

*Strokovni članek*  
UDK 37.018(497.4)

# Pravni in praktični vidiki nadzorstva v vzgojno-izobraževalnih zavodih

JANEZ KOSTANJEVEC,  
*Inšpektor višji svetnik na Inšpektoratu*  
*RS za šolstvo in šport*

## 1. Inšpekcijski postopek kot poseben upravni postopek

Pravila upravnega postopka, ki jih vsebuje Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), so po svoji naravi splošna ne glede na to, kateri materialni predpis (države ali samoupravne lokalne skupnosti) se uporablja pri odločanju, in ne glede na to, kateri organ (državni organ ali organ samoupravne lokalne skupnosti) odloča v upravni zadevi. Spričo tega ne bi bilo ovire za uporabo teh pravil pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah na vseh upravnih področjih. Vendar so upravna področja mnogovrstna in za vsa pravna razmerja na teh področjih zaradi njihove različnosti in posebnosti ni mogoče vpeljati istega načina dela oziroma poslovanja. Včasih je potreben prožnejši, enostavnejši, hitrejši, skratka smotrnejši in učinkovitejši način, ki pa kljub temu ne sme biti v škodo pravilni rešitvi konkretnih upravnih zadev. Postopek mora biti prilagojen naravi upravnega področja in posebnostim pravnih razmerij na tem področju ter namenu upravnega delovanja, hkrati pa mora olajšati uporabo in izvršitev materialnega predpisa. Zato so tudi dovoljena odstopanja od pravil splošnega upravnega postopka.<sup>1</sup>

Posebni upravni postopki pomenijo način uveljavljanja pravic in obveznosti, kot jih določa materialna (področna) zakonodaja oz. njihovi izvedbeni akti. Vsak posamičen poseben upravni postopek pomeni način uveljavljanja pravice/obveznosti s področja posameznega upravnega postopka. Vseh posebnih upravnih postopkov je mnogo (npr. davčni postopek, postopki

<sup>1</sup> Androjna, Vilko in Kerševan Erik. *Upravno procesno pravo*. GV Založba, Ljubljana 2006, str. 33.

s področja obveznega pokojninskega zavarovanja in obveznega zdravstvenega zavarovanja, itd.). Vsi ti imajo veliko posebnosti glede na ZUP.

Posebni upravni postopek je tudi inšpekcijski postopek, ki predstavlja posebno procesno ureditev v odnosu do Zakona o splošnem upravnem postopku, saj pravila splošnega upravnega postopka za določeno upravno zadevo ne zadoščajo ali ne ustrezajo. ZUP je včasih preveč splošen ali pa sploh nima procesnih pravil za vodenje postopka v določenih posebnih procesnih situacijah. Navkljub temu pa morajo biti pravila inšpekcijskega postopka v skladu s temeljnimi načeli upravnega postopka, saj sicer ne bi bilo zagotovljeno enako procesno varstvo strank, pri čemer pa se lahko določi, da se posamezno načelo ZUP v določeni upravni stvari ne uporablja ali da se uporablja drugače kot po ZUP.

Na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, se postopa po določbah posebnega zakona, po določbah ZUP pa se postopa v vseh tistih vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

## 2. Inšpekcijski nadzor

Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, ki ga izvršujejo inšpektorice oziroma inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi.<sup>2</sup>

Organizacijsko gledano so inšpekcijske službe del izvršilne veje oblasti, spadajo v krog organov državne uprave, s tem pa so tudi del širše javne uprave oziroma javnega sektorja. Za javni sektor je značilno, da deluje neprofitno, osnovna značilnost delovanja pa je varstvo javne koristi ali javnega interesa, ki pomeni neko širšo družbeno korist, določeno s področnim zakonom.<sup>3</sup>

Stranke v inšpekcijskih postopkih se imenujejo zavezanci, ker so vezane k spoštovanju predpisov. Zavezanci imajo v inšpekcijskih postopkih vedno položaj pasivne stranke, saj se postopek zoper njih vodi po uradni dolžnosti, ne na njihovo željo oz. prijavo. Stranke sicer ne morejo izsiliti postopka, čeprav v praksi to skušajo doseči z anonimnimi prijavi. Poleg zavezancev pa imajo položaj stranke lahko tudi prijavitelji (status stranskega udeleženca). Praviloma prijavitelj ni stranka v postopku, vendar pa je sodna praksa razvila dopolnilno pravilo, da je pri-

<sup>2</sup> Člen 2 Zakona o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZSolI).

<sup>3</sup> Bizjak D., Zakon o inšpekcijskem nadzoru – Učno gradivo za udeležence priprav na strokovni izpit za inšpektorja, str. 8.

javitelj stranka le, če je s kršitvijo zavezanca neposredno prizadet. Prijavitelj, ki nima statusa stranskega udeleženca, pa ima pravico, da ga inšpektor pisno seznaní o ukrepih oz. ugotovitvah nadzora.

Inšpekcijski nadzor se pogosto in vse bolj izvaja tudi v šolstvu. Pri tem ne gre zgolj za Inšpektorat za šolstvo, ki predstavlja temeljno in najpomembnejšo obliko nadzora v šolah, temveč tudi za zelo pomembne druge inšpekcijske nadzore – predvsem s strani upravne inšpekcije, gradbene inšpekcije, inšpektorata za delo, zdravstvenega inšpektorata ter davčne inšpekcije.

