



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška 21, 1000 Ljubljana

www.ijs.gov.si

E: gp.ijs@gov.si

T: 01 478 83 84

F: 01 478 83 31

Podpisnik: Tea Melart
Izdajatelj: Republika Slovenija
Številka certifikata: 23 ba de b5 00 00 00 56 7c 0c 77
Potek veljavnosti: 28.09.2021
Čas podpisa: 13.50, 22.06.2020
Ref. št. dokumenta: 0610-27/2020/20

Številka: 0610-27/2020/20

Datum : 22. 6. 2020

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307.f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06, 26/07, 65/08, 8/10, 82/13 – v nadaljevanju ZUP) v zadevi inšpekcijskega nadzora Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, Masarykova cesta 16, Ljubljana (v nadaljevanju MIZŠ oziroma organ nadzora), ki ga zastopa ministrica dr. Simona Kustec,

ZAPISNIK

o inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen nad izvajanjem določb ZUP in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, ter določb Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13, v nadaljevanju UUP/2005) in določb veljavne Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/2018, v nadaljevanju UUP/2018). Inšpekcijski nadzor je bil uveden kot načrtovani sistemski inšpekcijski nadzor v skladu z Letnim načrtom dela Inšpektorata za javni sektor za leto 2020.¹

Inšpekcijski nadzor je opravila upravna inšpektorica mag. Tea Melart. Inšpekcijski nadzor je bil pri organu izveden v več terminih (17. 12. 2019, 10. 1. 2020, 31. 1. 2020, 20. 2. 2020 in 6. 3. 2020). Pojasnila s posameznih področij dela so dale uradne osebe: v.d. direktorja Direktorata za šport mag. Poljanka Pavletič Samardžija, vodja Sektorja za programe športa mag. Mojca Pečnik Ternovšek, vodja Sektorja za razvoj športa in športne infrastrukture mag. Darko Repenšek, Petra Tramte, Robert Marin, Maja Skale, vodja Sektorja za razvoj kadrov v šolstvu dr. Miha Lovšin, Vesna Lebar, vodja Sektorja za visoko šolstvo Duša Marjetič in Mateja Nemec Lukman.

V zvezi s predmetom nadzora je bila pridobljena relevantna dokumentacija. Upravna inšpektorica je dne 4. 2. 2020 izdala delni zapisnik o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-27/2020/4, ki se je nanašal na izpolnjevanje pogojev uradnih oseb za vodenje upravnih postopkov. Druge ugotovitve nadzora so razvidne iz tega zapisnika. Osnutek zapisnika z ugotovitvami nadzora je bil posredovan organu, da se z njim seznani in poda morebitne pripombe še pred izdaj tega zapisnika. Inšpektorat za javni sektor je prejel pripombe in pojasnila MIZŠ (dopis št. 060-24/2020/6 z dne 5. 6. 2020), ki jih je upravna inšpektorica ustrezno upoštevala oziroma povzela v tem zapisniku.

I. Ugotovitve

¹ Glede na oceno tveganja je nadzor v večji meri obsegal upravne postopke na Direktoratu za šport.

1. Upravni postopki po Zakonu o športu²

Inšpektorat za javni sektor je prejel pobudo za uvedbo nadzora, iz katere izhajajo domnevne nepravilnosti, ki se nanašajo na vodenje upravnih postopkov in odločanje na Direktoratu za šport, in sicer pri podeljevanju statusa nevladne organizacije v javnem interesu, pri vpisu v razvid strokovno izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu, pri vpisu v razvid poklicnih športnikov in zasebnih športnih delavcev in pri vpisu v razvid javnih športnih objektov in površin za šport v naravi. Za pobudnika so vprašljivi tudi postopki po določbah Zakona o planinskih poteh.³

Normativni okvir - splošno

ZŠpo-1 me drugim ureja postopke, ki se nanašajo na vpis v razvid in izbris iz razvida poklicnih športnikov, razvid zasebnih športnih delavcev, razvid strokovno izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu, razvid javnoveljavnih programov usposabljanj in razvid javnih športnih objektov in površin za šport v naravi.

Pravilnik o vodenju razvidov na področju športa (Uradni list RS, št. 24/18) natančneje določa postopek vpisa in izbrisa. Drugi odst. 2. člena Pravilnika določa, da se postopek vpisa in izbrisa iz razvida vodi po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Vloge za vpis in izbris iz razvidov se lahko vložijo na obrazcih, ki jih ministrstvo objavi na svoji spletni strani (tretji odst. 2. člena Pravilnika).

a) Vpis v razvid poklicnih športnikov in razvid zasebnih športnih delavcev ter izbris iz razvida

Iz prejete pobude za uvedbo nadzora izhaja, da so odločbe o vpisu v ta razvid nenatančne, oblikovno in vsebinsko neustrezne in ne vsebujejo predpisanih sestavin. V uradni aplikaciji Lotus Notes, kje se elektronsko vodijo spisi, se ne evidentirajo vsi dogodki (npr. pozivi za dopolnitev vloge, odgovor stranke). Popravki odločb se naredijo napačno. Namesto sklepa o popravku pomote se izda novo odločbo ali popravek odločbe.⁴

ZŠpo-1 v četrtem odst. 62. člena določa: *Zasebni športni delavec oziroma poklicni športnik vloži predlog za vpis v razvid zasebnih športnih delavcev oziroma v razvid poklicnih športnikov pri ministrstvu. Predlogu za vpis je treba priložiti dokazila o izpolnjevanju pogojev.*

Pravilnik o vodenju razvidov na področju športa v 3. členu določa:

(1) V razvid poklicnih športnikov se vpiše poklicni športnik, ki izpolnjuje pogoje iz tretjega odstavka 62. člena ZŠpo-1, v razvid zasebnih športnih delavcev pa zasebni športni delavec, ki izpolnjuje pogoje iz drugega odstavka 62. člena ZŠpo-1.

(2) Ministrstvo opravi vpis v razvid poklicnih športnikov in razvid zasebnih športnih delavcev na podlagi predloga za vpis, ki ga vloži poklicni športnik oziroma zasebni športni delavec.

(3) Poklicni športnik oziroma zasebni športni delavec je dolžan sporočiti ministrstvu spremembo podatkov, ki se vpisujejo v razvid poklicnih športnikov in razvid zasebnih športnih delavcev v skladu s 76. členom ZŠpo-1, ali če izgubi status športnika, v roku 30 dni.

Iz navodil, ki so objavljena na spletni strani: <http://evem.gov.si>, izhaja, da se vloga za vpis v razvid poklicnih športnikov/zasebnih športnih delavcev vnaša preko aplikacije »e-Šport«. Ko vlagatelj vnese zahtevane podatke jih shrani s klikom na gumb »shrani« in nato s klikom na gumb »tiskaj« oblikuje obrazec vloge. Vlogo za vpis v razvid poklicnih športnikov natisne, podpiše in pošlje na pristojno nacionalno panožno športno zvezo, da izpolni spodnji del obrazca (potrdilo, da gre za aktivnega športnika). Vlogo za vpis v razvid zasebnih športnih delavcev natisne in podpiše. Iz navodil je nadalje razvidno, da je izpolnjeno vlogo z obveznimi prilogami

² Zakon o športu (Uradni list RS, št. 29/17 in 21/18 – ZNOrg, v nad. ZŠpo-1).

³ Pobuda je evidentirana v zadevi št. 0610-421/2019.

⁴ Pobuda je evidentirana v zadevi št. 0610-421/2019.

(kopija osebne dokumenta) treba poslati v elektronski obliki na e-naslov ministrstva ali (izjemoma) v pisni obliki na MIZŠ, Direktorat za šport, Masarykova 16, 1000 Ljubljana. Iz navodil tudi izhaja: »Vlog, poslanih po faksu ali na druge elektronske naslove, se ne obravnava. Obravnavajo se samo popolne vloge (pravilno izpolnjeni obrazci s prilogo). Vlogo je potrebno posredovati kot celoto (izpolnjen obrazec in priloga) in ne v več delih.«

V času nadzora je upravna inšpektorica preverila postopek vlaganja vlog in ugotovila, da vlagatelji praviloma sledijo navodilom MIZŠ, spletni obrazec izpolnijo, natisnejo in ga v skenirani obliki posredujejo na elektronski naslov MIZŠ. Pri tem ne gre za vloge, ki bi bile podpisane z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da navedeni postopek vložitve vloge na opisan način ni določen v področnem predpisu, temveč ga je organ uvedel iz praktičnih razlogov, da bi sebi in vlagateljem olajšal delo, skrajšal postopek in zmanjšal možnost napak. 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).

Spletna obrazca (predlog za vpis v razvid poklicnih športnikov, predlog za vpis v razvid zasebnih športnih delavcev) vsebujeta polje »želen datum vpisa v razvid« z navedbo možnosti: »datum vloge«, »datum izdaje odločbe«, »drug datum«. Tudi obrazec predloga za izbris iz razvida poklicnih športnikov ali zasebnih športnih delavcev vsebuje polje za označitev željenega datuma izbrisa iz razvida: »1.datum tega predloga«, »2.datum izdaje odločbe o izbrisu«, »3.datum....«.

- Za možnost izbire med različnimi datumi izbrisa ni izkazana pravna podlaga v ZŠpo-1. Odločba praviloma učinkuje, ko postane dokončna. Z dokončnostjo lahko stranka prične izvajati svojo pravico, če zakon ne določa drugače (prvi odst. 224. člena ZUP). To pomeni, da tudi odločba o izbrisu učinkuje z dokončnostjo. Zato so obrazci predlogov v tem delu nepravilno sestavljeni.

Uradna oseba P. Tramte je v času nadzora povedala, da odločbe generira aplikacija e-šport na podlagi podatkov, ki so predhodno vnešeni in shranjeni v aplikaciji. V primeru nepopolne vloge se vlagatelja telefonsko ali po e-pošti pozove naj vlogo dopolni (ta dejanja pogosto niso evidentirana v SPIS). Kolikor se stranka ne odzove, se zadeva ne rešuje oziroma nastane zastoje pri reševanju. Primer je predlog za vpis v razvid zasebnih športnih delavcev v zadevi št. 67131-80/2019. V navedeni zadevi je bila stranka po navadni e-pošti pozvana, da organu sporoči, ali želi pridobiti status zasebnega športnega delavca ali se želi vpisati v razvid izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu. Stranka se ni odzvala, organ pa ni nadaljeval z izvedbo procesnih dejanj, kar utemeljuje kršitev načela ekonomičnosti postopka (14. 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.

Upravna inšpektorica je pregledala upravne zadeve št. 6713-17/2016, 6713-25/2016, 6713-26/2016, 6713-29/2016, 6713-35/2016, 6713-43/2016, 67130-231/2019, 67130-232/2019, 67130-233/2019, 67131-74/2019, v katerih so bile izdane odločbe o vpisu v razvid oziroma o izbrisu iz razvida poklicnih športnikov oziroma zasebnih športnih delavcev.

