



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Upravna inšpekcija

Tržaška 21, 1000 Ljubljana

www.ijs.gov.si

E: gp.ijs@gov.si

T: 01 478 83 84

Številka: 0610- 604/2023/13

Datum: 13. 1. 2025

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor (v nad. IJS) izdaja na podlagi 307.f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb – v nad. ZUP) v zadevi inšpekcijskega nadzora Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu, Miklošičeva cesta 7, Ljubljana, ki jo zastopa dr. Franci Demšar, naslednji

ZAPISNIK

O UGOTOVITVAH NADZORA

Upravna inšpektorica je pri organu uvedla nadzor, da bi preverila dejstva in okoliščine, ki se nanašajo na zatrevano kršitev pravil upravnega postopka v postopku podaljšanja akreditacije študijskih programov Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani.

Nadzor je opravila upravna inšpektorica mag. Tea Melart na podlagi inšpekcijskega pregleda pri organu dne 11. 11. 2024 in pridobljenih pojasnil organa. Organu je bil posredovan osnutek ugotovitev z namenom, da se ta z njim seznanijo, se o njih izjavi oziroma poda morebitna pojasnila. Organ je posredoval pojasnila in pripombe, do katerih se je upravna inšpektorica opredelila v tem zapisniku.

1. Razlog nadzora

IJS je prejel pobudo za uvedbo nadzora, iz katere izhajajo navedbe o ponavljajočih se bistvenih kršitvah pravil upravnega postopka v zadevi, ki se nanaša na obnovo postopka podaljšanja akreditacije univerzitetnega študijskega programa »Kmetijstvo-zootehnika« Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani. Zatrevane nepravilnosti se nanašajo na pravico do sodelovanja v ugotovitvenem postopku, učinkovanje sklepa o obnovi postopka, obrazložitev upravnih aktov ter kršitev ustavnih procesnih jamstev.

2. Normativni okvir

Zakon o visokem šolstvu (v nad. ZViS)¹ v 51.e členu opredeljuje agencijo kot osebo javnega prava za zagotavljanje kakovosti v visokem šolstvu ter za razvojno in svetovalno delo na področju, za katerega je ustanovljena. Če s tem zakonom ni določeno drugače, agencija o posamičnih pravicah in zahtevkih strank odloča po postopku, določenem z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek (šesti odst. 51.e člena). Med nalogami agencije je tudi izvajanje prve akreditacije

¹ 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, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE, 57/21 – odl. US, 54/22 – ZUPŠ-1, 100/22 – ZSZUN in 102/23.

visokošolskih zavodov, akreditacije študijskih programov, podaljšanje akreditacije visokošolskih zavodov in akreditacije sprememb visokošolskih zavodov (peta alineja 51.f člena).

Po prvem odst. 51.h člena ZViS je svet agencije najvišji organ odločanja. Člani sveta agencije delujejo strokovno, samostojno in neodvisno ter pri svojem delovanju niso vezani na sklepe, stališča in navodila institucij, ki so jih imenovali, ali drugih institucij (drugi odst. 51.h člena). Med nalogami sveta agencije je tudi odločanje o akreditacijah visokošolskih zavodov in študijskih programov (11. odst. 51.h člena). Svet agencije sprejema odločitve z večino glasov vseh članov (12. odst. 51.h člena).

Po prvem odst. 51.k člena ZViS odloča pritožbena komisija o pritožbah zoper odločitve sveta agencije v postopkih akreditacij visokošolskih zavodov in študijskih programov. Zoper odločitev sveta agencije je mogoče vložiti pritožbo v 30 dneh od vročitve odločitve sveta agencije (drugi odst. 51.k člena). Po tretjem odst. 51.k člena odloči pritožbena komisija o pritožbi v treh mesecih od njene vložitve. Če pritožbena komisija pritožbi ugodi, vrne zadevo svetu agencije v ponovno odločanje. Odločitev pritožbene komisije je dokončna, zoper njo pa je možen upravni spor.

Člen 51.r ZViS, (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12), ki je določal postopek podaljšanja akreditacije visokošolskih zavodov in študijskih programov v času izdaje odločbe o podaljšanju akreditacije št. 6033-144/2013/12 z dne 19. 6. 2014, se je glasil:

Postopek za podaljšanje akreditacije visokošolskega zavoda ali študijskega programa se začne z vložitvijo vloge visokošolskega zavoda v skladu z določbo petega odstavka 14. člena in tretjega odstavka 32. člena tega zakona, nadaljuje se z zunanjo evalvacijo ter konča z odločitvijo o podaljšanju akreditacije. Zunanjo evalvacijo izvede skupina strokovnjakov, ki jo imenuje svet agencije.

Skupina strokovnjakov najkasneje v treh mesecih od imenovanja pripravi evalvacijsko poročilo na podlagi pregleda samoevalvacijskega poročila visokošolskega zavoda in druge dokumentacije, ki jo natančneje določi agencija ter ogleda visokošolskega zavoda. Evalvacijsko poročilo se pošlje visokošolskemu zavodu, ki lahko nanj poda svoje pripombe v enem mesecu od njegovega prejema. Če visokošolski zavod poda pripombe na evalvacijsko poročilo, skupina strokovnjakov po presoji utemeljenosti pripomb najkasneje v enem mesecu od prejema pripomb pripravi končno evalvacijsko poročilo. Če visokošolski zavod v roku ne poda pripomb na evalvacijsko poročilo, to postane končno.

Evalvacijsko poročilo vsebuje presojo izpolnjevanja meril za akreditacijo ter zunanjo evalvacijo visokošolskega zavoda ali študijskega programa in druge sestavine, ki jih natančneje določi svet agencije.

Samoevalvacijsko poročilo visokošolskega zavoda, končno evalvacijsko poročilo skupine strokovnjakov in morebitne pripombe visokošolskega zavoda na evalvacijsko poročilo se predložijo svetu agencije najkasneje v sedmih dneh od priprave končnega evalvacijskega poročila. Na podlagi prejete dokumentacije svet agencije odloči o podaljšanju akreditacije visokošolskega zavoda ali študijskega programa najkasneje v treh mesecih od prejema dokumentacije.

Svet agencije v postopku podaljšanja akreditacije sprejme eno izmed naslednjih odločitev:

- podaljša akreditacijo visokošolskega zavoda ali študijskega programa za obdobje sedem let,*
- podaljša akreditacijo visokošolskega zavoda ali študijskega programa za krajše obdobje, ki ne sme biti daljše od treh let,*
- ne podaljša akreditacije visokošolskega zavoda ali študijskega programa.*

Svet agencije sprejme odločitev iz druge alineje petega odstavka tega člena, če so ugotovljene pomanjkljivosti v delovanju visokošolskega zavoda ali pri izvajanju študijskega programa in naloži visokošolskemu zavodu rok za njihovo odpravo. Po poteku tega roka se ponovno opravi evalvacija, na podlagi katere svet agencije ponovno odloči o akreditaciji, pri čemer lahko podaljša akreditacijo visokošolskega zavoda ali študijskega programa za obdobje sedem let ali ne podaljša akreditacije visokošolskega zavoda ali študijskega programa.