Inšpektorati in inšpekcijske službe, ki delujejo na področju Republike Slovenije, so:<sup>4</sup>

1. Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS (APEK),
2. Carinska uprava RS (CURS) – Ministrstvo za finance,
3. Davčna uprava RS (DURS) – Ministrstvo za finance,
4. Informacijski pooblaščenec – Inšpekcija za varovanje osebnih podatkov,
5. Inšpekcija za kemikalije (IRSK) – Ministrstvo za zdravje,
6. Inšpekcija za sevalno in jedrsko varnost, Uprava RS za jedrsko varnost (URSV) – Ministrstvo za okolje in prostor,
7. Inšpektorat RS za delo (IRSD) – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
8. Inšpektorat RS za elektronske komunikacije, elektronsko podpisovanje in pošto (IRSEKEPP) – Ministrstvo za gospodarstvo,
9. Inšpektorat RS za energetiko in rudarstvo (IRSER) – Ministrstvo za gospodarstvo,
10. Inšpektorat RS za javno upravo (IJU) – Ministrstvo za javno upravo,
11. Inšpektorat RS za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano (IRSKGH) – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, v okviru katerega delujejo:
  - Fitosanitarna inšpekcija (IRSKGH-Fito),
  - Gozdarska inšpekcija (IRSKGH-Gozd);
  - Inšpekcija za kakovost kmetijskih pridelkov in živil (IRSKGH-KmPrid),
  - Inšpekcija za kontrolo krme (IRSKGH-Kmet),
  - Kmetijska inšpekcija (IRSKGH-Kmet),
  - Lovska in ribiška inšpekcija (IRSKGH-LoRi),
  - Vinarska inšpekcija (IRSKGH-Vin),
12. Inšpektorat RS za kulturo in medije (IRSKM) – Ministrstvo za kulturo,
13. Inšpektorat RS za notranje zadeve (MNZ) – Ministrstvo za notranje zadeve,
14. Inšpektorat RS za obrambo (IRSO) – Ministrstvo za obrambo,

<sup>4</sup> <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/inspektorji> (30. 10. 2009).

15. Inšpektorat RS za okolje in prostor (IRSOP) – Ministrstvo za okolje in prostor,
16. Inšpektorat RS za šolstvo in šport (IRSŠŠ) – Ministrstvo za šolstvo in šport,
17. Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (IRSVNDN) – Ministrstvo za obrambo,
18. Javna agencija RS za zdravila in medicinske pripomočke,
19. Letalska inšpekcija – Ministrstvo za promet,
20. Prometni inšpektorat RS – Ministrstvo za promet,
21. Tržni inšpektorat RS (TIRS) – Ministrstvo za gospodarstvo,
22. Uprava RS za varstvo pred sevanji (URSVS) – Ministrstvo za zdravje,
23. Urad RS za meroslovje (MIRS) – Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,
24. Urad RS za nadzor prirejanja iger na srečo – Ministrstvo za finance,
25. Urad za nadzor proračuna, proračunska inšpekcija (UNP-SPI) – Ministrstvo za finance,
26. Veterinarska uprava RS (VURS) – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
27. Zdravstveni inšpektorat RS (ZIRS) – Ministrstvo za zdravje.

### 3. Vloga šolske inšpekcije in njene pristojnosti

Šolska inšpekcija obsega nadzor nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov, ki urejajo organizacijo, namensko porabo javnih sredstev 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.

Nadzor na področju šolstva opravlja Inšpektorat RS za šolstvo in šport, in sicer z namenom, da se zagotovi spoštovanje zakonitosti in s tem zaščita pravic predšolskih otrok, učencev, vajencev, dijakov, študentov in udeležencev izobraževanja odraslih ter strokovnih delavcev.<sup>5</sup> Inšpektorat opravlja inšpekcijsko nadzorstvo v skladu z Zakonom o šolski inšpekciji (v nadaljevanju ZSolI), pri čemer se glede tistih vprašanj, ki niso urejena z ZSolI, uporablja Zakon o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN).

Nadzor v vzgojno-izobraževalnih zavodih 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,

<sup>5</sup> Zakon o inšpekcijskem nadzoru, 1. člen.

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.<sup>6</sup>

Nadzor se izvaja tudi v zasebnih vrtcih in šolah, ki izvajajo javno veljavne programe, nanaša pa se na organizacijo, financiranje in izvajanje javno veljavnih programov.

Ne glede na prej navedeno vrsto zadev, ki jih obravnava šolska inšpekcija na svojem področju (resorju), pa obstajata dve izjemi, ko lahko inšpektor za šolstvo pri opravljanju svojih nalog »preseže« svojo stvarno pristojnost, in sicer:

- V primeru, da 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

<sup>6</sup> Zakon o inšpekcijskem nadzoru, 12. člen.

inšpekciji.<sup>7</sup> Gre za primere, ko bi lahko zaradi odlašanja nastale posledice za javni interes (življenje in zdravje ljudi, živali, okolje, premoženje). Gotovo bi lahko našli tudi pravno podlago za izdajo začasne odločbe (če bi utegnile nastati škodljive posledice za javni interes), ki velja do ukrepa pristojne inšpekcije.