Uvod odločb

- V uvodu se organ sklicuje na 128. člen ZUP, prvi odst. 207. člena ZUP in 62. člen ZŠpo-1 (oziroma 35. člen prej veljavnega Zakona o športu – ZSpo/98⁵ in na prej veljavni Pravilnik o vodenju razvida zasebnih športnih delavcev in razvida poklicnih športnikov). Glede na prvi odst. 212. člena ZUP zadošča navedba stvarne pristojnosti organa, kar je v tem primeru 62. člen ZŠpo-1 oziroma 36. člen ZSpo/98.

Izrek odločb

Odločbe vsebujejo določbo, da se določena oseba (z označbo rojstnega datuma in prebivališča) vpiše v razvid poklicnih športnikov oziroma zasebnih športnih delavcev z navedbo datuma vpisa ali časovne veljavnosti odločbe. Izreki vsebujejo tudi določbo, da je poklicni športnik ali zasebni športni delavec dolžan ministrstvu sporočiti spremembe določenih podatkov. V izreku je tudi odločeno o stroških postopka.

- V zvezi z datumom vpisa v register upravna inšpektorica ugotavlja, da je v izreku odločbe običajno določen datum, ki ga je predlagatelj opredelil v predlogu v polju »želen datum vpisa«, tj. datum vloge, datum izdaje odločbe ali drug datum, ki ga navede predlagatelj. V nekaterih odločbah je kot datum vpisa določen datum pred izdajo odločbe (npr. odločbe št. 735866-1-pš/2016⁶ z dne 2. 2. 2016, 735870-1-pš/2016 z dne 16. 2. 2016⁷, 67130-233/2019-2 z dne 11. 12. 2019, 67131-74/2019-2 z dne 24. 7. 2019). V nekaterih odločbah je tudi kot datum izbrisa določen datum pred izdajo odločbe (npr. odločbe 735808-2-pš/2016⁸ z dne 30. 5. 2016, št. 735870-3-pš/2017⁹ z dne 1. 6. 2017 in št. 735972-1-pš/2016¹⁰ z dne 10. 6. 2016, št. 67131-74/2019-5 z dne 9. 1. 2020). V zvezi z datumom vpisa v razvid (oziroma izbrisa iz razvida) je relevanten datum učinkovanja odločbe, ki je vezan na dokončnost odločbe (prvi in drugi odst. 224. člena ZUP). Za drugačno učinkovanje odločbe ni izkazana pravna podlaga po področnem predpisu, zato je v primerih, ko vpis/izbris učinkuje »za nazaj« kršeno načelo procesne zakonitosti (6. člen ZUP).

Obrazložitev odločb

Pregledane odločbe o vpisu v razvid vsebujejo kratko obrazložitev, da je določena oseba vložila predlog za vpis v razvid in da je ministrstvo na podlagi podatkov, ki jih je predlagatelj navedel v svojem predlogu, ugotovilo, da predlagatelj izpolnjuje pogoje za vpis iz 62. člena ZŠpo-1 ali 35. člena ZSpo/98. Obrazložitev vsebuje tudi navedbo, da je poklicni športnik ali zasebni športni delavec dolžan ministrstvu sporočiti spremembe podatkov, ki se vpisujejo v razvid. Tovrstne kratke obrazložitve niso sporne, ker gre v pregledanih zadevah za enostavne zadeve in je organ

⁵ (Uradni list RS, št. 22/98, 97/01 – ZSDP, 15/03 – ZOPA in 29/17 – ZŠpo-1)

⁶ Odločba je bila izdana v zadevi št. 6713-25/2016.

⁷ Odločba je bila izdana v zadevi št. 6713-26/2016.

⁸ Odločba je bila izdana v zadevi št. 6713-17/2016.

⁹ Odločba je bila izdana v zadevi št. 6713-26/2016.

¹⁰ Odločba je bila izdana v zadevi št. 6713-43/2016.

zahtevi stranke ugodil (četrti odst. 214. člena ZUP). V takih primerih lahko vsebuje obrazložitev odločbe samo kratko obrazložitev zahtevka stranke in sklicevanje na pravne predpise, na podlagi katerih je bilo o zadevi odločeno. Organ mora v takih primerih paziti, da navede ustrezno pravno podlago.

V odločbah o izbrisu iz razvida poklicnih športnikov (št. 735808-2-pš/2016 z dne 30. 5. 2016, št. 735870-3-pš/2017 z dne 1. 6. 2017, št. 735972-1-pš/2016 z dne 10. 6. 2016) se organ sklicuje na 35. členu Zakona o športu (ZSpo/98) in 5. člen Pravilnika o vodenju razvida zasebnih športnih delavcev in razvida poklicnih športnikov (Uradni list RS, št. 108/08).

- Obrazložitev odločb ni v skladu s četrtim odst. 214. člena ZUP, saj ni navedena pravna podlaga za sprejeto odločitev: izbris iz razvida poklicnih športnikov sta urejala 36. člen ZSpo/98 in 16. člen Pravilnika o vodenju razvida zasebnih športnih delavcev in razvida poklicnih športnikov.

Popravljanje pomot v odločbah

V pregledanih zadevah so evidentirani tudi »popravki odločb« o vpisu v razvid (št. 735918-1-pš/2016 z dne 9. 2. 2016¹¹ in 735894-1-pš/2016 z dne 5. 2. 2016¹²), izdani v obliki odločbe, s katerimi je organ popravil napake v imenu poklicnih športnikov. Na popravku odločbe št. 735918-1-pš/2016 je naveden datum 9. 2. 2016, čeprav je bil popravek dejansko izdelan kasneje (datum evidentiranja dokumenta je 15. 3. 2016). Odločba o vpisu v razvid in »popravek odločbe« št. 735918-1-pš/2016 z dne 9. 2. 2016 sta vsebinsko enaka s to razliko, da je na popravku odločbe pravilno navedeno ime poklicnega športnika. Na popravku odločbe št. 735894-1-pš/2016 je naveden datum 5. 2. 2016, čeprav je bil popravek dejansko izdelan kasneje (datum evidentiranja dokumenta je 15. 3. 2016), dne 5. 2. 2016 pa je bila izdana odločba o vpisu v razvid. Odločba o vpisu v razvid in »popravek odločbe« z dne 5. 2. 2016 sta vsebinsko enaki s to razliko, da je v popravku odločbe pravilno navedeno ime poklicnega športnika.

- Popravljanje pomot v odločbi ureja 223. člen ZUP. Organ, ki je izdal odločbo, sme vsak čas popraviti pomote v imenih ali številkah, pisne ali računske pomote ter druge očitne pomote v odločbi (prvi odst. 223. člena ZUP). O popravu pomote se izda sklep, uradni zaznamek o popravu se zapiše na vse izvirnike odločbe. Uradni zaznamek podpiše uradna oseba, ki je podpisala sklep o popravu (drugi odst. 223. člena ZUP).
- V navedenih primerih organ ni ravnal skladno s 223. členom ZUP, saj o popravu 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 s načelom procesne zakonitosti (6. člen ZUP).

Zadeva št. 6713-32/2018

Inšpektorat za javni sektor je prejel pobudo za uvedbo nadzora, ki se nanaša na odločanje MIZŠ o izbrisu iz registra poklicnih športnikov v zadevi št. 6713-32/2018. Iz pobude izhaja, da naj bi organ dne 5. 2. 2018 izdal odločbo, s katero naj bi razveljavil vse predhodno izdane odločbe oziroma vpise razvid, in sicer po 12. letih od zadnje izdane odločbe. Pobudnik navaja, da se dokončne odločbe lahko spremeni le z izrednimi pravnimi sredstvi, da je obrazložitev

¹¹ Popravek odločbe je evidentiran v zadevi št. 6713-35/2016.

¹² Popravek odločbe je evidentiran v zadevi št. 6713-29/2016.

odločbe nepopolna in da organ v obrazložitvi odločbe navaja drugačno pravno podlago kot v preambuli odločbe.¹³

Organ je dne 25. 1. 2018 prejel prošnjo stranke za izbris iz »poslovnega registra Republike Slovenije«. Stranka je v vlogi med drugim navedla, da je bila v letu 2003 vpisana v register poklicnih športnikov in da je naknadno dobila potrdilo iz AJPES-a, da je bila vpisana v register kot poslovni subjekt in da so iz tega sledili mesečni pavšalni obvezni prispevki. Izbris iz poslovnega registra je stranka dosegla 30. 4. 2006. Stranka je 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. V vlogi je 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.

Iz podatkov zadeve izhaja, da je MIZŠ dne 17. 12. 2003 izdalo odločbo št. 623-02-778-pš/2003, na podlagi katere je v razvid poklicnih športnikov vpisalo . V izreku je bilo navedeno, da se odločba izda za čas od 12. 12. 2003 do 30. 4. 2004. Na podlagi te odločbe je AJPES poklicnega športnika vpisal v Poslovni register Slovenije. Na predlog stranke je MIZŠ dne 13. 6. 2005 izdalo odločbo o podaljšanju vpisa v razvid poklicnih športnikov št. 623-02-280-ps/2005 za čas od 1. 5. 2005 do 30. 4. 2006. Po tem datumu status poklicnega športnika ni bil več podaljšan. Iz obrazložitve obeh odločb izhaja, da predlagatelj izpolnjuje pogoje za opravljanje nalog v športu kot poklicni športnik. V obrazložitvi je organ navedel tudi datum veljavnosti posamezne odločbe in opozorilo predlagatelju: »Če se med tem časom spremenijo dejstva, na podlagi katerih je bila izdana ta odločba (članstvo v zvezi, izguba statusa aktivnega športnika) mora športnik to takoj sporočiti izdajatelju te odločbe. V kolikor športnik v 30 dneh po izteku veljavnosti te odločbe ne bo predložil novega potrdila, da je aktiven športnik, in potrdila, da je član nacionalne športne zveze, bo v skladu z 9. členom Pravilnika o vodenju razvida poklicnih športnikov izbrisan iz razvida.«

Organ je na predlog stranke dne 5. 2. 2018 izdal odločbo pod št. 280-pš/2018, s katero je odločil:

» , roj. [...] s prebivališčem/sedežem opravljanja dejavnosti [...] se z dnem 22. 12. 2003 izbriše iz razvida poklicnih športnikov. Ta in vsi naslednji vpisi, tj. od 22. 12. 2003 do 30. 4. 2004, od 18. 6. 2004 do 30. 4. 2005 in od 16. 6. 2005 do 30. 4. 2006 se razveljavijo.« Izreku sledi kratka obrazložitev, iz katere izhaja, da je stranka podala zahtevek za izbris iz razvida poklicnih športnikov, da je v svoji vlogi navedla, da dejavnost poklicnega športnika ni nikoli opravljala, zato prosi za izbris iz razvida z dnem prvega vpisa, tj. 22. 12. 2003, da se vlogi stranke ugotovi. Organ se v uvodu odločbe sklicuje na 128. člen, prvi odst. 207. člena ZUP in 62. člen ZŠpo-1, v obrazložitvi odločbe pa na 35. člen (prej veljavnega) ZŠpo/98 in na 5. člen Pravilnika o vodenju razvida zasebnih športnih delavcev in razvida poklicnih športnikov (Uradni list RS, št. 108/08) ter navaja: »Ker v skladu s 5. členom Pravilnika ni zadržkov za izbris iz razvida je ministrstvo odločilo, kot je razvidno iz izreka te odločbe.«

