Datum: 22. 4. 2021

**Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku in Uredbe o upravnem poslovanju na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport**

UI je v letu 2020 izvedla sistemski nadzor nad poslovanjem Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in sicer glede izvajanja upravnih postopkov in UUP. V okviru tega nadzora so bile obravnavane tudi prejete pobude, v katerih so pobudniki očitali različne kršitve ZUP in UUP.

Inšpekcijski nadzor je bil najprej izveden na Direktoratu za šport, kjer naj bi šlo za hude kršitev določb ZUP (nepravilnosti glede izpolnjevanja pogojev uradnih oseb za vodenje postopkov in odločanje (kršitve določb 28. do 31. člena ZUP). Upravne postopke na bi vodile osebe (študentje), ki ne izpolnjujejo pogojev za vodenje postopkov in odločbe naj bi javni uslužbenec zgolj podpisoval in naj ne bi preverjal njihove vsebine in pravilnosti ter da naj bi upravne postopke vodila dva zaposlena javna uslužbenca, ki pa tudi naj ne bi imela opravljenega izpita iz ZUP.

V nadzoru je bilo ugotovljeno, da na področju vpisa v razvid poklicnih športnikov in razvida zasebnih športnih delavcev, dejansko vodi upravne postopke zaposlena javna uslužbenka ministrstva, ki nima izdanega pooblastila za vodenje posameznih dejanj pred izdajo odločb in tudi ne opravljenega izpita iz ZUP. Na področju vpisa v razvid strokovno izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu in na področju pridobitve statusa nevladne organizacije v javnem interesu je bilo ugotovljeno, da posamezna dejanja postopka (pregled vlog, poziv za dopolnitev vloge, skrbi za odpremo dokumentov in pripravljanje seznamov zadev za glavno pisarno) opravlja študent.

Zaradi ugotovljenih kršitev je UI ministru za izobraževanje, znanost in šport v skladu s svojimi pristojnostmi izdala delni zapisnik in v njem predlagala uvedbo disciplinskega postopka zoper uradne osebe MIZŠ, ki so odgovorne za nepravilnosti na Direktoratu za šport, in predlagala, da o odločitvi glede predloga za uvedbo disciplinskega postopka obvesti Inšpektorat za javni sektor do 28. 2. 2020. Minister je v odgovoru pojasnil, da so osebe, ki niso izpolnjevale pogojev za vodenje postopkov po ZUP, prenehale z vodenjem teh postopkov, zaposlene osebe, ki so vodile postopke, pa bodo v čim krajšem času napotili na usposabljanje in opravljanje izpita iz ZUP. Glede predloga za uvedbo disciplinskih postopkov pa je minister UI pojasnil, da je sprejel odločitev, da disciplinskih postopkov ne bo uvedel, ker je do nastale situacije prišlo zaradi objektivnih okoliščin in ne zaradi subjektivnih odgovornosti posameznikov.

UI je v nadaljevanju izdala zapisnik o ugotovljenih nepravilnosti, v katerem je ugotovila še naslednje nepravilnosti in ugotovitve:

* Postopek vložitve vlog po Zakonu o športu ni določen v področnem predpisu, temveč ga je MIZŠ predpisal (s svojimi navodili) iz praktičnih razlogov, da bi sebi in vlagateljem olajšal delo, skrajšal postopek in zmanjšal možnost napak. Ob tem je UI ugotovila, da v primeru, ko organ oblikuje navodila za postopek vložitve vloge, mora paziti, da ta niso v nasprotju s področnim predpisom oziroma z ZUP. Ob tem izpostavlja predvsem vsebine naslednjih navodil: a) da se ne obravnava vlog, poslanih po faksu ali na druge elektronske naslove (organ je dolžan obravnavati vsako vlogo, ki jo prejme, tudi odstopljene vloge, primerjaj peti odst. 65. člena ZUP); b) da se lahko vloga v pisni obliki izjemoma posreduje na naslov MIZŠ (na podlagi prvega odst. 65. člena ZUP je organ dolžan sprejeti vlogo v fizični obliki, ki se mu izroči, oziroma vzeti ustno sporočilo na zapisnik oziroma predpisan obrazec; c) da je treba vlogo posredovati kot celoto in ne v več delih (področni predpis ne izključuje možnosti dopolnitve nepopolne vloge, zato pride v poštev 67. člen ZUP). Če bi se organ ravnal po tako zapisanih navodilih oziroma bi postopek potekal po tako zapisanih navodilih, bi ob tem, da takšnih pravil ne vsebuje področni predpis, ki ima pravno naravo zakona, prišlo do kršitev pravil ZUP, ki se v takšnih situacijah uporablja subsidiarno (3. člen ZUP).
* Morebitna telefonska komunikacija lahko pripomore k hitrejši izdaji odločbe, zato načeloma ni videti ovir za njeno uporabo. Podobno velja za komuniciranje po navadni e-pošti, če je odziv stranke hiter. Vendar tovrstna komunikacija ne more nadomestiti pisnega pozivanja stranke po ZUP (če se ta v kratkem času ne odzove), saj mora organ spoštovati procesne roke za odločanje. Zato upravna inšpektorica organu priporoča, naj v bodoče upošteva te usmeritve. Prav tako organu priporoča, da telefonsko obveščanje oziroma telefonsko pozivanje strank zabeleži v uradnem zaznamku v smislu 2. odst. 74. člena ZUP zaradi transparentnega vodenja postopka.
* MIZŠ ob popravljanju pomot v odločbah ni ravnal skladno s 223. členom ZUP, saj o popravi pomote ni izdal sklepa, ampak je izdal »popravek odločbe«, s katerim je v izreku pravilno navedel ime poklicnega športnika in ponovno odločil kot v predhodno izdani odločbi. Odločbi vsebujeta tudi enako obrazložitev kot predhodno izdani odločbi. Organ kot pravno podlago za popravke odločb ne navaja 223. člena ZUP, ampak so popravki izdelani na tak način, da je organ ponovno odločil o isti stvari. Navedeno ni v skladu z načelom procesne zakonitosti (6. člen ZUP).
* MIZŠ je na podlagi vloge stranka za izbris iz registra poklicnih športnikov odločil tako, da je dejansko z odločbo izbrisal uradne podatke iz registra poklicnih športnikov. Stranka je v vlogi navedla, da je naknadno ugotovila, da ji ta vpis povzroča materialno škodo, ker pri drugem vpisu v poslovnem registru ne more več koristiti olajšave pri obveznih prispevkih za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zato je v vlogi organ prosila, da na AJPES posreduje zahtevek za izbris iz registra za obdobje 29. 12. 2003 – 30. 4. 2006, ker statusa poklicnega športnika in nikoli koristila. V obravnavanem primeru se je postavilo vprašanje, ali je sploh obstajala pravna podlaga, ki je organu dopuščala izbris iz registra za nazaj oziroma poseg v pravnomočni odločbi z dne 17. 12. 2003 in 13. 6. 2005. Z izbrisom za nazaj je organ dejansko odvzel pravne učinke odločbam, ki sta pridobili značaj materialne pravnomočnosti. UI je ugotovila, da v teoriji upravnega procesnega prava ni sporno, da je mogoče dejstva, ki vplivajo na določeno pravno razmerje in so nastala po izdaji pravnomočne odločbe, uveljavljati v novem postopku. Tako ni sporno, da lahko stranka doseže vpis v register poklicnih športnikov, če za to izpolnjuje pogoje in nato tudi izbris iz registra, če se v času veljavnosti odločbe spremenijo dejstva, na podlagi katerih je bila odločba izdana (npr. članstvo v športni zvezi, izguba statusa aktivnega športnika). Vendar pri izdaji odločbe z dne 5. 2. 2018 ni šlo za primerljiv primer spremenjenega dejanskega stanja. Za odločitev, ki je pomenila poseg v pravnomočni odločbi, bi moral organ izkazati pravno podlago. Ker tega ni storil, je podana kršitev načela procesne zakonitosti iz 6. člena ZUP.
