.

Kot izhaja iz teorije in sodne prakse,⁵¹¹ se upravni oziroma nadzorni in prekrškovni postopek vsebinsko prepletata. V postopku o prekršku se kot dokazni vir lahko uporabi vse, kar je bilo ugotovljeno v postopku z inšpekcijskim upravnim nadzorom, pri čemer pa položaj in pravice zavezanca kot stranke v upravnem postopku oziroma domnevnega storilca prekrška ni enak. Za domnevnega storilca prekrška je zato bistveno vprašanje, kdaj zadeva iz inšpekcijskega upravnega (ali drugega) nadzora preraste v prekrškovno zadevo, saj ima od tega trenutka dalje zaradi kaznovalne narave prekrškovnega postopka domnevni storilec prekrška drugačne pravice, vključno s pravico, da je opozorjen, da je predmet »preiskovanja in dokazovanja«. S tem trenutkom namreč pridobi pravico privilegija zoper samoobtožbo. Če se torej poleg upravnega postopka uvede tudi prekrškovni, ker gre za dejanski stan (tudi) prekrška, s tem pa v razmerju do storilca tudi pravila, po katerih teče postopek, se opredeli z zaznavo suma storitve prekrška določenega storilca z dokaznim standardom, ki ustreza razlogom za sum, da je storil prekršek.⁵¹² Odgovor na zastavljeno vprašanje, kdaj inšpekcijska zadeva preide v prekrškovno, pa ni enoznačen.⁵¹³

Zavezanec v inšpekcijskem upravnem postopku je v procesnem položaju stranke, ki jo v upravnem postopku zavezuje sodelovalna in pojasnilna dolžnost. Za inšpekcijski nadzor je pomembna dolžnost sodelovanja inšpekcijskega zavezanca. Inšpekcijski zavezanec ali v njegovem imenu njegov zastopnik mora sodelovati pri ugotavljanju dejanskega stanja, ki je pomembno za ugotavljanje zakonitosti poslovanja, in dajati podatke, predložiti poslovne knjige in evidence, poslovno dokumentacijo in druge dokumente na kraju opravljanja inšpekcijskega nadzora ter dajati pojasnila, ki so potrebna za njihovo razumevanje.⁵¹⁴ V prekrškovnem postopku pa ima domnevni storilec pravico do privilegija zoper samoobtožbo, lahko sodeluje v prekrškovnem postopku, ni pa dolžan.

Upravni in prekrškovni postopek imata namreč različen *ratio legis* ter drugačne pravne posledice za zavezanca oziroma za storilca. Pri upravnih postopkih je delovanje inšpektorata preventivno; gre za regulativni nadzor, namenjen zagotavljanju spoštovanja določb zakona, iz katerega nadzorni organ črpa svojo stvarno pristojnost. Na drugi strani so postopki o prekršku usmerjeni v kaznovanje storilcev prekrškov in namenjeni varstvu širših družbenih vrednot oziroma interesov. Za domnevnega storilca prekrška je zato bistveno

⁵¹⁰ Npr. ZOsn v 101., 102. in 102a. členu, ZVrt v 53., 53a. in 53b. členu idr.

⁵¹¹ O tem na več mestih v komentarju ZIN, glej Kovač (ur.), 2024.

⁵¹² Prim. sodbo VSL PRp 182/2023 z dne 18. 4. 2024.

⁵¹³ Prim. Čas, 2023, str. 77–94.

⁵¹⁴ Prav tam. Glej tudi 11. člen ZUP, tj. temeljno načelo dolžnosti govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice.

vprašanje, kdaj zadeva iz inšpekcijskega nadzora preraste v prekrškovno zadevo, saj ima od tega trenutka dalje zaradi kaznovalne narave postopka domnevni storilec prekrška drugačne pravice, vključno s pravico, da je opozorjen, da je predmet »preiskovanja in dokazovanja«. Trenutek, ko se uvede postopek o prekršku poleg ali zaporedno za upravnim in tako v razmerju do domnevnega storilca prekrška tudi pravila, po katerih teče postopek, se opredeli z zaznavo suma storitve prekrška določenega storilca z dokaznim standardom, ki ustreza razlogom za sum, da je storil prekršek.⁵¹⁵ V primerjavi s predmetom upravnega nadzora se uvede postopek o prekršku v celoti, lahko pa le v določenem delu, ko inšpektor pri izvedbi nadzora ugotovi, da obstajajo razlogi za sum storitve enega ali več prekrškov.

Domnevni storilec prekrška torej lahko uživa pravico privilegija zoper samoobtožbo, še preden je postopek o prekršku zoper njega formalno uveden. Ključen je namreč trenutek, ko se na podlagi zbranih podatkov in dokazov *osredotoči* sum zoper posameznika, da je storil prekršek. Do osredotočenja suma zoper posameznika pa lahko pride že v upravnem nadzornem postopku, ko prvotno beleženje in zbiranje podatkov v zvezi z izvajanjem nadzora nad izvrševanjem predpisa zaradi količine in kakovosti pridobljenih informacij predstavlja podlago za *de facto* prekrškovno zadevo, ker se je z zbranimi dokazi že utrdil sum zoper posameznika v zvezi z očitkom prekrška. Dokazi, ki jih prekrškovni organ pridobi od domnevnega kršitelja, vključno z izjavami domnevnega kršitelja, ki jih je dal organu že pred uvedbo postopka o prekršku, četudi v formalnem smislu še v okviru inšpekcijskega upravnega postopka, so lahko pridobljeni s kršitvijo z ustavo zajamčene pravice do privilegija zoper samoobtožbo in kot takšni podvrženi naknadni presoji (ne)dovoljenosti. Ko organ na podlagi zbranih podatkov in dokazov *osredotoči* sum zoper posameznika, da je storil prekršek, je v izogib potencialni (ne)dovoljenosti v nadaljevanju pridobljenih dokazov zaradi kršitve pravice do privilegija zoper samoobtožbo dolžan takšnega posameznika podučiti o tej ustavni pravici. Poduk je namenjen zagotovitvi zavestne in predvsem svobodne odločitve osebe, zoper katero je osredotočen sum, da je storila prekršek, da se sama odloči, ali bo v nadaljnjem postopku sodelovala ali ne. Pri presoji prostovoljnosti je ključno, da je domnevni kršitelj ustrezno poučen in da zahteva za sodelovanje v postopku ne temelji na izrabljanju njegove nevednosti. Prostovoljnost sodelovanja je tako treba presojati z vidika položaja posameznika v trenutku, ko sprejema takšno odločitev; ali so z odklonitvijo sodelovanja povezana kakšna tveganja zanj, kako svobodna je dejansko njegova odločitev.⁵¹⁶ Za zagotovitev pravnih jamstev iz 29. člena Ustave Republike Slovenije mora zahteva za predložitev dokumentov vsebovati opozorila o pravici do privilegija zoper samoobtožbo. Privilegij zoper samoobtožbo spada namreč med temeljna procesna jamstva (četrta alineja 29. člena Ustave Republike Slovenije) in se razteza tudi na bližnje osebe.⁵¹⁷

Glede zahtevnosti dokazovanja so prekrški izjemno raznoliki. Pri nekaterih zadostuje preprosta osebna zaznava pooblaščene uradne osebe prekrškovnega organa ali

⁵¹⁵ Prim. komentar k 55. členu ZP-1 v Čas, Jenuil in Orel (ur.), 2018, str. 328.

⁵¹⁶ Prim. sodbo VSRS I lps 8271/2021 z dne 14. 11. 2024.

⁵¹⁷ Prim. drugi odstavek 55. člena ZP-1.

zabeležka tehničnega sredstva, pri drugih pa je lahko potrebno veliko truda glede pridobivanja dokazov, pa tudi pri presoji pravne dopustnosti predloženih oziroma zbranih dokazov ter oceni njihove dokazne vrednosti (sporočilnosti).⁵¹⁸

Šolski inšpektorji bodo morali biti še posebej pozorni na potencialni poseg v pravico do privilegija zoper samoobtožbo, na trenutek, ko postane oseba *de facto* domnevni kršitelj, saj jim ZSoli-1 v drugem odstavku 18. člena (glej komentar k temu členu) nalaga, da v primeru, kadar pri inšpekcijskem nadzoru ugotovijo znake prekrška, v zapisnik vnesejo tudi podatke, potrebne za vodenje postopka o prekršku. Če torej šolski inšpektor v zapisniku o inšpekcijskem nadzoru zabeleži podatke o domnevnem storilcu prekrška, bo moral (najkasneje) od tega trenutka naprej tej osebi omogočiti tudi pravno-formalni položaj (pravice) domnevnega storilca prekrška.

Sicer pa zaradi zasledovanja javnega interesa in nepristranskosti ter objektivnosti izvajanja pristojnosti organa velja, da je organ, ki na podlagi zbranih podatkov in dokazov prepozna sum storitve prekrška, dolžan (in ne le upravičen) izpeljati tudi prekrškovni postopek. Drugačno tolmačenje bi lahko vodilo v neupravičeno neenako obravnavo domnevnih storilcev prekrškov.

Z ZSoli-1 so predpisane tudi globe za prekrške, pri čemer pa lahko po ZP-1 šolski inšpektorat namesto globe kot sankcijo izreče tudi opomin, če je prekršek storjen v takih olajševalnih okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega, kot tudi v primeru, če je prekršek v tem, da ni bila izpolnjena predpisana obveznost, ali je bila s prekrškom povzročena škoda, storilec pa je pred izdajo odločbe oziroma sodbe o prekršku izpolnil predpisano obveznost oziroma popravil ali povrnil povzročeno škodo.⁵¹⁹ Ob pogojih in na način, določen z ZP-1, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba oceni, da je glede na pomen dejanja to zadosten ukrep, se lahko namesto sankcije storilcu prekrška izreče tudi opozorilo.⁵²⁰ Četudi opozorilo ni sankcija, ima njegov izrek z vidika ponovnega odločanja o prekršku enake posledice kot pravnomočna odločitev o prekršku. O prekršku, za katerega je bilo storilcu izrečeno opozorilo, ni dopustno več odločati (*ne bis in idem*).⁵²¹

ZSoli ni vseboval kazenskih določb. ZSoli-1 pa v šestem poglavju te ureja prvič. Iz obrazložitve predloga ZSoli-1⁵²² je razvidna namera zakonodajalca, da z dodajanjem pooblastil prekrškovnega organa šolsko inšpekcijo dodatno opolnomoči. Do ZSoli-1 je imel šolski inšpektorat pristojnost izrekati le prekrške, ki jih urejajo ZIN ali posamezni materialni predpisi, ki so šolsko inšpekcijo določali kot prekrškovni organ.

⁵¹⁸ Prim. Selinšek, 2019, str. 25.

⁵¹⁹ Glej 21. člen ZP-1.

⁵²⁰ Glej 53. člen ZP-1.

⁵²¹ Prim. Orel in Čas, 2020.

⁵²² Prim. predlog ZSoli-1, EVA 2025-3350-0008 z dne 8. 5. 2025, str. 35.

33.2 Namen določbe

Določbe tega člena urejajo specifične prekrške za dejavnost oziroma področje vzgoje in izobraževanja. Iz obrazložitve predloga ZSoll-1 ni mogoče ugotoviti, ali je bila pobudnik za opredelitev določenih ravnanj oziroma opustitev za prekršek šolska inšpekcija, ker bi v praksi zaznala, da odsotnost tovrstnih pooblastil ne omogoča zasledovanja javnega interesa v želeni meri. Lahko pa se zasleduje stališče, da predvsem pri izvrševanju kršitev v zvezi s 23. členom ZSoll-1⁵²³ določbe eksplicitno zasledujejo temeljni cilj vzgoje in izobraževanja, in sicer zagotavljanje varnega in spodbudnega učnega okolja.⁵²⁴

Prva dva odstavka 33. člena ZSoll-1 naslavljata kršitelje – pravne osebe ali samostojne podjetnike posameznike oziroma posameznike, ki samostojno opravljajo dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok in njihove odgovorne osebe, tretji odstavek pa splošno – kršitelje posameznike.

Pri omejitvi storilca prekrška po prvem odstavku 33. člena ZSoll-1 na kršitelje, ki opravljajo dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok oziroma njihove odgovorne osebe, gre za najmanj nejasno opredelitev potencialnih storilcev prekrška. Kršitve oziroma opustitve, ki so določene za prekršek, namreč niso tipične za področje predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok. Zato je mnenje posameznih pravnikov, da je v takšnih primerih treba zasledovati splošno razlago in namen same vsebine določbe, predvsem v kontekstu namena in učinka. Tako je določba združena kot splošna, uporablja pa se za zavezance, ki se jim sankcija lahko izreče.

Tako se odpira vprašanje, ali se je morda zakonodajalec v določbi prvega odstavka 33. člena ZSoll-1 prenaglil in morda nenamenoma iz kroga potencialnih kršiteljev izpuštil druge zavezance, na katere se razteza pristojnost šolske inšpekcije po ZSoll-1 ter njihove odgovorne osebe. Po drugem odstavku 2. člena ZSoll-1 namreč šolska inšpekcija opravlja inšpekcijski nadzor na področju dejavnosti vzgoje in izobraževanja, ki jo izvajajo vrtci, osnovne šole, glasbene šole, nižje in srednje poklicne šole, srednje tehniške in strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole, zavodi za vzgojo in izobraževanje in usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, domovi za učence in dijaški domovi, organizacije za izobraževanje odraslih, zasebniki, ki izobražujejo po javnoveljavnih programih in programih s pridobljeno javno veljavnostjo, ter fizične osebe zasebnega prava, ki izvajajo dejavnost varstva predšolskih otrok. Vsi naštetni so zavezanci; torej potencialni udeleženci inšpekcijskega upravnega postopka, zato bi bilo logično, da so tudi morebitni nosilci prekrškovne odgovornosti.

Prekrškovna določba pa v prvem odstavku 33. člena naslovnike, tj. potencialne kršitelje, opredeljuje kot »zavezanec – pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik ali

⁵²³ Glej več v komentarju k 23. členu ZSoll-1.

⁵²⁴ 2a. člen ZOFVI.

posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok«. Takšna oznaka zavezanca napeljuje k zaključku, da se določba ne nanaša na vse zavezanca iz 2. člena ZSoli-1, saj pojem zavezanec specifično pojasnjuje. Uporabljeno je ločilo vezaj; »zavezanec – pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok«. To ločilo pa se uporabi, kadar se želi dodati pristavno pojasnilo že zapisane besede ali besedne zveze. Kadar se želi besedo ali besedno zvezo pojasniti, podrobneje specificirati, razložiti. Tako se uvodni stavek prvega in drugega odstavka 33. člena ZSoli-1 bere, kot da prekrške po njegovih določbah lahko zagrešijo le določeni zavezanca, to so *pravne osebe ali samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok*.

Pomemben pa je poudarek, da so posamezna pravna mnenja v tem kontekstu različna, saj se izhaja iz razlagalnih določb namena zakonodajalca, da je pomenski vidik pojma »zavezanec« dejansko poudarek skupine pravnih oseb, ki so določne v 2. členu ZSoli-1.⁵²⁵ V nadaljevanju same določbe so nato taksativno naštetje različne oblike (pravne osebe, samostojni podjetniki posamezniki, posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost predšolske vzgoje, oziroma posamezniki, ki samostojno opravljajo dejavnost varstva predšolskih otrok), ki predstavljajo organizacijske oblike, ki jih omogočajo materialni predpisi na področju šolstva in spadajo v nadzorstveno vlogo šolske inšpekcije. Tako bo v primeru morebitnih nejasnosti, predvsem v okviru sodne prakse, treba nejasno dikcijo ustrezno urediti. Jasna opredelitev kršitelja je zahtevana z načelom zakonitosti v prekrškovnem pravu, je del *lex certa*. V tem delu, glede vprašanja, kdo lahko zagreši določen prekršek, se ne bi smelo pomagati z uporabo razlagalnih metod, ki jih je v določeni meri dopustno uporabiti pri ugotavljanju vsebine prepovedanega ravnanja. Potencialni storilec prekrška mora biti določen nedvoumno.

33.3 Analiza prvega odstavka

Kot prekršek je po prvi alineji opredeljeno oviranje opravljanja nalog inšpektorja v postopkih inšpekcijskega nadzora ali systemskega pregleda v skladu s 13. členom tega zakona. 13. člen ZSoli-1 v prvem odstavku določa, kdaj gre za oviranje opravljanja nalog inšpektorja, v drugih dveh odstavkih pa 13. člen ZSoli-1 ureja možnost inšpektorja, da s sklepom prepove zavezancu ali pri njem zaposleni osebi, ki s prej naštetimi dejanji ovira inšpektorja, prisostvovati dejanjem v inšpekcijskem nadzoru ali systemskem pregledu in pravno sredstvo zoper tak sklep.

Inšpektor torej proti osebi, ki ga ovira pri opravljanju nalog (na načine, ki so taksativno naštetje v prvem odstavku 13. člena ZSoli-1), ukrepa na dva načina:

1. ji prepove prisostvovati dejanjem v inšpekcijskem nadzoru ali systemskem pregledu,
2. jo kaznuje za prekršek.

⁵²⁵ Glej več v komentarju k 2. členu ZSoli-1.

Četudi bi oseba zoper sklep inšpektorja, s katerim ji zaradi oviranja njegovega dela prepove prisostvovati dejanjem v inšpekcijskem nadzoru ali sistemskem pregledu, vložila pravočasno pritožbo (ki je nesuspendivna), v ZSoli-1 ni ovir, da se še pred pravnomočnostjo odločitve o upravnem ukrepu inšpektorja ne izvede tudi postopek o prekršku. Gre za dva samostojna postopka, pri čemer bo moral biti šolski inšpektorat kot prekrškovni organ, da ne bi posegel v pravico do privilegija zoper samoobtožbo, pozoren na zgoraj že izpostavljeno dvojnost položaja osebe, ki je lahko hkrati zavezana stranka v upravnem postopku in domnevni kršitelj oziroma storilec prekrška.

Z vidika vsebine dejanj, ki so v prvem odstavku 13. člena ZSoli-1 kot oviranje dela inšpektorja določena za prekršek, je treba preveriti, ali njihova opredelitev ustreza zahtevam načela zakonitosti v prekrškovnem pravu. Za prekršek iz naslova oviranja dela inšpektorja gre, če zavezanec ali pri njem zaposlena oseba inšpektorju ne dovoli:

- prisostvovati pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega in drugega organiziranega dela z udeleženci vzgoje in izobraževanja;
- izvajati pogovorov ali izvesti anketnega vprašalnika z zaposlenimi pri zavezancu ali z udeleženci vzgoje in izobraževanja;
- zaslišati zaposlenih pri zavezancu ali udeležencih vzgoje in izobraževanja;
- pregledati prostorov zavezanca in predpisane dokumentacije;
- opravljati drugih potrebnih dejanj za ugotovitev dejanskega stanja v postopkih inšpekcijskega nadzora ali sistemaškega pregleda.

Ravnanja v prvih štirih alinejah so jasna opredelitev prepovedanih ravnanj, drugačna pa se kaže opredelitev prepovedanih ravnanj iz zadnje, pete alineje prvega odstavka 13. člena ZSoli-1. Po tej alineji stori prekršek zaradi oviranja dela inšpektorja zavezanec ali pri njem zaposlena oseba, ki inšpektorju ne dovoli opravljati drugih potrebnih dejanj za ugotovitev dejanskega stanja v postopkih inšpekcijskega nadzora ali sistemaškega pregleda. Tu se tako odpira vprašanje, ali takšna opredelitev prekrška izpolnjuje zahteve načela zakonitosti v prekrškovnem pravu. V skladu z načelom zakonitosti mora biti namreč predpis, ki določa prekršek, določen, jassen in predvidljiv, kar na eni strani pomeni objektivno natančnost besedila, na drugi strani pa zmožnost subjektivnega razumevanja njegovega pomena tako, da storilec vnaprej ve, kaj je kaznivo, čeprav so tudi tu pravna mnenja različna. Npr. iz mnenja zakonodajno-pravne službe ob pregledu predloga ZSoli-1 ne izhaja, da bi se podvomilo v sprejemljivost predmetne določbe,⁵²⁶ in je bila šteta kot jasna, določna in predvidljiva.