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da v obrazložitvi odločbe ni navedena pravna podlaga, ki ureja izbris iz razvida. Člen 35. člen ZŠpo/98, ki je urejal status poklicnega športnika, je prenehal veljati z uveljavitvijo ZŠpo-1. Tudi 5. člen navedenega Pravilnika ni urejal izbisa poklicnega športnika. Vendar je v obravnavanem primeru bolj pomembno 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. Časovna veljavnost teh odločb se je sicer iztekla, vendar že nastalih pravnih posledic ni mogoče odpraviti brez ustrezne pravne podlage. Sedmi odst. 62. člena ZŠpo-1 določa, da ministrstvo izbriše poklicnega športnika iz razvida poklicnih športnikov, če to sam zahteva. Vendar navedena določba ne ureja izbisa za nazaj. Če je vsebina upravnega akta v tem, da je stranka pridobila določeno pravico, ali da ji je bila naložena določena obveznost, takšen upravni akt pridobi značaj

¹³ Pobuda je evidentirana v zadevi IJS št. 0610-83/2018.

materialne pravnomočnosti in s tem vezanosti organa in stranke na upravni akt (prvi odst. 225. člena ZUP). Na podlagi 158. člena Ustave je mogoče pravno razmerje, urejeno s pravnomočno odločbo državnega organa, odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenih z zakonom (primerjaj četrti odst. 225. člen ZUP). Temu služijo izredna pravna sredstva, ki pa v obravnavani zadevi niso bila uporabljena.

- 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.¹⁴ 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.¹⁵ 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.

Po prejemu odločbe z dne 5. 2. 2018 se je stranka ponovno obrnila na organ in prosila za usklajitev datumov na odločbi z dne 5. 2. 2018, pri čemer je navedla, da je datum prvega vpisa 22. 12. 2003 nepravilen in da bi se moral ta glasiti 12. 12. 2003.

Organ je dne 4. 4. 2018 izdal »popravek odločbe« št. 280-pš/2018, s katero je odločil: »*... , roj. [...] s prebivališčem/sedežem opravljanja dejavnosti [...] se z dnem 12. 12. 2003 (prej napačno 22. 12. 2003) izbriše iz razvida poklicnih športnikov. V obrazložitvi odločbe organ navaja: »... je dne 25. 1. 2018 na ministrstvo podal zahtevek za izbris iz razvida poklicnih športnikov in dne 30. 3. 2018 vlogo za popravek odločbe. Vodenje razvida je urejeno v 35. členu Zakona o športu in v 5. členu Pravilnika o vodenju razvida zasebnih športnih delavcev in razvida poklicnih športnikov. Ker v skladu s 5. členom pravilnika ni zadržkov za izbris iz razvida je ministrstvo odločilo, kot je razvidno iz izreka te odločbe.«*

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da organ ni ravnal v skladu z drugim odstavkom 223. člena ZUP, saj o popravni ni izdal sklepa in poprave ni zabeležil z ustreznim zapisom na odločbi. Ob smiselni uporabi 228. člena ZUP bi moral biti sklep o popravni ustrezno obrazložen z navedbo dejanske in pravne podlage za njegovo izdajo. Organ v uvodu in obrazložitvi »popravka odločbe« navaja enako pravno podlago kot v odločbi z dne 5. 2. 2018, kar ni pravilno.

Upravno poslovanje

- Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev 71. člena UUP/2018, ki določa, da se zadeva, ko se reši, nemudoma vloži v tekočo zbirko. V času nadzora je upravna inšpektorica vpogledala 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)¹⁶ : npr. odločbe št. 735866-1-pš/2016 z dne 2. 2. 2016, 735870-1-pš/2016 z dne 16. 2. 2016, št. 280-pš/2018 z dne

¹⁴ Glej npr. Androjna V., Kerševan E., Upravno procesno pravo. GV Založba, Ljubljana 2006, str. 446 – 447.

¹⁵ Izbris je bil opravljen na predlog stranke, ki je v svoji vlogi navedla, da dejavnosti poklicnega športnika ni nikoli opravljala in da ji ta prvotni vpis v register poklicnih športnikov povzroča škodo, ker ne more več uveljavljati določene olajšave.

¹⁶ Primerljivi določbi vsebuje 6. člen veljavne uredbe UUP/2018 (točki 18 in 19).

5. 2. 2018, št. 735808-2-pš/2016 z dne 30. 5. 2016, št. 735870-3-pš/2017 z dne 1. 6. 2017, št. 735972-1-pš/2016 z dne 10. 6. 2016.

b) Vpis v razvid in izbris iz razvida strokovno izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu

Člen 58 ZŠpo-1 ureja vpis in izbris iz razvida strokovno izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu:

(1) Strokovni delavec v športu vloži predlog za vpis v razvid strokovno izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu pri ministrstvu. Predlogu za vpis je treba priložiti dokazila o izpolnjevanju pogojev.

(2) Strokovni delavec v športu se vpiše v razvid, če izpolnjuje pogoje, določene za opravljanje strokovnega dela v športu.

(3) Strokovno izobražen ali strokovno usposobljen delavec se po uradni dolžnosti izbriše iz razvida strokovno izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu, če ministrstvo ugotovi, da:

- 1. je posamezniku s pravnomočno odločbo izrečena prepoved opravljanja poklica v športu;*
- 2. je podan predlog organa, pristojnega za nadzor, za izbris iz razvida;*
- 3. ne izpolnjuje več predpisanih pogojev za opravljanje strokovnega dela v športu.*

(4) Strokovno izobraženega ali strokovno usposobljenega delavca ministrstvo iz razvida strokovno izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu izbriše tudi v primeru, če to sam zahteva.

(5) Podrobnejši postopek vpisa in izbisa iz razvida strokovno izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu določi minister.

Pravilnik o vodenju razvidov na področju športa v 4. členu določa:

(1) Strokovni delavec v športu se na podlagi predloga za vpis vpiše in izbriše iz razvida strokovno izobraženih ali strokovno usposobljenih delavcev v športu v skladu s 58. členom ZŠpo-1.

(2) Strokovni delavec je dolžan sporočiti ministrstvu vsako spremembo podatkov, ki se vpisujejo v razvid strokovno izobraženih ali strokovno usposobljenih delavcev v športu v skladu s 76. členom ZŠpo-1, v roku 30 dni.

Upravna inšpektorica je vpogledala v več zadev, ki se nanašajo na vpis v razvid, in sicer: 6713-465/2018, 6713-1066/2018, 6713-1261/2018, 6713-971/2018, 6713-839/2018, 6713-450/2018, 6713-501/2018, 6713-500/2018, 6713-895/2018, 6713-408/2018, 67132-1261/2019, 67132-1273/2019, 67132-1275/2019, 67132-1274/2019.

Na spletni strani <http://evem.gov.si> in spletnih straneh MIZŠ je objavljen (obrazec) predlog za vpis, ki ga vlagatelj izpolni, podpiše in posreduje v skenirani obliki na elektronski naslov MIZŠ oziroma na običajni naslov organa. Obrazec vsebuje navedbo obveznih prilog: kopija osebnega dokumenta in kopija potrdila o izobrazbi oziroma usposobljenosti. Uradna oseba, ki rešuje tovrstne zadeve, v postopku preveri, ali je vlagatelj priložil zahtevane priloge, po potrebi vlagatelja pozove, da vlogo dopolni in nato o vlogi odloči. Izrek pregledanih odločb vsebuje navedbo, da je določena oseba ustrezno usposobljena (oziroma da ima ustrezno izobrazbo) in

da izpolnjuje pogoje za opravljanje strokovnega dela v športu ter da se vpiše v razvid ter odločitev o stroških postopka. Upravna inšpektorica je v času nadzora preverila, kdaj se vpis v razvid izvede in na kakšen način. Vodja sektorja je pojasnila, da se vpis opravi po dokončnosti odločbe tako, da se podatki vpišejo v razvid, ki se vodi v obliki excelove tabele.

Uvod odločb

- V uvodu se organ sklicuje na 207. člen ZUP, drugi odst. 58. člena, 3. točko prvega in četrtega odst. 76. člena ZŠpo-1, 2. in 4. člena Pravilnika o vodenju razvidov na področju športa, kar je nepotrebno. Na podlagi prvega odst. 212. člena ZUP zadošča sklicevanje na 58. člen ZŠpo-1.

Neenotna praksa organa

Upravna inšpektorica je ugotovila različno prakso organa 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.

Upravna inšpektorica je ugotovila, da je organ v zadevah 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 zadevah št. 67132-1273/2019, 67132-1274/2019 sta vlagatelja predlogu za vpis v razvid priložila tudi dokazilo o splošni izobrazbi. V nekaterih zadevah je organ ravnal drugače. V 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 zadevi 6713-465/2018 je organ najprej izdal sklep, da se vloga stranke za vpis v razvid zavrne, ker stranka ni predložila ustrezne listine o doseženi splošni izobrazbi. Naknadno po vloženi tožbi na Upravno sodišče je organ na podlagi prvega odst. 273. člena ZUP sklep o zavrnjenju vloge odpravil in vlogi stranke ugodil (odločba št. 6713-465/2018/4 z dne 11. 9. 2019). Iz obrazložitve odločbe izhaja, da je bilo v ponovnem postopku ugotovljeno, da je predlagatelj strokovno usposobljen delavec v športu z navedbo dejavnosti, panoge, nazivom in stopnjo usposobljenosti. Iz obrazložitve ni razvidno, zakaj je organ štel, da stranka izpolnjuje pogoje za vpis v razvid oziroma zakaj ni potrebno predložiti dokazila o (splošni) izobrazbi.

V zadevi št. 6713-408/2018 je stranka predložila potrdilo o izobrazbi v tujem jeziku. Organ je stranko pozval k dopolnitvi vloge z uradno prevedeno ali nostrificirano oziroma ovrednoteno listino. Ker stranka vloge ni dopolnila je izdal sklep št. 6713-408/2018/14 z dne 25. 4. 2019, da se vloga zavrne, ker ni bila predložena ustrezna listina o doseženi (splošni) izobrazbi. Ni izkazano, da bi stranka zoper navedeni sklep vložila tožbo v upravnem sporu. Dne 28. 8. 2019 je stranka vložila nov predlog za vpis z enakim dokazilom o usposobljenosti kot v predhodnem postopku (brez potrdila o splošni izobrazbi). Ta predlog je bil evidentiran v zadevi št. 67132-1261/2019. Organ je dne 2. 10. 2019 izdal odločbo, s katero je predlogu ugodil in odločil, da se stranka vpiše v razvid, pri tem pa ni preverjal, ali je izpolnjen pogoj splošne izobrazbe.