- V primeru, ko zaradi medsebojne koordinacije dela in doseganja večje učinkovitosti Inšpekcijski svet usklajuje skupno izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora različnih inšpekcij. Inšpekcijski svet lahko kot medresorsko vladno posvetovalno telo organizira tudi t. i. »skupne oziroma usklajene akcije« več inšpekcij zoper istega kršitelja.

Šolska inšpekcija opravlja nadzor kot redni, izredni in ponovni nadzor. Redni nadzor se izvaja na podlagi letnega programa dela inšpektorata in se v vrtcih in šolah opravlja praviloma vsako peto leto. V ponovnem nadzoru se preverja izpopolnjevanje naročil in odločb šolske inšpekcije, izvede pa se praviloma po preteku roka, določenega za odpravo kršitev ter izvršitev naloženih ukrepov in nalog, še zlasti tedaj, ko obstoja dvom, ali je stranka poskrbela za odpravo nezakovitosti oziroma nepravilnosti. 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 v šoli.<sup>8</sup> ZsolI omejuje krog pobudnikov kot prijaviteljev uvedbe inšpekcijskega nadzora, saj namreč ne predvideva, da se izredni nadzor lahko opravi na podlagi pobude drugega državnega organa, otrokovega zagovornika, varuha oziroma drugega pobudnika, prav tako ne ureja anonimnih pobud. Na področju inšpekcijskega nadzora varstveno-vzgojnih in vzgojno-izobraževalnih zavodov je namreč veliko pobud anonimnih, saj se pobudniki ne želijo ali pa celo ne upajo izpostaviti s svojim imenom, in to kljub temu, da je inšpektor po uradni dolžnosti dolžan varovati tajnost vira prijave. Navedeno zagato rešuje ZIN v 24. členu, ki določa, da mora inšpektor – ne glede na določbe zakona o splošnem upravnem postopku – obravnavati tudi anonimne prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti, razen če iz okoliščin izhaja sum, da je prijava neresna oziroma lažna.

O opravljenem nadzoru inšpektor napiše zapisnik, ukrepa pa praviloma z odločbo, s katero bodisi nekaj prepoveduje, razveljavlja ali odreja. V inšpektorjevi pristojnosti so tudi predlogi in poročila.

Inšpekcijski postopek se praviloma zaključi s sklepom o ustavitvi postopka, in sicer v primeru, če inšpektor ne ugotovi kršitev. Če pa jih ugotovi, inšpektor izreče ukrepe, ki jih lahko razdelimo na:

- preventivne ukrepe (npr. opozorilo, ki ga inšpektor izreče zavezancu, kadar gre za manjše kršitve);

<sup>7</sup> Prav tam, tretji odstavek 32. člena.

<sup>8</sup> ZsolI, tretji odstavek 11. člena.

- redne ukrepe (jih je več vrst in se lahko odredjajo kumulativno – npr. ureditvena upravna odločba, s katero inšpektor zavezancu naloži, naj odpravi nepravilnost, vodenje hitrega prekrškovnega postopka itd.);
- posebne ukrepe (začasen odvzem predmetov, prepoved opravljanja dejavnosti, zapečatenje prostorov itd.);
- ukrepe za varstvo pravic tretjih oseb (npr. seznanitev tretjih oseb z ugotovitvami nadzora, izrečenimi ukrepi in drugimi podatki, potrebnimi za uveljavljanje pravic prizadetih oseb).

Inšpektor za šolstvo ima za odpravljanje kršitev zakona, drugih predpisov ali splošnih aktov na voljo vrsto ukrepov, in sicer lahko:<sup>9</sup>

- razveljavi oceno in odredi ponovno ocenjevanje, če pri nadzoru ugotovi kršitev zakonov, drugih predpisov in aktov, ki določajo preverjanje in ocenjevanje znanja,
- prepove izvajanje vzgojno-izobraževalne vsebine, ki ni sestavina predpisanega kurikula,
- prepove izvajanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti, če je v nasprotju s pravili in dognanji stroke,
- prepove vrtcu oziroma šoli uporabo nepotrjenih učbenikov,
- prepove zbiranje in porabo prispevkov staršev oziroma študentov višjih strokovnih šol za namene, ki niso v skladu z zakonom, drugimi predpisi ali splošnimi akti,
- odredi vrtcu oziroma šoli vrnitev nezakonito zbranih prispevkov staršev,
- predlaga ravnatelju uvedbo disciplinskega postopka zoper delavca,
- predlaga ravnatelju uvedbo postopka za prenehanje pogodbe o zaposlitvi,
- predlaga ravnatelju razrešitev pomočnika ravnatelja, vodje enote oziroma podružnice,
- predlaga svetu vrtca oziroma šole razrešitev ravnatelja oziroma direktorja, če ne izvaja nalog, ki so predvidene z zakoni, drugimi predpisi ali splošnimi akti,
- predlaga svetu vrtca oziroma šole razrešitev ravnatelja oziroma direktorja, če ne uresniči odločb inšpektorja v odrejenih rokih,
- predlaga pristojnemu organu razveljavitev aktov organov vrtca oziroma šole, ki so v nasprotju z zakoni, drugimi predpisi ali splošnimi akti,
- predlaga pristojnemu ministrstvu izbris vrtca oziroma šole iz razvida izvajalcev javno veljavnih programov,
- seznaniti ustanovitelja z ugotovljenimi kršitvami in s potrebnimi ukrepi za njihovo odpravo,
- uvede postopek zaradi prekrška,
- predlaga druge ukrepe in opravi dejanja, za katera je pooblaščen z zakonom, drugim predpisom ali splošnim aktom,
- odstopi zadevo pristojnemu organu,
- prijavi kaznivo dejanje.