Načelo *lex certa* pa ima posebno mesto v ustaljeni praksi ustavnega in vrhovnega sodišča.⁵²⁷ Iz nje je razvidno, da mora biti zahteva po določni opredelitvi kaznivega ravnanja spoštovana tudi pri določanju prekrškov. Smisel te zahteve je, da naslovnik norme vnaprej

⁵²⁶ Glej Mnenje o Predlogu zakona o šolski inšpekciji (ZSoli-1), druga obravnava, EPA 2110-IX, z dne 13. 6. 2025.

⁵²⁷ Glej na primer odločbe USRS v zadevah U-I-6/93 z dne 1. 4. 1994, U-I-183/96 z dne 16. 7. 1998, Up-548/2015 z dne 17. 10. 2019 in U-I-213/98 z dne 16. 3. 2000 ter sodbo VSRS IV Ips 10/2021 z dne 21. 9. 2021.

ve, katero dejanje ali opustitev je prekršek, in se zaveda, da bo s svojo aktivnostjo ali neaktivnostjo storil prekršek. Namen načela zakonitosti je preprečiti samovoljo in arbitrarno uporabo sankcioniranja v situacijah, ki ne bi bile vnaprej natančno določene. Le vnaprej predvidena in določno opredeljena zapoved oziroma prepoved lahko učinkovito odvrne od njenega kršenja. Kaznovalnoppravna norma izpolnjuje te zahteve, če je mogoče z ustreznimi metodami razlage ugotoviti vsebino prepovedanega ravnanja in je na ta način ravnanje organov, ki ga morajo izvajati, določno in predvidljivo; dopustne so le tiste metode razlage, ki ostajajo strogo v okviru mogočega besednega pomena (*lex stricta*).⁵²⁸

Opredelitev prepovedanega ravnanja iz zadnje alineje prvega odstavka 13. člena ZSolI-1 je podobna prekršku iz tretje alineje prvega odstavka 38. člena ZIN, po kateri prekršek zagreši pravna oseba, ki inšpektorju ne omogoči nemotenega opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora.

Praksa VSRS⁵²⁹ kot prekršek onemogočanje nemotenega opravljanja inšpekcijskega nadzora prepoznava vsa neupravičena ravnanja (in opustitve), zaradi katerih je bistveno otežen ali onemogočen nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Po presoji sodišča protipravnosti dejanja ne izključuje niti okoliščina, da je pravna oseba naknadno opravila dejanje, ki je bilo pred tem prepoznano kot oviranje dela inšpektorja, kadar ga je opravila po izdaji plačilnega naloga, ko je bil očitani prekršek že dokončan.⁵³⁰

Upošteva se sodna praksa tudi opredelitev prekrška v peti alineji ustreza načelu zakonitosti v prekrškovnem pravu. Tako bo, sicer ob presoji okoliščin posamičnega primera, lahko kot prekršek (v skladu z načelom zakonitosti v prekrškovnem pravu) prepoznano tudi oviranje šolskega inšpektorja pri opravljanju drugih potrebnih dejanj za ugotovitev dejanskega stanja v postopkih inšpekcijskega nadzora ali sistemskega pregleda iz zadnje alineje prvega odstavka 13. člena ZSolI-1.

Po drugi alineji prvega odstavka 33. člena ZSolI-1 se kaznuje za prekršek zavezanec – pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok, če ne izvrši pisnega opozorila v skladu z 19. členom tega zakona. S pisnim opozorilom iz 19. člena ZSolI-1 lahko inšpektor, kadar pri opravljanju inšpekcijskega nadzora odkrije nepravilnosti in oceni, da je glede na pomen dejanja ali opustitve pisno opozorilo zadosten ukrep, zavezanca opozori na nepravilnosti, določi dejanja, opustitev dejanj ali sprejem akta, s katerim bo nepravilnost odpravljena, določi rok za odpravo nepravilnosti in dokazila, s katerimi zavezanec izkaže izvršitev pisnega opozorila. Zavezanec o izvršitvi pisnega opozorila obvesti inšpektorja v petih dneh po izvršitvi opozorila s pisnim poročilom in potrebnimi dokazili.

⁵²⁸ Prim. Vavken, 2023, str. 75–90.

⁵²⁹ Prim. sodbo VSRS IV Ips 78/2009 z dne 6. 2. 2010.

⁵³⁰ Prim. tudi Čas, 2023, str. 77–94.

Če v roku za izvršitev pisnega opozorila nepravilnosti niso bile odpravljene, šolski inšpektor zavezancu z odločbo odredi odpravo nepravilnosti in po drugi alineji prvega odstavka 33. člena ZSoll-1 izpelje postopek o prekršku. Tudi v tem primeru se inšpektorjevo upravno ukrepanje prepleta s prekrškovnim postopkom. Prekršek po drugi alineji prvega odstavka 33. člena ZSoll-1 torej ni kršitev ali opustitev, glede katere je naložena odprava nepravilnosti, ampak je prekršek neizvršitev pisnega opozorila šolskega inšpektorja.

Vprašanje je, ali bi šlo v primeru, v katerem bi bil prekršek tudi kršitev ali opustitev, glede katere je naložena odprava nepravilnosti ob izreku prekrška zaradi neizvršitve pisnega opozorila šolskega inšpektorja za nedovoljeno dvakratno kaznovanje za isto dejanje – enkrat za kršitev ali opustitev ravnanja, ki ni bilo opravljeno, kar je bilo ugotovljeno ob izvedbi inšpekcijskega nadzora, in drugič, ker kršitev ali opustitev ni bila odpravljena niti na način in v roku, odrejenem s pisnim opozorilom. Na to dilemo gre odgovoriti prek preverbe v prvem koraku o tem, ali gre res za isti historični dogodek, in v drugem koraku še, ali se opisa obeh prekrškov prekrivata. Toda že pri odgovoru na prvo dilemo bi lahko zaključili, da gre za dva historična dogodka – prvi je kršitev ali opustitev ravnanja, kot je bilo ugotovljeno ob izvedbi inšpekcijskega nadzora, in drugi je neizvršitev pisnega opozorila.

Po tretji alineji prvega odstavka 33. člena ZSoll-1 se za prekršek zavezanec – pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok, če ne ravna v skladu z odločbo, izdano v skladu z 20., 21., 22. in 23. členom tega zakona.

Z 20. ZSoll-1 členom so urejeni primeri, v katerih inšpektor zavezancu izda ugotovitveno ali prepovedno odločbo oziroma posamezniku, ki je zaposlen pri zavezancu, začasno prepove opravljanje dela v primerih iz 23. člena tega zakona (če obstaja sum, da oseba izvaja fizično nasilje nad udeleženci vzgoje in izobraževanja; opravlja delo pod vplivom alkohola ali psihoaktivnih snovi, kar je ugotovljeno neposredno na podlagi videza, ravnanja, psihofizičnega stanja ter drugih okoliščin, in ni zmožna obvladovati svojega ravnanja ali pa obstaja sum, da oseba napeljuje k spolni zlorabi, spolno zlorablja udeležence vzgoje in izobraževanja ali je storila druga nedovoljena ravnanja zoper spolno nedotakljivost).

Z 21. členom ZSoll-1 je urejena možnost inšpektorja, ki pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi kršitve predpisov ali posamičnih aktov, ki določajo preverjanje in ocenjevanje znanja, oceno, da razveljavi oceno pridobljeno med šolskim letom. Z 22. členom ZSoll-1 pa je urejena možnost inšpektorja, da razveljavi zaključno ali končno oceno. Prav specifičnost teh prekrškov, ki sta po svoji vsebini nespoštovanje ukrepov inšpektorja v zvezi z razveljavitvijo ocen, kaže na to, da je želel zakonodajalec za prekršek kaznovati izvajalca dejavnosti vzgoje in izobraževanja, ki je dolžan spoštovati predpise ali posamične akte, ki določajo preverjanje in ocenjevanje znanja. To pa niso zavezanci – pravne osebe ali samostojni podjetniki posamezniki ali posamezniki, ki samostojno

opravljajo dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok. Znanje predšolskih otrok se ne preverja in ne ocenjuje. Glede nejasne opredelitve storilca prekrškov po prvem odstavku 33. člena ZSoli-1 je več poudarkov zgoraj.

Po 23. členu ZSoli-1 sme inšpektor osebi, zaposleni na področju vzgoje in izobraževanja, z odločbo začasno prepovedati opravljanje dela, če tega v skladu z delovnopravno zakonodajo ni naredil delodajalec in je to nujno za zagotovitev varnega šolskega okolja ali zavarovanja življenja ter zdravja udeležencev vzgoje in izobraževanja. Ponovno se zdi, da zakonodajalec ni bil natančen pri opredeljevanju naslovnika prepovedanega ravnanja po 23. členu ZSoli-1 in posledično tudi storilca prekrška. Inšpektor sme namreč začasno prepovedati delo le osebi, zaposleni na področju vzgoje in izobraževanja. Tako se odpre vprašanje, ali se ukrep inšpektorja, posledično pa prekršek zaradi nespoštovanja ukrepa inšpektorja lahko razteza tudi na osebe, ki niso zaposlene na področju vzgoje in izobraževanja, ampak delo opravljajo na podlagi pogodbe civilnega prava, kot to na primer omogoča 109.a člen ZOFVI ali pa če gre za občasno ali začasno delo upokoјencev ali za študentsko delo. V tem okviru je smotrno zasledovati tudi mnenje zakonodajalca, ki omenjene določbe ZOFVI razlaga v kontekstu vseh zaposlenih v okviru vzgoje in izobraževanja, kar posledično pomeni, da se omenjene določbe lahko uporabljajo tudi za te osebe.⁵³¹

Ker za prekršek po prvem odstavku odgovarja zavezanec – pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok, je potrebna tudi razmejitev primerov, v katerih zagreši prekršek zaposleni, ki mu je začasno prepovedano opravljanje dela, in kdaj njegov delodajalec.

Če zaposleni, ki mu je začasno prepovedano opravljanje dela, kljub prepovedi pride na delo, stori prekršek po tretjem odstavku 33. člena ZSoli-1. Kdaj potem stori prekršek po tretji alineji prvega odstavka 3. člena izvajalec dejavnosti? Najverjetneje v primeru, če dovoli, da takšen zaposleni še naprej opravlja delo. Kaj pa v primeru, če zaposlenemu sicer ne dovoli, da opravlja delo, ga pa ne odstrani iz delovnih prostorov? Pa v primeru, da sicer zahteva od zaposlenega, da zapusti delovne prostore, pa zaposleni tega ne stori? Bi moral izvajalec, da se ogne odgovornosti za prekršek, zaposlenega, ki mu je inšpektor začasno prepovedal opravljanje dela, fizično odstraniti iz delovnih prostorov? Kako lahko to stori, ne da bi tvegala poseg v pravnovarovane interese in pravice zaposlenega? Sam razmislek v tem okviru je lahko tudi širši, saj so določbe 2.a in 107.a člena ZOFVI namenjene zagotavljanju varnega in spodbudnega okolja za vse in ves čas, pri čemer je dolžnost delodajalca, da z organizacijskimi in delovnopravnimi ukrepi ves čas skrbi, da do omejitve omenjenih pravic ne pride. Različni avtorji imajo o tem različna mnenja, predvsem z vidika zagotavljanja pravic posameznih deležnikov, to so udeleženci vzgoje in izobraževanja, zaposleni, vodstvo itd.

⁵³¹ Glej več pri komentarju 23. členu ZSoli-1.

Na ta vprašanja bo dala odgovore šele praksa, presoja konkretnih primerov in na koncu sodna presoja zakonskih znakov prekrška in konkretnih prekrškovnih opisov v odločbah inšpektorata. Ta bo dala tudi odgovor na vprašanje, ali in katere pomanjkljivosti je najti v določbah z vidika načela zakonitosti. Jasnost in določnost je treba namreč v vsaki prekrškovni zadevi upoštevati dobesedno.⁵³²

Globa je določena v razponu med 1.500 do 5.000 evrov, pri čemer se sme po 34. členu ZSoll-1 v hitrem postopku izreči globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe.

33.4 Analiza drugega odstavka

Po drugem odstavku se za prekršek iz prvega odstavka kaznuje tudi odgovorna oseba pravne osebe ali odgovorna oseba samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok.

Opredelitev subjektov, ki jim »pripada« odgovorna oseba, odstopa od opredelitve subjektov v prvem odstavku 33. člena ZSoll-1. Odgovorne osebe v drugem odstavku niso opredeljene kot odgovorne osebe zavezancev – pravnih oseb ali samostojnih podjetnikov posameznikov ali posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok, torej niso le odgovorne osebe določenega kroga zavezancev iz 2. člena ZSoll-1. Tokrat pri opredelitvi kroga zavezancev, ki jim »pripadajo« odgovorne osebe, ni uporabljeno ločilo vezaj.

Odgovorne osebe so določene splošno kot odgovorne osebe pravne osebe ali samostojnega podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok. Tako bi lahko zaključili, da je krog odgovornih oseb širši od kroga zavezancev, lahko zagrešijo prekršek po prvem odstavku 33. člena ZSoll-1, tak zaključek pa ne bi bil logičen.

»Odgovorna oseba pravne osebe« je namreč tista fizična oseba, ki je odgovorna za storitev prekrška, ki se očita pravni osebi, podjetniku in zasebniku. Odgovorne osebe lahko »pripadajo« le pravnim osebam, ki sem jim očita storitev prekrška, saj je odgovornost pravne osebe pridružitvena (akcesorna), kar izhaja iz dejstva, da pravna oseba odgovarja za prekršek, ki ga izvrši (neposredni) storilec.

Odgovorna oseba je sicer tista oseba, ki je pooblaščená opravljati delo v imenu ali na račun ali v korist ali s sredstvi pravne osebe, podjetnika in zasebnika, državnega organa ali organa samoupravne lokalne skupnosti. Gre torej za notranje razmerje oziroma pooblastilo v sklopu opravljanja dejavnosti, pri čemer lahko posamezna odgovorna oseba

⁵³² Prim. Vavken, 2023, str. 75–90.

delo opravlja na kakršnikoli veljavni pravni podlagi (pogodba o zaposlitvi, pogodba o delu, mandatna pogodba ali druga pravno veljavna pooblastitev za opravljanje dela).⁵³³

Pojem pooblastila za opravljanje dela v imenu ali na račun ali v korist ali s sredstvi navedenih subjektov je treba razlagati v obsegu, kot ga opredeljuje civilno pravo. Za ravnanje v imenu, na račun in v korist pravne osebe so pooblašчени zastopniki in pooblaščenici. Za ravnanje s sredstvi pravne osebe in drugih subjektov pa vsaka oseba, ki ima v opisu del in nalog ter z morebitnimi internimi akti delodajalca izredno ali smiselno določeno, da delo opravlja z določenimi sredstvi.⁵³⁴

Odgovorna oseba je tudi tista oseba, ki je pri pravni osebi ali pri zasebniku pooblaščen za izvajati dolžno nadzorstvo, s katerim se lahko prepreči prekršek.

Kadar ni mogoče ugotoviti neposrednega storilca prekrška, je dokazno breme glede ugotovitve (druge) osebe, pooblaščen za določeno dejanje, je odgovorno poslovodstvo. Če poslovodstvo ne imenuje neposredno odgovorne osebe, neposrednega storilca, je odgovorna oseba v pravni osebi tista oseba, ki je pooblaščen za izvajanje dolžnega nadzorstva.⁵³⁵ Iz sodne prakse izhajajo, da zgolj posplošeno navajanje dolžnosti odgovorne osebe pravne osebe, da je dolžna upoštevati veljavno zakonodajo, ne zadošča za njeno odgovornost.⁵³⁶ Že v izreku odločbe je treba jasno navesti, katere so tiste obveznosti, ki jih je bila za odvrnitev prekrška dolžna izvesti odgovorna oseba in katerih opustitev se po moči in učinku lahko primerja s storitvijo prekrška.

Za prekršek je odgovoren le storilec, ki je prišteven in je storil prekršek iz malomarnosti ali z naklepom. Prekrški iz prvega odstavka 33. člena ZSoli-1 bodo (praviloma) storjeni z naklepom. Delo inšpektorja bo namenoma ovirano, prav tako namenoma ne bodo spoštovane odločitve inšpektorja iz odločb, izdanih v skladu z 20., 21., 22. in 23. členom tega zakona. Vprašanje je, ali je mogoče prekršek neizvršitve pisnega opozorila inšpektorja iz 19. člena ZSoli-1 zagrešiti tudi iz malomarnosti ali pa bo tudi v tem primeru šlo za naklepno opustitev (vsaj za t.i. eventualni naklep, ko se storilec zaveda, da lahko zaradi njegovega ravnanja ali opustitve nastane prepovedana posledica in v to privoli).

Globa je določena v razponu med 500 do 1.000 evrov, pri čemer se sme po 34. členu ZSoli-1 v hitrem postopku izreči globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe.

⁵³³ Prim. Orel in Čas, 2020.

⁵³⁴ Prav tam.

⁵³⁵ Prim. drugi odstavek 15. člena ZP-1.

⁵³⁶ Sodba VSRS IV Ips 32/2019 z dne 19. 5. 2020.

33.5 Analiza tretjega odstavka

Po tretjem odstavku se za prekršek kaznuje posameznik, ki ovira opravljanje nalog inšpektorja v postopkih inšpekcijskega nadzora ali systemskega pregleda v skladu s 13. členom tega zakona: ne ravna v skladu s prepovedno odločbo, izdano v skladu z 20. in 23. členom tega zakona.

Kot sankcija je predpisana globa v višini 1.000 do 3.000 evrov, kar je na spodnji meji enkrat več, na zgornji pa gre kar za trikratnik zneska globe, ki je po drugem odstavku predvidena za odgovorno osebo. Takšna ureditev odstopa od običajne določitve globe za posameznike, ki je določena v nižjem znesku, kot pa za odgovorne osebe.⁵³⁷

Na splošno je aktivni subjekt prekrška vsakdo, če je dosegel ali presegel štirinajsto leto starosti. ZP-1 namreč določa, da se proti osebi (otroku), ki ob storitvi prekrška še ni bil star štirinajst let, ne sme voditi postopek in izrekat sankcije za prekrške.⁵³⁸ Fizična oseba, ki je storilec prekrška, je lahko državljani RS, oseba, ki prebiva v RS, kakor tudi drugi državljani članic EU ali državljani tretjih držav oziroma tudi osebe brez državljanstva. Storilec tako ni nujno le oseba, ki je zaposlena pri pravni osebi, ampak je to lahko vsak posameznik, ki na kakršnikoli pravni podlagi sodeluje pri opravljanju dejavnosti pravne osebe tako, da ravna v imenu ali na račun ali v korist ali s sredstvi te pravne osebe.

Prekršek zaradi oviranja opravljanja nalog inšpektorja v postopkih inšpekcijskega nadzora ali systemskega pregleda lahko že zaradi uvodnega stavka prvega odstavka 13. člena stori le zavezanec ali pri njem zaposlena oseba (o čemer smo več napisali že zgoraj), zato ni mogoče enostavno ugotoviti, na katerega posameznika se pravzaprav nanaša prekrškovna določba iz prve alineje tretjega odstavka 33. člena ZSoli-1.

Podobno šolski inšpektor prepovedno odločbo po določbah 20. člena ZSoli-1 izda izključno zavezancu, primeri, ko bi bil prekršek lahko izrečen posamezniku (ki ni odgovorna oseba pravne osebe) pa so primeri, v katerih oseba, ki ni odgovorna oseba pravne osebe, ravna v nasprotju s prepovedjo:

- izvajanja vzgojno-izobraževalne dejavnosti, dejavnosti predšolske vzgoje ali dejavnosti varstva predšolskih otrok, če zavezanec ni vpisan v razvid izvajalcev javnoveljavnih programov vzgoje in izobraževanja, v register zasebnih vrtcev in šol, ki izvajajo mednarodne programe, ali v register varuhov predšolskih otrok, ali nima podeljene koncesije za opravljanje javne službe v vzgoji in izobraževanju;
- izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela na način ali pod pogoji, ki so v nasprotju s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;

⁵³⁷ Glej na primer določbe o prekrških iz ZVOP-2 (členi 98–113), določbe o prekrških iz ZVO-2 (določba 262. člena).