V času izdaje sklepa št. 6033-144/2013/13 z dne 21. 5. 2015 je veljal 51.r člen ZViS (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12 in 85/14), ki mu je bil dodan nov sedmi odstavek. Ta se je glasil: *Če svet agencije ne podaljša akreditacije visokošolskega zavoda ali študijskega programa na podlagi tretje alineje petega odstavka ali šestega odstavka tega člena, veljavnost akreditacije poteče z zaključkom študijskega leta, v katerem postane odločitev sveta agencije dokončna.*

Člen 51.r ZViS je bil spremenjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 75/2016 z dne 30. 11. 2016, ZViS-K). Vendar je prehodna določba prvega odst. 41. člena ZViS-K določila: *O vlogah v akreditacijskih in evalvacijskih postopkih, vloženih pred uveljavitvijo tega zakona, odloči agencija na podlagi Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12 in 85/14) in meril agencije za akreditacijo in zunanjo evalvacijo visokošolskih zavodov in študijskih programov, veljavnih ob uveljavitvi tega zakona.*

Tretji odst. 32. člena, kot je veljal po ZViS (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12 in 85/14) je določal: *Vlogo za podaljšanje akreditacije mora visokošolski zavod vložiti najmanj leto dni pred iztekom veljavnosti akreditacije. Če visokošolski zavod vlogo vloži v roku iz prejšnjega stavka, Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu pa o njej do izteka veljavnosti akreditacije ne odloči, se šteje, da je akreditacija veljavna do dokončnosti nove odločbe o podaljšanju akreditacije.*

2.2. Uporaba določb ZUP

Splošni procesni predpis, ki ureja odločanje v upravnem postopku, je ZUP. Pri nadzoru je bilo upoštevano, da pomeni odločanje Nakvis o podaljšanju akreditacije študijskega programa odločanje o upravni zadevi v smislu 2. člena ZUP. Vendar je treba v primeru, ko so posamezna vprašanja upravnega postopka v ZViS drugače urejena, uporabiti določbe tega zakona, določbe ZUP pa se v tem primeru uporabijo subsidiarno. Navedeno je v skladu s šestim odst. 51.e člena ZViS. Ker pa ZViS v postopku podaljšanja akreditacije ureja posebne institute, ki jih ZUP kot splošni procesni predpis ne pozna, je glede specifičnih procesnih vprašanj, ki so vezana na te institute in jih ZViS podrobneje ne ureja, mogoče določbe ZUP uporabiti zgolj smiselno (prilagojeno posebnostim posameznega instituta). Na ta način je mogoče odpraviti nekatere nejasnosti v postopku, ki so vezane na procesne garancije in zagotoviti predvidljivost postopanja organa, kar je pomembno z vidika načela pravne varnosti (2. člen Ustave RS).

3. Ugotovitve

3.1. Zadeva št. 6033-144/2013 – obnova postopka

Svet agencije je 19. 6. 2014 izdal odločbo št. 6033-144/2013/12, s katero je podaljšal akreditacijo določenih visokošolskih študijskih programov, med katerimi je bil tudi univerzitetni študijski

program prve stopnje »Kmetijstvo-zootehnika« Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani za sedem let.

V 17. odst. obrazložitve navedene odločbe je organ navedel: *»Univerzitetni študijski program prve stopnje »Kmetijstvo-zootehnika« biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani se izvaja na Biotehniški fakulteti, Jamnikarjeva ulica 101, 1000 Ljubljana. Strokovni naslov po končanem študiju je diplomirani inženir kmetijstva – zootehnike (UN) /diplomirana inženirka kmetijstva – zootehnike (UN). Okrajšava za strokovni naslov je dipl. inž. kmet. zoot. (UN). Področje študijskega programa je po klasifikaciji KLASIUS-SRV opredeljeno z 16204 in po klasifikaciji KLASIUS-P s 6215. Študijsko področje po klasifikaciji ISCED je kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo (62). Znanstvene discipline po klasifikaciji Frascati so opredeljene z biotehniškimi vedami. Študijski program traja tri leta v obsegu 180 kreditnih točk po ECTS.«*

Naknadno je svet agencije izdal sklep št. 6033-144/2013/13 z dne 21. 5. 2015 o popravku odločbe, s katerim je na podlagi drugega odst. 223. člena ZUP zaradi poprave pisne pomote v odločbi popravil obrazložitev odločbe v 17. odstavku, da se ta glasi:

»Univerzitetni študijski program prve stopnje »Kmetijstvo-zootehnika« Biotehniške fakultete univerze v Ljubljani, Jamnikarjeva ulica 101, 1000 Ljubljana, se v večini izvaja na Oddelku za zootehniko, Groblje 3, Domžale, Oddelek razpolaga tudi z več objekti z živalmi za potrebe izvajanja vaj in raziskovalno delo: Pedagoško raziskovalni center za perutninarstvo (lokacija na Krumperku), šolska klavnica in razsekovalnica (lokacija v Grobljah), pedagoško raziskovalni center v Logatcu, za konjerejo na lokaciji Krumperk, dva objekta za rejo rib (na Pšati in v Zalogu), center za kunčerejo v Grobljah. Del pouka se bo odvijal v prostorih Oddelka za agronomijo na Jamnikarjevi 101, na Ampelografskem vrtu v Kromberku pri Novi Gorici, ter na zemljišču v Mariboru, kjer je poskusno polje za lupinarje. Tretji del pouka se bo odvijal v prostorih Veterinarske fakultete, Gerbičeva 60. Strokovni naslov po končanem študiju je diplomirani inženir kmetijstva – zootehnike (UN)/ diplomirana inženirka kmetijstva – zootehnike (UN). Okrajšava za strokovni naslov je dipl. inž. kmet. zoot. (UN). Področje študijskega programa je po klasifikaciji KLASIUS-SRV opredeljeno z 16204 in po klasifikaciji KLASIUS-P s 6215. Študijsko področje po klasifikaciji ISCED je kmetijsko, gozdarstvo in ribištvo (62). Znanstvene discipline po klasifikaciji Frascati so opredeljene z biotehniškimi vedami. Študijski program traja tri leta v obsegu 180 kreditnih točk po ECTS.«

Po prvem odst. 223 ZUP sme organ, ki je izdal odločbo, vsak čas popraviti pomote v imenih ali številkah, pisne ali računske pomote ter druge očitne pomote v odločbi. Popravek pomote ima pravni učinek od dneva, od katerega ima pravni učinek popravljena odločba. Popravek odločbe, ki je za stranko neugodna, pa učinkuje od dneva vročitve sklepa o popravku odločbe.