<sup>9</sup> ZSolI, 14.a, 14.b, 15. in 16. člen.

## 4. Najpogoste ugotovljene kršitve Inšpektorata RS za šolstvo in šport v letu 2008

Iz Letnega poročila Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport za leto 2008 med drugim izhajajo nekatere najpogostejše pomanjkljivosti in nepravilnosti, ki so se pokazale pri opravljenih inšpekcijskih nadzorih v vrtcih in šolah.

Inšpektorji so v inšpekcijskih postopkih rednega nadzorstva odkrili 289 kršitev, v postopkih preverjanja očitanih kršitev v izrednih nadzorih pa 151, kar je skupaj 440. Poleg tega je bilo na izrednih nadzorih ugotovljenih še 133 novih kršitev, ki niso bile nakazane v pobudah, a so bile ugotovljene pri nadzoru. Skupaj je bilo torej leta 2008 ugotovljenih 573 kršitev, kar je 89 kršitev ali 18 odstotkov več kot leta 2007.<sup>10</sup>

Največ pobud, pa tudi ugotovljenih kršitev v izrednih inšpekcijskih nadzorih, je povezanih z uresničevanjem pravic in dolžnosti otrok ter udeležencev izobraževanja (ocenjevanje, vzgojno ukrepanje, nasilno ravnanje, zagotavljanje varnosti itd.). V letu 2008 je bilo na vseh nadzorih skupaj ugotovljenih 192 kršitev pravic otrok in udeležencev izobraževanja. Največ kršitev je bilo ugotovljenih pri ocenjevanju znanja, in sicer v 60 primerih ali v 31-odstotnem deležu, sledi vzgojno ukrepanje s 30 potrjenimi kršitvami ali v 16 odstotnem deležu, varnost je bila kršena v 24 primerih in dopuščanje nasilnega ravnanja je bilo ugotovljeno v 9 primerih oziroma v petih odstotkih. Osem odstotkov kršitev je bilo ugotovljenih pri izvajanju kurikula, obremenitvah udeležencev in onemogočanju predvidenih oblik organiziranja.<sup>11</sup>

Veliko je ugotovljenih kršitev tudi na področju izpolnjevanja pogojev (statusnih, kadrovskih in materialnih) za opravljanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti (npr. posamezni strokovni delavci ne izpolnjujejo pogojev za delo, ker nimajo predpisane izobrazbe, opravljenega strokovnega izpita, pedagoško-andragoške izobrazbe; zavodi nimajo ažurnih vpisov statusnih sprememb v sodni register itd).

Pogoste so tudi kršitve<sup>12</sup>:

- *pri izpolnjevanju standardov in normativov* (npr. v vrtcu je bilo več oddelkov in skupin oblikovanih v nasprotju s standardi in normativi: vrtci niso pridobili soglasja ustanovitelja za povečanje števila otrok v oddelkih; ni bila zagotovljena sočasna prisotnost dveh strokovnih delavcev v oddelku in v predpisanem obsegu; vrtec ne izpolnjuje pogojev, ki jih določajo minimalni tehnični pogoji za prostor in opremo; v osnovnih šolah oddelki podaljšanegega

<sup>10</sup> Letno poročilo Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport za leto 2008, str. 22

<sup>11</sup> Prav tam, str. 23.

<sup>12</sup> Prav tam, str. 30–35.

bivanja ter skupine jutranjega varstva niso bili oblikovani skladno z normativi oziroma soglasjem MŠŠ za povečano število učencev v oddelku oziroma v skupini);