⁵³⁸ Prim. prvi odstavek 30. člena ZP-1.

- izvajanja vzgojno-izobraževalne vsebine, ki ni sestavina izobraževalnega ali drugega programa s področja vzgoje in izobraževanja, za katerega je zavezanec vpisan v razvid, ali ni v skladu s poklicnim standardom varuh/varuhinja predšolskih otrok;
- izvajanja izletov, strokovnih ekskurzij, šole v naravi ali drugih oblik organiziranega vzgojno-izobraževalnega dela zunaj zavoda, če se izvajajo v nasprotju z letnim delovnim načrtom ali na načine in pod pogoji, ki niso v skladu s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
- uporabe nepotrjenih učbenikov pri izvajanju vzgojno-izobraževalne dejavnosti;
- zbiranja in porabo prispevkov staršev oziroma udeležencev vzgoje in izobraževanja za namene, ki niso v skladu s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
- delovanje političnih strank in njihovih podmladkov ter izvajanje konfesionalne dejavnosti, ki se izvajajo v šolskem prostoru v nasprotju z zakonom;
- izvrševanja sklepov sveta zavoda, ki ni bil konstituiran v skladu z zakonom ali ustanovitvenim aktom, ali sklepov, ki niso bili sprejeti s predpisano večino glasov članov sveta zavoda;
- izvrševanja sklepov sveta zavoda ali sveta staršev, če se z njimi zavezancu nalagajo obveznosti, ki so v nasprotju s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja;
- uporabe ukrepa, ki je namenjen vzgojnemu ukrepanju zaradi kršitev dolžnosti ali odgovornosti in določen z notranjim aktom zavezanca, če je v nasprotju s predpisi s področja vzgoje in izobraževanja.

Z vidika jasnosti in določnosti opredelitve (načela zakonitosti) je nesporna opredelitev prekrška, ki ga posameznik stori s kršitvijo izrečene začasne prepovedi dela iz 23. člena ZSoli-1. V tem primeru je, seveda, nujno, da se možnost storitve prekrška zaradi nespoštovanja z odločbo šolskega inšpektorja odrejene začasne prepovedi dela razteza tudi na posameznika, ki morda ni zaposlen pri pravni osebi, vendar zanj opravlja določeno delo na drugi podlagi (kot študentsko delo, kot občasno ali začasno delo upokoјencev ali pa kot delo na podlagi pogodb civilnega prava).

33.6 Povzetek in sklep

Pri izvrševanju določb 33. člena ZSoli-1 gre pričakovati izzive v zvezi z opredelitvijo kršiteljev. Ni verjetno, da bi zakonodajalec namenoma prekrškovne določbe, ki se nanašajo na kršitelje – pravne osebe zožil le določeno skupino zavezancev, na zavezance – pravne osebe ali samostojne podjetnike posameznike ali posameznike, ki samostojno opravljajo dejavnost predšolske vzgoje ali dejavnost varstva predšolskih otrok. Lahko gre le za ponesrečen zapis, ki pa bi zaradi strogega načela zakonitosti v prekrškovnem pravu potreboval popravek oziroma spremembo. Nejasnost opredelitve zavezancev, ki so pravne osebe, bo neizogibno vplivala tudi na prekrške odgovornih oseb pravne osebe, saj je odgovornost pravne osebe pridružitvena (akcesorna). Kot je poudarjeno že v uvodnem razmisleku, v tem okviru lahko prihaja do različnih pravnih mnenj oziroma pogledov na

razlago določbe, zato bo sodna praksa pokazala njen pomen. Zaradi temeljev zakonitosti pa je na mestu predlog zakonodajalcu, da v prihodnje določbo opredeli bolj določno in nedvoumno.

V prihodnje bi kazalo nasloviti tudi veliko razliko v višini zagrožene globe za prekršek, ki ga stori posameznik (po tretjem odstavku 33. člena ZSoll-1) glede na globo, ki je predvidena za odgovorne osebe pravne osebe. Nenazadnje je najnižja zagrožena globa za posameznika (1.000,00 evrov) le za tretjino manjša od zagrožene globe za pravno osebo (1.500,00 evrov). V obrazložitvi predloga ZSoll-1 ni najti razlogov za določitev prav takšne višine glob, četudi se zdi, da je bila premišljena in za kršitelje – posameznike namenoma visoka.

34. člen (višina globe v hitrem prekrškovnem postopku)

Za prekrške po tem zakonu se sme v hitrem postopku izreči globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe, določene s tem zakonom.

Komentar (Rosana Lemut Strle):

34.1 Uvod

V postopku o prekršku se globa predpiše in izreče kot glavna sankcija, opomin se lahko, če so izpolnjeni pogoji iz ZP-1, izreče namesto globe.

V prekrškovnem pravu je opomin, ki je sankcija opominjevalne narave oziroma nadomestna sankcija, ki se jo lahko izreče namesto globe, mogoče izreči v dveh vsebinsko različnih situacijah;

1. v skladu z določbo prvega odstavka 21. člena ZP-1, če je prekršek storjen v takih olajševalnih okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega (pri čemer se teža prekrška ocenjuje po objektivnih okoliščinah, na primer po stopnji ogrožanja zavarovane dobrine in okoliščinah, v katerih je bil storjen prekršek ter subjektivnih okoliščinah na strani storilca, pri čimer se upošteva na primer storilčevo prejšnje življenje, stopnjo odgovornosti za prekršek in storilčeve nagibe);
2. skladu z določbo drugega odstavka 21. člena ZP-1, če je prekršek v tem, da ni bila izpolnjena predpisana obveznost ali je bila s prekrškom povzročena škoda, storilec pa je pred izdajo odločbe oziroma sodbe o prekršku izpolnil predpisano obveznost oziroma popravil ali povrnil škodo. V tem primeru je treba ločiti dve situaciji:
 - (i) prekršek je štetil za t. i. formalni delikt, pri katerem škoda ni nastala, temveč je bila njegova bit le v neizpolnitvi predpisane obveznosti in
 - (ii) če je storilec po storitvi prekrška in še pred izdajo odločbe izkazal dejavno kesanje, ki se odraža v tem, da je še pred izdajo odločbe oziroma sodbe o prekršku izpolnil predpisano obveznost oziroma popravil ali povrnil povzročeno škodo. Iz razlogov sodbe sodišča prve stopnje je razvidno, da se je sodišče podrobno opredelilo do objektivnih in subjektivnih okoliščin, ki sta jih v zahtevi za sodno varstvo zatrjevali storilki prekrškov.⁵³⁹

Zakonska individualizacija kazenskih sankcij od zakonodajnih organov terja, da predvidijo različne sankcije, ki omogočajo uresničevanje tega načela, hkrati pa jih zavezuje, da postavijo okvire za posamezne vrste sankcij. Če ni pogojev za izrek opomina, prekrškovni organ izreče globo.

⁵³⁹ Primerjaj sodbo VSRS IV Ips 25/2023 z dne 23. 5. 2024.

V 33. členu ZSoll-1 so globe predpisane v razponu, kar je tudi sicer praksa pri predpisovanju glob. Prekrškovni organ je pri izreku sankcije vezan na predpis, ki določa prekršek, saj mora sankcijo odmeriti znotraj predpisanega razpona. Kadar je globa predpisana v razponu, se v hitrem postopku izreče najnižja predpisana mera globe.⁵⁴⁰ Prekrškovni organ pa lahko izreče tudi višjo globo od najnižje predpisane, če ima za izrekanje globe, ki je višja od najnižje predpisane, posebno pooblastilo v področnem zakonu. Takšno pooblastilo je šolski inšpekciji kot prekrškovnemu organu dano s 34. členom ZSoll-1.

Pojem odmere sankcij je povezan z načelom individualizacije kazenskih sankcij. Gre za prilagoditev sankcije družbeni nevarnosti, teži prekrška in tudi osebnosti storilca (t. i. zakonska individualizacija). V hitrem postopku o prekršku se praviloma izreka globa fizični osebi (posamezniku, odgovorni osebi pravne osebe, podjetniku in zasebniku) kot glavna sankcija v določenem znesku, posledično pa je načelo zakonske individualizacije prekrškovne sankcije praktično spregledano, če se globa, kadar je predpisana v razponu, lahko izreka le v najnižji predpisani meri.

Predpis, ki omogoča prekrškovnemu organu, da globo izreče tudi v višini, ki je višja od najnižje predpisane, omogoča večjo prilagoditev sankcije teži kršitve, omogoča individualizacijo sankcije v konkretnem primeru, s tem pa tudi večjo pravičnost pri kaznovanju.

Globa se lahko kršitelju izreče z odločbo o prekršku ali s plačilnim nalogom (odločba).

Prekrškovni organ odloča o prekrških s plačilnim nalogom, kadar prekršek neposredno osebno zazna pooblaščen uradna oseba ali ga ugotovi s tehničnim sredstvom, lahko pa tudi, kadar ga zazna posredno. Plačilni nalog prekrškovnega organa je poenostavljen akt (odločitev o prekršku), ki ga pooblaščen uradna oseba izda in vroči kršitelju v hitrem postopku, praviloma na kraju storitve prekrška. Plačilni nalog velja kot pisna odločba o prekršku in zato vsebuje določene osebne podatke kršitelja, kraj in čas storitve prekrška, pravno opredelitev prekrška, znesek globe, številko računa za plačilo, rok za plačilo in pravni pouk, lahko pa tudi druge podatke v skladu s predpisi.⁵⁴¹

Prekrškovni organ odloča o prekršku z odločbo o prekršku, kadar izvaja dokazni postopek, kadar zakon določa, da mora izdati odločbo ali kadar izreče stransko sankcijo odvzema predmetov (npr. posest droge za enkratno lastno uporabo – obvezen odvzem). Tudi kadar prekrškovni organ izreče globo, višjo od najnižje predpisane, jo lahko odmeri le z odločbo.

34.2 Sprememba določbe glede na ZSoll

ZSoll ni vseboval kazenskih določb, tudi določba, ki pooblašča šolski inšpektorat k izreku globe v znesku, ki je višji od najnižjega predpisanega, je nova.

⁵⁴⁰ Glej Orel in Čas, 2020, str. 30.

⁵⁴¹ Prim. 57. člen ZP-1.

34.3 Namen določbe

Določba je namenjena individualizaciji prekrškovne sankcije – globe. Znotraj okvirov predpisane globe je mogoče milejše in strožje kaznovanje, prilagojeno teži kršitve (prekrška) in osebnosti kršitelja. Prekrškovni organ je dolžan upoštevati vse okoliščine primera.

Vsaka kazen posega v položaj in interese posameznika – kršitelja. Individualizacija je namenjena prilagoditvi kazni konkretnemu primeru, pooblaščen oseba prekrškovnega organa pa bi morala paziti, da na njeno odmero ne vplivajo njena subjektivna prepričanja, pogledi, ocene. Predvsem bi se morala ogniti t.i. kaznovalnemu populizmu, podleganju pritiska javnosti za strogo kaznovanje, ki praviloma izvira iz nepoznavanja tako predpisov kot konkretnih primerov, lahko tudi iz političnega populizma – namernega izrabljanja nastrojenosti javnosti za politično pozornost.⁵⁴²

Z vidika pravne varnosti kršiteljev je pomembna dolžnost prekrškovnega organa, da izrečeno globo, njeno višino, utemelji. V nasprotnem primeru je odločitev ne le videti arbitrarna, ampak takšna dejansko je. Če se prekrškovni organ odloči, da bo uporabil v 34. členu dano pooblastilo in ne bo izrekel globe v najnižji predpisani višini, je dolžan svojo odločitev obrazložiti v smeri razlogov za takšno individualizacijo izrečene sankcije glede na težo prekrška in osebnost kršitelja. Individualizacija sankcije ustvarja razlike v kaznovanju zaradi razlike v teži kršitve in osebnosti kršitelja. Ni dovolj le navesti okoliščin, ki so bile upoštevane, ampak je treba pojasniti, zakaj so bile določene okoliščine pomembne in kakšen je bil njihov vpliv na odmero globe v konkretnem primeru.⁵⁴³

Prekrškovni organ tudi pri odmeri globe, tako kot pri izbiri same sankcije, sledi usmeritvam iz 26. člena ZP-1 – splošnim pravilom za odmero sankcij. Upošteva vse okoliščine, ki vplivajo na to, ali naj bo sankcija manjša ali večja (olajševalne in obteževalne okoliščine), zlasti pa: stopnjo storilčeve odgovornosti za prekršek, nagibe, iz katerih je prekršek storil, stopnjo ogrožanja ali kršitve zavarovane dobrine, okoliščine, v katerih je bil prekršek storjen, prejšnje življenje storilca, njegove osebne razmere, njegovo obnašanje po storjenem prekršku, zlasti, ali je poravnal škodo. Pri odmeri globe upošteva prekrškovni organ tudi storilčevo premoženjsko stanje, višino njegove plače, njegove druge dohodke, njegovo premoženje in njegove družinske obveznosti. Sankcije, izrečene za prej storjeni prekršek, ne sme šteti za obteževalno okoliščino, če so od dneva, ko je postala odločba oziroma sodba o prekršku pravnomočna do storitve novega prekrška pretekla več kot tri leta.⁵⁴⁴

⁵⁴² Prim. Simončič, 2024.

⁵⁴³ Primerjaj Sara Simončič, magistrsko delo: Individualizacija kazenskih sankcij z vidika namena kaznovanja, Ljubljana 2024.

⁵⁴⁴ Primerjaj drugi, tretji in četrti odstavek 26. člena ZP-1.

34.4 Povzetek in sklep

Vsako kaznovanje mora imeti jasen namen. Primarno namen kaznovanja določi zakonodajalec, prekrškovni organ pa z izbiro sankcije (v skladu z zakonskimi pogoji lahko izbere sankcijo opominjevalne narave ali pa izrek globe) in tudi z njeno odmero bolj ali manj ustrezno podpira ta namen – izreče milejšo ali strožjo kazen. Prekrškovnemu organu je s 34. členom ZSoll-1 dana diskrecija, omejena sicer z razponom predpisane globe, vendar je od njegove presoje odvisno, ali bo izrečena globa bližje najnižji ali najvišji. Dano pooblastilo zavezuje prekrškovni organ k skrbni argumentaciji vsake odmerjene globe, ki presega najnižjo predpisano v izogib videza arbitrarnosti.

VII. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

35. člen (dokončanje postopkov in priprava letnega poročila za leto 2025)

(1) Postopki, začeti pred uveljavitvijo tega zakona, se zaključijo v skladu z Zakonom o šolski inšpekciji (Uradni list RS, št. 29/96, 91/05 in 114/05 – uradno prečiščeno besedilo).

(2) Letno poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo za leto 2025 se pripravi v skladu z 9. členom Zakonom o šolski inšpekciji (Uradni list RS, št. 29/96, 91/05 in 114/05 – uradno prečiščeno besedilo).

Komentar (Polonca Kovač):

Ta zakon v skladu z ustaljeno prakso zaradi zakasnitve med objavo in uveljavitvijo (celega) zakona glede na prejšnjega določa, kaj velja za postopke, ki so se uvedli še pred uveljavitvijo ZSolI-1. Določba 35. člena ureja način dokončanja inšpekcijskih postopkov, ki jih je šolska inšpekcija začela pred uveljavitvijo tega zakona.

To vprašanje je temeljno za načelo – zlasti materialne – zakonitosti.⁵⁴⁵ Prvi odstavek določa, da se odprti oziroma tekoči postopki vodijo in zaključijo po »starem« oziroma prejšnjem zakonu iz leta 1996, saj je to z vidika pravne varnosti in predvidljivosti sistemsko optimalna rešitev.⁵⁴⁶ Enako je (bilo) določeno s 43. členom ZIN.⁵⁴⁷

Zaradi danega zamika je tudi logično, da se v drugem odstavku tega člena določa, da IRSŠol pripravi svoje letno poročilo za leto 2025 kot tranzicijsko prav tako še po starem zakonu iz leta 1996 (več o razlikah glej v komentarju k 9. členu tega zakona).

Da gre še za nezaključen postopek, pa ne velja le za odprte zadeve na prvi stopnji v pristojnosti IRSŠol. Ker zakon ne določa izrecno drugače, npr. kaj velja v postopkih s pravnimi sredstvi,⁵⁴⁸ pravilo prvega odstavka tega člena velja tudi za primere, ko bi resorno ministrstvo v pritožbenem postopku ali sodišče v upravnem sporu inšpekcijsko odločbo odpravilo in vrnilo zadevo inšpekciji v novo odločanje. Kaj pomeni »zaključen« postopek,

⁵⁴⁵ Glej več v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, zlasti komentar k členoma 6 in 325, in Avbelj (ur.), 2019, komentar k 2., 120. in 153. členu Ustave RS.

⁵⁴⁶ Analogno velja recimo po 324. členu ZUP. Glej tudi sodbo VSRS I Up 164/2004 z dne 26. 10. 2004, ki se recimo ukvarja z vprašanjem (ne) veljave vezanosti uporabe obnove postopka na v novem zakonu določen omejevalni enome-sečni rok. Enako sodba VSRS I Up 695/2004 z dne 6. 4. 2005 idr.

⁵⁴⁷ Glej komentar v Kovač (ur.), 2024. ZDU-1 določa v 84. členu enako kot 47. člen ZIN, vendar posamezne določbe, na primer 17. člen ZDU-1, vežejo začetek uporabe na poznejši čas (več v Pirnat (ur.), 2004).

⁵⁴⁸ Rabo novega ali starega oziroma v prejšnjih zakonih v tem smislu razdela 418. člen ZDavP-2. Ker gre tako v davčnih kot inšpekcijskih zadevah za oficialne postopke, praviloma s posegi v pravni položaj zavezancev, je podrobnejša regulacija dobrodošla.

namreč splošni predpisi, kot je ZUP, ne odločajo, razen opredelitve pravnih učinkov po pravilih o dokončnosti in izvršljivosti oziroma pravnomočnosti.⁵⁴⁹ Upravni postopek je »končan« običajno z dnem dokončnosti oziroma izčrpanostjo upravne pritožbe, vendar pa nujnost sodnega nadzora nad upravni akt podaja argument, da bi se upoštevalo v tem smislu raje nastop pravnomočnosti. To sicer glede na povprečno dolžino trajanja zlasti upravnih sporov pomeni, da bo lahko stari zakon uporabljan še nekaj mesecev ali let po uveljavitvi novega zakona.

Če zakon ne bi vseboval prehodnih določb, ki bi urejale vprašanje uporabe prava v začetih, pa ne končanih postopkih oziroma ponovnih postopkih, teorija in sodna praksa nista enotni.⁵⁵⁰ Nekateri avtorji poudarjajo vezanost na pravo, veljavno v času odločanja na prvi stopnji, saj stranka ne sme izgubiti pravice zato, ker je prvostopenjski organ zahtevek nezakonito zavrnil, v času ponovnega odločanja pa predpis ne velja več ali je spremenjen. Ustavno načelo o pravni državi, iz katerega izvira tudi načelo zaupanja v pravo, terja, da se pravni položaj strank ne bo poslabšal, zato ker državni organ v času odločanja ni odločal zakonito oziroma pravočasno. Po drugi strani se ob spremenjenem materialnem predpisu stranki ne sme spremeniti pravni položaj. Zbirno velja, da organi odločajo skladno z načelom zakonitosti organa po (novem) veljavnem predpisu, razen če bi iz narave upravne zadeve ali samega predpisa izhajalo, da je treba uporabiti prej veljavni predpis.

⁵⁴⁹ Glej komentar k 224., 225. in 282. členom ZUP v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 2. knjiga.

⁵⁵⁰ Podrobneje v Jerovšek in Trpin (ur.), 2004, str. 58, Kerševan in Androjna, 2017, str. 407, Kovač in Jerovšek, 2024, str. 39. Glej tudi povezane primere na portalu Upravne svetovalnice, 2025. O prednosti upravičenih pričakovanj ob nerazumno dolgem odločanju in s tem vezanosti na prej veljavni zakon pa glej odločbo USRS Up-304/01 z dne 20. 5. 2004. Temu sledi tudi stališče recimo v sodbi UPRS IV U 75/2015 z dne 14. 1. 2016. Tudi upravno sodna presoja procesne in materialne zakonitosti odločbe poteka po pravnem in dejanskem stanju ob izdaji prvostopenjske odločbe, torej na podlagi takrat veljavnih predpisov in pred izdajo odločbe ugotovljenih dejstev in okoliščin (138. člen ZUP).