- V navedenem primeru ni šlo za popravek očitne pomote ampak za dopolnitev obrazložitve odločbe z navedbo lokacij, na katerih se izvaja študijski program »Kmetijstvo-zootehnika«. Po izdaji odločbe le-te ni več mogoče vsebinsko dopolnjevati v njeni obrazložitvi na način, kot je to storil svet agencije v tem primeru, tj. z izdajo sklepa o popravku odločbe, saj je to v nasprotju z načelom procesne zakonitosti (6. člen ZUP). Če je navedba lokacij, na katerih se izvaja študijski program, bistven element odločitve organa, bi morale biti lokacije navedene že v izreku odločbe o podalšanju akreditacije. V izreku odločbe z dne 19. 6. 2014 lokacije niso navedene. Če so lokacije pomembne le z vidika ugotavljanja, ali visokošolski zavod izpolnjuje predpisane materialne pogoje za izvajanje študijskega programa, zadošča njihova navedba v obrazložitvi. Morebitna pomanjkljiva obrazložitev je lahko predmet preizkusa v postopku s pravnimi sredstvi in ne naknadnega popravka odločbe.

Zoper navedeni sklep sta dediča denacionalizacijskega upravičenca vložila predlog za obnovo postopka na podlagi 5. in 9. točke prvega odst. 260. člena ZUP. Predlog je svet agencije zavrgel z argumentom, da obnova zoper sklep ni dovoljena oziroma da so od dokončnosti odločbe potekla več kot tri leta (sklep št. 6033-144/2013/16 z dne 17. 4. 2018).

- V izreku sklepa manjka odločitev o stroških postopka, kar ni v skladu s petim odst. 213. člena ZUP.²

Zoper navedeni sklep sta predlagatelja obnove postopka vložila pritožbo, ki jo je svet agencije prejel 5. 6. 2018 in jo odstopil v reševanje pritožbeni komisiji 21. 8. 2018. Pritožbena komisija je pritožbi ugodila, izpodbijani sklep odpravila in vrnila zadevo svetu agencije v ponovno odločanje (odločba št. 60340-2/2018/2 z dne 10. 10. 2018). Pritožbena komisija je ocenila, da vsebine sklepa o popravku ni mogoče opredeliti kot popravo, temveč kot dopolnitev odločbe v smislu 220. člena ZUP in da bo moral svet v ponovnem postopku odločiti o upravičenosti pritožnikove udeležbe v postopku izdaje sklepa o popravku v zvezi z odločbo o podaljšanju akreditacije v delu, ki se nanaša na lokacijo Krumperk.

- Svet bi moral pritožbo brez odlašanja, najpozneje pa v 15 dneh od dneva, ko jo je prejel, oziroma po poteku roka iz 241. člena ZUP, poslati pritožbeni komisiji, kar ni bilo upoštevano (prvi odst. 245. člen ZUP).

Svet agencije je odločbo pritožbene komisije prejel 17. 12. 2018 in v ponovljenem postopku predlogu ugodil oziroma odločil, da se postopek izdaje sklepa št. 6033-144/2013/13 z dne 25. 5. 2015 (pravilno: 21. 5. 2015) obnovi v delu, ki se nanaša na lokacijo Krumperk (sklep št. 6033-144/2013/20 z dne 17. 1. 2019). V obrazložitvi je organ pojasnil razloge za stališče, da v tem primeru ne pride do zadržanja sklepa, glede katerega je obnova dovoljena (drugi odst. 272. člena ZUP); pri tem se je skliceval na prej veljavno določbo tretjega odst. 32. člena Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – u. p. b., 40/12-ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12), po kateri se šteje, da je akreditacija veljavna do dokončnosti nove odločbe o podaljšanju akreditacije, če je vloga za podaljšanje akreditacije vložena najmanj eno leto pred potekom akreditacije, agencija pa o njej do izteka veljavnosti akreditacije ne odloči. Organ je pojasnil, da je Univerza v Ljubljani vlogo za podaljšanje akreditacije vložila pravočasno 6. 6. 2013, prva akreditacija programa pa bi potekla 30. 9. 2014, kar pomeni, da se do dokončne odločitve o podaljšanju akreditacije študijskega programa šteje, da je akreditacija veljavna. Organ je presodil, da je določba tretjega odst. 32. člena ZViS specialna glede na drugi odst. 272. člena ZUP.

- V obravnavanem primeru se je zastavilo vprašanje, ali je pravilna razlaga organa, da ima posebna določba prej veljavnega ZViS prednost pred določbo drugega odst. 272. člena ZUP, po katerem sklep, s katerim se dovoli obnova postopka oziroma odloči, da bo postopek obnovljen, zadrži izvršitev odločbe, glede katere je obnova dovoljena. Organ je v času nadzora dodatno pojasnil, da tretji odst. 32. člena takrat veljavnega ZViS predstavlja specialno določbo, ki je omogočila, da ostane akreditacija študijskega programa veljavna ves čas, četudi o podaljšanju akreditacije študijskega programa še ni odločeno, kot je v konkretnem primeru. Novela ZViS iz leta 2016 pa je vsem akreditiranim študijskim programom *ex lege* podaljšala akreditacijo za nedoločen čas. Organ meni, da je stališče glede specialne uporabe ZViS v konkretnem primeru ustrezno, saj je le tako lahko omogočeno, da študijski proces poteka nemoteno in je zagotovljeno, da študentom iz tega naslova pravice niso kršene. V nasprotnem primeru bi ob uporabi splošne določbe ZUP s sklepom o dovolitvi obnove prišlo do zadržanja izvršitve odločbe o akreditaciji, pri čemer bi šele z meritorno odločitvijo v zadevi, ki je predmet obnove, lahko organ pustil

² Določba se sicer nanaša na odločbo, vendar se smiselno uporablja tudi v primeru, ko organ izda sklep, s katerim zavrže vlogo stranke.

prejšnjo odločbo v veljavi ali pa nadomestil prejšnjo odločbo z novo odločbo. Organ meni, da bi bilo slednje z vidika zagotovitve nemotenega izvajanja študijskega procesa ter z vidika pravne varnosti nedopustno. Skladno s tem stališčem so tudi podatki v javni evidence ustrezni.

- ZUP v 12. členu ureja načelo samostojnosti pri odločanju, ki velja za organ oziroma uradno osebo. Organ vodi upravni postopek in odloča v upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (prvi odst. 12. člena ZUP). Skladno z drugim odst. 12. člena ZUP uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Načelo samostojnosti organa oziroma uradne osebe se nanaša tudi na razlago procesnih določb znotraj upravnega postopka, pri čemer je z vidika nadzora Upravne inšpekcije pomembno, ali za svoje stališče navaja argumente v okviru ustaljenih metod razlage. Upravna inšpektorica ocenjuje, da so razlogi organa v mejah dopustne interpretacije zakona.

Organ je v nadaljevanju seznanil Univerzo v Ljubljani z zahtevo predlagateljev za vstop v postopek in dokumentacijo, s katero predlagatelja utemeljujeta svoj pravni interes za vstop v postopek, in ji dal možnost, da se do zahteve predlagateljev opredeli (dopis št. 6033-144/2013/23 z dne 28. 5. 2019). Univerza v Ljubljani je v odzivu, ki ga je organ prejel 14. 6. 2019, navedla argumente za svoje stališče, da predlagatelja ne izkazuje pravnega interesa za sodelovanje v postopku podaljšanja akreditacije.