V zadevi št. 6713-408/2018 je evidentirano mnenje vodje pravne službe organa (dok. pod zap. št. 9), v katerem ta opozarja na prehodno določbo drugega odstavka 93. člena,¹⁷ ki ureja prenos

¹⁷ Drugi odst. 93. člena ZŠpo-1 se glasi: *Podatki iz razvida poklicnih športnikov, zasebnih športnih delavcev, strokovnih delavcev v športu in razvida športnih objektov v skladu ZŠpo se z*

podatkov iz razvidov po ZŠpo/98 v razvide po novem ZŠpo-1: »Če je mogoče prehodno določbo razumeti tako, da se v nov razvid prenesejo vsi že obstoječi podatki iz starega razvida, lahko to razumemo tudi tako, da za te delavce v športu ni potrebno na novo voditi postopkov vpisa v razvid za to kategorijo.« Iz mnenja med drugim izhaja, da je potrebno voditi upravni postopek, v katerem se preverjajo vsi pogoji po ZŠpo-1 v primeru, da posameznik še ni vpisan v razvid in je dal prvič vlogo za vpis po uveljavitvi ZŠpo-1. Iz dokumenta št. 6713-408/2018/7 izhaja, kako se postopa v primeru, ko gre za pridobljeno usposobljenost pred uveljavitvijo novega zakona in za zatečeno stanje že pridobljene pravice. V takem primeru se ne preverja izobrazbe za nazaj.

- Upravna inšpektorica je preučila argument organa, da kadar gre za pridobljeno usposobljenost pred uveljavitvijo novega zakona in za zatečeno stanje že pridobljene pravice, se ne preverja izobrazbe za nazaj. Tako stališče bi bilo lahko utemeljeno, če bi bilo izkazano, da je bila stranka predhodno že vpisana v primerljiv razvid (pridobljena pravica). V zadevah, v katerih organ ni preverjal pogoja splošne izobrazbe, ni razvidno, da bi šlo za vlagatelje, ki so bili predhodno že vpisani v primerljiv razvid. Če bi šlo za tak primer, novega upravnega postopka ne bi bilo treba voditi ali pa bi se izdala le ugotovitevna odločba. V vseh obravnavanih zadevah je bilo potrdilo o usposobljenosti za strokovno delo v športu pridobljeno pred uveljavitvijo novega ZŠpo-1, zato s tega vidika ni izkazana podlaga za različno postopanje organa. Glede na navedeno upravna inšpektorica ugotavlja neenotno prakso organa pri vodenju upravnih postopkov v med seboj primerljivih zadevah, kar ni v skladu z načelom procesne zakonitosti iz 6. člena ZUP.

Upravno poslovanje

- Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev 71. člena UUP, ki določa, da se zadeva, ko se reši, nemudoma vloži v tekočo zbirko. V času nadzora je upravna inšpektorica vpogledala v seznam zadev v reševanju s klasifikacijskim znakom 6713 in 67132 (ki se nanašajo na vpis v razvid strokovno izobraženih ali strokovno usposobljenih delavcev v športu) in ugotovila, da zadeve niso sproti označene kot rešene in prenesene v tekočo zbirko.

c) Vpis v razvid javnih športnih objektov in površin za šport v naravi

Upravna inšpektorica je opravila nadzor nad postopkom vpisa v razvid športnih objektov in ugotovila, da se vpis ne vrši na podlagi izdanih odločb po določbah ZUP. Uradna oseba M. Skale, ki vodi razvid, je v času nadzora 17. 12. 2019 pojasnila, da ne gre za vodenje upravnih postopkov. Vpis je namenjen vzpostavitvi javne evidence o tem, kateri objekti so na ravni države in lokalnih skupnosti namenjeni za športne dejavnosti. Uradna evidenca omogoča MIZŠ lažje načrtovanje in pripravo strategij na tem področju.

ZŠpo-1 v 2. odst. 68. člena določa, da se javni športni objekti in površine za šport v naravi vpišejo v razvid javnih športnih objektov in površin za šport v naravi. Pravilnik o vodenju razvidov na področju športa v 2. odst. 6. člena določa, da vpis javnih športnih objektov in površin za šport v naravi, ki so v lasti RS, v razvid objektov opravi ministrstvo na podlagi podatkov uradnih evidenc. V skladu s 3. odst. 6. člena navedenega Pravilnika opravi ministrstvo vpis javnih športnih objektov in površin za šport v naravi, ki so v lasti lokalnih skupnosti, v razvid objektov na podlagi podatkov, ki jih posredujejo lokalne skupnosti. Pravilnik o vodenju razvidov na področju športa v 2. odst. 2. člena določa, da se postopek vpisa in izbrisa iz razvida vodi po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Upravna inšpektorica ugotavlja, da glede

vzpostavitvijo razvida poklicnih športnikov, razvida zasebnih športnih delavcev, razvida strokovno izobraženih in strokovno usposobljenih delavcev v športu oziroma razvida javnih športnih objektov in površin za šport v naravi v skladu s tem zakonom prenesejo v razvide v skladu s tem zakonom.

na naravo in način vpisovanja podatkov o športnih objektih in površinah za šport dejansko ne gre za odločanje o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov ali pravnih oseb na področju upravnega prava oziroma da v teh primerih ne gre za vodenje upravnega postopka. Določbo 2. odst. 2. člena Pravilnika pa je mogoče razložiti tako, da se nanaša na vpise v druge razvide, pri katerih gre za odločanje o upravni zadevi.

Upravna inšpektorica se je v času nadzora seznanila s tem, kako poteka vpisovanje podatkov v razvid. Uradna oseba, ki vodi razvid, je v času nadzora pojasnila, da imajo posamezni uporabniki (lokalne skupnosti) gesla s pomočjo katerih dostopajo do aplikacije e-šport in vanjo vpisujejo podatke o nepremičninah, ki jih morajo sproti ažurirati. V razvidu ima vsak objekt svojo ID številko. Uradna oseba podatke preveri in prenese v razvid.

V zvezi z evidentiranjem predlogov za vpis v razvid je upravna inšpektorica ugotovila, da organ tovrstne dokumente vodi smiselno v zadevi s seznamom oziroma v dokumentnem seznamu (151. člen UUP/2005 oziroma 57. člen veljavne UUP/2018). V zadevi s seznamom vlog št. 6714-5/2012 so evidentirani dokumenti v obdobju od 19. 9. 2012 do 30. 11. 2018. Organ je v tej zadevi evidentiral tudi dopise in potrdila, ki se nanašajo na vpis v razvid. V letu 2019 je bila odprta zadeva št. 67134-1/2019, v kateri so evidentirani različni dokumenti (predlogi za vpis ali izbris iz razvida, potrdila iz razvida športnih objektov, različni dopisi).

- Na podlagi 2. odst. 145. člena UUP/2005 je bilo treba zadeve s seznamom vlog zaključiti s koncem koledarskega leta. Organ ni ravnal v skladu z navedeno določbo, saj zadev ni zaključeval na ta način.
- Upravna inšpektorica opozarja na določbe 57. in 59. člena UUP/2018. Na podlagi 57. člena UUP/2018 je dokumentni seznam zadeva, ki se odpre za nedoločeno število subjektov v posameznem koledarskem letu. V dokumentnem seznamu se evidentirajo le vloge strank, njihovo ime ali naziv in naslov ter datum in način rešitve vloge. UUP/2018 v tretjem odst. 59. člena določa, da se dokumentni sezname zaključijo s koncem koledarskega leta ali ko preneha potreba za vodenje dokumentnega seznama. Ni izkazano, da bi organ upošteval navedene določbe UUP/2018 glede evidentiranja dokumentov in zaključevanja zadev. Zadeva št. 6714-5/2012 v času nadzora še ni bila označena kot rešena, čeprav se dokumenti vanjo več ne vpisujejo.

2. Pridobitev in odvzem statusa nevladne organizacije v javnem interesu na področju športa

Podelitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu ureja Zakon o nevladnih organizacijah (ZNOrg)¹⁸. Pogoje za podelitev tega statusa določa 6. člen ZNOrg. Postopek vložitve vloge, prilog in način pridobivanja podatkov je določen v 8. členu ZNOrg. Za vodenje postopkov in odločanje so relevantne tudi prehodne določbe, ki urejajo položaj organizacij, ki so imele na dan uveljavitve ZNOrg status delovanja v javnem interesu.

Upravna inšpektorica je vpogledala v zadeve št. 6717-244/2019, 6717-215/2019, 6717-226/2019, 6717-109/2019, 6717-149/2019, v katerih so bile izdane odločbe o podelitvi statusa nevladne organizacije v javnem interesu na področju športa na podlagi prehodnih določb ZNOrg. Gre za podelitev statusa organizacijam, za katere se je v prehodnem obdobju do 31. 3. 2019 štelo, da so NVO v javnem interesu po 31., 32. in 33. členu ZNOrg. V pregledanih zadevah so evidentirani naslednji dokumenti, ki so jih predložile stranke: izjava glede izpolnjevanja pogojev, ki veljajo za podelitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu

¹⁸ Zakon o nevladnih organizacijah (Uradni list RS, št. 21/18).

po ZNOrg¹⁹, poročila o delu za preteklo in predpreteklo leto, program dela organizacije za tekoče in prihodnje koledarsko leto.

Uvod odločb

Organ se v uvodu sklicuje na 128. in 207. člen ZUP ter na ZNOrg (brez navedbe konkretne določbe). Na podlagi prvega odst. 212. člena ZUP se v uvodu navede predpis o pristojnosti organa. Uvodi odločb so pomanjkljivi, saj ni navedena ustrezna določba področnega predpisa, tj. 31. člen ZNOrg, ki določa stvarno pristojnost organa.

Začetek postopka - po uradni dolžnosti ali na predlog stranke

Iz uvoda in obrazložitve odločb izhaja, da gre za odločanje na predlog organizacije oziroma o vlogi organizacije za pridobitev statusa organizacije v javnem interesu. Iz dokumentacije zadev izhaja, da je bil postopek uveden po tem, ko je organ prejel dokumentacijo iz 4. odst. 31. člena ZNOrg:

Organizacije iz prvega odstavka tega člena uskladijo svoje ustanovitvene akte in delovanje s pogoji, ki veljajo za podelitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu po tem zakonu, in najkasneje do 31. marca 2019 pristojnemu ministrstvu posredujejo izjavo, da sta njihov ustanovitveni akt in delovanje usklajena s pogoji, ki veljajo za podelitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu po tem zakonu, ter poročilo in program iz prvega odstavka 11. člena tega zakona. Za takšno poročanje se smiselno uporablja 11. člen tega zakona, pri čemer se šteje, da je takšni organizaciji status v javnem interesu podeljen na podlagi 6. člena tega zakona.