36. člen (uskladitev podzakonskega akta)

Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19, 64/21, 90/21, 101/21, 117/21, 78/22, 91/22, 25/23, 127/23 in 19/24) se uskladi s tem zakonom v šestih mesecih od njegove uveljavitve.

Komentar (Simon Slokan):

Že po splošnih določbah Ustave RS,⁵⁵¹ ki določa, da je Republika Slovenija demokratična ter pravna država, je potrebno zadevo razumeti, da se morajo vsi pravni akti in aktivnosti državnih organov uskladiti s pravnim redom oziroma se uredijo z zakonom.⁵⁵² Pri tem URS neposredno določa, da se organizacija uprave in njene pristojnosti urejajo z zakonom. ZDU-1 tako določa izvršilne naloge uprave, pri čemer jasno razmejuje med upravnim delom državne uprave, kot izvršilnim delom,⁵⁵³ kamor lahko štejemo tudi inšpekcijske službe. Pri čemer je zakonodajalec določil, da gre pri inšpekcijskih organih za nadzor nad izvajanjem predpisov ter določil, da je specifičnost dela določena s posebnim zakonom.⁵⁵⁴

ZDU-1 v 21. členu eksplicitno določa, kdo so organi v sestavi ministrstev in na kakšen način in v okviru katerih nalog se lahko ustanovi upravni organ. 23. člen določa razmerja med ministrstvom in organom v sestavi, pri čemer so jasno določene razmejitve v pristojnosti in seveda tudi dolžnosti oziroma posamezna razmerja. Pri čemer se poudarja, da minister na predlog predstojnika organa v sestavi sprejme program dela, prav tako pa mu lahko da tudi obvezna navodila.⁵⁵⁵

Temeljna določba oziroma pravna podlaga za ureditev tega člena ZSolI-1 pa izhaja iz določb 42. člena ZDU-1, kjer je eksplicitno določeno, da naloge organov v sestavi določi Vlada RS z uredbo. V tem okviru gre za Uredbo o organih v sestavi ministrstev, kjer je v 8. členu določeno, da je IRSŠol organ v sestavi MVI, prav tako pa so določene njegove temeljne naloge.⁵⁵⁶

V tretjem odstavku 8. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev je določeno, da »Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov, ki urejajo organizacijo in opravljanje

⁵⁵¹ Glej več v Avbelj (ur.), 2019, komentar k 1., 2., 120., 153. členu Ustave.

⁵⁵² Glej sodbo VSL I Cp 1117/2010 z dne 12. 5. 2010, ki restriktivno razlaga dolžnost usklajenosti nižjih pravnih aktov z zakonom in/ali USR.

⁵⁵³ Glej 9. člen ZDU-1.

⁵⁵⁴ Glej razlago 10. člena ZDU-1. Glej tudi v Kovač (ur.), 2024, zlasti 1. poglavje, kjer je predstavljena sistemska analiza in problematika ureditve in izvajanje inšpekcijskega nadzora v RS in EU, str. 18–23.

⁵⁵⁵ Glej tudi razlago k 8., 28. in 32. členu ZSolI-1, ki ureja letni program in različna poročila ministrstvu. Gre za specialne določbe, ki eksplicitneje določajo dolžnosti inšpektorata v odnosu do ministrstva, pri čemer temeljna razmerja izhajajo iz določil ZDU-1.

⁵⁵⁶ Glej določbo prvega in tretjega odstavka 8. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev.

dejavnosti vzgoje in izobraževanja, ki jo izvajajo vrtci, osnovne šole, glasbene šole, nižje in srednje poklicne šole, srednje tehniške in strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole, zavodi za izobraževanje in usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, organizacije za izobraževanje odraslih, zasebniki, ki izobražujejo po javnoveljavnih vzgojno-izobraževalnih programih, domovi za učence in dijaški domovi.»

Zaradi sprememb delovnega področja IRSŠol, ki ga po novem ureja prvi in tretji odstavek 2. člena ZSoli-1,⁵⁵⁷ je zaradi načela zakonitosti in uporabnosti omenjenega zakona, treba v roku, ki je določen (šest mesecev), ustrezno spremeniti določbo podzakonskega akta. Potreba po dopolnitvi omenjenih določb izhaja že iz predhodnih ugotovitev, da je za zagotavljanje pravnega varstva ter zakonitega dela državnih organov potrebno določbo spremeniti v delu, ki se nanaša na sistemske preglede. Gre za novo obliko naloge, ki jo IRSŠol do sprejetja omenjenega zakona ni poznal, prav tako pa je v okviru opisa nalog ni upoštevala tudi navedena uredba. Tako je potrebno spremeniti oziroma mora Vlada RS sprejeti spremembo tretjega odstavka 8. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev.⁵⁵⁸

⁵⁵⁷ Glej tudi komentar k 2. členu ZSoli-1, predvsem z vidika razumevanja drugačnih nalog IRSŠol.

⁵⁵⁸ Glej tudi Sodbo UPRS I U 1429/2020-13 z dne 28. 9. 2022, ki v ugotovitvi jasno poudari, da je organ imel z Uredbo o organih v sestavi ministrstev določene naloge na omenjenem področju in je zato pristojen za izvajanje posameznih aktivnosti na tem področju.

37. člen (izdaja podzakonskih aktov)

Minister izda pravilnik iz sedmega odstavka 16. člena tega zakona v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona.

Komentar (Simon Slokan):

V tem členu je določen rok, v katerem mora minister za vzgojo in izobraževanje, izdati podzakonski predpis (pravilnik) v skladu s sedmin odstavkom 16. člena ZSoli-1,⁵⁵⁹ s katerim se bo podrobneje določil način opravljanja preizkusa strokovnosti, delovanje komisij iz drugega odstavka istega člena, način oblikovanja liste izvedencev, plačilo za delo izvedenca in plačilo za člane komisije ter program strokovnih usposabljanj.⁵⁶⁰

V samem členu je tako določeno, da mora biti pravilnik sprejet najpozneje v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona. Uveljavitev je zakonsko predvidena oziroma določena s 1. januarjem 2026, kar pomeni, da mora biti pravilnik sprejet najkasneje do 1. julija 2026. Brez veljavnega pravilnika se iz novega zakona o šolski inšpekciji ne morejo izvajati določbe o izvedenskem mnenju, ki ga pripravljajo izvedenci z liste izvedencev.

V okviru omenjene določbe je treba upoštevati določbe 16. člena ZSoli-1 tudi z organizacijskega vidika. MVI in IRSŠol bosta morala izvesti tudi ustrezne postopke izbora izvedencev, ki jih bo minister imenoval na listo izvedencev. Omenjeno bo zahtevalo tudi čas, pri čemer gre v okviru teh določb, praviloma za izvedence »pedagoške« stroke, ki jih IRSŠol pri svojem delu, za zagotavljanje zakonitega in strokovnega nadzora, potrebuje. Zato je smotno sam podzakonski akt urediti še pred skrajnim rokom. Res pa je, da določba 38. člena ZSoli-1 zagotavlja izvedensko delo v obdobju do določitve liste izvedencev.⁵⁶¹

⁵⁵⁹ Več v komentarju k 16. členu ZSoli-1.

⁵⁶⁰ Zakonodajalec je sledil nomotehničnim smernicam za pripravo zakonodaje in je v 16., 17. in 18. členu ZSoli-1 že uredil pravice in obveznosti, ki so povezane z izvedenci. Več v komentarju k členu 16., 17. in 18. ZSoli-1. Več pa tudi v Letnem poročilu VČP iz leta 2001, kjer opozori na prakso, da zakonodajalec ureja pravice in obveznosti v podzakonskem predpisu in ne v zakonskem okviru.

⁵⁶¹ Glej komentar k 38. členu ZSoli-1.

38. člen (opravljanje izvedenskega dela)

Do oblikovanja liste izvedencev v skladu s tem zakonom opravljajo posamezna izvedenska dela in pripravljajo izvedensko mnenje iz 15. člena tega zakona Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje, Andragoški center Republike Slovenije ali Državni izpitni center oziroma drugi za to usposobljeni javni zavodi.

Komentar (Simon Slokan):

Omenjene določbe analogno sledijo določbam 26. člena ZIN, kjer je jasno določeno, da se glede na splošno ureditev razširjajo procesna upravičevanja inšpektorja, da v inšpekcijskih zadevah sodeluje s specializiranimi organizacijami, zavodi ali posamezniki. ZUP v tem okviru »dopolnjuje« ZIN, saj poudarja, da je sodelovanje drugih institucij vezano na pomanjkanje strokovnega oziroma vsebinskega znanja inšpektorja v posameznih zadevah. Pri tem se izrecno poudarja namen izvedenca, določitev njegovih nalog in aktivnosti.⁵⁶²

Zakonodajalec z omenjeno določbo dejansko zagotavlja možnost in dolžnost izvedenskega dela za IRSŠol, in sicer v času, dokler ne bodo sprejete liste izvedencev. ZSoli-1 v sedmem odstavku 16. člena⁵⁶³ določa dolžnost sprejema pravilnika, v 37. členu⁵⁶⁴ pa določa časovni okvir sprejema in uporabe. Glede na določbe uporabe zakona, sprejetju pravilnika in dejanskih postopkih izbire posameznih izvedencev, ki so določeni na listo izvedencev, bo lahko ta časovni okvir dejansko daljši od dolžnosti uporabe oziroma veljavnosti pravilnika (1. julij 2026). Zaradi tega je omenjena določba zagotovilo pravni varnosti in zagotavljanju strokovnosti inšpektorjev v posameznih postopkih, kjer je nujno treba z izvedenci oceniti strokovni (pedagoški) okvir izvajanja posameznih dejavnosti na zavodih VIZ. Tako je z omenjeno določbo odločeno, da v času, ko še ne bo možno oblikovati liste izvedencev, v skladu s tem zakonom, bodo posamezna izvedenska dela ter pripravo izvedenskih mnenj opravljali Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje, Andragoški center Republike Slovenije ali Državni izpitni center oziroma drugi za to usposobljeni javni zavodi.⁵⁶⁵ Gre za javne zavode, ki v skladu z ZOFVI izvajajo različne strokovne naloge na področju pedagogike in andragogike v celotnem šolskem okolju. Obveznosti izvedencev v tem okviru so enake, kot jih določa 15. člen ZSoli-1.⁵⁶⁶

⁵⁶² Več Remic v Kovač, 2004, komentar k 26. členu ZIN. Glej tudi komentar k 190. in 196. členu ZUP, Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 2. knjiga. Glej tudi komentar k 15. členu ZSoli-1.

⁵⁶³ Glej več v razlagi sedmega odstavka 16. člena ZSoli-1.

⁵⁶⁴ Glej razlago k 37. členu ZSoli-1

⁵⁶⁵ Javne zavode na področju pedagoškega dela določa 28. člen ZOFVI.

⁵⁶⁶ Glej razlago 15. člena ZSoli-1.

39. člen (prenehanje veljavnosti in podaljšanje uporabe)

Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati Zakon o šolski inšpekciji (Uradni list RS, št. 29/96, 91/05 in 114/05 – uradno prečiščeno besedilo), ki pa se uporablja do začetka uporabe tega zakona.

Komentar (Polonca Kovač):

Ureditev, ki zamakne začetek uporabe za uveljavitev zakona, po Ustavi RS ni poznana, vendar je neredka praksa. Ta zakon v 40. členu uvaja razlikovanje med uveljavitvijo in začetkom uporabe kot novejšo tehniko, običajno uporabljeno zato, da bi se v času med veljavnostjo in še neuporabo zakona lahko pripravili podzakonski predpisi.

V primeru tega zakona je vmesno obdobje, namenjeno tudi reorganizaciji dela po posameznih določbah zakona, zlasti glede izvedencev, tudi glede na novi ministrski pravilnik, kot določajo 16. in 17. ter 37. in 38. člen zakona (glej komentar k tem členom). Poleg tega v obdobju (več mesecev) od objave do uveljavitve zakona morebitnega novega postopka spreminjanja zakona ni dopustno zakona spreminjati.

Zadevni zakon določa, da se uveljavi petnajsti dan po objavi v Uradnem listu RS, uporabljati pa se začne 1. 1. 2026, dodatno pa V. poglavju o sistemskih pregledih šele 1. 1. 2027. Cilj teh prehodnih obdobj, saj je bil ZSoli-1 objavljen 29. 7. 2025, torej velja od 13. 8. 2025, je v prvi vrsti seznanitev zavezancev in širše javnosti s spremembami, čeprav za to obstajajo različni nomotehnični pristopi, npr. da se zakon uveljavi z daljšim vakacijskim rokom nekaj mesecev.⁵⁶⁷

To pomeni, da je ZSoli-1 s svojo uveljavitvijo razveljavil prejšnji ZSoli, tj. s 13. 8. 2025, toda od 14. 8. do 31. 12. 2005 se še vedno uporablja, kakor tudi v še nezaključenih postopkih skladno s 35. členom tega zakona v letih 2026 in naprej.

Čeprav ZSoli-1 velja od 13. 8. 2025, se ne uporablja vse do konca leta 2025 ali še dlje, posebej ne glede sistemskih pregledov še vse do leta 2027.

⁵⁶⁷ Tako je določil zakonodajalec po 325. členu ZUP, torej da se zakon iz leta 1999 uveljavi šest mesecev po objavi, kar je pomenilo aprila 2000. Več Sever v Kovač in Kerševan, 2022, 2. knjiga. Metoda, kot uporabljena v ZUP, je z vidika zakonitosti bolj sistemska in pregledna, saj se sicer pojavljajo težave, ko zakon velja, se še ne uporablja, stranke pa rečimo že vlagajo vloge, ki jih ni zakonito niti zavreči (saj zakon velja) niti se ne more uvesti postopek (saj se zakon še ne uporablja).

40. člen (začetek veljavnosti in uporabe)

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne 1. januarja 2026, razen določb V. poglavja tega zakona, ki se začnejo uporabljati 1. januarja 2027.

Komentar (Polonca Kovač):

Zadnji člen zakona odloča vakacijski rok (*vacatio legis*),⁵⁶⁸ torej obdobje, od kdaj zakon velja oziroma se začne uporabljati. Kot določa 154. člen Ustave RS, morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati, saj se tako zagotovita pravna varnost in zakonitost oziroma nasploh koncept pravne države, saj objava kot predpostavka veljave velja kot podnačelo slednjega.⁵⁶⁹ Enako določata za predpise, denimo ZDU-1 v 72. členu, ki precizira objavo v Uradnem listu Republike Slovenije.

Vakacijski rok je določen kot splošen, tj. petnajsti dan od objave v uradnem glasilu, čeprav gre za več ne malih sprememb glede na prejšnji zakon, ker je v 39. členu tega zakona uvedena postopnost od uveljavitve do začetka uporabe (glej komentar k 35. in 39. členu).⁵⁷⁰ Smisel in pomen ustavne določbe, da začne predpis veljati petnajsti dan po objavi, je namreč v tem, da uvaža splošno prakso petnajstdnevnega vakacijskega roka, ki ji zakonodajalec sledi vselej, kadar nima posebnih razlogov za podaljšanje ali skrajšanje tega roka.

Zamaknjen začetek uporabe šele na leto 2027 glede V. člena tega zakona o sistemskih pregledih ne zajema neposredno le člene do 29 do 32, temveč tudi določbe zakona, ki se navezujejo na postopek sistemskega pregleda, kot so tretji odstavek 2. člena, 3. člen, 4. člen, prvi odstavek 7. člena, 3. točka prvega odstavka 8. člena, drugi odstavek 9. člena, 12. člen, 13. člen, peti in šesti odstavek 14. člena in 33. člen.⁵⁷¹

K večji transparentnosti glede veljave oziroma začetka uporabe pa prispeva spletišče Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije (www.pisrs.si), kjer so na voljo neuradni čistopis prejšnjega zakona, novi zaklon in pripadajoči izvedbeni predpisi.

⁵⁶⁸ O tem več Pavčnik, 2013.

⁵⁶⁹ Prim. več Šturm v Avbelj, 2019, str. 669–674.

⁵⁷⁰ Glej določbo USRS U-I-89/94 z dne 6. 10. 1994

⁵⁷¹ Po predlogu ZSoli-1 z dne 10. 7. 2025, EVA 2025-3350-00.

ZAKON O ŠOLSKI INŠPEKCIJI

(ZSolI iz 1996, NPB)

Neuradno prečiščeno besedilo Zakona o šolski inšpekciji obsega:

- Zakon o šolski inšpekciji – ZSolI (Uradni list RS, št. 29/96 z dne 31. 5. 1996),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o šolski inšpekciji – ZSolI-A (Uradni list RS, št. 91/05 z dne 14. 10. 2005),
- Zakon o šolski inšpekciji – uradno prečiščeno besedilo – ZSolI-UPB1 (Uradni list RS, št. 114/05 z dne 19. 12. 2005).

I. SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen (vsebina zakona)

Ta zakon ureja organizacijo, področja nadzora in pristojnosti šolske inšpekcije z namenom, da se zagotovi spoštovanje zakonitosti in s tem zaščita pravic predšolskih otrok, učencev, vajencev, dijakov, študentov in udeležencev izobraževanja odraslih (v nadaljnjem besedilu: otrok in udeležencev izobraževanja) ter strokovnih delavcev.

2. člen (obseg šolske inšpekcije)

Šolska inšpekcija obsega nadzor nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov, ki urejajo organizacijo in opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, ki jo opravljajo vrtci, osnovne šole, glasbene šole, nižje in srednje poklicne šole, srednje tehniške in strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole, zavodi za izobraževanje in usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, organizacije za izobraževanje odraslih in zasebniki, ki izobražujejo po javno veljavnih programih (v nadaljnjem besedilu: vrtci in šole).

Šolska inšpekcija obsega tudi nadzor nad izvrševanjem zakonov, drugih predpisov in aktov, ki urejajo domove za učence in dijaške domove.

Za domove za učence in dijaške domove se smiselno uporabljajo določbe tega zakona, ki veljajo za šole in vrtce.

II. ORGANIZACIJA

3. člen (Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport)

Šolsko inšpekcijo opravlja Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport (v nadaljnjem besedilu: inšpektorat).

Inšpektorat vodi glavni inšpektor za šolstvo in šport (v nadaljnjem besedilu: glavni inšpektor).

Za glavnega inšpektorja je lahko imenovan, kdor ima najmanj visoko izobrazbo in deset let pedagoških delovnih izkušenj v vzgoji in izobraževanju.

Glavni inšpektor v soglasju z ministrom, pristojnim za šolstvo in šport (v nadaljnjem besedilu: minister) določi letni program dela inšpektorata in organizira njegovo izvedbo.

Inšpektorat pri svojem delu sodeluje z drugimi inšpekcijami.

4. člen (inšpektorji)

Nadzor v mejah pristojnosti inšpektorata opravljajo inšpektorji.

Inšpektor je lahko, kdor ima najmanj visoko izobrazbo in sedem let delovnih izkušenj na pedagoškem, svetovalnem, razvojno-raziskovalnem ali upravnem področju vzgoje in izobraževanja ter opravljen strokovni izpit za inšpektorja.

5. člen (črtan)

6. člen (črtan)

7. člen (izvedenci)

Če je za ugotovitev ali presojo kakšnega dejstva pri nadzoru, ki je pomembno za rešitev stvari, potrebno posebno strokovno znanje, s katerim inšpektor ne razpolaga, se opravi dokaz z izvedencem.

Izvedenca določi glavni inšpektor z liste izvedencev. Izvedenec pripravi pisno mnenje in ga posreduje pristojnemu inšpektorju.

Listo izvedencev določi minister.

Posamezna izvedenska dela v inšpekcijskih zadevah opravljajo tudi Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje, Andragoški center Republike Slovenije in Državni izpitni center ter drugi za to usposobljeni javni zavodi.