Organ je nato Univerzo v Ljubljani pozval, naj posreduje dokazila o lastništvu ali najemu prostorov in opreme ter se pri tem skliceval na 1. točko 27. člena Meril za akreditacijo in zunanjo evalvacijo visokošolskih zavodov in študijskih programov (Uradni list RS, št. 40/14), ki določa izpolnjevanje materialnih pogojev za izvajanje študijskih programov.³ Organ je navedel, da bo odločal brez zahtevane dokumentacije, če stranka v določenem roku ne bo posredovala dokazil.

- V pozivu manjka navedba pravne podlage. Kolikor gre za poziv stranki za predložitev dokazil, pri čemer ima lahko nepredložitev zahtevanih podatkov pravne posledice za naslovnika, mora organ navesti tudi pravno podlago (140. člen ZUP), saj je to v skladu z načelom varstva pravic strank (7. člen ZUP). Organ je v zvezi s tem pojasnil, da v pozivu za predložitev dokazil št. 6033-144/2013/25 z dne 13. 1. 2020 pravna podlaga ni bila eksplicitno navedena, vendar pa je v skladu z načelom materialne resnice stranko opozoril, da če zahtevanih dokazil ne bo predložila, vloge ne bo zavrgel, ampak bo postopek nadaljeval in odločil brez zahtevanih dokazil. Pojasnilo ne vpliva na drugačno presojo, zato naj organ v bodoče upošteva napotilo Upravne inšpekcije glede navedbe pravne podlage.

Organ je dokazila o lastništvu ali najemu prostorov prejel 10. 2. 2020 in jih 9. 3. 2020 posredoval predlagateljema obnove postopka, da se o njih izjavita. Dne 21. 4. 2020 je organ prejel izjavo predlagateljev, ki sta naknadno prosila še za vpogled v spis. Organ je z dopisom obvestil pooblaščenko predlagateljev, da je možen vpogled v spis 9. 9. 2020.

- O vpogledu v spis ni bil sestavljen uradni zaznamek, kar ni v skladu z drugim odst. 74. člena ZUP.

³ Dopis št. 6033-144/2013/25 z dne 13. 1. 2020

Svet agencije je 17. 12. 2020 izdal sklep št. 6033-144/2013/32, s katerim je bil postopek podaljšanja akreditacije študijskega programa Kmetijstvo – zootehnika delno obnovljen v delu, ki se nanaša na lokacijo Krumperk, prekinjen do rešitve predhodnega vprašanja v postopku denacionalizacije, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za kulturo. Svet agencije je ugotovil, da je pri presoji ustreznosti materialnih razmer za izvajanje študijskega programa Kmetijstvo – Zootehnika na lokaciji Krumperk potrebno najprej razrešiti vprašanje pravnega naslova oziroma pravnega temeljena za uporabo prostorov na Krumperku, ki se rešuje v okviru denacionalizacijskega postopka pred ministrstvom, pristojnim za kulturo.

- Od izdaje sklepa o obnovi postopka z dne 17. 1. 2019 do izdaje sklepa o prekinitvi postopka z dne 17. 12. 2020 je preteklo leto dni in enajst mesecev. Med 29. 3. 2020 in 1. 7. 2020 je bil rok za opravljanje procesnih dejanj in za izdajo upravnih aktov prekinjen zaradi začasnih ukrepov.⁴ Ne glede na to je prišlo v postopku do znatnega časovnega zamika in do kršitve načela ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP). Organ je v odzivu na osnutek zapisnika pojasnil, da so bila med 17. 1. 2019 in 17. 12. 2020 opravljena naslednja procesna dejanja: obvestilo stranki o zahtevi za vstop stranskega udeleženca v postopek, poziv stranki za predložitev dokazil, prejeta dokazila, posredovanje dokazil stranskemu udeležencu v izjavo, prejem izjave stranskega udeleženca, usklajevanje vpogleda v spis, vpogled v spis. Upravna inšpektorica ocenjuje, da so kljub navedbam organa o določenih procesnih dejanjih v zadevi izkazana obdobja neaktivnosti organa, npr. med junijem 2019 in januarjem 2020 in med septembrom 2020 in decembrom 2020, zato je utemeljeno stališče o neekonomičnem vodenju postopka.

Zoper navedeni sklep sta predlagatelja obnove postopka vložila pritožbo, ki jo je organ prejel 27. 1. 2021 in jo 2. 3. 2021 posredoval v odgovor Univerzi v Ljubljani. Svet agencije se je s pritožbo seznanil na seji 17. 4. 2021 in pritožbo odstopil v reševanje pritožbeni komisiji dne 27. 5. 2021.

- V obravnavanem primeru so od prejema pritožbe do posredovanja pritožbe organu druge stopnje pretekli štirje meseci. Na podlagi sedmega odst. 11. člena Poslovnika o delu sveta Nakvis so seje sveta praviloma vsak tretji četrtek v mesecu, v juliju in avgustu sej sveta agencije praviloma ni. Seje sveta potekajo hibridno. Člani sveta se jih lahko udeležijo fizično ali v oddaljenem dostopu (tretji odst. 11. člena Poslovnika). V določenih primerih lahko svet agencije odloči tudi na dopisni seji (deseti odst. 16. člena Poslovnika). Glede na okoliščino, da gre pri odločanju o podaljšanju akreditacije za izdajo posamičnih upravnih aktov oziroma za odločanje o pravicah oziroma obveznostih strank v zvezi z izvajanjem visokošolskega izobraževanja, bi moralo biti delo sveta organizirano na ta način, da ne bi prihajalo do kršitve prvega odst. 245. člena ZUP ali temeljnih načel upravnega postopka, kar vključuje tudi načelo ekonomičnosti (14. člen ZUP). Za tolikšen zamik niso izkazani upravičeni razlogi tudi upoštevajoč posebnosti odločanja sveta agencije kot kolegijskega organa.

Pritožbi je pritožbena komisija ugodila, izpodbijani sklep z dne 17. 12. 2020 odpravila in zadevo vrnila svetu agencije v nadaljnji postopek ter odločitev o stroških pritožbenega postopka pridržala za končno odločitev (odločba št. 60330-2/2021/3 z dne 8. 7. 2021).⁵ Kot pravno podlago za vrnitev

⁴ Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (v nad. ZZUSUDJZ), Uradni list RS, št. št. 36/20 in 61/20.

⁵ Pritožbena komisija je ugotovila, da bi moral svet agencije presoditi, ali Univerza v Ljubljani na lokaciji Krumperk izpolnjuje predpisane materialne pogoje za izvajanje študijskega programa, to je, če ima predpisan pravni naslov za uporabo spornih prostorov in če so ti prostori primerni/ustrezni za izvajanje študijskega programa.

zadeve v ponovno odločanje je pritožbena komisija navedla tretji odst. 51.k člena ZVis.⁶ Odločitev je bila sprejeta na seji 8. 7. 2021. Na odločbi je digitalni podpis predsednika pritožbene komisije z dne 28. 10. 2021 in digitalni podpis Nakvis z dne 2. 11. 2021.