Peti odst. 31. člena ZNOrg se glasi:

Pristojno ministrstvo organizaciji iz prvega odstavka tega člena, ki izpolni obveznosti iz prejšnjega odstavka in pri kateri ne obstajajo razlogi za odvzem statusa nevladne organizacije v javnem interesu, izda v 60 dneh od izpolnitve obveznosti po uradni dolžnosti odločbo o podelitvi statusa nevladne organizacije v javnem interesu ob smiselni uporabi 6. člena tega zakona. V odločbi se navede tudi, da s podelitvijo tega statusa preneha status delovanja v javnem interesu, ki je bil podlaga za to, da se je organizacija po prvem odstavku tega člena štela za nevladno organizacijo v javnem interesu po tem zakonu.

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da so stranke (organizacije) v pregledanih upravnih zadevah posredovale MIZŠ dokumente skladno s 4. odst. 31. člena ZNOrg (izjavo, da sta njihov ustanovitveni akt in delovanje usklajena s pogoji, ki veljajo za pridobitev statusa, poročilo za pretekli dve koledarski leti in program dela organizacije za najmanj dve koledarski leti). Glede na dejstvo, da ZNOrg izrecno predvideva odločanje MIZŠ po uradni dolžnosti, organ ni imel podlage, da bi predloženo dokumentacijo smiselno obravnaval kot vlogo za pridobitev statusa organizacije v javnem interesu. Glede na navedeno bi moralo biti v odločbah navedeno, da gre za odločanje po uradni dolžnosti.

Ugotovitveni postopek in obrazložitev odločb

Način vodenja ugotovitvenega postopka izhaja iz (tipske) obrazložitve odločb:

»Organizacija je dne... na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nad. ministrstvo) vložila vlogo za pridobitev statusa organizacije v javnem interesu na področju športa. Vlogi za pridobitev statusa organizacije v javnem interesu na področju športa je bila v skladu z 8. členom Zakona o nevladnih organizacijah priložena zahtevana dokumentacija. Ministrstvo je z

¹⁹ Izjava po četrtem odstavku 31. člena, drugem odstavku 32. člena, ali drugem odstavku 33. člena ZNOrg, da je ustanovitveni akt in delovanje organizacije usklajeno s pogoji, ki veljajo za pridobitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu po ZNOrg.

vpogledom v javne evidence oziroma s pridobitvijo ustrezne dokumentacije pridobilo podatke iz drugega in tretjega odstavka 8. člena Zakona o nevladnih organizacijah.

Iz vloge ter priložene dokumentacije je razvidno, da organizacija izpolnjuje pogoje iz 6. člena Zakona o nevladnih organizacijah za pridobitev statusa organizacije v javnem interesu. Po izvedenem postopku je bilo odločeno, kot je razvidno iz izreka te odločbe.«

- Upravna inšpektorica ugotavlja, da so bile odločbe v zgoraj navedenih upravnih zadevah izdane po skrajšanem ugotovitvenem postopku na podlagi podatkov, ki jih je predložila stranka sama (izjava o izpolnjevanju pogojev, podatki iz letnih poročil in programov dela). Organ v obrazložitvi odločb navaja, da je z vpogledom v javne evidence oziroma s pridobitvijo ustrezne dokumentacije pridobil podatke iz 2. in 3. odst. 8. člena ZNOrg, vendar iz dokumentacije pregledanih upravnih zadev ni razvidno, da bi bilo to storjeno (ni evidentiranih vpogledov v javne evidence). Tretji odst. 8. člena ZNOrg,²⁰ na katerega se organ sklicuje, določa, katere podatke pridobi organ iz uradnih evidenc, vendar ni izkazano, da bi organ postopal skladno s to določbo in ugotavljal, ali organizacija izpolnjuje vse predpisane pogoje (ob smiselni uporabi 6. člena ZNOrg) oziroma da bi ugotavljal, da ne obstajajo morebitni razlogi za odvzem statusa, kot to izhaja iz petega odst. 31. člena ZNOrg. Pri tem ne gre za primere, da bi vse predpisane podatke oziroma potrdila iz uradnih evidenc samoiniciativno predložile stranke same. Glede na navedeno upravna inšpektorica ugotavlja, da ni izkazano, da bi organ ravnal v skladu s 3. odst. 8. člena ZNOrg oziroma, da je bil ugotovitveni postopek pomanjkljiv.
- Iz dokumentacije zadev je razvidno, da je šlo v pregledanih upravnih zadevah za odločanje po petem odst. 31. člena ZNOrg, vendar ta pravna podlaga v obrazložitvi odločbe ni navedena. Obrazložitev je pomanjkljiva z vidika četrtega odst. 214. člena ZUP.

Upravna inšpektorica je vpogledala v tri naključno izbrane zadeve, ki se nanašajo na odvzem statusa nevladne organizacije v javnem interesu: št. 6717-1803/2019, 6717-1807/2019, 6717-1810/2019. V navedenih zadevah je organ izdal odločbe, da se z dnem pravnomočnosti odločbe organizaciji odvzame podeljeni status. Iz obrazložitve odločb izhaja, da so bile te izdane na podlagi sedmega odst. 31. člena ZNOrg.²¹

²⁰ Tretji odst. 8. člena ZNOrg se glasi: »Ministrstvo, pristojno za podelitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu, v postopku podelitve tega statusa iz uradnih evidenc pridobi:

- podatke o datumu registracije organizacije,
- podatke o ustanovitelju organizacije,
- kopijo veljavnega ustanovitvenega akta,
- podatke iz letnih poročil organizacije za zadnji dve leti, za organizacijo, ki je na podlagi zakona zavezana k revidiranju računovodskih izkazov, pa tudi oceno revizorja,
- podatek, ali je bila organizaciji pravnomočno izrečena sankcija globe za hujši davčni prekršek ali prekršek, katerega narava je posebno huda, in ali je bila pravnomočno obsojena zaradi kaznivega dejanja in
- podatek, ali je nad organizacijo začel stečajni postopek ali postopek likvidacije.«

²¹ »Pristojno ministrstvo organizaciji iz prvega odstavka tega člena, ki ne izpolni obveznosti iz četrtega odstavka tega člena v roku, določenem v četrtem odstavku tega člena, v 15 dneh od poteka roka za izpolnitev obveznosti pozove, da v roku 30 dni izpolni te obveznosti. Če organizacija tudi po pozivu ne izpolni obveznosti, se šteje, da ne izpolnjuje več pogojev za pridobitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu. V tem primeru pristojno ministrstvo po uradni dolžnosti izda odločbo, s katero organizaciji odvzame status nevladne organizacije v javnem interesu po tem zakonu in status delovanja v javnem interesu, ki je bil podlaga za to, da se je organizacija po prvem odstavku tega člena štela za nevladno organizacijo v javnem interesu po tem zakonu, in sicer v 60 dneh po poteku dodatnega roka za izpolnitev obveznosti. Z dnem dokončnosti odločbe pristojno ministrstvo organizacijo izbriše iz evidence iz 19. člena tega zakona.«

Uvodi odločb

- Uvod odločb je pomanjkljiv, saj manjka navedba, da se odločba izdaja po uradni dolžnosti, naziv organizacije, zoper katero se vodi postopek, in kratka označba zadeve (prvi odst. 212. člen ZUP).

Izreki odločb

- Izreki vsebujejo določbo, da se status društva odvzame z dnem pravnomočnosti odločbe, kar ni v skladu s 7. odst. 31. člena ZNOrg, po katerem ministrstvo izbriše organizacijo iz evidence nevladnih organizacij v javnem interesu z dnem dokončnosti odločbe.

Obrazložitve odločb

Iz (tipske) obrazložitve odločb izhaja, da je bila organizacija dolžna poročati MIZŠ o delovanju do 31. 3. 2019, da je MIZŠ organizacijo pozvalo k izpolnitvi obveznosti, da organizacija teh ni izvršila ter da so izpolnjeni pogoji za odvzem statusa in izbris iz razvida organizacij, ki delujejo v javnem interesu na področju športa v skladu s 7. odst. 31. člena Zakona o nevladnih organizacijah.

- Obrazložitve odločb so pomanjkljive z vidika prvega odst. 214. člena ZUP, saj je ugotovljeno dejansko stanje preskopo obrazloženo (manjka vsaj navedba o tem, kdaj je organizacija poziv ministrstva prejela oziroma podatek o datumu vročitve, ki je razviden iz vročilnice).

Obravnavna pritožbe v zadevi št. 6717-1803/2019

Zoper odločbo o odvzemu statusa št. 6717-1803/2019/1 z dne 23. 12. 2019 je stranka vložila pritožbo, v kateri je navedla, da je podala vlogo za pridobitev statusa nevladne organizacije v javnem interesu dne 17. 12. 2018, da je priložila program za leto 2019 in 2020 ter poročilo o delu za zadnji dve leti. Stranka je tudi navedla, da poziva MIZŠ, s katerim naj bi jo organ pozval k izpolnitvi obveznosti, ni prejela.

Organ je pritožbo obravnaval po 242. členu ZUP in dne 14. 1. 2020 izdal nadomestno odločbo, s katero je razveljavil odločbo z dne 23. 12. 2019 in odločil, da se organizaciji podeli status nevladne organizacije v javnem interesu. Iz izreka med drugim izhaja, da organizacija pridobi status z dnem pravnomočnosti odločbe in da se podeli za nedoločen čas.

Nadomestna odločba vsebuje kratko obrazložitev, da je ministrstvo dne 23. 12. 2019 izdalo odločbo št. 6717-1803/2019/1 o odvzemu statusa društva, ki deluje v javnem interesu na področju športa; da je društvo dne 8. 1. 2020 podalo pravočasno pritožbo, v kateri je navedlo, da ni prejelo poziva za oddajo planov in poročil; da je stranka obenem oddala plane in poročila, iz katerih je razvidno izpolnjevanje pogojev za delovanje v javnem interesu in da je ministrstvo v skladu z 242. členom ZUP ugotovilo, da je pritožba utemeljena.

- Obrazložitev je pomanjkljiva z vidika prvega odst. 214. člena ZUP: V obrazložitvi ni navedena materialnopravna podlaga za odločitev (ni navedena relevantna določba ZNOrg). Obrazložitev ne vsebuje opredelitve do navedbe stranke, da ta ni prejela poziva k izpolnitvi obveznosti, ki ga je organ dolžan posredovati organizaciji skladno s sedmim odst. 31. člena ZNOrg. Neizpolnitev obveznosti po pozivu organa je namreč bistvena okoliščina, ki narekuje izdajo odločbe o odvzemu statusa. Zato je pravno relevantno, ali je stranka poziv organa prejela ali ne.

Upravno poslovanje

- Zoper izdane odločbe je bila dovoljena pritožba na Vlado RS v roku 15 dni po vročitvi odločbe. Organ ni ugotavljal pravnomočnosti upravnega akta, s katerim je bil postopek

V času nadzora je upravna inšpektorica ugotovila, da ni evidentiranih (pozitivnih) odločb o dvonamenski rabi planinskih poti in da ni evidentiranih nerešenih upravnih zadev po tretjem odst. 19. člena ZPlanP.