8. člen (izvedenci za pedagoško področje)

Dokaz z izvedencem za pedagoško področje se mora opraviti, če iz okoliščin primera izhajajo dejstva, iz katerih je mogoče sklepati:

- da so kršene pravice otrok in udeležencev izobraževanja, da dosežejo z zakoni in drugimi predpisi določene standarde znanj, ki jim omogočajo napredovanja, oziroma vključitev v izobraževanje na naslednji ravni,
- da je kršena pravica strokovnega delavca, da je pri svojem delu avtonomen ali
- da strokovni delavec pri izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela ne zagotavlja objektivnosti, kritičnosti in pluralnosti.

V primerih iz druge in tretje alineje prejšnjega odstavka mora glavni inšpektor določiti dva izvedenca za pedagoško področje, ki ločeno pripravita pisno mnenje.

Izvedenci za pedagoško področje morajo imeti najmanj visoko izobrazbo in deset let delovnih izkušenj na pedagoškem, svetovalnem ali razvojno raziskovalnem področju in morajo imeti v skladu s predpisi o napredovanju v nazive naziv svetnika oziroma morajo biti izvoljeni v naziv predavatelja višje strokovne šole oziroma v naziv visokošolskega učitelja.

Liste izvedencev za pedagoško področje določi pristojni strokovni svet. Liste izvedencev se oblikujejo po posameznih strokovnih področjih in vsebujejo po več izvedencev za posamezno področje.

9. člen (poročilo glavnega inšpektorja)

Glavni inšpektor mora najmanj enkrat letno poročati ministru o delu inšpektorata. Poročilo mora vsebovati:

- podatke o številu opravljenih inšpekcijskih nadzorov po posameznih vrtcih in šolah,
- podatke o ugotovljenih kršitvah in izrečenih ukrepih ter o uresničevanju izrečenih ukrepov in
- splošno oceno stanja z vidika spoštovanja zakonitosti in zaščite pravic otrok in udeležencev izobraževanja ter strokovnih delavcev v vrtcih in šolah.

10. člen (tajnost)

Inšpektor mora varovati poslovno, uradno ali drugo tajnost, s katero se seznani pri opravljanju inšpekcijskega nadzorstva. Dolžnost varovanja uradne ali druge tajnosti traja tudi po prenehanju delovnega razmerja inšpektorja.

Inšpektor je dolžan varovati tajnost vira prijave, sporočila oziroma pritožbe.

Če inšpektor prekrši določilo o varovanju tajnosti iz prvega odstavka tega člena, se to šteje za hujšo kršitev delovne obveznosti in dolžnosti, zaradi katere glavni inšpektor predlaga razrešitev inšpektorja.

Določbe o varovanju tajnosti veljajo tudi za izvedence. Če izvedenec prekrši dolžnost varovanja tajnosti iz prvega odstavka tega člena, ga pristojni strokovni svet na predlog inšpektorata izloči z liste izvedencev. Dolžnost varovanja uradne ali druge tajnosti traja tudi po njegovi izločitvi z liste izvedencev.

Glavni inšpektor lahko v utemeljenem primeru oziroma na zahtevo pristojnih organov s soglasjem ministra razreši inšpektorja varovanja poslovne, uradne ali druge tajnosti.

III. NADZOR

11. člen (vrste nadzora)

Nadzor opravljajo inšpektorji kot redni, izredni in ponovni nadzor.

Redni nadzor se izvaja na podlagi letnega programa dela inšpektorata. V vrtcih in šolah mora biti opravljen redni nadzor praviloma vsako peto leto.

Izredni nadzor se opravi na podlagi pobude otroka in udeleženca izobraževanja, starša, skrbnika, rejnika, sveta staršev, skupnosti dijakov, predstavnika reprezentativnega sindikata v vrtcu ali šoli ali zaposlenih v vrtcu ali šoli.

Inšpektor je dolžan pobudnika obvestiti o dejanjih, ki jih je opravil v zvezi s pobudo in o izvršenih ukrepih, če ta tako zahteva.

Ponovni nadzor se izvede po preteku roka, določenega za odpravo kršitev ter izvršitev naloženih ukrepov in nalog.

Redni nadzor se napove, izredni in ponovni nadzor se lahko opravi tudi nenapovedano. Inšpektor se ob prihodu najavi ravnatelju oziroma direktorju ali tistemu, ki ju nadomešča.

12. člen (področja nadzora)

Nadzor v vrtcih in šolah se nanaša predvsem na:

1. izvajanje dejavnosti skladno z aktom o ustanovitvi vrtca oziroma šole, vpisom v sodni register in vpisom v razvid izvajalcev vzgojno-izobraževalnih programov,
2. izpolnjevanje pogojev za opravljanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti,
3. izpolnjevanje standardov in normativov za izvajanje vzgojno-izobraževalnih in študijskih programov,
4. dnevno, tedensko in letno organizacijo dela,
5. ustreznost načrtovanja dela vrtca oziroma šole,
6. letno in sprotno načrtovanje vzgojno-izobraževalnega dela strokovnih delavcev vrtca oziroma šole,
7. dnevno, tedensko in letno obremenitev otrok in udeležencev izobraževanja,
8. izvajanje vpisa in izpisa otrok in udeležencev izobraževanja,
9. preverjanje in ocenjevanje znanja ter napredovanje otrok in udeležencev izobraževanja,
10. uresničevanje pravic in dolžnosti otrok in udeležencev izobraževanja,

11. uresničevanje pravic in obveznosti strokovnih delavcev, ki skladno z določili zakonov, drugih predpisov ali splošnih aktov sodijo v pristojnost šolske inšpekcije,
12. sodelovanje staršev z vrtcem oziroma šolo in njihovo pravočasno informiranost o uspehu in napredovanju,
13. določanje prispevkov staršev in študentov višjih strokovnih šol ter njihovo namensko porabo,
14. organiziranost otrok in udeležencev izobraževanja,
15. vodenje pedagoške dokumentacije in evidenc ter izdajanje javnih listin,
16. postopek imenovanja in razrešitve ravnatelja (direktorja, pomočnika ravnatelja),
17. oblikovanje in vsebino dela strokovnih organov vrtca oziroma šole,
18. izvajanje ravnateljevih nalog, ki mu jih nalagajo zakoni in drugi predpisi s področja vzgoje in izobraževanja,
19. opravljanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti v skladu s koncesijsko pogodbo,
20. uresničevanje pravic otrok in udeležencev izobraževanja s posebnimi potrebami,
21. uporabo učbenikov.

V zasebnih vrtcih in šolah, ki izvajajo javno veljavne programe, se nadzor nanaša na organizacijo, financiranje in izvajanje javno veljavnih programov.

13. člen (ugotovitev dejanskega stanja)

Inšpektor ima pravico in dolžnost pregledati prostore, pedagoško in drugo z zakoni in drugimi akti predpisano dokumentacijo, se seznaniti s potekom vzgojno-izobraževalne in druge dejavnosti, zaslišati stranke in druge udeležence v upravnem postopku, pregledati listine, s katerimi lahko ugotovi istovetnost oseb, ter opraviti druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzorstva.

V primeru, ko inšpektor opravi razgovor z mladoletno osebo, je o tem dolžan predhodno obvestiti starše, skrbnike oziroma rejnike, če pa je za ugotovitev dejstev potrebno mladoletno osebo zaslišati, jo inšpektor lahko zasliši le v navzočnosti staršev, skrbnika oziroma rejnika.

Inšpektor ne sme prisostvovati vzgojno-izobraževalnemu procesu brez dovoljenja ravnatelja.

Izvedenci za pedagoško področje lahko z dovoljenjem glavnega inšpektorja prisostvujejo vzgojno-izobraževalnemu procesu.

Inšpektor oziroma izvedenec, ki prisostvuje vzgojno-izobraževalnemu procesu, ne sme učitelju oziroma vzgojitelju dajati nasvetov ali priporočil ali kako drugače motiti vzgojno-izobraževalnega procesa.

IV. KRŠITVE IN UKREPI

14. člen (kršitve in ukrepi)

Inšpektor odredi ukrepe za odpravljanje kršitev zakona, drugih predpisov ali splošnih aktov ter določi rok za odpravo kršitev, če:

1. vrtec oziroma šola ne izvaja dejavnosti skladno z določili akta o ustanovitvi, vpisom v sodni register in vpisom v razvid izvajalcev,
2. vrtec oziroma šola ne izpolnjuje pogojev za izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti,
3. vrtec oziroma šola z dnevno, tedensko ali letno organizacijo dela krši zakon, druge predpise ali splošne akte,
4. vrtec oziroma šola ali strokovni delavci ne načrtujejo dela,
5. vrtec oziroma šola ne izvaja predpisanega kurikula,
6. vrtec oziroma šola ne vodi ali pomanjkljivo vodi predpisano pedagoško dokumentacijo in evidence,
7. šola izdaja javne listine v nasprotju z določili zakonov, drugih predpisov ali splošnih aktov,
8. izvedenec za pedagoško področje ugotovi strokovne pomanjkljivosti pri vzgojno-izobraževalnem delu strokovnega delavca,
9. vrtec oziroma šola ne upošteva predpisanih standardov in normativov za izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela,
10. dnevna, tedenska ali letna obremenitev otrok in udeležencev izobraževanja ni v skladu z zakonom, drugimi predpisi ali splošnimi akti,
11. se vpis in izpis otrok in udeležencev izobraževanja ne izvaja v skladu z določili zakona, drugih predpisov ali splošnih aktov,
12. se v vrtcu oziroma šoli ne uresničujejo pravice in dolžnosti otrok in udeležencev izobraževanja ter strokovnih delavcev,
13. se v vrtcu oziroma šoli ne uresničujejo pravice in dolžnosti strokovnih delavcev,
14. strokovni delavci ne obveščajo pravočasno staršev otrok in udeležencev izobraževanja o uspehu in napredovanju,
15. šola ne omogoči predvidenih oblik organiziranja otrok in udeležencev izobraževanja v skladu z določili zakona, drugih predpisov ali splošnih aktov,
16. vrtec oziroma šola ne poskrbi za varnost otrok in udeležencev izobraževanja,
17. vrtec oziroma šola ne izvaja izletov, ekskurzij ali šole v naravi v skladu z načrtovanimi cilji in v skladu z določili zakonov, drugih predpisov ali splošnih aktov oziroma v skladu z možnostmi staršev,
18. ravnatelj ne uresničuje nalog, ki mu jih nalagajo zakoni in drugi predpisi s področja vzgoje in izobraževanja,
19. vrtec oziroma šola ne oblikuje strokovnih organov v skladu s predpisi,
20. vrtec oziroma šola ne izvaja vzgojno-izobraževalne dejavnosti v skladu s koncesijsko pogodbo.

14.a člen (pravice in dolžnosti inšpektorja)

Inšpektor ima pravico in dolžnost, da:

1. razveljavi oceno in odredi ponovno ocenjevanje, če pri nadzoru ugotovi kršitev zakonov, drugih predpisov in aktov, ki določajo preverjanje in ocenjevanje znanja,
2. prepove izvajanje vzgojno-izobraževalne vsebine, ki ni sestavina predpisanega kurikula,
3. prepove izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti na način, ki je v nasprotju s pravili in dognanji stroke,
4. prepove vrtcu oziroma šoli uporabo nepotrjenih učbenikov,
5. prepove zbiranje in porabo prispevkov staršev oziroma študentov višjih strokovnih šol za namene, ki niso v skladu z zakonom, drugimi predpisi ali splošnimi akti,
6. odredi vrtcu oziroma šoli vrnitev nezakonito zbranih prispevkov staršev.

14.b člen (predlogi inšpektorja pristojnim organom)

Inšpektor ima pravico in dolžnost, da:

1. predlaga ravnatelju uvedbo disciplinskega postopka zoper delavca,
2. predlaga ravnatelju uvedbo postopka za prenehanje pogodbe o zaposlitvi,
3. predlaga ravnatelju razrešitev pomočnika ravnatelja, vodje enote oziroma podružnice,
4. predlaga svetu vrtca oziroma šole razrešitev ravnatelja oziroma direktorja, če ne izvaja nalog, ki so predvidene z zakoni, drugimi predpisi ali splošnimi akti,
5. predlaga svetu vrtca oziroma šole razrešitev ravnatelja oziroma direktorja, če ne ureniči odločb inšpektorja v odrejenih rokih,
6. predlaga pristojnemu organu razveljavitev aktov organov vrtca oziroma šole, ki so v nasprotju z zakoni, drugimi predpisi ali splošnimi akti,
7. predlaga pristojnemu ministrstvu izbris vrtca oziroma šole iz razvida izvajalcev javno veljavnih programov,
8. seznani ustanovitelja z ugotovljenimi kršitvami in s potrebnimi ukrepi za njihovo odpravo,
9. predlaga druge ukrepe in opravi dejanja, za katera je pooblaščen z zakonom, drugim predpisom ali splošnim aktom,
10. odstopi zadevo pristojnemu organu,
11. prijavi kaznivo dejanje.

15. člen (razveljavitev ocene)

Inšpektor z odločbo razveljavi oceno in odredi ponovno določanje ocene na podlagi dokumentacije ali ponovno ocenjevanje znanja, če pri nadzoru ugotovi kršitev zakonov, drugih predpisov in aktov, ki določajo preverjanje znanja in ocenjevanje.

Če inšpektor ob koncu šolskega oziroma študijskega leta ugotovi kršitev zakonov, drugih predpisov in aktov, ki določajo preverjanje znanja in ocenjevanje, in je vplivala na oblikovanje zaključnih ocen otrok in udeležencev izobraževanja, jih razveljavi in odredi ponovno določanje ocen, če imajo le-te za posledico, da otroci in udeleženci izobraževanja ne napredujejo ali da ne dokončajo izobraževanja, v drugih primerih pa le, če otroci in udeleženci izobraževanja ali njihovi zakoniti zastopniki to izrecno zahtevajo ali v to privolijo. Privolitev si mora pridobiti šola.

Pri ponovnem določanju ocene na podlagi dokumentacije ali pri ponovnem ocenjevanju znanja lahko inšpektor določi v komisijo izvedenca za pedagoško področje. V primeru ponovnega ocenjevanja znanja lahko inšpektor določi kot zunanjega izpraševalca izvedenca za pedagoško področje.

16. člen (suspenz)

Če izhaja iz dejstev, ugotovljenih pri nadzoru, utemeljen sum, da je delavec, ravnatelj, direktor, pomočnik, vodja enote ali podružnice storil kršitev s tem:

- da je zasvojen z mamili oziroma alkoholom,
- da pridobiva predšolske otroke, učence in dijake za uživanje mamil, jim mamila prodaja ali daje,
- da izvaja fizično nasilje nad otrokom ali udeležencem izobraževanja ali
- da napeljuje k spolni zlorabi ali spolno zlorablja otroka ali udeleženca izobraževanja, mu lahko inšpektor izreče suspenz in predlaga uvedbo disciplinskega postopka oziroma razrešitev funkcije ter predlaga uvedbo postopka zaradi prekrška ali prijavi kaznivo dejanje.

O suspenzu inšpektor lahko odloči ustno. Inšpektor mora izdati pisno odločbo v osmih dneh od izreka suspenza. Pritožba zoper odločbo ne zadrži izvršitve.

Suspenz sme trajati najdlje do dokončne odločitve o disciplinski odgovornosti, do prenehanja delovnega razmerja oziroma do prenehanja razlogov, ki so narekovali sprejem odločbe o suspenzu.

V času suspenza grede delavcu, ravnatelju oziroma direktorju, pomočniku, vodji enote ali podružnice enake pravice kot delavcu, ki je v skladu z delovno zakonodajo odstranjen z dela.

17. člen (ponovni nadzor in izpolnjevanje ukrepov)

Če inšpektor ob ponovnem nadzoru ugotovi, da delavec, ravnatelj oziroma direktor, vodja enote ali podružnice ali druga odgovorna oseba ni izvršila odločbe, lahko za izvršitev odločbe določi nov rok, če so podani upravičeni razlogi, da odločba v določenem roku ni bila izvršena. O tem obvesti ustanovitelja.

Če v novem roku kršitve niso bile odpravljene oziroma če glede na okoliščine ni mogoče pričakovati odprave ugotovljenih kršitev, inšpektor predlaga uvedbo disciplinskega postopka zoper delavca oziroma razrešitev ravnatelja oziroma direktorja, pomočnika, vodje enote ali podružnice ali druge odgovorne osebe.

18. člen (začasna prepoved opravljanja dejavnosti)

Če ustanovitelj v roku, ki ga določi inšpektor, ne zagotovi pogojev za odpravo kršitev, pa so kršitve take narave, da je ogroženo življenje ali zdravje otrok in udeležencev izobraževanja ter zaposlenih v vrtcu oziroma šoli, inšpektor z odločbo začasno prepove opravljanje dejavnosti.

19. člen (zapisnik o opravljenem nadzoru)

O opravljenem inšpekcijskem nadzoru se sestavi zapisnik.

Zapisnik mora obsegati natančno in kratko potek in vsebino ob inšpekcijskem nadzorstvu opravljenega dejanja in danih izjav. Pri tem se mora zapisnik omejiti na predmet postopka. V zapisniku se navedejo listine, ki so bile v kakršenkoli namen uporabljene ob opravljanju nadzorstva.

Zapisnik se vroči ravnatelju oziroma direktorju, vodji enote ali podružnice oziroma drugi odgovorni osebi in delavcu, na katerega delo se nanašajo ugotovitve in morebitni ukrepi oziroma predlogi ukrepov, oziroma ustanovitelju, če je ta odgovoren za odpravo kršitev.

20. člen (vročitev odločbe)

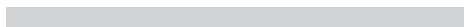
Odločba se vroči ravnatelju oziroma direktorju, vodji enote ali podružnice oziroma drugi odgovorni osebi v vrtcu ali šoli, v kateri so bile ugotovljene kršitve, ter delavcu, pri delu katerega so bile ugotovljene kršitve.

Če je za odpravo kršitev odgovoren ustanovitelj, se odločba vroči ravnatelju, direktorju oziroma drugi odgovorni osebi in ustanovitelju.

21. člen (pravica do pritožbe na odločbo inšpektorja)

Zoper odločbo, ki jo izda inšpektor, je možna pritožba v osmih dneh od dneva njene vročitve na ministrstvo, pristojno za šolstvo.

22. člen (črtan)



Zakon o šolski inšpekciji – ZSoll (Uradni list RS, št. 29/96) vsebuje naslednje prehodne in končne določbe:

»V. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

23. člen (rok za sprejem pravilnika o strokovnem izpitu za inšpektorja)

Minister izda v treh mesecih od uveljavitve tega zakona pravilnik o strokovnem izpitu za inšpektorja.

24. člen (inšpektorji brez opravljenega strokovnega izpita)

Inšpektor, ki je na dan uveljavitve tega zakona v delovnem razmerju v Inšpektoratu za šolstvo in šport in nima opravljenega izpita za inšpektorja, ga je ne glede na določbo drugega odstavka 84. člena zakona o upravi (Uradni list RS, št. 67/94) dolžan opraviti v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona.

25. člen (rok za določitev liste izvedencev)

Minister določi v dveh mesecih od uveljavitve tega zakona listo izvedencev iz 7. člena tega zakona.

Pristojni strokovni svet določi liste izvedencev iz 8. člena tega zakona v roku štirih mesecev od uveljavitve tega zakona.

26. člen (prenehanje veljavnosti zakonskih določb)

Z dnem, ko začne veljati ta zakon, preneha veljati zakon o pedagoški službi (Uradni list SRS, št. 14/69 in 16/74).

27. člen (uveljavitev zakona)

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o šolski inšpekciji – ZSoll-A (Uradni list RS, št. 91/05) vsebuje naslednjo končno določbo:

»KONČNA DOLOČBA

12. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.«.