- Na podlagi tretjega odst. 210. člena ZUP (veljavnega v času izdane odločbe), je morala biti odločba, ki je bila izdana v elektronski obliki, podpisana z varnima elektronskima podpisoma uradne osebe in organa, overjenima s kvalificiranim potrdilom.⁷ Digitalna podpisa ne izpolnjujeta zahtev ZUP in tedaj veljavnega 2. odst. 63.a člena Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20), ki je določal sestavine elektronskega podpisa.⁸ Organ je v zvezi s tem pojasnil, da uradne osebe, ki podpisujejo odločbe, nimajo kvalificiranega elektronskega podpisa, enakovrednega lastnoročnemu. V času veljave interventnih ukrepov zaradi epidemije koronavirusa, ko je veljal odlok o začasnih ukrepih in med drugim omogočal, da se vročanje odločb, sklepov in drugih dokumentov lahko opravi tudi z vložitvijo v elektronski predal, ki ne ustreza varnostnim in tehničnim pogojem za varni elektronski predal, so uradne osebe dokument podpisale v pdf obliki. Pojasnila organa ni bilo mogoče upoštevati, saj ZZUSUDJZ kot tudi Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in preprečevanje širjenja nalezljive bolezni COVID-19 v upravnih zadevah⁹ nista drugače uredila podpisovanja dokumentov, temveč sta uredila vlaganje vlog brez varnega elektronskega podpisa s kvalificiranim potrdilom in vročanje v el. predal, ki ni varen el. predal, vendar to ni bil edini način vročanja. Nadaljnje pojasnilo je organ podal v izjavi na osnutek zapisnika.¹⁰ Upravna inšpektorica je pojasnilo organa preučila, vendar ga ni mogla upoštevati, saj je v času spornega podpisa veljala ureditev varnega elektronskega podpisa iz tretjega odstavka 210. člena ZUP, prav tako so bile sestavine elektronskega podpisa določene v 2. odst. 63.a člena UUP, teh sestavin pa sporni podpis ne vsebuje.
- Pritožbena komisija je odločitev sprejela na seji 8. 7. 2021, pri čemer je bila pisna odločba dejansko izdana v mesecu novembru 2021. Ker je prišlo pri izdaji odločbe do precejšnjega zamika, je izkazana kršitev načela ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP). Organ je v odzivu na osnutek ugotovitev pojasnil, da je bila seja pritožbene komisije, na kateri je ta sprejela odločitev 8. 7. 2021, pri čemer je pritožbena komisija pred izdajo odločbe želela preveriti, kdaj predvidoma bo denacionalizacijski postopek, ki je bil v teku pri Ministrstvu za kulturo, zaključen. Pritožbena komisija je ministrstvu poslala prošnjo 9. 7. 2021. Kljub urgenci za odgovor, le tega s strani ministrstva ni bilo, pisna odločba pritožbene komisije pa je bila izdana s časovnim zamikom. Pojasnila ni bilo mogoče

⁶ Ta odstavek med drugim določa: *Če pritožbena komisija pritožbi ugodí, vrne zadevo svetu agencije v ponovno odločanje.*

⁷ Če je bil varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki je vsebovalo tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni bil potreben.

⁸ Na dokumentu, izdanem v elektronski obliki in podpisanem z elektronskim podpisom, se na vidnem mestu označi, da je podpisan z elektronskim podpisom, kdo ga je podpisal, datum podpisa, številka dokumenta, podatke o izdajatelju, identifikacijski številki in veljavnosti potrdila za elektronski podpis.

⁹ Uradni list RS, št. 93/21.

¹⁰ Organ se je skliceval na takrat veljavni 210. člen ZUP in navedel, da so z varnim elektronskim podpisom in elektronskim žigom organa podpisali dokumente, ki so jih elektronsko (v skladu s takrat veljavnimi pravili) vročali. Ustreznost elektronskega podpisa so preverili tudi na MJU. V času interventnih ukrepov zaradi epidemije korona virusa, so se trudili spremljati in upoštevati številne ad hoc spremembe predpisov ter poslovanje in delovanje organa prilagajati razmeram. Po ugotovitvi, da se je 63.a člen UUP spremenil in določil natančneje podatke, ki jih morajo vsebovati elektronski podpisi, so prekinili z elektronskim podpisovanjem odločb in jih podpisovali le še fizično.

upoštevati, saj je iz odločbe nedvoumno razvidno, da je bila odločitev sprejeta na 32. seji pritožbene komisije 8. 7. 2021. Naknadna dejanja v smeri dopolnjevanja postopka po sprejemu odločitve niso več možna niti dopustna, saj je to v nasprotju z načelom procesne zakonitosti (6. člen ZUP).

V nadaljevanju je postopek tekkel tako, da je svet agencije (ki je odločitev pritožbene komisije prejel 2. 11. 2021) dne 17. 2. 2022 sprejel sklep št. 6033-144/2013/37, s katerim je imenoval skupino strokovnjakov za pripravo evalvacijskega poročila v postopku podaljšanja akreditacije univerzitetnega študijskega programa »Kmetijstvo – zootehnika«, delno obnovljenega v delu, ki se nanaša na lokacijo Krumperk.

Svet agencije je poročilo skupine strokovnjakov prejel 19. 5. 2022 in ga posredoval Univerzi v Ljubljani, ki je v odzivu zapisala, da na poročilo nima pripomb.¹¹ Poročilo in odziv visokošolskega zavoda sta bila posredovana predlagateljema obnove postopka 23. 8. 2022. Odziv predlagateljev obnove postopka je organ prejel 21. 9. 2022 in 4. 10. 2022 in ju posredoval visokošolskemu zavodu. V prilogi dopisa z dne 22. 9. 2022 je organ posredoval predlagateljema obnove postopka dokazila, ki jih je od visokošolskega zavoda prejela skupina strokovnjakov. Odgovor visokošolskega zavoda je organ prejel 4. 11. 2022 in ga posredoval predlagateljema obnove postopka. Nadaljnji odgovor predlagateljev obnove postopka je organ prejel 2. 12. 2022. Organ je v odzivu na osnutek zapisnika navedel, da je skupina strokovnjakov 30. 3. 2023 dopolnila oziroma potrdila vsebino poročila, ki je tako postalo končno poročilo, odločba sveta agencije pa je bila izdana na prvi naslednji seji sveta, 20. 4. 2023.