V upravnih zadevah št. 6710-6/2014 in 6710-9/2014 sta bili izdani zavrnilni odločbi, in sicer sta bili zavrneni vlogi Planinske zveze Slovenije za izdajo dovoljenja za vožnjo z gorskimi kolesi po planinski poti Gračišče – Veli Badin – Gračišče (odločba št. 6710-6/2014/8 z dne 13. 12. 2016 in po Grosupeljski planinski poti (odločba št. 6710-9/2014/8 z dne 13. 12. 2016). Razlog za zavrnitev je bila v obeh primerih okoliščina, da ni urejen status planinske poti po ZPlanP.

- Odločbi sta bili izdani z znatnim časovnim zamikom. V zadevi št. 6710-6/2014 je bila vloga vložena 22. 7. 2014. V času od vložitve vloge do 21. 11. 2016 v zadevi ni evidentiranih procesnih dejanj. V zadevi št. 6710-9/2014 je bila vloga vložena 18. 8. 2014. V času od vložitve vloge do 21. 11. 2016 ni evidentiranih procesnih dejanj.²⁴ Glede na navedeno je izkazana kršitev načela ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP).

V zvezi z izvajanjem ZPlanP je v. d. direktorja Direktorata za šport v času nadzora 20. 2. 2020 pojasnila, da ostajajo o tem odprta vprašanja, ki se nanašajo na vzpostavitev evidence planinskih poti po 10. členu ZPlanP in da gre na tem področju za naloge v pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor (MOP) in tudi MIZŠ ter da obstajajo o tem določene nejasnosti glede razlage ZPlanP. Ureditev in pridobitev statusa planinskih poti je ključno za izvajanje drugih nalog MIZŠ, med drugim tudi za odločanje o dvonamenski rabi planinske poti. V zvezi s tem so v letu 2019 tekla usklajevanja med obema organoma, vendar odprta vprašanja še niso rešena.

- Ugotovitve nadzora glede izvajanja ZPlanP so bile posredovane MOP, ki je v dopisu z dne 18. 5. 2020 pojasnilo: *»Glede na to, da smo ugotovili praktično nemogoče zahteve ZPlanP, ki se nanaša na vzpostavitev prostorskega prikaza tras planinskih poti, smo v prehodnih določbah Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2), ki urejajo nadaljnjo uporabo enega samega člena ZPNačrt, ki je podlaga za delovanje katastra gospodarske javne infrastrukture (KGJI), evidenco planinskih poti uvrstili med podatke, ki se vodijo v KGJI*

podlagi predpisov, ki urejajo ohranjanje narave, gozdarstvo ali lovstvo, se lahko vožnje za oskrbo planinske kočje in vožnje lastnika zemljišč, preko katerega poteka planinska pot, za lastne potrebe izvajajo samo na podlagi predhodno pridobljenega dovoljenja za poseg v naravo.

(3) Ne glede na določbe prvega odstavka tega člena je ob upoštevanju omejitev iz prejšnjega odstavka vožnja z gorskimi kolesi dovoljena po planinski poti, ki jo določi minister, pristojen za šport, na predlog skrbnika planinske poti.

(4) S predpisom iz petega odstavka 6. člena tega zakona se podrobneje določi tudi način in pogoje za označevanje prepovedi in izjem uporabe planinskih poti iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena.

(5) Po planinski poti se lahko izvede tek kot športna prireditev oziroma tekmovanje (v nadaljnjem besedilu: športni tek) samo v sodelovanju s skrbnikom takšne planinske poti.

(6) Če obsega športni tek tudi vožnjo z gorskimi kolesi, kot je triatlon in podobno, se lahko takšna tekma izvede po planinski poti samo, če so izpolnjeni pogoji iz prejšnjega odstavka in če se del planinske poti, po kateri poteka kolesarjenje, zapre za čas tekme, v primeru, če ležijo zemljišča, preko katerih poteka takšna planinska pot, v območju, ki je varovano na podlagi predpisov, ki urejajo ohranjanje narave, gozdarstvo ali lovstvo, pa mora organizator takšne tekme pridobiti tudi dovoljenje za poseg v naravo.

(7) Določbe tega člena ne veljajo v primeru vseh vrst voženj, ki so potrebne zaradi neposredno grozečih naravnih in drugih nesreč ali zato, da se preprečijo oziroma zmanjšajo njihove posledice ter med izrednim ali vojnim stanjem.

²⁴ V obeh zadevah je bilo dne 21. 11. 2016 pripravljeno zaprosilo za pravno pomoč ter poizvedba glede statusa planinske poti in vpisa v evidenco planinskih poti. Zaposilo je bilo poslano MOP. Organ je prejel odgovor, da pot nima statusa planinske poti, da zanjo ni bilo izdano potrdilo po 2. odst. 9. člena ZPlanP in da ni vpisana v evidenco planinskih poti.

zaključen, in nato označil zadevo kot rešeno. Na ovajh zadev št. 6717-244/2019, 6717-215/2019, 6717-226/2019, 6717-109/2019, 6717-149/2019 je označen datum rešitve 1. 4. 2019, čeprav takrat še ni potekel rok za vložitev pritožbe, stranke pa se pravici do pritožbe niso odpovedale. Glede na navedeno je kršen 59. člen UUP/2018.

- Upravna inšpektorica ugotavlja kršitev 71. člena UUP/2018, ki določa, da se zadeva, ko se reši, nemudoma vloži v tekočo zbirko. V času nadzora je upravna inšpektorica vpogledala v seznam zadev v reševanju s klasifikacijskim znakom 6717 (ki se nanašajo na pridobitev statusa društev v javnem interesu ali na odvzem tega statusa) in ugotovila, da zadeve niso sproti označene kot rešene in prenesene v tekočo zbirko.

Pojasnila organa, ki se nanašajo na področje športa

MIZŠ je v odgovoru na osnutek zapisnika pojasnilo, da so v primeru vpisa v razvid poklicnih športnikov in razvida zasebnih športnih delavcev ter izbrisa iz razvida, v sektorju za programe športa po uvedbi inšpekcijskega nadzora upravne inšpekcije in ugotovljenih pomanjkljivosti oziroma nepravilnostih v vodenju in odločanju v navedenih postopkih že pristopili k: pripravi sprememb vzorcev odločb, pripravi postopkovnika za vpis in izbris iz razvida ter pripravi sprememb navodil za vlagatelje. V mesecu juniju pričenjajo z revizijo Pravilnika o vodenju razvidov na področju športa, z reševanjem odprtih zadev ter prenosom rešenih zadev v tekočo zbirko.

V zadevi pridobitve in odvzema statusa nevladne organizacije v javnem interesu na področju športa je bilo v času priprave in medresorskega usklajevanja novega Zakona o nevladnih organizacijah in z njim povezane spremembe sistema dodeljevanja statusa v javnem interesu s strani pripravljavcev zakona obljubljeno, da bo s prehodom na nov sistem zagotovljena tudi enotna informacijska podpora organom, ki vodijo postopke dodeljevanja statusa, do česar pa še danes ni prišlo. V sektorju so prejeli 1750 vlog nevladnih organizacij, ki so želele pridobiti status delovanja v javnem interesu, kar je pomenilo znatno povečan obseg dela, pri čemer ni bilo zagotovljenih dodatnih strokovnih sodelavcev, ki bi lahko vodili postopek.

3. Upravni postopki po Zakonu o planinskih poteh²²

Inšpektorat za javni sektor je prejel pobudo za uvedbo nadzora, iz katere izhaja, da se ZPlanP ne izvaja oziroma da ni bila izdana še nobena odločba, s katero bi se lahko na posamezni planinski poti izvajalo gorsko kolesarjenje ali bi lahko planinska društva kandidirala za javna sredstva na javnih razpisih.

ZPlanP v 19. členu določa omejitve uporabe planinskih poti.²³ Tretji odstavek ureja določitev planinskih poti, ki se lahko uporabljajo tudi za gorske kolesarje. Iz razvida upravnih postopkov MIZŠ izhaja, da gre v tem primeru za izdajanje odločb glede dvonamenskosti planinskih poti.

²² ZPlanP (Uradni list RS, št. 61/07)

²³ Člen 19 ZPlanP se glasi: (1) *Po planinskih poteh, ki ne potekajo po poljskih poteh ali gozdnih prometnicah, ni dovoljena vožnja z gorskimi kolesi, motornimi kolesi, kolesi s pomožnim motorjem in drugimi vozili, razen v primeru, če je takšno vozilo namenjeno za oskrbo planinske kočice ali za reševanje ponesrečenega uporabnika ali če lastnik zemljišča, preko katerega poteka planinska pot, opravlja vožnje za lastne potrebe. Navedene planinske poti je tudi prepovedano uporabljati za jahanje in vodenje jezdnihi živali, razen v primeru, če je uporaba takih živali namenjena za oskrbo planinskih koč ali za lastne potrebe lastnikov zemljišč, preko katerih poteka planinska pot.*

(2) *Ne glede na določbe prejšnjega odstavka vožnja z vozili iz prejšnjega odstavka tudi ni dovoljena po planinskih poteh, ki potekajo po poljskih poteh ali gozdnih prometnicah, če je takšna vožnja prepovedana na podlagi predpisov, ki urejajo ohranjanje narave, gozdarstvo ali lovstvo. Če ležijo zemljišča, preko katerih poteka planinska pot, v območju, ki je varovano na*

in v ta namen omilili tudi način, kako se izdela prostorski prikaz tras planinskih poti (kar je terjalo še spremembo pravilnika). Tako je v 299. členu Zakona o urejanju prostora določeno, da z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati ZPNačrt, razen 89. člena, pri čemer se med podatke o omrežjih in objektih gospodarske infrastrukture, ki se vodijo v katastru gospodarske javne infrastrukture, šteje tudi evidenca o planinskih poteh v skladu z zakonom, ki ureja planinske poti. V ta namen se ne glede na določbe zakona, ki ureja planinske poti, prostorski prikaz tras planinskih poti ne prikaže na geodetskem načrtu, temveč z linijami, lokacije so določene s koordinatami lomov v državnem koordinatnem sistemu z natančnostjo, ki ustreza natančnosti merila 1:5000. Posledično so danes v kataster gospodarske javne infrastrukture vpisani vsi podatki, ki jih izvorni Zakon o planinskih poteh določa kot podatke evidence planinskih poti: celoten prostorski prikaz tras planinskih poti, njihova kategorizacija in podatek o matični številki PD, ki skrbi za posamezno planinsko pot. Menimo, da smo s tem, čeprav po ovinku, vse podatke, ki jih Zakon o planinskih poteh zahteva za EPP, ki naj bi se vodila v prostorskem informacijskem sistemu (PIS), vnesli v KGJI, torej uradno državno evidenco. To je bil tudi namen drugega odstavka 289. člena ZPNačrt. Vprašanje izdaje potrdila o skladnosti prostorskega prikaza tras planinskih poti je torej po našem mnenju irelevantno, saj je del zahtev izvirnega ZPlanP za vzpostavitev evidence, kar pa je, kot rečeno, nemogoče izvesti brez astronomskih stroškov, in smo zato poiskali, našli in realizirali alternativno rešitev. Namen uradnega evidentiranja planinskih poti v državni evidenci je skratka dosežen, in ker se podatki KGJI prikazujejo tudi v PIS, je posredno ZPlanP realiziran.«

- Glede na pojasnilo MOP upravna inšpektorica ocenjuje, da niso potrebni predlogi v smeri morebitne spremembe zakonodaje.