- *pri organizaciji vzgojno-izobraževalnega dela* (npr. strokovni aktivni ne delujejo skladno s 64. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja; svet staršev se ne sestaja, ker ni bil konstituiran; šola ni sprejela hišnega reda; šola je dejavnost šole v naravi izvajala v času počitnic in v času pouka prostih dni; šola ima v maturitetni tečaj vpisanih večje število dijakov, kot dopuščajo normativi, in tudi ni pridobila soglasja);
- *pri uresničevanju pravic in obveznosti strokovnih delavcev* (npr. neustrezna in nepedagoška komunikacija nekaterih učiteljev z dijaki oziroma učenci (neprimerno naslavljanje, žalitve, kričanje); nekateri strokovni delavci v šolah niso naredili letne priprave na vzgojno-izobraževalno delo; učitelji se na delo ne pripravljajo vsak dan in ne izpolnjujejo uradne dokumentacije skladno z navodili; nekateri razredniki ne analizirajo učno-vzgojne problematike oddelka in ne sodelujejo s starši pri reševanju težav posameznega učenca);
- *pri vodenju dokumentacije in izdajanje javnih listin* (npr. osebne mape otrok s posebnimi potrebami niso vodene; v vrtcu ne vodijo evidence vpisanih in vključenih otrok; učitelji ne vodijo predpisane dokumentacije o nivojskem pouku; pomanjkljivo je vodena dokumentacija o postopkih vzgojnega ukrepanja in dodeljevanju statusa športnika ali kulturnika; pomanjkljivo so vodeni dnevniki in redovalnice, kronika in matične knjige);
- *pri določanju prispevkov staršev in njihovi namenski porabi* (npr. pogodba o nudenju prehrane učencem ni korektna; šola pobira prispevek staršev za izvajanje podaljšanega bivanja v nasprotju s predpisi; dijaški dom nezakonito pobira prispevke od staršev za čiščenje strehe, sporen najem koles in nepravilno obračunavanje oskrbnin; ugotovljeno je bilo neupravičeno zaračunavanje stroškov materiala za pouk in za uporabo garderobnih omarič);
- *pri opravljanju nalog ravnatelja* (npr. ravnatelj ne načrtuje in ne spremlja strokovnega dela učiteljev in svetovalne službe; ravnatelj je v maturitetno komisijo imenoval učitelja brez ustrezne izobrazbe; ravnatelj ni izvedel postopka za reševanje ugovora; LDN zavoda ni pravočasno pripravljen in ni obravnavan ter sprejet po predpisanem postopku itd);
- *v postopku imenovanja in razrešitve ravnatelja* (npr. neupoštevanje določil akta o ustanovitvi; neustrezna vsebina razpisa v nasprotju s predpisi; neupoštevanje mnenja MŠŠ; svet zavoda ni bil pravilno konstituiran ali ni deloval v polni sestavi; mnenje sveta staršev in mnenje ustanovitelja ni bilo obrazloženo, dijaška skupnost ni podala mnenja itd.).

## 5. Nekaj primerov iz prakse

Namen navajanja zgolj nekaj primerov iz prakse šolske inšpekcije seveda ni in ne more biti, da bi se bralec seznanil z vso raznolikostjo šolske zakonodaje in s prav vsemi do sedaj ugotovljenimi kršitvami ter s problematiko inšpekcijskih nadzorov; gre le za skromen poskus, ki naj

bralca napelje k razmisleku o približni predstavi o tem, kako naj ukrepa inšpektor, ko rešuje primere domnevnih nepravilnosti in kršitev šolske zakonodaje. Izbor primerov je povsem naključen in zagotovo tudi pomanjkljiv, večinoma pa se skuša avtor omejiti na najosnovnejše informacije.

### **1. primer: *Uporaba predpisanih učbenikov***

Šola ne uporablja učbenikov, ki jih je potrdil pristojni strokovni svet, temveč je naredila svoj izbor in namesto učbenikov uporablja tudi mesečni revijalni tisk, ki ga morajo kupiti zakoniti zastopniki učencev, kar je kršitev 21. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-UPB5, Uradni list RS, št. 16/2007, 36/2008, 58/2009, 64/2009, 65/2009 – v nadaljevanju ZOFVI) ki določa, da se v šolah, ki izvajajo javno veljavne programe, uporabljajo le učbeniki, ki jih potrdi pristojni strokovni svet. Po določbi 2. člena Pravilnika o potrjevanju učbenikov (Uradni list RS, št. 55/2006) je učbenik osnovno učno gradivo za doseganje vzgojno-izobraževalnih ciljev in standardov znanja, opredeljenih v učnem načrtu oziroma katalogu znanja, ki z didaktično – metodično organizacijo vsebin in prirejeno likovno ter grafično opremo podpira poučevanje in učenje. Vsebina in struktura učbenika omogočata samostojno učenje udeležencev izobraževanja in pridobivanje različnih ravni in vrst znanja. Inšpektor glede na določbo 4. točke 14.a člena Zakona o šolski inšpekciji prepove vrtcu oziroma šoli uporabo nepotrjenih učbenikov.

### **2. primer: *Varnost na notranjih in zunanjih površinah vrtca***

Pri ogledu prostorov vrtca je bilo ugotovljeno, da tehnični pogoji (vrata v igralnicah, na ograji vrtca, na vhodnih vratih v vrtec) ne ustrezajo 11. in 48. členu Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca (Uradni list RS, št. 73/2000, 75/2005, 33/2008, 123/2008), zaradi česar inšpektor na podlagi 33. člena ZIN izreče opozorilo za odpravo ugotovljenih kršitev in na podlagi 9. točke 14.b člena Zakona o šolski inšpekciji poda predlog ustanoviteljici vrtca, da se takoj loti zagotavljanja varnih pogojev za izvedbo vzgojno-izobraževalnega dela v vrtcu.

### **3. primer: *Izobraževanje učencev s posebnimi potrebami***

V primeru izobraževanja učencev s posebnimi potrebami, ki so z odločbo Zavoda RS za šolstvo usmerjeni v izobraževalni program s prilagojenim izvajanjem z dodatno strokovno pomočjo, šola ne zagotavlja izvedbe vsebin individualiziranih programov, ne zagotavlja zahtevane predpisane izobrazbe strokovnih delavcev, ki izvajajo dodatno strokovno pomoč, in ne izvaja dodatne strokovne pomoči v predpisanem obsegu, kar predstavlja kršitev 29. in 30. člena Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 3/2007). Na podlagi ugotovljenega se skladno z določbo 101. člena Zakona o osnovni šoli in Zakonom o prekrških (Uradni list RS, št. 3/2007, 17/2008) zoper pravno in odgovorno osebo uvede postopek o prekršku, stranki pa se odredi odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

#### **4. primer: Zbiranje prispevkov staršev**

Šola določi prispevke za plačilo uporabe garderobnih omaric ter za stroške fotokopiranja učnega gradiva, ki se uporablja pri pouku. Ugotovljeno predstavlja kršitev 81. člena ZOFVI, ki določa, da se šoli iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo sredstva za kritje materialnih stroškov v skladu z normativi in standardi za izvedbo osnovnošolskega izobraževanja, kamor je zajeta tudi nabava potrošnega materiala za pripravo in izvedbo pouka. Predstavlja pa tudi kršitev 83. člena ZOFVI, ki določa vrste prispevkov staršev. Inšpektor na podlagi 14. a člena ZSolI šoli odredi vrnitev nezakonito zbranih prispevkov staršev.