- V osnutku zapisnika je upravna inšpektorica ugotovila, da v obdobju med 2. 11. 2021 in 17. 2. 2022 niso izkazana procesna dejanja vodenja postopka, kar je bilo sporno z vidika načela ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP). Organ je pojasnil, da se je v obdobju med 2. 11. 2021 in 17. 2. 2022 iskalo oziroma sestavljalo primerno skupino strokovnjakov za pripravo evalvacijskega poročila v postopku podaljšanja akreditacije univerzitetnega študijskega programa »Kmetijstvo – zootehnika«, delno obnovljenega v delu, ki se nanaša na lokacijo Krumperk (področna primernost strokovnjakov, njihova časovna razpoložljivost). Ker skupino sestavljajo najmanj trije strokovnjaki, od tega en tuj, so potencialni strokovnjaki morali uskladiti tudi termin obiska na lokaciji v Krumperku. Pojasnilo organa je upravna inšpektorica upoštevala in kršitve ne ugotavlja.
- Pri presoji postopanja organa je bila upoštevana posebna ureditev iz prvega in drugega odst. 51.r člena ZViS, ki ureja imenovanje skupine strokovnjakov, pripravo evalvacijskega poročila, posredovanje tega poročila visokošolskemu zavodu, ki lahko poda pripombe v enem mesecu od njegovega prejema in pripravo končnega evalvacijskega poročila. Iz dokumentacije zadeve ni razvidno, da bi bil sklep o imenovanju skupine strokovnjakov vročen predlagateljema obnove postopka, kar je pomembno z vidika udeležbe stranke v ugotovitvenem postopku (146. člen ZUP). Organ je v odzivu na osnutek ugotovitev pojasnil, da je bil visokošolski zavod o imenovanju skupine strokovnjakov obveščen po elektronski poti 28. 2. 2022 in o tem priložil elektronsko sporočilo, ki vsebuje sklep o imenovanju skupine strokovnjakov, ki ga je na seji 17. 2. 2022 sprejel svet agencije, kar je upravna inšpektorica ustrezno upoštevala.¹²

¹¹ Na podlagi tretjega odst. 51.r člena ZViS se evalvacijsko poročilo pošlje visokošolskemu zavodu, ki lahko nanj poda svoje pripombe v enem mesecu od njegovega prejema.

¹² To elektronsko sporočilo bi morala uradna oseba organa ustrezno evidentirati med dokumente upravne zadeve (prim. 51. člen Uredbe o upravnem poslovanju, Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21).

- Ni izkazano, da bi bila strankam dana možnost, da se pred izdajo sklepa izjavijo o tem, kdo naj bodo imenovani strokovnjaki. ZViS tega vprašanja ne ureja, zato je treba pri tem subsidiarno in hkrati smiselno uporabiti določbe ZUP, ki se nanašajo na dokazovanje z izvedenci. Po tretjem odst. 190. člena ZUP je treba dati stranki možnost, da se izjavi o tem, kdo naj bo izvedenec. Navedeno določbo je mogoče smiselno uporabiti na ta način, da mora svet agencije pred izdajo sklepa o imenovanju skupine strokovnjakov seznaniti stranke z imeni strokovnjakov in jim dati možnost, da se o tem izrečejo.
- Po prvem odst. 154. člena ZUP mora uradna oseba, ki vodi postopek, razpisati ustno obravnavo v zadevah, v katerih sta udeleženi dve ali več strank z nasprotnimi interesi. Prav tako je ustna obravnava pomembna zaradi izvedbe dokaza s poročilom strokovnjakov ob smiselni uporabi določb 194. člena ZUP. V obravnavanem primeru ustna obravnava pred izdajo odločbe ni bila opravljena, zato so bile kršene navedene določbe ZUP.

Svet agencije je 20. 4. 2023 izdal odločbo št. 6033-144/2013/55, s katero je v prvi točki izreka odločil: *»Svet Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visoke šolstvu v obnovljenem postopku podaljšanja akreditacije univerzitetnega študijskega programa »Kmetijstvo – zootehnika« Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani, ugotavlja, da so materialni pogoji za izvajanje študijskega programa »Kmetijstvo – zootehnika na lokaciji Krumperk izpolnjeni, zato pusti v veljavi sklep št. 6033-144/2013/13 z dne 29. 5. 2015 (pravilno: 21. 5. 2015) v zvezi z odločbo št. 6033-144/2013/12 z dne 19. 6. 2014.«* V drugi točki izreka je odločil, da bo o stroških odločeno s posebnim sklepom. O stroških postopka je organ odločil s sklepom št. 6033-144/2013/56 z dne 15. 6. 2023.

Zoper odločbo in sklep o stroških postopka sta predlagatelja obnove postopka vložila pritožbi, ki ju je organ prejel 12. 7. 2023 in 14. 7. 2023. Svet agencije je pritožbe obravnaval na seji 19. 10. 2023 in pritožbi odstopil v obravnavo pritožbeni komisiji 20. 10. 2023.

- Na podlagi prvega odst. 241. člena ZUP je dolžan organ (če pritožbe ne zavrže) poslati pritožbo morebitnim strankam z nasprotnimi interesi in jim določiti rok, da se izrečejo o pritožbi in o morebitnih novih dejstvih in dokazih. Ni izkazano, da bi bili pritožbi posredovani v odgovor Univerzi v Ljubljani, zaradi česar je bila kršena navedena določba ZUP.
- Glede organizacije dela sveta s ciljem ekonomičnega vodenja postopka velja enaka ugotovitev kot zgoraj na strani 7.

Pritožbena komisija je o pritožbi odločila na seji 9. 2. 2024 tako, da je pritožbi ugodila, izpodbijano odločbo sveta agencije z dne 20. 4. 2023 odpravila in zadevo vrnila svetu agencije v ponovno odločanje (prva točka izreka), da je odločitev o stroških pritožbenega postopka pridržala za končno odločitev (druga točka izreka), odpravila sklep o stroških v izpodbijanem delu in zadevo vrnila v ponovno odločanje, odločitev o stroških pritožbenega postopka pa pridržala za končni sklep (tretja točka izreka).¹³ Kot pravno podlago za vrnitev zadeve v ponovno odločanje, je pritožbena komisija navedla tretji odst. 51.k člena ZViS.

- Upravna inšpektorica je v osnutku zapisnika ugotovila, da je pritožbena komisija odločitev sprejela po preteku treh mesecev od prejema pritožbe, kar ni v skladu z načelom

¹³ Odločba in sklep št. 60330-2/2021/10 z dne 9. 2. 2024. Pritožbena komisija je ugotovila, da je svet agencije pri odločanju nepopolno ugotovil dejansko stanje glede primernosti prostorov (posledično pa tudi nepravilno uporabil materialno pravo) in nepravilno uporabil materialno pravo glede ustreznosti oziroma obstoja pravnega naslova.

ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP). Organ je v odzivu na osnutek zapisnika pojasnil, da je do časovnega zamika pri sprejemu odločitve prišlo, ker je ob obravnavi zadeve na 44. seji dne 16. 11. 2023 pritožbena komisija ugotovila, da zadeva še ni zrela za odločitev, saj mora pred odločitvijo dodatno preučiti materialnopravno podlago in pridobiti podatek o stanju denacionalizacijskega postopka, zato je odločanje preložila na naslednjo sejo. Organ to izkazuje z zapisnikom 44. seje pritožbene komisije, iz katerega tudi izhaja, da bo naslednja seja sklicana po prejemu podatka o stanju denacionalizacijskega postopka in dodatni preučitvi materialnopravne podlage. Pojasnilo je upravna inšpektorica upoštevala in kršitve ne ugotavlja.