* UI je ugotovila različno prakso MIZŠ v zadevah, v katerih je organ odločal, ali je vlagatelj ustrezno usposobljen in izpolnjuje pogoje za opravljanje strokovnega dela v športu oziroma ali izpolnjuje pogoje za vpis v razvid. Na podlagi prvega odst. 49. člena ZŠpo-1 je strokovno usposobljen delavec tisti, ki je star najmanj 18 let, ima najmanj srednjo poklicno izobrazbo in strokovno usposobljenost prve ali druge stopnje za športno treniranje, športno rekreacijo, šport invalidov ali šport starejših po javnoveljavnih programih usposabljanja v skladu s tem zakonom. V nekaterih zadevah (št. 6713-971/2018, 6713-839/2018, 67132-1275/2019, 6713-895/2018) je bilo predlogu stranke ugodeno in izdana odločba o vpisu v razvid, ne da bi organ predhodno preverjal, ali stranka izpolnjuje pogoj (splošne) izobrazbe (ali ima najmanj srednjo poklicno izobrazbo), v nekaterih zadevah pa ( št. 6713-450/2018, 6713-500/2018 in 6713-501/2018) preverjal, ali je izpolnjen pogoj (splošne) izobrazbe, kar je razvidno iz dokumentacije zadeve (v dokumentaciji zadeve se nahaja spričevalo srednje šole oziroma diploma fakultete) in obrazložitve odločb.
* V postopkih odločanja o pridobitvi in odvzemu statusa nevladne organizacije v javnem interesu na področju športa, je UI ugotovila nepravilnosti pri oblikovanju uvodov odločb (pomanjkljive in nepravilne navedbe določbe predpisov o stvarni pristojnosti organa, načini uvedbe postopka), izrekih odločb (nepravilni izreki glede na materialne določbe predpisov) in obrazložitev odločb (pomanjkljive obrazložitve).
* V postopkih odločanja na podlagi Zakona o planinskih poteh, je UI ugotovila kršitev načela ekonomičnosti in kršenju instrukcijskih rokov za izdajo odločbe.
* V postopkih odločanja v zvezi z napredovanjem v naziv, je UI preverjala očitke o odlašanju z izdajanjem odločb oziroma smiselno o nerazumno dolgotrajnih postopkih. V nadzoru je bilo ugotovljeno, da je organ v letu 2019 prejel 3686 vlog, v letu 2018 je prejel 2938 vlog in v letu 2020 je prejel 81 vlog. Dne 24. 1. 2020 je za leto 2019 ostalo nerešenih 3373 vlog in 78 vlog iz leta 2020 (3 vloge so bile zavržene). Organ je v nadzoru pojasnil, da sta polno usposobljeni za vodenje teh postopkov dve uradni osebi, da se je en pripravnik že usposabljal na tem področju in ima pooblastilo za vodenje postopka, ter da je v teku usposabljanje še ene pripravnice, ki pa upravnih postopkov še ne vodi. Zaradi kadrovskega primanjkljaja imajo zaostanke. Da bi zagotovili večjo učinkovitost so optimizirali poslovanje s strankami pri posredovanju informacij s tega področja in odgovarjanju na vprašanje s področja napredovanj. Vodja sektorja je pojasnil, da bi bilo zmanjšanje zaostankov možno ob pomoči drugih uradnikov z ministrstva, da pa je to stvar vodstva organa. V pregledu posameznih zadev je UI ugotovila kršitve načela ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP).
* V nadzoru je UI preverjala utemeljenosti prejetih očitkov o neodzivnostjo MIZŠ na dopise strank (po določbah UUP) in pri tem ugotovila, da gre v nekaterih primerih po oceni organa za šikanozno pisanje, na katere pa organ po določbah UUP, ni dolžan odgovarjati. UI je ugotovila, da je organ ustrezno pojasnil, zakaj na dopis stranke (vlagatelja) ni odgovoril. V enem primeru, pa je bilo ugotovljeno, da organ vlagatelju na dopis ni odgovoril v predpisanem roku (15 dni) ter da se je vlagatelju zato tudi opravičil.
* UI je z vpogledom v seznam zadev v reševanju s klasifikacijskim znakom 67130 in 67131 (ki se nanašajo na vpis v razvid poklicnih športnikov in zasebnih športnih delavcev) in ugotovila, da zadeve niso sproti označene kot rešene in prenesene v tekočo zbirko.
* Nekatere označbe oziroma številke upravnih aktov ne vsebujejo klasifikacijskega znaka oziroma pravilne številke zadeve ter zaporedne številke dokumenta, kar ni bilo v skladu s tedaj veljavnim 2. členom UUP/2005 (točki 30 in 31).