Literatura in viri

1. Accetto, M. in drugi (2018): Pravni terminološki slovar, ZRC SAZU, Ljubljana.
2. Androjna, V., Kerševan, E. (2006, 2017, 2018): Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana.
3. Ansell, C., Gash, A. (2008): Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
4. Anžič, A. (2000): Tajnost: vrednota in zlo. *Teorija in praksa*, 37(5), 849–863.
5. Aoki, N., Tay, M., & Rawat, S. (2024): Whole-of-government and joined-up government: A systematic literature review, *Public Administration*, 102(2), 733–752.
6. Auby, J.-B. (ur.) (2014): *Codification of Administrative Procedure*, Bruylant, Bruselj.
7. Avbelj, M. (ur.) (2019): *Komentar Ustave RS*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
8. Baloh, A. (2022): Inšpekcijski nadzor – prispevek k organizaciji in razvoju vzgojno-izobraževalnega dela v zavodih, *Vzgoja & Izobraževanje*, (3–4), 29–33.
9. Bauman Gašperin, J. (2000): Uporaba ZUP v postopkih pred organi vzgojno-izobraževalnih zavodov, *Pravna praksa*, (32), 9–11.
10. Bauman Gašperin, J. (2000a): Uporaba ZUP v vzgojno-izobraževalnih zavodih. *Pravna praksa*, (13–14).
11. Bekkers, V. J. J. M, Homburg, V. M. F. (2002): Administrative Supervision and Information Relationships, *Information Polity*, (7), 129–141.
12. Belopavlovič, N., Kresal, B., Kresal Šoltes, K., Senčur Peček, D. (ur.), Bagari, S., Bečan, I., Debelak, M., Kogej Dmitrovič, B., Korpič-Horvat, E., Mežnar, Š., Polajžar, A., Šetinc Tekavc, M., & Tancer Verboten, M. (2024): *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) s komentarjem* (3., posodobljena in dopolnjena izd.). Ljubljana: Lexpera, GV založba.
13. Blanc, F. (2018): *From Chasing Violations to Managing Risks*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
14. Blanc, F., Faure, M. (2020): Smart enforcement in the EU, *Journal of Risk Research*, 23(11), 1405–1423.
15. Blaxland, M. & Adamson, E. (2017): *Comparative Perspectives on Family Day Care: Structure, Regulation, and Research Gaps* (SPRC Report 06/17), Social Policy Research Centre, UNSW Sydney, Sydney, <http://doi.org/10.4225/53/590152eadb59f>.
16. Bohinc, R. (2016): *Družbena odgovornost*. Založba FDV, Ljubljana.
17. Bradford, N. (2015): Ideas and collaborative governance: A discursive localism approach. *Urban Affairs Review*, 52(5), 659–684. <https://doi.org/10.1177/1078087415610011>.

18. Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006): The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature, *Public Administration Review*, 66, 44–55.
19. Cambron-McCabe, N. H., McCharty, M. M., Thomas, S. B. (2009): *Legal rights of teachers and students*. Boston, Sidney: Pearson.
20. Cerar, M. (2011): Koliko prava potrebuje šolstvo. *Uprava*, IX(1), 85–122.
21. Christensen, T., Lægreid, P. (2007): The whole-of-government approach to public sector reform, *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066.
22. Čas, P. (2023): Privilegij zoper samoobtožbo v prekrškovnem postopku, *Pravosodni bilten*, (2), 77–94.
23. Čas, P., Jenull, H., Orel, N. (ur.) (2018): *Zakon o prekrških (ZP-1) s komentarjem*, GV Založba, Lexpera, Ljubljana.
24. Čebulj, J. (2015): Jasnost in določnost predpisov na področju upravnega nadzora, *Dignitas*, (65–66), 165–179.
25. Deming, W. E. (1986): *Out of the Crisis*. MIT Press, Cambridge.
26. Devjak, T. (ur.) (2014): *Sodobni pedagoški izzivi v teoriji in praksi*. Ljubljana: Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani, <https://zalozba.pef.uni-lj.si/index.php/zalozba/catalog/view/160/376/361-1>.
27. Devjak, T. (2012): Ravnatelj vrtca v vlogi menedžerja pri izvajanju predšolske vzgoje. Izzivi globalizacije in družbeno-ekonomsko okolje EU, v: Izzivi globalizacije in družbeno-ekonomsko okolje EU, zbornik prispevkov, Novo mesto (140–154).
28. Dragoš, D. C., Kovač, P., Marseille, A. (ur.) (2019): *The laws of transparency in action: a European perspective*, Palgrave Macmillan.
29. Ehren, M. C. M., Janssens, F. J. G., Brown, M. et al. (2017): Evaluation and decentralised governance: Examples of inspections in polycentric education systems. *Journal of Educational Change*, (18), 365–383, <https://doi.org/10.1007/s10833-017-9297-9>.
30. Fung, A. (2006): Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66–75.
31. Gardezi, S., McNamara, G., Brown, M., O'Hara, J. (2023): School inspections: a rhetoric of quality or reality? *Frontiers in Education*, 8, <https://doi.org/10.3389/educ.2023.1204642>
32. Galetta, U.-D., Hofmann, H. C. H., Puigpelat, O. M., Ziller, J. (2015): The general principles of EU administrative procedural law, *Evropski parlament*, Bruselj.
33. Godec, R. (ur.) (1993): *Upravni zbornik*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.
34. Gorkič, P. (2015): Iskanje resnice in razlaga ustavnih procesnih jamstev: vloga slovenskega Ustavnega sodišča, v: Šelih, A., Gorkič, P. (ur.): *Strukturne spremembe kazenskega postopka*, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana, 122–134.

35. Gray, A. (2019): European School Inspection and Evaluation 2019: History and Principles. SICI, Bookworm of Retford.
36. Howlett, M. in Ramesh, M. (2003): Studying public policy: policy cycles and policy subsystems, Oxford University Press, New York.
37. Igličar, A. (2018): Anonimne prijave v inšpekcijskem nadzoru z vidika morale in prava, *Dignitas*, (77/78), 33–44, <http://revije.nova-uni.si/index.php/dignitas/article/download/275/265>.
38. IRŠŠol, Inšpektorat RS za šolstvo, (2025), <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-solstvo/o-inspektoratu/>; Letno poročilo za leto 2022, https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSSOL/POROCILA/Letno-porocilo_2022_koncno.pdf; Letno poročilo za leto 2023, https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSSOL/POROCILA/Letno-porocilo_2023_koncno.pdf; Letno poročilo za leto 2024, https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSSOL/POROCILA/Letno-porocilo-in-spektorata-za-2024_sken_podpis.pdf
39. IS, Inšpekcijski svet (2025), <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/inspekcijski-svet/>.
40. Jaeger, N. A. (2025): Meja med pedagoškim ukrepom in upravno zadevo, *Pravna praksa*, (29-30), 10–12.
41. Janssens, F. J., Ehren, M. C. M. (2016): Toward a model of school inspections in a polycentric system. *Evaluation and Program Planning*, 56, 88–98, <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2016.03.012>.
42. Jenkole, M. M. (2009): Otrokove pravice s poudarkom na koristi otroka in njegovi pravici, da je slišan, ter vloga zagovornika pravic otroka ob tem, v: *Glas otroka*, zbornik prispevkov za izobraževanje zagovornikov, Varuh človekovih pravic, Ljubljana, https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/zagovornik/Zagovornik_-_glas_otroka_2.pdf
43. Jerovšek, T. (2003): Varstvo javne koristi, IX. Dnevi javnega prava, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 247–256.
44. Jerovšek, T. (1999): Uvodna pojasnila, v: *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
45. Jerovšek, T., Kovač, P. (2016; ponatisi 2017, 2019, 2020, 2023, 2024): *Upravni postopek in upravni spor*, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
46. Jerovšek, T., Kovač, P. (2008): *Posebni upravni postopki*, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
47. Jerovšek, T., Trpin, G. (ur.) (2004): *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*, Inštitut za javno upravo in Nebra, Ljubljana.
48. Kanon, M. (2023): The networked bureaucracy: reinventing formalization in the context of collaborative governance. *Public Management Review*, 26(10), 2921–2942, <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2298230>.

49. Kerševan, E. (2019): Pridobivanje in uporaba osebnih podatkov v upravnih postopkih, *Podjetje in delo*, 45(6/7), 930–943.
50. Kerševan, E. (2017): Dokazni predlogi v splošnem in posebnih upravnih postopkih, *Podjetje in delo*, 43(6/7), 1012–1022.
51. Kerševan, E. (2016): Samostojnost podzakonskega pravnega urejanja, v: *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti* (ur. Štajnpihler Božič, T., Igličar, A., Pavčnik, M.), SAZU, Ljubljana, 57–68.
52. Kerševan, E. (2004): Vloga procesnega prava pri odločanju v nedržavnem sektorju. *Podjetje in delo*, 30(6/7), 1394–1402.
53. Kerševan, E. (2004a): *Uprava in sodni nadzor*, Pravna fakulteta, Ljubljana.
54. Kerševan, E. (ur.) (2019): *Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem*, Lexpera (GV Založba), Ljubljana.
55. Kimovec, A. (2024): Nadzori v zdravstvu, *Pravna praksa*, (37-38), 27.
56. Koprić, I., Đulabić, V. (ur.) (2009): *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
57. Korpič-Horvat, E., Korade Purg, Š., Kogej Dmitrovič, B., Šetinc Tekavc, M., (ur.) (2022): *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)s komentarjem*. Lexpera, GV založba, Ljubljana.
58. Kostanjevec, J. (2009): Pravni in praktični vidiki nadzorstva v vzgojno-izobraževalnih zavodih, *Pravni letopis*, (5), 413–427.
59. Kovač, P. (2019): Anonimne prijave in šolska inšpekcija, *Pravna praksa*, 38(19), 9–11.
60. Kovač, P. (2017): Vključevanje strank med teorijo in prakso upravnega postopka (s poudarkom na davčnih in inšpekcijskih postopkih), *Podjetje in delo*, 43 (6–7), 999–1011.
61. Kovač, P. (2016): Openness and Transparency in (Slovene) Administrative Procedures as Fundamental European Principles. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 49–67, <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0014>.
62. Kovač, P. (2016a): The requirements and limits of the codification of administrative procedures in Slovenia according to European trends, *Review of Central and East European Law*, 41 (3/4), 427–461.
63. Kovač, P. (2016b): Openness and transparency in (Slovene) administrative procedures as fundamental European principles. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 49–67.
64. Kovač, P. (2015): Imajo uradne osebe v razmerju do strank pravice in dolžnosti ali pooblastila in ukrepe?. *Pravna praksa*, 34 (31-32), 14-16.
65. Kovač, P. (2011): Šole med pedagogiko in upravnim odločanjem – izhodišča za binaren model postopkov, *Pravnik*, 66(5/6), 363–381.

66. Kovač, P. (2011a): Inšpekcije med upravnim ukrepanjem in prekrškovnimi sankcijami, *Pravna praksa*, 30(36), 6–9.
67. Kovač, P. (2008): O rabi ZUP v šolstvu, *Pravna praksa*, (42).
68. Kovač, P. (2000): Javna uprava v znamenju ljudi, *Teorija in praksa*, 37(2), 279–293.
69. Kovač, P. (ur.) (2016, 2024): Inšpekcijski nadzor. Razprave, sodna praksa in komentar zakona, *Uradni list Republike Slovenije*, Ljubljana.
70. Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2020, 2022): Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 1., 2. in 3. knjiga, *Uradni list Republike Slovenije*, Ljubljana.
71. Kovač, P. (ur.) (2010, 2012, 2015): Upravno-procesne dileme o rabi ZUP, *Uradni list Republike Slovenije*, Ljubljana.
72. Kovač, P., Ferderber, N. (2006): Raba ZUP v disciplinskem postopku zoper študente – da ali ne?. *Javna uprava*, 42(4), 923–951.
73. Kovač, P., Mučič, S. (2015): Učinkovitost inšpekcijskega nadzora v slovenski teoriji in praksi, *Javna uprava*, 51 (3/4), 25–38.
74. Krek, J., Kovač, P. (ur.) (2019): Poročilo delovne skupine za pripravo novega zakona o šolski inšpekciji, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ljubljana.
75. Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C. (ur.) (2020): *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford University Press, New York, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198826491.001.0001>.
76. Lemay, L., Bigras, N., Bouchard, C. (2016): Respecting but not sustaining play: early childhood educators' and home childcare providers' practices that support children's play. *Early Years*, 36(4), 383–398, <https://doi.org/10.1080/09575146.2016.1149453>.
77. Likon, B., Arzenšek Konjajeva, K., Slokan, S. (2024): Podpora na začetku ravnateljavanja – Mentorstvo novoimenovanim ravnateljem. Zavod RS za šolstvo, Ljubljana, https://www.zrss.si/pdf/podpora_na_zacetku_ravnateljavanja.pdf.
78. Maulana, R. Y., Dečman, M. (2023): Collaborative Governance in the Digital Transformation Age: A Systematic Literature Review with Bibliometric Mapping. *Central European Public Administration Review*, 21(1), 31–60, <https://doi.org/10.17573/cepar.2023.1.02>.
79. Mežnarič, I., Rep., R., Zupan, T. M. (2008): Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti, Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana.
80. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (2011): *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*.
81. Musek Lešnik, K. (2003): *Od poslanstva do vizije zavoda in neprofitne organizacije: kako razjasniti vrednote, opredeliti poslanstvo in ustvariti vizijo zavoda ali neprofitne organizacije za nove čase*, Inštitut za psihologijo osebnosti, Ljubljana

82. Orel, N., Čas, P. (2020): Materialnopravna ureditev prava prekrškov, postopek o prekršku, praktična uporaba materialnopravnih določb in postopka iz ZP-1, Upravna akademija, Ljubljana.
83. Osborne, S.P. (ur.) (2010): *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203861684>.
84. Ozmen, A. (2013): Post-Bureaucracy and Post-Bureaucratic Culture in Public Administration. *International Journal of Management Sciences and Business Research*, 2(3), <https://ssrn.com/abstract=2710493>.
85. Papp, J. T. (2025): Business confidentiality and freedom of expression–The evolving jurisprudence of the Strasbourg court. *ERA Forum*, 26(1), 1–20.
86. Pardo, T. A., Gil-Garcia, J. R., Luna-Reyes, L. F. (2010): Collaborative governance and cross-boundary information sharing: Envisioning a networked and IT-enabled public administration. V: *The Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective* (129–139).
87. Pavčnik, M. (2013): *Teorija prava*, GV Založba, Ljubljana.
88. Pečarič, M. (2019): *Javne službe: storitve splošnega pomena v službi javnosti*, Beletrina, Ljubljana.
89. Perpar, M. (2009): Razmerje med nadzornimi in prekrškovnimi postopki, Zbornik 4. Dnevov prekrškovnega prava, GV Založba, Ljubljana, 121–128.
90. Peternej, M. (2021): Dokazni standardi v predkazenskem in kazenskem postopku, magistrsko delo, Kranj.
91. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017): *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*, Oxford University Press, Oxford.
92. Pirc Musar, N. (ur.) (2020): *Komentar Splošne uredbe o varstvu podatkov*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
93. Pirc Musar, N. (ur.) (2017): *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
94. Pirnat, R. (1996): Zakonitost internih aktov uprave, II. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, zbornik, Inštitut za javno upravo, 279–294.
95. Pirnat, R. (glavni ur.) (2004): *Komentar zakonov s področja uprave (ZDU-1, ZJA, ZJU, ZPJS, ZIN)*, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana.
96. Podzakonski akti: na podlagi zakona in v roku (2002), Varuh človekovih pravic iz Letnega poročila 2001, Pravna praksa, (28-29), 3–4.
97. Prelesnik, M. (ur.) (2024): *Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2) s komentarjem*, Lexpera, GV založba, Ljubljana.

98. Rangone, N. (2018): Making law effective: Behavioural insights into compliance. *European Journal of Risk Regulation*, 9(3), 483–501, <https://doi.org/10.1017/err.2018.51>.
99. Remic, M. (ur.), Gliha, T., Kovač, P., Stare, J. (2018): Uredba o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili in predstavitvijo novosti, Uradni list RS, Ljubljana.
100. Rose-Ackerman, S., Lindseth, P. L. (ur.) (2010): *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
101. Rozman, R. (ur.) (2002): *Kakovost v teoriji in praksi*, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
102. Rudolf, G., Kovač, P. (2021): Zasebnost in varstvo osebnih podatkov: razmerja med koncepti, pravicami in nosilci v Sloveniji in EU, *Javna uprava*, 57(3–4), 7–24.
103. Rutar, S. (2012): Kako razumeti in uresničevati participacijo otrok v vrtcu, *Sodobna pedagogika*, 3(2012), 86–98.
104. Samuel, S., Farrer, H. (2025): Integrating the PDCA Cycle for Continuous Improvement and Academic Quality Enhancement in Higher Education, *Journal of Comparative and International Higher Education*, 17(2), 115–124.
105. Sandeen, S. K., & Mylly, U.-M. (2020): Trade secrets and the right to information: A comparative analysis of E.U. and U.S. approaches to freedom of expression and whistleblowing. *North Carolina Journal of Law & Technology*, 21(3), 1–59.
106. Selinšek, L. (2019): Pravna dopustnost dokazov iz neprekrškovnih postopkov, *Pravosodni bilten*, (1), 25–42.
107. Sever, T. (2024): Public Benefit and Public Interest in the Slovenian Legal System – Two Sides of the Same Coin?, *Central European Public Administration Review*, 22(1), 163–198, <https://doi.org/10.17573/cepar.2024.1.07>.
108. SICI, The Standing International Conference of Inspectorates (2018): <http://www.sici-inspectorates.eu/>.
109. Simončič, S. (2024): Individualizacija kazenskih sankcij z vidika namena kaznovanja, diplomsko delo, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana.
110. Skvarč, M. (ur.) (2024): Usmeritve za pripravo didaktičnih priporočil k učnim načrtom za osnovne in srednje šole, Zavod RS za šolstvo, Ljubljana.
111. Slokan, S. (2024): Izzivi in priložnosti ravnatelja danes ter podpora Inšpektorata RS za šolstvo. Podpora na začetku ravnateljstva – Mentorstvo novoimenovanim ravnateljem, 46–55.
112. Slokan, S., Kečanović, B., Logaj, V. (ur.) (2020): *Uporabna etika vključujočega, varnega in spodbudnega učnega okolja*, Zavod RS za šolstvo, Ljubljana, <https://www.zrss.si/pdf/uporabna-etika.pdf>.
113. Stare, J., Pečarič, M. (ur.) (2022): *Znanost o javni upravi*, Fakulteta za upravo, Ljubljana, <https://www.fu.uni-lj.si/wp-content/uploads/2024/06/Material-1004208.pdf>.
114. Tichnor-Wagner, A., Wachen, J., Cannata, M., Cohen-Vogel, L. (2017): Continuous improvement in the public school context: Understanding how educators respond to plan–do–study–act cycles, *Journal of Educational Change*, 18(4), 465–494.

115. Transparency International Slovenija (TIS) (2015): Ali so inšpekcijski postopki res transparentni in učinkoviti?, TIS, Ljubljana.
116. Turk, B. (2022): Alkoholiziranost na delovne mestu skozi sodno prakso, IusInfo.
117. Tyler, T. R. (2006): Why People Obey the Law, Princeton University Press Princeton, Oxford.
118. Ude, L., Galič, A. (ur./red.) (2006, 2010): Pravdni postopek – zakon s komentarjem, 2. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in GV Založba, Ljubljana.
119. Upravna svetovalnica (2025), Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani in Ministrstvo RS za javno upravo, <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php>.
120. Ustavno sodišče Republike Slovenije (2025), <http://www.us-rs.si/>.
121. Vandenbroeck, M., Slot, P., Hulpia, H. (2021): Quality in home-based childcare providers: variations in process quality. *European Early Childhood Education Research Journal*, 29(2), 261–277, <https://doi.org/10.1080/1350293X.2021.1895272>.
122. Vangen, S., Huxham, C. (2003): Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5–31, <https://doi.org/10.1177/0021886303039001001>.
123. Vavken, L. (2023): Abstraktno-konkretni vidik načela zakonitosti v prekrškovnem pravu, *Pravosodni bilten*, (1), 75–90.
124. Voršnik, I., Muha, S. (2000): School Management. *Studies in Adult Education and Learning*, 6(2), 76–84, <https://doi.org/10.4312/as.6.2.76-84>
125. Vrhovno sodišče Republike Slovenije (2025), www.sodnapraksa.si.
126. World Business Council for Sustainable Development. (1999): Corporate social responsibility: Meeting changing expectations. World Business Council for Sustainable Development.
127. Zavod RS za šolstvo (2025): Izhodišča za spremembo pravilnikov o ocenjevanju znanja v osnovni in srednji šoli, interni dokument.
128. Žuber, B. (ur.) (2025): CRP Teoretični in praktični vidiki modernizacije upravnega postopka v Sloveniji (začasno zbirno poročilo, interni dokument), Pravna fakulteta in Fakulteta za upravo, Ljubljana.