Svet agencije je odločitev pritožbene komisije prejel 11. 3. 2024 in na seji 20. 6. 2024 sprejel odločitev, da pusti v veljavi sklep št. 6033-144/2013/13 z dne 29. 5. 2015 (pravilno: 21. 5. 2015) v zvezi z odločbo št. 6033-144/2013/12 z dne 19. 6. 2014 ter odločil, da bo o stroških odločeno s posebnim sklepom (odločba št. 60333-144/2013/61 z dne 20. 6. 2024)¹⁴. Napačno naveden datum sklepa je bil popravljen s sklepom o popravku odločbe št. 6033-144/2013/66 z dne 19. 9. 2024.

- Na podlagi drugega odst. 223. člena ZUP mora uradna oseba organa na izvirnik odločbe zapisati uradni zaznamek o popravku, kar je organ izkazal v odzivu na osnutek zapisnika tako, da je priložil skeniran izvod odločbe z uradnim zaznamkom.
- Glede organizacije dela sveta s ciljem ekonomičnega odločanja velja enaka ugotovitev kot zgoraj na strani 7.

Zoper odločbo sveta agencije sta predlagatelja obnove postopka vložila pritožbo, ki jo je organ prejel 29. 8. 2024 in jo 19. 9. 2024 posredoval v obravnavo pritožbeni komisiji.

- Ni izkazano, da bi bila pritožba posredovana v odgovor Univerzi v Ljubljani, kar ni v skladu s prvim odst. 241. člena ZUP.

Svet agencije je 19. 9. 2024 izdal sklep o stroških postopka št. 6033-144/2013/67.

- Organ na upravnih aktih uporablja žig. Z uveljavitvijo Zakona o debirokratizaciji (ZDeb)¹⁵ uporaba žiga na upravni odločbi ni več obvezna, kar smiselno enako velja tudi za sklep.

3.2. Izpolnjevanje pogojev za vodenje postopka

Upravna inšpektorica je pregledala pooblastilo za vodenje postopka ter dokazila o izpolnjevanju pogojev izobrazbe in strokovnega izpita za uradno osebo Zalo Sečnik. Nepravilnosti ni ugotovila. Uradni osebi je bila zadeva dodeljena v reševanje 25. 10. 2024, medtem ko uradna oseba, ki je pred tem vodila postopek, ni več zaposlena pri organu.

¹⁴ Svet je ugotovil, da je v konkretnem primeru situacija glede obravnavanega vprašanja zagotavljanja materialnih pogojev bistveno drugačna kot pri drugih aktualni postopkih, ki se redno rešujejo. Glede na potek materialnopravno relevantnega časovnega okvira (7 let), ki je bil upošteven pri sprejemanju odločbe, ki je sedaj predmet obnove postopka po ZUP, je mogoče za nazaj konkretno in do gotovosti ugotoviti, da je Biotehnična fakulteta Univerze v Ljubljani v relevantnem časovnem obdobju, na katerega se nanaša ta postopek, dejansko (lahko) uporabljala posamezne prostore, iz česar nadalje izhaja tudi, da je dejansko izpolnjevala zadevni materialni kriterij.

¹⁵ Uradni list RS, št. 3/22, velja od 22. 1. 2022.

3.3. Določanje pravil postopka z internimi akti

V času nadzora je bil pregledan Poslovnik o delu sveta Nakvis, ki ga je sprejel ta organ na podlagi desete alineje prvega odstavka 15. člena Sklepa o ustanovitvi Nakvis (Uradni list RS, št. 114/09, 57/15). Poslovnik podrobno ureja način in postopek odločanja sveta na rednih oziroma dopisnih sejah in tudi ravnanje organa v akreditacijskih in evalvacijskih postopkih:

Če je seja sveta agencije namenjena obravnavi akreditacijske, evalvacijske ali druge javnopravne zadeve ali sistemskim vprašanjem s področja višjega ali visokega šolstva, se nanjo lahko vabijo tudi strokovnjaki s področja, s katerega želi svet agencije dobiti njihovo strokovno mnenje (drugi odst. 15. člena Poslovnika).

Poslovnik ureja izločitev člana in predsednika sveta agencije, glasovanje v primeru izločitve več kot dveh članov in poseben izločitveni razlog:

O izločitvi članov sveta agencije odloča predsednik sveta agencije. O izločitvi predsednika sveta agencije odloči namestnik predsednika sveta agencije (tretji odst. 16. člena).

Če je potrebno izločiti več kot dva člana sveta agencije, štejejo le neizločeni člani, pri tem pa mora glasovati vsaj pet članov (četrti odst. 16. člena).

Član sveta agencije mora biti izločen v akreditacijskih in evalvacijskih postopkih, če je z vlagateljem v delovnem ali drugem pogodbenem razmerju, ali če še nista minili dve leti odkar je to razmerje prenehalo. Enako pravilo velja za člana sveta agencije, ki je študent pri tem vlagatelju (peti odst. 16. člena).

Poslovnik v 19. členu ureja obravnavo točk dnevnega reda, povezanih z akreditacijo oziroma evalvacijo tako, da določa:

Obravnava točk dnevnega reda, povezanih z akreditacijo oziroma evalvacijo poteka tako, da poročevalec predstavi ključne ugotovitve skupine strokovnjakov iz končnega poročila, s poudarkom na morebitnih večjih pomanjkljivostih oziroma neskladnostih ter predlog sklepa. Pri poročanju se praviloma uporabi avdiovizualna predstavitev (multimedijska predstavitev na diapozitivih, videoposnetki zavodov oz. šol, spletna stran, ipd.).

Kadar skupina strokovnjakov ugotovi delno skladnost s standardi kakovosti oziroma zakonom, poročevalec argumentira, ali gre za večjo pomanjkljivost oziroma neskladnost ali zgolj za priložnost za izboljšanje.

Če po predstavitvi poročevalca predsednik sveta agencije ugotovi, da je kateri od članov sveta agencije h gradivu za sejo priložil pisno utemeljitev, ki se sklicuje na določbe zakona in meril sveta, in v kateri pojasni, zakaj se ne strinja s pomanjkljivostjo, ki izhaja iz poročila skupine strokovnjakov in ki lahko povzroči sprejem negativne odločitve, ali s predlogom poročevalca, mu da besedo, da svoje razloge za nestrinjanje tudi ustno pojasni. Če član sveta agencije pisne utemeljitve ni predložil v gradivo za sejo sveta, jo mora pripraviti za naslednjo sejo, na katero se obravnava zadeve preloži. Enako velja tudi, kadar kateri od članov sveta agencije meni, da obstaja pomanjkljivost, ki ima lahko za posledico sprejem negativne odločitve, pa ta v poročilu skupine strokovnjakov ni bila ugotovljena.

Predsednik sveta agencije daje besedo članom sveta agencije in drugim udeležencem seje praviloma po vrsti, kot se priglasijo k besedi, in skrbi za učinkovit ter racionalen potek seje.