#### **5. primer: Domnevno ločevanje otrok v vrtcu oziroma oblikovanje vrtčevskih oddelkov po nacionalnosti otrok**

V vrtcu naj bi razvrščali otroke v skupine (oddelke) glede na njihovo nacionalno pripadnost. Opravljen izredni inšpekcijski nadzor navedb ni potrdil. Vrtci glede na določbo 44. člena Zakona o vrtcih (Uradni list RS, št. 100/05, 25/08 – v nadaljevanju Zvrt) in v povezavi s 5. členom Pravilnika o zbiranju in varstvu osebnih podatkov na področju predšolske vzgoje (Uradni list RS, št. 80/2004) podatka o nacionalnosti otrok in njihovih zakonitih zastopnikov sploh ne morejo zbirati, ker Evidenca vpisanih in vključenih otrok ne predvideva zbiranja podatka o nacionalni pripadnosti otroka, kot tudi ne o nacionalni pripadnosti otrokovih zakonitih zastopnikov. Ta podatek, ki v vrtcu ne obstaja, in ki se nanaša na otroke oziroma njihove starše, bi se lahko skladno z 8. členom Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP–UPB 1, Uradni list RS, št. 94/2007) obdeloval le, če bi tako določal zakon (ZVrt ali drug predpis) oziroma če bi v obdelavo osebnih podatkov o nacionalnosti osebno privolili starši otrok. Vrtec takšnih privolitev staršev ni nikoli zbiral niti ni staršev otrok spraševal o njihovem nacionalnem poreklu.

#### **6. primer: Sprejem otrok v vrtec**

Sprejem otrok v vrtec je potekal na podlagi Pravilnika o sprejemu otrok v vrtece, ki ni bil sprejel v skladu z 20. členom Zakona o vrtcih, prav tako pa pravilnik ni bil objavljen v uradnem glasilu, kot določa 66. člen Zakona o lokalni samoupravi. Prav tako naj bi bil Pravilnik o sprejemu otrok v vrtec v nasprotju z Zakonom o uresničevanju načela enakega obravnavanja, saj pravilnik med drugim določa, da imajo pri sprejemu v vrtec prednost starejši otroci, zaradi česar so mlajši otroci postavljeni v diskriminatorni položaj. Ugotovljeno je bilo, da je Pravilnik o sprejemu otrok, ki je bil pravna podlaga za sprejem otrok v vrtec, sprejel nepristojen organ, in sicer svet vrtca po predhodnem soglasju občine ustanoviteljice, namesto da bi omenjeni pravilnik, kot to določa tretji odstavek 20. člena ZVrt, sprejela občina ustanoviteljica. Akt, s katerim občina sprejme kriterije za sprejem v vrtec, pa je predpis občine, ki mora biti objavljen v uradnem glasilu občine, kot to določa 66. člen Zakona o lokalni samoupravi. Odrejena je odprava nezakonitega stanja in sprejem pravilnika po postopku, kot določa veljavna zakonodaja. Nekaterim staršem so bile že izdane odločbe na podlagi spornega pravilnika, prav

tako pa tudi odločbe o zavrnitvi sprejema otrok v vrtec. Posamezni starši so zoper odločbe o zavrnitvi vložili tožbe na Upravnem sodišču, ki bo odločalo o nastalem pravnem položaju, saj je za odločanje o razveljavitvi oziroma odpravi upravnih aktov pristojno Upravno sodišče. Po mnenju Varuhinje človekovih pravic pa v danem primeru, ko imajo pri vpisu v vrtec prednost starejši otroci, ne gre za takšno razlikovanje, da bi ga lahko ocenili kot diskriminacijo. Ta ukrep namreč skuša zagotoviti prednost tistim otrokom, ki so zaradi svoje starosti bližje začetku vključevanja v obvezni osnovnošolski izobraževalni model. Gre za razumen ukrep, namenjen predvsem izobraževalni politiki, ki skuša zagotoviti večjo pripravljenost otrok na učinkovito vključitev v izobraževanje ob socializaciji z vrstniki. Mlajši otroci teh potreb še nimajo tako izraženih, pač pa bi njihovi starši potrebovali več podpore pri varstvu otroka, da bi lahko uskladili družinsko življenje z delovnimi obveznostmi.