Kazalo kratic in okrajšav

ACS	Andragoški center Republike Slovenije
ARS	alternativno reševanje sporov
CAF	<i>Common Assesment Framework</i> , Skupni ocenjevalni okvir kakovosti
CPI	Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje
DZ	Družinski zakonik (Uradni list RS, št. 15/17 in nasl.)
EFQM	European Fountain for Quality Management, Evropski sklad za upravljanje kakovosti
EK	Evropska komisija
EKČP	Evropska konvencija o človekovih pravicah
EP	Evropski parlament
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
FURS	Finančna uprava Republike Slovenije
GDPR/SUVP	Splošna uredba o varstvu podatkov, Uredba (EU) št. 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Uradni list EU, št. L 119/1)
GŠ	glasbena/e šola/e
GZ-1	Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 199/21 in nasl.)
FURS	Finančna uprava RS
IP	Informacijski pooblaščenec
IRSD	Inšpektorat RS za delo
IRŠŠol (IRSŠŠ)	Inšpektorat RS za šolstvo (in šport)
KPVIZ	Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja v RS (Uradni list RS, št. 52/94 in nasl.)
KZ-1	Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 55/08 in nasl.)
LEUTP	Listina EU o temeljnih pravicah (Uradni list EU, št. 2010/C 83/02)
LP IP	Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca
MVI	Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje
NAKVIS	Nacionalna agencija za kakovost v visokem šolstvu
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OŠ	osnovna/e šola/e
OZ	Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 83/01 in nasl.)
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije

- Pravilnik o bivanju v dijaških domovih (Uradni list RS, št. 30/18 in nasl.)
- Pravilnik o dokumentaciji v vrtcih (Uradni list RS, št. 61/12 in nasl.)
- Pravilnik o financiranju šole v naravi (Uradni list RS, št. 61/04 in nasl.)
- Pravilnik o nacionalnem preverjanju znanja v osnovni šoli (Uradni list RS, št. 67/24)
- Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca
(Uradni list RS, št. 73/00 in nasl.)
- Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa glasbene šole (Uradni list RS,
št. 76/08 in nasl.)
- Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in
vzgojnega programa na področju srednjega šolstva (Uradni list RS, št.
62/10 in nasl.)
- Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole (Uradni list RS,
št. 57/07 in nasl.)
- Pravilnik o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje (Uradni list RS, št.
27/14 in nasl.)
- Pravilnik o ocenjevanju znanja in napredovanju učencev v osnovni šoli (Uradni list RS,
št. 80/25)
- Pravilnik o ocenjevanju znanja v srednjih šolah (Uradni list RS, št. 30/18)
- Pravilnik o ocenjevanju znanja v višjih strokovnih šolah (Uradni list RS, št. 71/09)
- Pravilnik o prilagoditvah šolskih obveznosti dijaku v srednji šoli (Uradni list RS, št. 30/18)
- Pravilnik SPD Pravilnik o seznamu prepovedanih drog, psihoaktivnih zdravil
ter drugih psihoaktivnih snovi in njihovih presnovkov (Uradni
list RS, št. 83/11)
- Pravilnik SISCSST Pravilnik o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih
(Uradni list RS, št. 84/18 in nasl.)
- Pravilnik o šolskem redu za glasbene šole (Uradni list RS, št. 44/01 in nasl.)
- Pravilnik o upravljanju učbeniških skladov (Uradni list RS, št. 12/20)
- Pravilnik o vzgojno-varstvenih družinah (Uradni list RS, št. 64/96 in nasl.)
- Pravilnik o zaključnem izpitu (Uradni list RS, št. 56/08 in nasl.)
- RIC Državni izpitni center
- RS Republika Slovenija
- SDČP Splošna deklaracija človekovih pravic, Resolucija Generalne skupščine
Organizacije združenih narodov, št. 217A, 10. 12. 1948.
- SEU Sodišče Evropske unije
- SSKJ Slovar slovenskega knjižnega jezika
- SŠ srednja/e šola/e
- UOSM Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15 in nasl.)

UPPUIJZ	Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/16 in nasl.)
UPRS	Upravno sodišče RS
Uredba RPD	Uredba o razvrstitvi prepovedanih drog (Uradni list RS, št. 69/19 in nasl.).
URS, Ustava	Ustava RS (Uradni list RS, št. 33/91-I in nasl.)
USRS	Ustavno sodišče RS
UUP	Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18 in nasl.)
VČP	Varuh človekovih pravic
VDSS	Višje delovno in socialno sodišče
VIZ	vzgojno-izobraževalni zavodi
Vlada, VRS	Vlada Republike Slovenije
VSL	Višje sodišče v Ljubljani
VSRS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije
ZD	Zakon o dedovanju (Uradni list SRS, št. 15/76 in nasl.)
ZDavP-2	Zakon o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 117/06 in nasl.)
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03 in nasl.)
ZDR-1	Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13 in nasl.)
ZDRS	Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I in nasl.)
ZDU-1	Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02 in nasl.)
ZGD-1	Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 42/06 in nasl.)
ZGim	Zakon o gimnazijah (Uradni list RS, št. 12/96 in nasl.)
ZGla	Zakon o glasbenih šolah (uradni list RS, št. 19/00 in nasl.)
ZEPDVS	Zakon o evidencah s področja dela in socialne varnosti (Uradni list RS, št. 40/06 in nasl.)
ZID	Zakon o inšpekciji dela (Uradni list RS, št. 19/14 in nasl.)
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02 in nasl.)
ZInfP	Zakon o Informacijskem pooblaščenju (Uradni list RS, št. 113/05 in nasl.)
ZIO	Zakon o izobraževanju odraslih (Uradni list RS, št. 6/18 in nasl.)
ZIRS	Zdravstveni inšpektorat RS
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02 in nasl.)
ZJU-1	Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 32/25)
ZKP	Zakon o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 63/94 in nasl.)

ZMat	Zakon o maturi (uradni list RS, št. 15/03 in nasl.)
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja sistema (Uradni list RS, št. 12/96 in nasl.).
ZOPOPP	Zakon o celostni zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 41/17).
ZOsn	Zakon o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 12/96 in nasl.).
ZP-1	Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 7/03 in nasl.)
ZPDZC-1	Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 32/14 in nasl.)
ZPND	Zakon o preprečevanju nasilja v družini (Uradni list RS, št. 16/08 in nasl.)
ZPP	Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/99 in nasl.)
ZPosS	Zakon o poslovni skrivnosti (Uradni list RS, št. 22/19)
ZPrCP	Zakon o pravilih cestnega prometa (Uradni list RS, št. 109(10 in nasl.)
ZPSto-2	Zakon o poštnih storitvah (Uradni list RS, št. 51/09 in nasl.)
ZPS	Zakon o pedagoški službi (Uradni list SRS, št. 14/69 in nasl.)
ZPSI-1	Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Uradni list RS, št. 79/06 in nasl.)
ZRSŠ	Zavod Republike Slovenije za šolstvo
ZSICT	Zakon o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih (Uradni list RS, št. 22/18 in nasl.)
ZSolI	Zakon o šolski inšpekciji (Uradni list RS, št. 29/96 in nasl.).
ZSolI-1	Zakon o šolski inšpekciji (Uradni list RS, št. 57/25)
ZTI-1	Zakon o tržni inšpekciji (Uradni list RS, št. 12/24)
ZTP	Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 in nasl.)
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in nasl.)
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06 in nasl.)
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 in nasl.)
ZUT	Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 8/00 in nasl.)
ZUOPP-1	Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 58/11 in nasl.)
ZVaj	Zakon o vajeništvu (Uradni list RS, št. 25/17 in nasl.)
ZVDAGA	Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (Uradni list RS, št. 30/06 in nasl.)
ZVZD-1	Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 43/11)
ZVis	Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 67/93 in nasl.)

ZVis-1	Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 56/25)
ZVOP-2	Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 163/22 in nasl.)
ZVrt	Zakon o vrtcih (Uradni list RS, št. 100/05 in nasl.)
ZVSI-1	Zakon o višjem strokovnem izobraževanju (uradni list RS, št. 86/04 in nasl.)
ZZdrI	Zakon o zdravstveni inšpekciji (Uradni list RS, št. 99/99 in nasl.)
ZZPri	Zakon o zaščiti prijaviteljev (Uradni list RS, št. 16/23)

Kazalo slik in tabel

Slika 1.1: Vpetost javnega interesa in VIZ v družbeni okvir in dobro javno upravljanje	21
Slika 1.2: Razmerja med deležniki v zunanji in notranji šolski inšpekciji	27
Slika 1.3: Družbena odgovornost in zasnova dela šolske inšpekcije kot okvir novega zakona	28
Slika 3.1: Dogmatika in razmerja različnih tipov inšpekcijskih postopkov	47
Slika 31.1: Cikel upravljanja kakovosti vzgojno-izobraževalnega sistema po ZSoli-1	256
Tabela 20.1: Pregled ukrepov po ZSoli-1, ki se odrejajo z ureditveno odločbo	169

Stvarno kazalo

Nea Brulc

A

absolutna

(stvarna) nepristojnost, 38

bistvena kršitev določb, 100, 229

akcijski načrt, 243, 248, 250, 253

analiza tveganja, 190, 237, 240, 241

analogija, 55, 109, 110, 119, 181

anonimna prijava, 98, 99

apolitičnost, 32

arbitrnost, 125, 175, 193, 195, 203, 269, 279, 280

argument, 101, 250, 280, 282

arhiviranje, 141, 144, 148, 149

asistenca/pomoč policije, 108, 118

avtonomija, 23, 24, 25, 34, 60, 64, 109, 132, 134, 175, 229, 232, 254

avtoritarnost, 116, 123, 165

avtoritativnost, 38, 165

B

bistvena kršitev določb, 165

Č

čas storitve prekrška, 278

D

dajanje izjav, 117, 130, 151, 152, 154, 155, 198, 243, 247, 250, 264

dejansko stanje, 37, 38, 58, 103, 107, 116, 119, 122, 125, 128, 164, 165, 192, 195, 197, 263

delavec, 96, 102, 104, 132, 184, 185, 187, 188, 196, 197, 198, 202, 208, 212, 214

delodajalec, 39, 102, 103, 184, 185, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 196, 197, 198, 199, 202, 206, 271

delovna inšpekcija, 61, 82

delovne izkušnje, 72, 74, 76, 107

denarna kazen, 216, 218
diskrecija, 43, 85, 109, 126, 128, 156, 168, 174, 182, 222, 228, 230, 280
dispozitiv, 165
dobra uprava, 91, 250
dobro javno upravljanje, 21
dokazljivost vročitve, 212, 214
dokazna sredstva/dokazila, 50, 156, 158, 209, 254, 269
dokazni postopek, 107, 163, 278
dokazovanje, 48, 107, 108, 149, 153, 236, 263, 264
dolžnost govoriti resnico, 46, 108
domneva nedolžnosti, 201
dovoljenje, 106, 109, 116, 128, 223
družbeni nadzor, 86, 92, 149, 261
državno tožilstvo, 189, 192

E

ekonomičnost postopka, 59, 83, 123, 126, 153
enako varstvo pravic, 130
enakost pred zakonom, 23, 24, 82, 83, 116, 123
etičnosti, 247
EU, 232, 274
ex lege, 107, 165

F

formalna/procesna zakonitost, 22, 36
fotografiranje ali snemanje, 107
funkcija, 39, 47, 62, 85, 105, 115, 122, 146, 147, 149, 210

G

GDPR, 17, 96, 138, 143
glavni inšpektor, 34, 69, 70, 71, 73, 75, 78, 79, 81, 82, 87, 89, 90, 92, 97, 122, 127, 132, 133
globa, 219, 265, 272, 273, 276, 277, 278, 280
globalizacija, 20
gotovost, 187, 193

H

hitri postopek o prekršku, 47, 48, 272, 273, 277, 278

I

informacija, 26, 54, 57, 58, 59, 63, 65, 67, 75, 85, 89, 90, 93, 94, 96, 98, 99, 101, 105, 110, 117, 126, 142, 145, 146, 147, 150, 176, 190, 199, 215, 220, 227, 228, 229, 232, 233, 238, 240, 246, 257, 260, 264

informacijski pooblaščenec, 66, 96

inšpekcija, 23, 25, 26, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 44, 45, 47, 48, 50, 54, 57, 58, 62, 63, 66, 67, 70, 77, 81, 88, 93, 95, 97, 101, 110, 112, 113, 122, 123, 125, 127, 157, 163, 178, 219, 220, 223, 232, 235, 236, 238, 240, 262, 266, 281

inšpekcijski

nadzor, 20, 21, 31, 32, 36, 40, 41, 43, 47, 56, 74, 76, 93, 94, 96, 98, 99, 100, 102, 105, 106, 115, 119, 122, 124, 126, 127, 130, 133, 151, 153, 154, 156, 158, 160, 167, 179, 190, 218, 223, 226, 237, 239, 248, 249, 250, 251, 254, 263, 266

postopek, 42, 46, 48, 54, 55, 71, 94, 95, 98, 113, 117, 124, 127, 128, 131, 163, 179, 189, 190, 193, 200, 237, 248, 249

Inšpekcijski svet, 22, 58, 83, 96, 123, 167

inšpekcijsko

prekrškovno postopanje, 117, 262, 263, 266, 268

upravno postopanje, 24, 26, 39, 48, 70, 153, 163, 236, 262

inšpektor, 26, 31, 34, 35, 37, 38, 46, 54, 56, 58, 69, 70, 71, 74, 75, 78, 82, 87, 90, 94, 97, 99, 102, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 115, 116, 118, 120, 121, 122, 124, 126, 127, 128, 130, 131, 133, 134, 136, 137, 138, 151, 153, 156, 157, 158, 160, 161, 163, 164, 167, 172, 173, 174, 175, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 197, 199, 200, 201, 205, 206, 207, 215, 218, 220, 222, 224, 226, 230, 233, 243, 245, 247, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 259, 264, 265, 269, 271

inšpektorat, 26, 27, 29, 33, 34, 41, 55, 56, 60, 81, 84, 106, 123, 142, 145, 150, 219, 232, 233, 245, 246, 257, 265, 268, 278, 283

inšpiciranje, 23, 53, 122, 124

interesi zavezanca, 75, 219

IRSŠol, 28, 31, 34, 37, 49, 56, 60, 62, 63, 74, 79, 81, 82, 83, 84, 87, 89, 92, 103, 121, 123, 126, 132, 134, 139, 140, 239, 240, 242, 244, 246, 258, 259, 261, 281, 283, 285, 286

izjava, 117, 118, 151, 152, 154, 186, 209, 264

izpit, 54, 69, 72, 74, 75, 76, 107, 137, 181

izpodbijanje, 107, 212, 251

izpolnitveni/paricijski rok, 128, 166, 167, 216, 220, 221, 223

izrek

odločbe, 164, 199, 216, 273

ukrepa, 168, 172, 173, 175, 182, 188, 192, 207, 210, 212, 226, 229, 262

izvajanje

dokazov, 38, 130

predpisov, 37, 40, 41, 78, 283

izvedenec, 98, 104, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 138, 139, 142, 143, 144, 147, 149, 179, 182, 285, 286

izvršba, 26, 35, 164, 167, 218, 219

izvršilna dejanja, 78, 283

izvršilni naslov, 250

izvršilni organ, 224

izvršilni postopek, 46

izvršljivost, 157, 166, 167, 208, 211, 216, 223, 282

izvršitev, 46, 117, 156, 159, 198, 211, 217, 218, 220, 222, 224, 227, 244, 248, 269

J

jamstvo, 99, 264

javna

korist, 22, 37, 42, 59, 61, 75, 83, 95, 237, 261

objava odločitve inšpektorja, 27, 256, 261

politika, 23, 25, 29, 34, 57, 64, 83, 84, 123, 245

uprava, 16, 22, 23, 47, 57, 60, 74, 83, 86, 89, 91, 145, 207, 227, 231, 255, 260

javni

interes, 20, 22, 44, 48, 52, 98, 104, 113, 115, 123, 124, 128, 147, 164, 168, 202

natečaj, 34, 69

uslužbenec, 70, 74, 75, 105, 146, 147

javnopravno razmerje, 245, 251

javnost, 21, 27, 29, 34, 54, 57, 58, 59, 61, 85, 86, 93, 94, 110, 138, 145, 146, 148, 150, 178, 238, 255, 256, 261, 279

jezik, 48, 136, 138, 147

K

kazalniki, 16, 80, 82, 83, 91, 167, 236, 241, 244, 260

kazen, 201, 216, 218, 279, 280

kazenska ovadba, 167, 205

kazenske določbe, 31, 262

kazniva ravnanja, 268

kaznivo dejanje, 136, 138, 167, 186, 187, 188, 189, 191, 193, 194, 196, 200, 203, 205
 kaznovanje, 219, 240, 263, 270, 278, 280
 kolizija javnega in zasebnega interesa, 25, 128
 kontrola, 23, 30, 59, 62, 115, 122, 127, 142
 kontrolni inšpekcijski pregled, 124, 240
 koordinacija, 58, 62, 63, 64, 70, 79, 226
 krajevna pristojnost, 37
 kršitelj, 117, 187, 263, 264, 266, 267, 275, 276, 279
 kršitev
 materialnega prava, 173
 pravil postopka, 36, 117
 zakona ali drugega predpisa, 38, 101, 102, 177, 181, 195, 206
 kršitve predpisov, 38, 63, 122, 125, 151, 153, 157, 174, 175, 177, 178, 180, 182, 240, 270

L

legitimnost, 22, 58, 86, 219, 224, 232, 256, 257, 261
 letni načrt, 70, 79, 88, 240
 letni program dela, 71, 78, 80, 81, 82, 83, 85, 240
 letno poročilo, 70, 80, 82, 87, 88, 91, 92, 281
 lex generalis, 58, 221
 lex specialis, 36, 43, 58, 88, 142, 220
 lista izvedencev, 132, 135, 142, 144, 145, 146

M

malomarnost, 102, 186, 194, 196, 273
 materia legis, 43
 materialna
 pravnomočnost, 163
 resnica, 59, 154, 254
 materialni
 rok, 168, 221
 materialno pravo (materialni predpis), 22, 24, 35, 39, 41, 61, 114, 125, 126, 168, 173, 178, 267, 282
 meritorna odločitev, 163, 166
 metodologija, 59, 63, 83, 91, 126, 239, 241, 246, 259
 minimalni standardi, 25, 43, 52, 65, 88

ministrstvo, 30, 34, 63, 66, 71, 79, 87, 89, 91, 103, 104, 136, 138, 141, 142, 144, 145, 146,
148, 150, 166, 215, 216, 226, 227, 229, 233, 245, 247, 260, 281, 283