4. Področje vzgoje in izobraževanja – napredovanje strokovnih delavcev v nazive

Inšpektorat za javni sektor je prejel pobudo za uvedbo nadzora, ki se nanaša na postopek odločanja v zvezi z napredovanjem v naziv. Iz pobude izhaja očitek o odlašanju z izdajo odločbe oziroma smiselno o nerazumno dolgem teku postopka.²⁵

Normativni okvir

Napredovanje strokovnih delavcev ureja Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – ur. p. b – in nasl. - ZOFVI) v 105. členu. Ta v četrtem odstavku določa, da pogoje, način in postopek strokovnega izobraževanja in usposabljanja ter napredovanja v nazive določi minister. Navedeno je določeno v Pravilniku o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive.²⁶ Ta predpis v 3. členu določa, da o napredovanju v nazive po tem pravilniku odloča minister, pristojen za šolstvo. Strokovni delavec, ravnatelj oziroma direktor pridobi naziv: s 1. decembrom, s 1. marcem, s 1. julijem, če je bil predlog vložen do vključno zadnjega dne predhodnega meseca (novembra, februarja, junija).²⁷ Ravnatelj oziroma direktor na podlagi odločbe ministra o podelitvi naziva strokovnemu delavcu izda odločbo, s katero določi tudi količnik za določitev osnovne plače v skladu z zakonom in kolektivnimi pogodbami.²⁸ Predlog za napredovanje se vloži na obrazcu, ki je sestavni del pravilnika.²⁹

Pojasnila uradnih oseb organa

²⁵ Pobuda je evidentirana pod št. 0610-97/2016.

²⁶ Uradni list RS, št. 54/02, 123/08, 44/09 in 18/10.

²⁷ Drugi odst. 3. člena Pravilnika.

²⁸ Tretji odst. 3. člena Pravilnika.

²⁹ Prvi odst. 6. člena Pravilnika.

Iz pojasnila uradne osebe organa V. Lebar (pojasnilo je evidentirano v zadevi št. 0610-97/2016) izhaja, da so postopki napredovanja strokovnih delavcev v vzgoji in izobraževanju upravni postopki. V letih 2013 in 2014 so bila vsa napredovanja na podlagi Zakona o uravnoteženju javnih financ »zamrzjena«. To pomeni, da zaposleni v tem obdobju niso mogli napredovati v nazive. Ponovno so lahko napredovali v nazive v letu 2015, kar je določil Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015. MIZŠ je v letu 2015 prejelo izjemno povečano število predlogov za napredovanje. V letu 2015 je ministrstvo skupaj prejelo skoraj 6800 predlogov za napredovanje, kar predstavlja trikratno povečano število vlog za napredovanje, od katerih je bila več kot tretjina nepopolnih ali pa posamezniki niso izpolnjevali pogojev za napredovanje, kar je otežilo reševanje.

Upravna inšpektorica je dne 31. 1. 2020 opravila nadzor na Sektorju za razvoj kadrov v šolstvu in pri tem nadzoru pridobila podatke, ki se nanašajo na reševanje predlogov strokovnih delavcev za napredovanje v naziv. Uradna oseba Vesna Lebar je pojasnila, 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).

Vodja Sektorja za razvoj kadrov v šolstvu dr. Miha Lovšin je v času nadzora 31. 1. 2020 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.

Pregledani upravni postopki³⁰

Upravna inšpektorica je vpogledala v več upravnih zadev, da bi v konkretnih primerih ugotovila stanje zaostankov. V zadevi št. 10051-2230/2015 je organ prejel predlog za napredovanje v naziv dne 27. 2. 2015. Z dopisom z dne 19. 11. 2015 je organ stranko pozval k dopolnitvi predloga oziroma predložitvi dodatnih dokazil. Dopolnitve vloge je organ prejel 15. 12. 2015. Odločbo o podelitvi naziva mentor št. 10051-2230/2015/4 je organ izdal 1. 4. 2016. Iz izreka odločbe je razvidno, da je naziv pridobljen z dnem 1. 3. 2015.

- Postopek je od vložitve predloga do izdaje odločbe potekal več kot leto dni. Za tak zaostanek v razmerju organ – stranka postopka niso izkazani opravičeni razlogi, kar utemeljuje kršitev načela ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP).

V zadevi št. 10051-162/2019 je organ prejel predlog za napredovanje v naziv 14. 2. 2019. Z dopisom z dne 9. 1. 2020 je organ stranko pozval k dopolnitvi vloge z novimi dokazili. Dopolnitev vloge je organ prejel 20. 1. 2020 in dne 24. 1. 2020 izdal odločbo št. 10051-162/2019/4/142-08 z dne 24. 1. 2020. Iz izreka odločbe je razvidno, da je naziv pridobljen z dnem 1. 3. 2019. Postopek je v navedeni zadevi od vložitve predloga do izdaje odločbe potekal več kot enajst mesecev. Zaostanki (enajst mesecev) so razvidni tudi iz zadeve št. 10051-285/2019 (organ je 25. 2. 2019 prejel predlog za napredovanje in 24. 1. 2020 izdal odločbo o napredovanju v naziv) in iz zadeve št. 10051-250/2019 (organ je dne 21. 2. 2019 prejel predlog za napredovanje v naziv in dne 24. 1. 2020 izdal odločbo o napredovanju). Iz obeh odločb izhaja, da je naziv pridobljen s 1. 3. 2019 skladno z 2. odst. 3. člena Pravilnika o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive.

- Za tovrstne zaostanke v razmerju organ – stranka postopka niso izkazani opravičeni razlogi, kar utemeljuje kršitev načela ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP).

³⁰ Pregledana je bila upravna zadeva na podlagi informacij iz pobude in nekatere druge naključno izbrane zadeve.

V zadevi št. 10051-21/2020 je organ 20. 1. 2020 prejel predlog vlagatelja za napredovanje v naziv. O predlogu je organ odločil s sklepom št. 10051-21/2020/2/142-16 z dne 23. 1. 2020 tako, da je predlog zavrgel na podlagi 3. točke prvega odst. 129. člena ZUP, ker stranka predloga ni vložila v roku, ki ga določa Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju. Organ je v tem primeru odločil hitro, kar kaže na to, da ustrezno obravnava predloge, v katerih že ob pregledu predloga ugotovi, da ni izkazanih procesnih predpostavk.

5. Vpis v evidenčni in analitski informacijski sistem visokega šolstva (eVŠ)

Inšpektorat za javni sektor je prejel pobudo za uvedbo nadzora, iz katere izhaja, da MIZŠ ne izvaja svojih zakonskih obveznosti upravljanja evidence eVŠ tako, da bi bila ta po vsebini skladna z evidencami Nacionalne agencije RS za kakovost v visokem šolstvu (v nad. NAKVIS). MIZŠ naj bi bilo dolžno vpise izvajati po uradni dolžnosti, vendar tega v zadevi Nove univerze ni storilo. Iz pobude nadalje izhaja, da naj bi stranka dne 5. 1. 2018 sama podala zahtevo za vpis in da naj bi se enomesečni rok za izdajo odločbe iztekel 8. 2. 2018. Odločba je bila izdana šele 13. 3. 2018, pri čemer iz izreka izhaja, da organ zavrača vlogo z dne 1. 3. 2018 in ne z dne 5. 1. 2018. Iz pobude tudi izhaja, da MIZŠ ne spoštuje rokov za odločanje.³¹

Normativna ureditev

Zakon o visokem šolstvu³² v 81.c členu ureja evidenčni in analitski informacijski sistem visokega šolstva v Republiki Sloveniji, tj. zbirko podatkov z nazivom eVŠ, ki jo sestavljajo naslednje evidence:

- evidenca visokošolskih zavodov,
 - evidenca študijskih programov,
 - evidenca študentov in diplomantov,
 - evidenca prijavljenih za vpis,
 - evidenca prijavljenih za subvencionirano bivanje študentov,
 - evidenca izvajalcev visokošolske dejavnosti,
 - evidenca zasebnih visokošolskih učiteljev.
- eVŠ vključuje tudi elektronsko vlogo in podporo izbirnemu postopku za:
- prijavo za vpis na študijske programe iz eVŠ,
 - prijavo za subvencionirano bivanje študentov.

eVŠ se vodi elektronsko. Podatke iz evidenc iz drugega odstavka tega člena obdeluje ministrstvo, pristojno za visoko šolstvo, kot upravljavec eVŠ.

ZVis v 82. členu ureja zagotavljanje podatkov za eVŠ. Podatke za evidenco visokošolskih zavodov in evidenco študijskih programov (81.č in 81.d člen) ministrstvo, pristojno za visoko šolstvo, brezplačno pridobi od agencije oziroma visokošolskih zavodov, če agencija z njimi ne razpolaga. Podatke iz 1. in 2. točke prvega odstavka 81.č člena ter 1. in 34. točke prvega odstavka 81.d člena tega zakona določi ministrstvo, pristojno za visoko šolstvo.

Zadeva št. 6033-569/2016

MIZŠ je dne 5. 1. 2018 prejelo dopis _____, iz katerega izhaja, da so Nova univerza in njene članice vpisane v poslovni register ter vpisni podatki teh subjektov. V dopisu je tudi navedeno: »Na podlagi navedenega naprošamo, da MIZŠ uredi vpis _____, v spletni portal eVŠ ter sporočene podatke upošteva pri objavi razpisa za vpis v študijsko leto 2018/2019.«

³¹ Pobuda je evidentirana v zadevi št. 0610-320/2018.

³² Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ in 65/17 – v nad. ZVis.

MIZŠ je odgovorilo z dopisom z dne 12. 1. 2018 in v njem pojasnilo svoje stališče, da je pravica ustanovitve univerze realizirana v nasprotju z določbami veljavne zakonodaje. je izrazila nestrinjanje s stališčem MIZŠ v dopisu z dne 18. 1. 2018 in predlagala skupni sestanek. MIZŠ je nato odgovorilo v dopisu z dne 6. 2. 2018, ponovno pojasnilo svoje stališče in stranki predlagalo, da ustrezno spremeni Akt o ustanovitvi

je zoper dopisa MIZŠ vložila tožbo v upravnem sporu in predlog za izdajo začasne odredbe. Upravno sodišče je s sklepom št. III U 25/2018-3 z dne 22. 2. 2018 tožbo in predlog za izdajo začasne odredbe zavrglo.³³

MIZŠ je dne 2. 3. 2018 prejelo poziv _____, da odloči o zahtevi za vpis v eVŠ in vpis izvede ali pa izda odločbo, s katero zahtevo zavrne. Pri tem je stranka navedla, da gre za postopek, v katerem pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, zato mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka. Ker je MIZŠ prejel zahtevo dne 8. 1. 2018 je enomesečni rok po mnenju stranke potekel 8. 2. 2018. Stranka je MIZŠ pozvala naj odloči v sedmih dneh od dneva prejema poziva, sicer bo vložila tožbo zaradi molka organa

MIZŠ je o vlogi stranke odločilo z odločbo št. 6033-35/2018/3 z dne 13. 3. 2018 in sicer tako, da je vlogo za vpis zavrnilo (1. točka izreka). Zavrnilo je tudi vlogo za izdajo potrdila o vpisu v eVŠ (2. točka izreka). MIZŠ je kot vlogo, s katero se je postopek začel, upoštevalo poziv stranke, ki ga je prejelo 2. 3. 2018.