### **7. primer: Izobešanje zastave RS v šoli**

Na območju šole ni izobešena zastava Republike Slovenije, kar pa je v nasprotju s 6. alineo 2. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, ki določa, da imajo vzgojno-izobraževalni zavodi stalno izobešeno zastavo Republike Slovenije, in tudi v nasprotju z Uredbo o izobešanju zastave Republike Slovenije v osnovnih in srednjih šolah (Uradni list RS, št. 47/2008) ter Zakonom o grbu, zastavi in himni Republike Slovenije ter o slovenski narodni zastavi (Uradni list RS, št. 67/1994). Z opisanim ravnanjem sta pravna in odgovorna oseba storili prekršek, saj Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja v tretjem odstavku 136.a člena (globe za prekrške) določa, da se z globo 1.000 evrov kaznuje za prekršek pravna oseba, če vzgojno-izobraževalni zavod ne izobesi zastave na predpisan način, z globo 500 evrov pa se kaznuje tudi odgovorna oseba pravne osebe, ki stori navedeni prekršek.

### **8. primer: Postopek imenovanja ravnatelja**

V postopku imenovanja ravnatelja šole je bilo storjenih več nepravilnosti. V postopek imenovanja ravnatelja se je vmešala zakonska partnerica kandidata za ravnatelja, ki je kot učiteljica zaposlena na šoli in ki v postopku ne sodeluje, a je kljub temu klicala dijakinjo – predsednico skupnosti dijakov, – in od nje zahtevala prihod v šolo in novo mnenje o kandidatih, čeprav je bilo prvotno mnenje o kandidatih za ravnatelja s strani dijaške skupnosti že izdelano. Ugotovljene so še druge napake, nepravilnosti in malomarnosti posameznih strokovnih delavcev šole, posledično so bile kršene pravice predstavnikov dijakov v skupnosti dijakov, ki so podajali mnenje o kandidatih za ravnatelja šole. Ravnatelju šole se kot varuhu dijakovih pravic odredi, da mora zagotoviti, da strokovni delavci šole ne bodo več zunaj časa pouka in v prostem času dijakov zaradi uveljavljanja svojih osebnih interesov ali interesov ravnatelja šole nedopustno posegali v pravico dijakov do zasebnosti. Na podlagi 1. točke 14.b člena ZSolI se ravnatelju šole zaradi neopravljanja delovnih obveznosti iz 119. člena ZOFVI in zaradi kršitve 8. in 10. alinee prvega odstavka 2. člena Pravilnika o šolskem redu v srednjih

šolah (Uradni list RS, št. 43/2007), po kateri imajo dijaki pravico do varnega in vzpodbudnega delovnega okolja in pravico, da se nad njimi ne vrši neopravičen in neutemeljen psihični pritisk, poda predlog za uvedbo dveh disciplinskih postopkov zoper delavko šole. Zaradi napak v postopku imenovanja ravnatelja svet zavoda na predlog inšpektorja sprejme odločitev, da se že uveden postopek imenovanja ravnatelja/-ice zaključi oziroma ustavi in se postopek javnega razpisa za delovno mesto ravnatelja ponovi.

#### **9. primer: *Zaradi prostorske stiske poteka javno-veljavni program osnovne šole v prostorih župnišča***

En oddelek podružnične šole izvaja pouk v prostorih krajevnega župnišča. Ob ogledu prostorov in z zbiranjem obvestil se ugotovi, da so učenci, ki obiskujejo pouk javno veljavnega programa OŠ, pri pouku izpostavljeni verskim simbolom. Glede na to, da 72. člen ZOFVI (avtonomija šolskega prostora) predvideva, da se konfesionalna dejavnost izjemoma lahko opravlja v javnem vrtcu oziroma v šoli (ne pa tudi obratno, da šola izvaja javno veljavni program v stavbi verske skupnosti, ki je tudi označena (opremljena) z verskimi simboli), se je pojavilo več vprašanj, ki presegajo pristojnosti šolske inšpekcije. Ministrstvo za šolstvo in šport nima pravne podlage za izdajo soglasja za izvajanje pouka izven šolskih prostorov, tudi ne za primere, ko se izvaja pouk osnovne šole v veroučni učilnici župnišča. Na podlagi 82. člena ZOFVI je lokalna skupnost tista, ki je med drugim zadolžena za zagotavljanje sredstev za plačilo stroškov za uporabo prostora in opreme za osnovne šole, za investicije in za investicijsko vzdrževanje nepremičnin in opreme. V pristojnosti lokalne skupnosti je tudi odločitev, na katerih lokacijah bo potekal pouk, če se ta ne izvaja zgolj v šolskih prostorih. Ustava Republike Slovenije (URS, Uradni list RS, št. 33I/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04 in 68/06) ureja odnose med državo in cerkvijo in pri tem izhaja iz načela laičnosti države. Ustava v 7. členu določa, da so država in verske skupnosti ločene. V postopku za oceno ustavnosti je o avtonomiji šolskega prostora (72. člen ZOFVI) odločalo tudi Ustavno sodišče (Odločba št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001). V prostoru, kjer poteka pouk in druge oblike vzgojno-izobraževalne dejavnosti javne osnovne šole, ne smejo biti izobešeni ali postavljeni verski simboli oziroma oblička katerekoli veroizpovedi.

#### **10. primer: *Sodelovanje učencev osnovne šole pri organiziranem protestu ravnateljice šole zoper zazidalni načrt občine***

Šola oziroma ravnateljica šole organizira protestni shod, ki nima neposredne zveze z vzgojno-izobraževalnim procesom, saj je organiziran za podporo sprejetju predlaganega zazidalnega načrta občine. Na shodu, ki je potekal na šolskem vrtu, ki je del šolskega prostora, so bili otroci s strani novinarjev tudi fotografirani, fotografije pa so bile tudi objavljene v medijih.