MJU, 34, 57

molk organa, 166, 246

N

načelo

javnosti, 58, 85

samostojnosti, 55, 60, 79, 84, 126, 183

samostojnosti inšpektorjev, 54, 58, 70, 137

sorazmernosti, 58, 100, 107, 168, 230

uporabe milejšega predpisa, 179, 183

varstva javnih in zasebnih interesov, 58, 178

varstva pravic stranke in javne koristi, 59, 95, 183, 247

zakonitosti, 23, 52, 59, 65, 183, 249, 253, 261, 268, 269, 272, 275

nadzor, 23, 26, 33, 36, 38, 39, 41, 43, 45, 56, 58, 59, 78, 86, 90, 116, 117, 122, 123, 124, 125,
126, 141, 147, 148, 151, 156, 158, 163, 166, 207, 238, 246, 257, 269, 283

naklep, 102, 136, 138, 186, 194, 196, 273

navodila in usmeritve, 54, 79, 90, 122, 134, 138, 241, 243, 248, 250, 252, 253

naziv, 69, 132, 149, 151, 153, 165, 204, 256

ne bis in idem, 46, 163, 265

nedotakljivost stanovanja, 108

nesuspensivnost pritožbe, 48, 117, 121, 166, 215, 216, 268

nezakonitost, 75, 96, 99, 101, 119, 161, 163, 177, 230, 282

notranji nadzor, 26, 27, 30, 35, 49

nujni ukrepi v javnem interesu, 166, 201, 203, 215

O

objava, 27, 59, 85, 92, 150, 255, 256, 257, 261, 288

objektivna odgovornost, 131, 132

oblast, 17, 20, 21, 22, 54, 60, 63, 115, 123, 143, 147, 150, 165

obličnost akta, 53, 166, 167

obveščanje, 38, 60, 62, 108, 110, 117, 124, 126, 144, 213, 220, 221, 222, 225, 227, 229, 230,
231, 233, 234

obveznosti zavezanca, 41, 117, 158, 209, 216, 217, 218, 219, 220, 222

ocena tveganja, 71, 83, 100, 122, 125, 186, 241

odgovarjanje

na prijave in dopise, 67

odgovorna oseba, 135, 208, 209, 211, 214, 262, 272, 273, 274

odgovornost, 16, 23, 27, 30, 34, 40, 42, 44, 46, 47, 51, 57, 60, 62, 70, 71, 72, 74, 75, 79, 80, 86, 92, 104, 109, 134, 137, 139, 142, 144, 153, 161, 184, 187, 199, 200, 209, 211, 214, 217, 227, 228, 230, 231, 234, 237, 246, 249, 253, 254, 256, 257, 258, 259, 261, 271, 272, 273, 275, 277, 279

odločba, 37, 156, 157, 160, 163, 164, 165, 166, 168, 190, 197, 201, 205, 208, 218, 221, 278

odprava

akta (odločbe), 36, 281

kršitve, napake, nepravilnosti in/ali pomanjkljivosti, neskladnosti, 37, 42, 84, 117, 127, 156, 157, 159, 163, 174, 175, 207, 209, 211, 214, 219, 220, 221, 222, 226, 227, 230, 238, 243, 246, 248, 249, 252, 253, 258, 260, 269

odstranitev zavezanca, 118

odškodninska odgovornost, 75

odvzem

dokumentacije, 107, 193

predmetov, 107, 278

omejitve opravljanja dejavnosti, 65, 75, 85, 108, 157, 239

opomin, 265, 277

opozorilo, 38, 39, 46, 152, 156, 157, 158, 173, 174, 175, 177, 179, 199, 265, 269

opustitev dolžnega nadzorstva, 273

organ v sestavi ministrstva, 34, 69, 71, 78, 79, 87, 90, 92, 103, 283

organizacija inšpekcij, 69, 79, 81, 85, 89

osebni podatek/ki, 66, 96, 101, 143, 144, 146, 148, 232, 233, 278

osebno vročanje, 155, 214

osveščanje javnosti, 54, 60

P

participacija, 49, 251, 257

partnerska in preventivna vloga (delovanje), 26, 61, 84, 238

personalna pristojnost inšpektorja, 37

pisna vprašanja posameznikov, podjetij in institucij, 167, 205

plačilni nalog, 269, 278

podaljšanje roka, 217, 219, 220, 222, 223, 224

področni zakon/predpis, 22, 26, 36, 38, 44, 45, 47, 48, 50, 52, 58, 71, 88, 93, 95, 123, 168, 215, 220, 231, 233, 240, 250, 278

podzakonski akt, 40, 91, 139, 140, 175, 283, 285

policija, 59, 185, 189, 192, 206

položaj

- glavnega inšpektorja, 69, 70, 71
- inšpektorja, 70, 74

pooblastilo/a inšpektorjev, 31, 37, 39, 46, 48, 49, 79, 106, 107, 109, 116, 118, 120, 193, 198, 200, 205, 230, 246

pooblaščen(a) oseba, 37, 106, 117, 165, 264, 278

poročanje, 71, 87, 88, 90, 220, 221, 222, 225, 228, 256

poročilo

- o sistemskem pregledu, 243, 244, 246, 247, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260
- skupno, 88, 258, 259, 261

posebni

- ugotovitveni postopek, 201
- ukrepi inšpektorjev, 167, 205
- upravni postopki, 30, 33, 50, 55, 83, 108, 117, 126, 211, 217

pošten postopek, 228

povratne informacije, 176, 260

povzročitev škode, 265, 277

pravica

- do izjave, 99, 109, 117, 130, 135, 155, 251
- do obrambe, 44, 118
- do pritožbe, 49, 120, 215
- do vpogleda, 44, 51, 53, 250
- do zasebnosti, 108

pravice in dolžnosti zavezanca, 48, 207, 211, 220, 248, 263, 273

pravna

- načela, 21, 51, 60, 61, 64, 81, 91, 126, 148, 154, 181, 183
- narava, 32, 52, 157, 205, 250
- oseba, 96, 100, 112, 211, 262, 267, 269, 271, 272

pravni

- interes, 113, 251
- položaj, 36, 45, 53, 112, 114, 158, 164, 193, 212, 213, 282
- stan/je, 128, 164

pravnomočnost, 152, 163, 208, 268, 282

predhodna najava, 116, 118, 129

predhodne in končne določbe, 31, 281

predhodno vprašanje, 105
 predlog, 22, 79, 97, 167, 204, 205, 206, 207, 217, 220, 222, 241, 248, 260, 283
 predpis, 32, 43, 48, 101, 125, 128, 132, 161, 164, 262, 264, 282, 285, 288
 predstojnik, 34, 69, 70, 75, 79, 87, 88, 92, 107, 283
 pregled listin, prostorov, 107, 108, 110, 116, 120, 128, 193, 268
 preglednost, 80, 86, 91, 92, 112, 145, 203, 221, 224, 226, 228, 229, 231, 254, 257, 261
 prekršek, 118, 153, 262, 265, 266, 267, 268, 269, 271, 272, 274, 277, 278, 279
 prekrškovni
 organ, 58, 262, 264, 265, 268, 277, 278, 279
 postopek, 46, 108, 116, 119, 262, 263, 265
 prepovedna odločba, 37, 46, 157, 161, 162, 167, 173, 262, 270, 274
 preventivni ukrepi (in opozorilo), 56, 116, 123, 156, 167, 205, 207
 priglasitev
 stroškov, 48, 52
 udeležbe, 113, 216
 prijava, 22, 95, 98, 99, 126
 prijavitelj, 48, 94, 96, 98, 99, 101, 104, 128, 212
 prikrit nadzor/pregled, 46
 pristojnost, 36, 37, 38, 42, 50, 70, 79, 120, 211, 214, 227, 230, 238, 246, 263, 265, 266
 pritožba, 46, 66, 115, 121, 215, 251
 privilegij zoper samoobtožbo, 46, 108, 263, 264, 268
 procesna (postopkovna) zakonitost, 116, 124
 protipravno
 dejanje, 269
 ravnanje, 157

R

razlaga, 72, 76, 119, 124, 138, 206, 210, 229, 245, 267, 271
 razveljavitev
 ocene, 101, 107, 157, 174, 175, 177, 179, 180, 181, 183, 270
 odločbe, 204
 razvoj, 20, 23, 27, 30, 32, 34, 45, 61, 62, 91, 139, 228, 231, 237, 238, 239, 244, 248, 249, 253, 254, 258, 259
 regulatorna/povratna/upravna zanka, 23, 29, 68, 89, 91, 123, 241, 246, 256, 259
 represivnost, 26, 27, 35, 42, 47, 62, 116, 123, 237, 244
 resnično dejansko stanje, 38, 107, 110, 116

revizija, 237, 238

rok, 45, 65, 67, 90, 103, 108, 143, 156, 159, 168, 191, 212, 215, 217, 218, 221, 223, 232, 239, 243, 248, 255, 269, 278, 288

S

samoprijava, 250

samostojni podjetnik, 96, 262, 266, 269, 270

samostojnost, 54, 66, 75, 137, 168, 230

seznanitev, 134, 152, 204, 209, 212, 226, 228, 229, 233, 287

sistem, 20, 24, 29, 32, 35, 74, 116, 123, 142, 149, 213, 220, 226, 229, 239, 241, 242, 255, 256, 259

sistemiški pregled, 43, 55, 74, 76, 91, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 245, 246, 249, 257, 258

skladnost, 36, 42, 59, 63, 87, 91, 112, 149, 204, 207, 218, 235, 237, 243, 244, 247, 252, 254

sklep

o izvršbi, 218

o ustavitvi, 128, 163, 164, 166

skrajšani ugotovitveni postopek, 201

sodelovanje, 29, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 66, 67, 81, 112, 114, 141, 144, 221, 224, 229, 231, 243, 264, 286

sodišče, 25, 26, 30, 35, 37, 45, 51, 52, 102, 103, 130, 176, 193, 201, 202, 238, 254, 268, 277, 281

sodna praksa, 29, 51, 100, 113, 128, 157, 263, 267, 273, 276, 282

sodni nadzor, 37, 166, 282

sorazmernost, 45, 66, 148, 213, 218, 219, 227, 257

splošna načela, 25, 54, 57, 65

stalno usposabljanje za opravljanje nalog, 76, 136

standard, 21, 29, 33, 40, 43, 44, 48, 51, 58, 59, 102, 117, 132, 142, 177, 188, 192, 193, 195, 202, 224, 230, 264

stanovanjski prostor, 111, 116, 193

stopnjevalni ukrepi, 202, 218

storilec prekrška, 263, 267, 268, 273, 274, 277

storitev

prekrška, 120, 263, 265, 266, 268, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 279

storitev kaznivega dejanja, 187

stranka, 52, 54, 95, 103, 108, 109, 112, 152, 154, 163, 165, 197, 212, 216, 268, 282

stranski udeleženci, 26, 53, 95, 112, 113, 212
strategije/strateške usmeritve in prioritete, 83, 85, 91, 126, 224, 240, 245, 246, 255, 260
strokovni izpit
 iz upravnega postopka, 75
 za inšpektorja, 54, 69, 72, 74, 75, 77
strokovni naziv, 132, 149, 204
stroški, 52, 59, 64, 166, 218, 223
stvarna pristojnost, 36, 37, 263
subjekt prekrška, 274
suspenzivni učinek, 215

Š

šolska inšpekcija, 23, 31, 32, 34, 36, 38, 40, 41, 45, 49, 54, 58, 62, 63, 66, 77, 93, 96, 102, 112, 113, 122, 125, 157, 177, 178, 219, 232, 235, 240, 266, 281

T

temeljna pravna načela, 50, 54, 57, 58, 70, 79, 116, 123, 137, 215, 225, 250
točnost, 144, 149
tožba, 37, 46, 164, 251
tožnik, 164
transparentnost, 17, 54, 57, 59, 81, 82, 85, 89, 91, 93, 110, 137, 142, 144, 145, 148, 150, 229, 231, 254, 256, 257, 261
tveganje, 82, 91, 104, 122, 124, 125, 220, 224, 229, 230, 235, 240, 245, 246, 255, 257, 264

U

učinkovitost, 22, 27, 29, 34, 56, 60, 70, 79, 80, 82, 83, 84, 89, 91, 116, 120, 123, 126, 129, 142, 167, 198, 206, 215, 216, 219, 223, 226, 228, 231, 233, 236, 238, 241, 244, 247, 249, 253, 254, 260
udeleženci izobraževanja, 32, 89, 106, 109, 115, 120, 152, 160, 170, 171, 176, 180, 181, 183, 184, 188, 189, 191, 192, 196, 197, 199, 201, 202, 223, 226, 228, 230, 231, 268, 270, 271
ugotavljanje dejanskega stanja (dejstev in okoliščin), 35, 65, 67, 110, 116, 125, 128, 131, 135, 217
ugovor, 46, 177, 179, 181, 183
ukrepi inšpektorjev
 prekrškovni, 119, 205, 262, 265, 269, 277, 279
 upravni, 156, 157, 160, 169, 184

- upravičena odklonitev vstopa in ogleda, 116
- upravljanje in obdelovanje določenih osebnih podatkov, 143, 148, 232
- upravna
 - inšpekcija, 26, 44, 52, 126
 - izvršba, 51, 218, 221, 222, 223, 225
 - odločba, 125, 152, 158, 163, 164, 167, 205
 - zadeva, 46, 51, 245, 250, 282
- Upravna svetovalnica, 16, 22, 52, 108, 112, 126, 153, 168
- upravni
 - akt, 158, 164, 165, 166, 250, 282
 - nadzor, 38, 108, 238, 264
 - organ, 24, 44, 47, 49, 55, 78, 135, 137, 148, 283
 - spor, 158, 164, 176, 282
- upravno poslovanje, 44, 56, 67, 70
- upravno pravo, 57, 61, 116, 125, 181
- Upravno sodišče Republike Slovenije, 51
- upravnopravno razmerje, 25, 115, 122, 165
- uradna dolžnost, 22, 93, 114, 122, 126, 127, 136, 163, 190, 198, 263
- uradna oseba, 93, 107, 131, 164, 165, 264, 278
- uradni zaznamek, 163
- ureditvena odločba, 37, 46, 160, 162, 166, 167, 168, 174, 175, 191, 192, 198, 205
- ustanovitelj, 44, 58, 62, 111, 209, 219, 223, 226, 227, 228, 230, 296
- Ustava, 21, 24, 52, 53, 55, 57, 60, 75, 78, 137, 143, 164, 165, 231, 264, 283, 287, 288
- ustavitev postopka, 48, 128, 163, 164, 166
- Ustavno sodišče Republike Slovenije, 45, 130, 193
- ustavnosodna praksa, 143
- ustavnost, 25, 43, 117, 143, 167, 238, 282
- ustna izjava, 151, 152, 198

V

- varovanje/varstvo
 - javnega in zasebnih interesov, 58, 128
 - javnega interesa (koristi), 22, 52, 58, 94, 113, 125, 127, 128, 157, 163, 164, 166, 168, 175, 178, 215, 225, 247, 250, 261
 - osebnih podatkov, 92, 96, 142, 144, 148, 232
 - položaja inšpektorja, 75
 - poslovne in druge tajnosti ter tajnosti vira, 65, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105

varovanje/varstvo

pravic drugih oseb, 223, 231

pravic strank, 59, 95, 183, 247

varstvo

osebnih podatkov, 59

Varuh človekovih pravic, 66, 254

varuh predšolskih otrok na domu, 208, 213, 214

verjetnost, 99, 124, 126, 157, 187, 193, 202

vlagatelj (pobude, prijave, sporočila ali druge vloge), 65, 89, 95, 112, 114, 231

vodenje

evidenc, 44, 141, 143, 148, 161, 171, 233

inšpekcije, 88, 99

postopka, 50, 54, 84, 99, 116, 144, 152, 153, 183, 200, 263

vrednote, 20, 21, 22, 27, 30, 137, 177, 258

Vrhovno sodišče Republike Slovenije, 95, 103, 268, 269

vrnitev

v ponovno odločanje, 177, 179, 181

v prejšnje stanje, 159

vročanje, 155, 208, 209, 212, 213, 214, 251

vročilnica, 209

vstop

na parcele in zemljišča, v poslovne in druge prostore, stanovanje, 40, 111, 116, 117, 118, 128, 193

v postopek, 216

Z

začasen zaseg predmetov in dokumentacije, 107, 167, 205

začetek inšpekcijskega postopka, 113, 128, 164

zadržanje izvršitve, 115, 121, 190, 215, 216

zaključek inšpekcijskega postopka, 42, 107, 127, 128, 162, 246

zakonitost, 20, 22, 23, 24, 27, 32, 34, 36, 39, 42, 51, 52, 55, 70, 79, 82, 89, 98, 99, 116, 117, 123, 124, 127, 131, 142, 145, 147, 148, 149, 163, 166, 168, 175, 178, 179, 209, 211, 213, 218, 222, 225, 229, 231, 233, 237, 238, 240, 246, 247, 249, 253, 258, 263, 276, 281, 288

zakonodajalec, 54, 56, 57, 62, 63, 74, 76, 78, 83, 84, 88, 100, 101, 104, 105, 137, 142, 149, 157, 174, 177, 179, 182, 187, 188, 193, 196, 198, 200, 202, 203, 211, 213, 214, 225, 232, 233, 240, 241, 246, 254, 257, 265, 266, 267, 270, 275, 280, 283, 286, 288

zakonski znak prekrška, 151, 153, 262, 265, 272

zapis, 52, 125, 154, 200, 215, 243, 248, 250, 251, 253, 254

zapisnik

- informativni, 151, 153, 155, 158, 207
- o inšpekcijskem nadzoru, 95, 151, 152

zaposleni, 93, 100, 102, 103, 104, 106, 109, 115, 120, 160, 184, 187, 193, 194, 195, 197, 199, 200, 202, 224, 238, 260, 267, 271

zasebni interes/korist, 25, 58, 113, 116, 128, 164, 178

zasebnost, 108, 192

zaseg predmetov, 107

zaslišanje

- izvedenca, 118, 151
- prič, 107, 109, 110, 118, 154
- strank, 51, 59, 107, 108, 118, 155, 201, 212, 254

zastaranje

- inšpekcijskega postopka, 46
- pregona prekrška, 46

zastopnik

- javnega interesa, 112, 211
- stranke, 108, 112, 117, 175, 211

zaupanje javnosti/ljudi/državljanov, 86, 150, 257, 261

zavarovanje (zaščita)

- javnega interesa, 61
- pravic in pravnih koristi pravnih in fizičnih oseb, 32, 37, 89, 178, 228, 231, 234

zavarovanje dokazov, 107

zavezanec/zavezana stranka, 49, 58, 102, 112, 113, 115, 116, 120, 128, 130, 135, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 166, 174, 191, 198, 210, 216, 217, 218, 220, 222, 223, 226, 230, 235, 242, 243, 248, 249, 251, 252, 254, 262, 263, 266, 268, 269, 271, 274

ZDIJZ, 49, 59, 85, 92, 93, 95, 145, 146, 147, 150, 215

ZDR-1, 75, 102, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 196, 199, 202

zdravstvena inšpekcija, 61, 64, 82, 239

ZDU-1, 34, 49, 54, 57, 69, 71, 78, 85, 87, 88, 90, 145, 241, 255, 283, 288

zgodovinski izvor inšpekcij, 27, 32

ZIN, 32, 37, 46, 48, 49, 50, 54, 56, 58, 59, 60, 65, 70, 74, 75, 79, 82, 83, 87, 88, 90, 93, 94, 95, 96, 97, 104, 106, 108, 110, 113, 116, 117, 119, 126, 127, 128, 131, 137, 153, 156, 162, 165, 166, 167, 193, 198, 205, 215, 216, 217, 218, 220, 222, 225, 231, 232, 233, 236, 249, 250, 265

ZJU-1, 93, 102, 227

zmotno in nepopolno ugotovljeno dejansko stanje, 158
 znaki prekrška, 151, 153, 265
 ZOFVI, 40, 134, 138, 169, 171, 173, 175, 210, 236, 237, 239, 244, 271, 286
 ZOsn, 40, 45, 48, 51, 52, 169, 170, 172, 173, 177, 181, 183
 ZP-1, 33, 38, 46, 47, 50, 119, 153, 167, 205, 262, 265, 274, 277, 279
 ZSoll, 32, 33, 39, 49, 62, 74, 81, 89, 97, 107, 109, 112, 119, 132, 133, 138, 142, 156, 177, 181, 187, 188, 192, 202, 205, 220, 228, 237, 239, 249, 262, 265, 278, 289
 ZSoll-1, 31, 34, 37, 39, 42, 43, 45, 48, 49, 50, 53, 56, 58, 59, 61, 65, 66, 67, 71, 76, 79, 80, 82, 85, 88, 90, 91, 93, 95, 97, 98, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 108, 110, 116, 119, 123, 133, 134, 137, 138, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 162, 166, 168, 173, 180, 182, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 205, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 217, 220, 222, 223, 224, 227, 231, 232, 233, 236, 239, 240, 241, 244, 247, 249, 251, 252, 254, 255, 256, 258, 263, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 272, 273, 274, 275, 278, 280, 281, 283, 285, 286, 287
 ZUP, 24, 25, 33, 35, 37, 38, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 59, 65, 66, 95, 106, 107, 108, 110, 112, 113, 117, 119, 121, 126, 127, 128, 131, 137, 142, 151, 152, 153, 154, 159, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 190, 198, 201, 205, 211, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 223, 224, 233, 245, 249, 250, 251, 254, 257, 282, 286
 ZUS-1, 46, 51, 158, 164, 165, 166, 250, 251
 ZVOP-2, 49, 60, 65, 66, 105, 138, 142, 143, 232, 233

Ž

župan, 44



ZAVOD
REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA ŠOLSTVO