- Upoštevač dejstvo, da je stranka že v prvem dopisu, ki ga je organ prejel 5. 1. 2018, prosila, da MIZŠ uredi vpis _____ v evidenco eVŠ, se ta dopis šteje za vlogo stranke, s katero se začne upravni postopek.³⁴ Organ v tem primeru ni vodil posebnega ugotovitvenega postopka, zato bi moral odločbo izdati v instruktorskem roku enega meseca (prvi odst. 222. člena ZUP). Za prekoračitev roka niso izkazani opravičeni razlogi.

je vložila tožbo v upravnem sporu (najprej zaradi molka organa in jo kasneje razširila na izdano odločbo z dne 13. 3. 2018). Sodišče je o tožbi odločilo s sodbo št. III U 48/2018-35 z dne 30. 10. 2018 tako, da odločbo MIZŠ št. 6033-35/2018/3 z dne 13. 3. 2018 odpravilo v 1. točki izreka in zadevo v tem delu vrnilo istemu organu v ponovni postopek. Iz sodbe izhaja, da je organ napačno uporabil določbe ZVis in da ni pristojen, da bi lahko kot upravljalec eVŠ ob obdelovanju podatkov za evidence eVŠ vsebinsko presojal, ali so izpolnjeni materialni pogoji po določbah ZVis. Sodišče je zapisalo, da je toženka o zadevi dolžna odločiti v roku 30 dni in pri tem upoštevati stališča iz te sodbe.

³³ Iz sklepa med drugim izhaja stališče, da niti pri dopisu z dne 12. 1. 2018 niti pri dopisu z dne 6. 2. 2018 ne gre za javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim bi upravni organ vsebinsko odločil o kakšni materialnopravno določeni pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnice. Ker ne gre za upravni akt, se za njegovo izdajo tudi ni vodil upravni postopek. Iz sklepa nadalje izhaja, da ima stranka po ZUP možnost, da zahteva potrdilo oziroma drugo listino o dejstvih, o katerih se vodi uradna evidenca. Če se z vsebino listine ne strinja, ker na podlagi dokazov trdi, da ni skladna s podatki uradne evidence, lahko stranka zahteva spremembo listine, organ pa ji mora v roku 15 dni bodisi izdati spremenjeno listino bodisi odločbo o zavrnitvi zahtevka, zoper katero lahko stranka ob izpolnjenih procesnih predpostavkah sproži upravni spor. Stranka ima tudi možnost, da pri organu, ki vodi uradno evidenco, vloži zahtevo za (pravilen) vpis oziroma spremembo podatkov, o zahtevi stranke mora organ odločiti z upravnim aktom.

³⁴ V zvezi s tem je upravna inšpektorica upoštevala stališče Upravnega sodišča iz sodbe št. III U 48/2018-35, tč. 26: Vlogo, s katero je zaprosila za vpis v eVŠ, je stranka podala že 5. 1. 2018, z vlogo z dne 1. 3. 2018 pa je le ponovno zahtevala, naj organ odloči o tem v nadaljnjih sedmih dneh.

MIZŠ je izdalo odločbo št. 6033-35/2018/6 z dne 6. 12. 2018 in vlogo ponovno zavrnilo, kar pomeni, da ni upoštevalo (materialnopravnega) stališča Upravnega sodišča. V skladu s četrtem odstavkom 64. člena ZUS-1 mora pristojni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem je vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka. V obravnavanem primeru organ ni sledil stališču sodišča glede uporabe materialnega prava, a je za to v obrazložitvi navedel razloge in se pri tem skliceval na sklep Vrhovnega sodišča št. X Ips 1617/2005 z dne 20. 6. 2007. Presojo pravilnosti tega stališča je opravilo Upravno sodišče v upravnem sporu. S sodbo št. III U 2/2019-18 z dne 16. 12. 2019 je tožbi ugodilo, odpravilo odločbo št. 6033-35/2018/6 z dne 6. 12. 2018 ter MIZŠ naložilo, da v roku 8 dni od prejema sodbi v eVŠ vpiše podatke o in članicah ter podatke o študijskih programih. Tudi iz te sodbe izhaja, da je organ pri odločanju napačno uporabil določbe materialnega prava.

- Upravna inšpektorica je v času nadzora preverila, ali je organ izvršil obveznost po sodbi Upravnega sodišča in ugotovila, da je bil vpis podatkov izvršen in da je o tem organ obvestil stranko z dopisom št. 6033-143/2018/47 z dne 31. 12. 2019.

Vprašanje, ali je bilo MIZŠ dolžno urediti vpis podatkov po uradni dolžnosti, in sicer tistih podatkov, ki so razvidni iz evidenc NAKVIS (javne evidence akreditacij visokošolskih zavodov, javne evidence akreditacij študijskih programov iz 51.v člena ZVis) je bilo predmet odločanja v sodnem postopku zaradi različnih stališč, ki so se nanašala na razlago materialnega prava. V skladu z načelom samostojnosti organa pri odločanju (12. člen ZUP) upravna inšpektorica v odločitve upravnih organov ne posega, saj so te predmet presoje v postopku s pravnimi sredstvi.

6. Odzivnost organa

Inšpektorat za javni sektor je prejel pobudo za uvedbo nadzora, ki se nanaša na domnevno neodzivnost MIZŠ na dopise oziroma vprašanja vlagatelja s področja Direktorata za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo. Iz pobude izhaja očitek, da MIZŠ ni odgovorilo na zastavljena vprašanja, ki so bila organu posredovana v elektronskih sporočilih (dopisih) z dne 9. 5. 2018 in 6. 11. 2018 ter se nanašajo na domnevne nepravilnosti v postopkih Inšpektorata RS za šolstvo in šport (IRSŠŠ).³⁵

V zvezi z dopisom z dne 9. 5. 2018 je organ pojasnil, da je bil ta naslovljen na glavnega inšpektorja IRSŠŠ, MIZŠ in na Inšpektorat za javni sektor, da vsebina dopisa zadeva IRSŠŠ in da MIZŠ lahko poda le pavšalne odgovore o pristojnosti drugostopenjskega organa, kar je v predhodnih odgovorih že storilo.

V zvezi z odzivnostjo je organ pojasnil, da pripad zadev, ki jih je prejel od vlagatelja in jih še prejema, katerih vsebina se ves čas ponavlja, izpolnjuje pogoje iz prvega odst. 17. člena Uredbe o upravnem poslovanju. Iz te določbe izhaja, da organu ni treba odgovarjati na dopis, če je vsebina dopisa šikanozna ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril. Prav tako ni potrebno odgovarjati na dopis, če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, vlagatelj pa je na IRSŠŠ podal pobude o domnevnih nepravilnostih, glede katerih se postopek še ni končal, zato se ministrstvo ne more opredeljevati in zavzemati stališč v zvezi s tistimi vprašanji, ki so predmet inšpekcijskih postopkov. Zaradi navedenega organ na dopis vlagatelja z dne 9. 5. 2018 ni odgovoril. Upravna inšpektorica je vpogledala v dopis z dne 9. 5. 2018 in preučila pojasnila organa. Po navedenem ocenjuje, da je organ ustrezno pojasnil, zakaj na dopis vlagatelja ni odgovoril.

³⁵ Pobuda je evidentirana v zadevi št. 0610-192/2018.

Vlagatelj je dne 6. 11. 2018 na elektronski naslov MIZŠ posredoval sporočilo z obsežno vsebino, ki se nanaša na obravnavo suma nepravilnosti v postopkih IRSŠŠ. Organ je v zvezi s tem pojasnil, da je vlagatelju odgovoril 22. 1. 2019 in se vlagatelju za zamudo opravičil.

- Upravna inšpektorica je vpogledala v odgovor organa, ki je evidentiran pod št. 060-17/2018. S tem odgovorom je organ prekoračil 15-dnevni rok za odgovor iz 17. člena UUP/2018. Vlagatelju se je za zamudo opravičil. Upravna inšpektorica pripominja, da kolikor organ oceni, da gre za zahtevnejšo zadevo, lahko pošlje obvestilo o nadaljnjem postopanju in roku, ki ga je mogoče pričakovati za pripravo odgovora (četrti odst. 17. člena UUP/2018). Navedene možnosti se organ ni poslužil.

Pojasnila organa

Organ je v pripombah na osnutek zapisnika tudi navedel, da so v obdobju po uvedbi inšpekcijskega nadzora uspeli odločiti o večini prispelih vlog, prav tako so začeli tudi reševati zadeve in jih premeščati v tekočo zbirko. Glede drugih ugotovitev nadzora organ ni imel pripomb.

II. Ukrepi

Upravna inšpektorica na podlagi 307.f člena Zakona o splošnem upravnem postopku predstojnici MIZŠ ministrici dr. Simoni Kustec

odreja:

- da z ugotovitvami nadzora seznanijo uradne osebe, ki so vodile postopke oziroma opravljale uradna dejanja, pri katerih so bile ugotovljene kršitve določb ZUP ali upravnega poslovanja, in jih opozorijo na ugotovljene nepravilnosti;
- da zagotovi, da bo odpravljena neenotna praksa organa v zadevah, v katerih MIZŠ odloča, ali je vlagatelj ustrezno strokovno usposobljen in izpolnjuje pogoje za opravljanje strokovnega dela v športu (preverjanje pogoja izobrazbe);
- da sprejme ustrezne (npr. kadrovske, organizacijske) ukrepe za odpravo zaostankov na področju vzgoje in izobraževanja (napredovanje strokovnih delavcev v nazive) oziroma izkaže zmanjšanje zaostankov na tem področju;
- da predloži dokazila o izvedenih ukrepih, ki se nanašajo na spremembo vzorcev upravnih aktov, spremembo navodil za vlagatelje, pripravo postopka za vpis in izbris iz razvidov na področju športa;
- da poskrbi za dodatno strokovno izpopolnjevanje uradnih oseb, ki vodijo upravne postopke na področju športa;
- da ustrezno izkaže, da so zadeve na področju športa (pravilno) rešene in prenesene v tekočo zbirko (člena 59. in 71. UUP);
- da dokazila o sprejetih ukrepih posreduje Inšpektoratu za javni sektor do 31. 7. 2020.

mag. Tea Melart
upravna inšpektorica
inšpektorica višja svetnica

Vročiti :

- po e-pošti na naslov: gp.mizs@gov.si