Ravnateljica meni, da predlagani zazidalni načrti občine pomeni preživetje šole kot samostojnega zavoda, saj število učencev vztrajno pada, zato je nujno potrebno mladim družinam

ponuditi možnost, da zgradijo hiše v tem kraju. Ker je bil dan protestnega shoda tudi zadnji dan za vložitev pripomb na prostorski plan, je ravnateljica zaradi zagotovitve večjega števila udeležencev shoda prestavila termin roditeljskega sestanka z namenom, da bi bili starši seznanjeni z vsebino in namenom shoda. Protestni shod je bil načrtovan na dan roditeljskega sestanka tudi zato, da bi se starši protestno sprehodili mimo hiš stanovalcev ob šoli, ki zahtevajo, da se zazidljivo zemljišče spremeni v kmetijsko zemljišče. Na samem shodu so peticijo podpisovali tudi otroci, učenci šole, vendar kasneje ravnateljica podpisov otrok ni upoštevala. V podporo sprejetju razgrnjenega prostorskega plana občine ravnateljica po shodu tudi predlaga zbiranje podpisov peticije na Svetu staršev in na Svetu šole.

Odpira se vprašanje, ali šola, ki sicer mora spodbujati učence k oblikovanju lastnih stališč, s tem ravnanjem ni nedopustno posegla v indoktrinacijo učencev z ustvarjanjem nekega mnenja o zadevi, ki ni neposredno povezana z vzgojno-izobraževalnim delom. Vprašanje je tudi, ali je takšno zbiranje in združevanje, v katerega vodstvo šole vključilo tudi učence, vzgojno upravičeno, navsezadnje pa tudi, ali je bila udeležba učencev »prostovoljna« ter ali so starši mladoletnih učencev pred shodom privolili v to obliko združevanja. Vprašanje je, ali je udeležba učencev na protestu potekala v času pouka ali po pouku. Sklepiti je, da vodstvo šole na shodu ni zagotovilo enakopravnosti med različnimi prepričanji ter je kršilo zapoved nevtralnosti šolskega prostora s tem, ko je napeljevalo učence k udeležbi na demonstrativnem shodu v podporo občinskemu zazidalnemu načrtu.

## 6. Sklep

Država sprejema obvezujoče predpise in mora kot suvereni subjekt oblasti poskrbeti tudi za njihovo dosledno izvajanje. Nikomur ne služijo predpisi, ki so zgolj na papirju, njihov učinek pa ni viden v praksi. Inšpekcijski nadzor kot ena ključnih funkcij javne uprave zagotavlja nadzor nad izvrševanjem predpisov ter nudi tudi povratne informacije upravi. V našem primeru predvsem Ministrstvu za šolstvo in šport, da se seznanijo z učinki sprejetih predpisov ter oblikuje ustrezne spremembe in ukrepe. Nadzorno funkcijo kot del izvršilnih nalog z delovnega področja šolskega ministrstva pa izvaja Inšpektorat RS za šolstvo in šport kot državna inšpekcijska služba in organ v sestavi navedenega ministrstva.

Nadzor na področju šolstva je potreben predvsem zato, da se zagotovi spoštovanje zakonitosti in s tem zaščita pravic predšolskih otrok, učencev, vajencev, dijakov, študentov in udeležencev izobraževanja odraslih ter strokovnih delavcev.

## Literatura

- Androjna, V. in Kerševan, E. (2006). Upravno procesno pravo. Zbirka Pravna obzorja (31), GV Založba.
- Bizjak, D (2009): Zakon o inšpekcijskem nadzoru – Učno gradivo za udeležence priprav na strokovni izpit za inšpektorja. Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre, Sektor za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev.
- Bizjak, D. (2008): Organiziranost državnih inšpekcijskih služb, Pravna praksa, št. 23/2008, str. 13.
- Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport (april 2009): Letno poročilo Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport za leto 2008. Ljubljana: Inšpektorat RS za šolstvo in šport.
- Vladno gradivo Ministrstva za javno upravo »Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekcijskem nadzoru – redni postopek – predlog za obravnavo«, št. 007-662/2006/74 z dne 28. 12. 2006.

## Pravni predpisi

- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN-UPB1), Uradni list RS, št. 43/2007.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2), Uradni list RS, št. 24/2006, 105/2006, 126/2007 in 65/2008).
- Zakon o šolski inšpekciji (ZSoII-UPB1), Uradni list RS, št. 114/2005.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-UPB5), Uradni list RS, št. 16/2007, 36/2008, 58/2009, 64/2009, 65/2009.
- Zakon o vrtcih (Zvrt), Uradni list RS, št. 100/2005, 25/2008).
- Zakon o osnovni šoli (ZOsn-UPB3), Uradni list RS, št. 81/2006, 102/2007.
- Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami ((ZUOPP-UPB1), Uradni list RS, št. 3/2007.
- Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-UPB 1), Uradni list RS, št. 94/200.
- Zakon o prekrških (ZP-1-UPB4), Uradni list RS, št. 3/2007, 17/2008.
- Poslovník inšpekcijskega sveta.

## Sodna odločba

- Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01).