Če svet agencije na podlagi poročila poročevalca ali drugega člana sveta agencije iz tretjega odstavka tega člena ugotovi nova dejstva, o katerih se vlagatelj ni imel možnosti izjaviti (svet agencije ugotovi nova dejstva, ki niso bila ugotovljena v končnem poročilu skupine strokovnjakov oziroma priložnosti za izboljšanje, navedene v končnem poročilu, prepozna kot večje pomanjkljivosti oziroma neskladnosti), svet agencije pred glasovanjem pozove vlagatelja, da se o njih izjavi. Po prejemu odgovora vlagatelja poročevalec ali drug član sveta agencije iz tretjega odstavka tega člena na seji predstavi utemeljen predlog sklepa.

Če je gradivu priložen predlog odločbe, po razpravi sledi glasovanje. Svet agencije najprej glasuje o predlogu sklepa poročevalca. Če ta ni sprejet, je pa predložen predlog odločbe o predlogu sklepa drugega člana sveta agencije iz tretjega odstavka tega člena, svet agencije glasuje tudi o tem predlogu.

Če predlog odločbe v zadevi, o kateri se glasuje, gradivu ni priložen, se o zadevi odloča na naslednji seji. Izjemoma lahko svet agencije odloča o zadevi, kjer v gradivu ni priloženega predloga odločbe, če gre za nujne zadeve, kjer ni mogoče počakati z odločitvijo do naslednje seje oziroma o zadevah, o katerih se odloča na junjski seji.

Podpisano odločbo agencija odpošlje praviloma v petih delovnih dneh po seji.

Pregledan je bil tudi Poslovnik o delu pritožbene komisije Nakvis, ki ga je pritožbena komisija sprejela 11. 2. 2011. S tem Poslovnikom je pritožbena komisija podrobneje določila svojo organizacijo, poslovanje in druga vprašanja, pomembna za njeno delo. Poslovnik v 15. členu med drugim ureja izločitev članov ali njihovih namestnikov oziroma predsednika tako, da določa: *O izločitvi članov ali njihovih namestnikov odloči predsednik. O izločitvi predsednika odloči namestnik predsednika.*

V času nadzora je organ pojasnil, da gre za akta poslovanja kolegijskih organov, s katerima svet in pritožbena komisija urejata način svojega dela in sta objavljena na spletni strani Nakvis.

ZUP v prvem odst. 3. člena določa: *»Posamezna vprašanja upravnega postopka so lahko za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v tem zakonu, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno.«*

ZUP v navedenem členu dopušča drugačno ureditev posameznih vprašanj upravnega postopka v drugem zakonu. Tako lahko imamo poleg splošnega upravnega postopka na posameznih upravnih področjih še posebne upravne postopke, ki lahko posamezne procesne institute iz splošnega upravnega postopka drugače urejajo ali pa uvajajo nove procesne institute, ki jih splošni upravni postopek ne pozna. Posebni upravni postopek se lahko sprejme samo z zakonom, če obstaja potreba za takšno posebno ureditev na posameznem upravnem področju.¹⁶ Praviloma poseben upravni postopek predpiše materialni zakon, ki ureja določeno upravno področje. V obravnavanem primeru je ta zakon ZViS. Po drugem odstavku 120. člena Ustave morajo upravni organi opravljati svoje delo v okviru in na podlagi Ustave in zakona.

Upravna inšpektorica ugotavlja, da poslovnik sveta agencije in pritožbene komisije ne pomenita predpisa, s katerim je mogoče v smislu 3. člena ZUP določati pravila postopka ali podrobneje določiti izvrševanje posameznih zakonskih določb. Gre za interna akta, ki nista bila sprejeta v obliki in na način, kot so sprejeti predpisi, zato se nekatere njihove določbe, s katerimi so določena pravila postopka (npr. izločitev članov, njihovih namestnikov in predsednika sveta oziroma pritožbene komisije, izločitveni razlog, sklepčnost v primeru izločitve več članov, udeležba

¹⁶ Prim. Jerovšek T. [et al.], ZUP s komentarjem, Založba NEBRA, 2004, komentar k 3. členu ZUP, str. 47.

strokovnjakov na seji, ugotavljanje novih dejstev, način odločanja v nujnih zadevah) ne smejo uporabljati v upravnih postopkih. Kolikor za to obstajajo utemeljeni razlogi, bi morale biti te vsebine predmet posebne ureditve v ZViS.

Pripombe organa:

Določbe glede pristojnosti za izločitve članov kolegijskega organa so bile v poslovnik vnesene po posvetu s strokovnjakinjo iz upravnega postopka, in sicer:

Tretji in peti odst. 16. člena Poslovnika o delu sveta in 15. člen Poslovnika o delu pritožbene komisije: zaradi praktične uporabe določbe 40. člena ZUP (smiselna uporaba določb o izločitvi članov kolegijskih organov) je v poslovniku določeno, da o izločitvi članov organa odločanja odloči predsednik organa odločanja oziroma njegov namestnik in ne predsednik organa, ki odloča o pritožbi. Ker smiselna uporaba določb ZUP ne pomeni, da je treba uporabiti vse zakonske določbe in to tako kot se glasijo, ampak je treba zakonske rešitve prilagoditi konkretnim položajem, smo tudi pri oblikovanju omenjenih določb izhajali iz smisla (namena) določb glede na dejanske položaje (glej Komentar ZUP (2020), str. 325 in 326). Ta navaja, da je vprašanje, kdo odloča o izločitvi posameznega člana kolegijskega organa, odvisno od okoliščin posameznega primera. Tudi sodna praksa je že potrdila stališče, da je kolegijski organ pristojen za odločanje o izločitvi njegovega člana. Določba v poslovniku omogoča, da se v vseh enakih oziroma podobnih situacijah ravna enako in ni dvoma, kdo odloča o izločitvi.

Svet agencije je neodvisen organ, ki v skladu z načeli neodvisnosti, nepristranskosti in preprečevanja konflikta interesov skrbi za uresničevanje teh načel. V ta namen tudi striktno upošteva tudi morebitne okoliščine, ki bi lahko vzbujale dvom o nepristranskosti njegovih članov. Tako je v Poslovniku o delu sveta dodana določba, ki konkretizira te okoliščine – če ob sodelovanju z visokošolskim zavodom še ni minilo več kot dve leti, se član sveta agencije izloči iz postopka, v katerem je ta visokošolski zavod stranka.

S četrtem odst. 16. člena Poslovnika o delu sveta je bila urejena sklepčnost tudi za izjemne primere, ko pride do izločitve več kot dveh članov, ker v nasprotnem primeru zaradi nesklepčnosti ne bi bilo mogoče odločati v zadevah. Člen 19 Poslovnika o delu sveta (obravnava točk dnevnega reda) ne pomeni določitve drugačnega postopka ugotavljanja novih dejstev oziroma določitve posebnega upravnega postopka, ampak gre za podrobnejšo konkretizacijo načela kontradiktornosti, kot je določena v ZUP. Člen je pojasnjevalne narave, saj članom sveta omogoča jasn uvid v način postopanja in odločanja (npr. le s pisno utemeljitvijo, ki se sklicuje na določbe zakona in meril sveta, lahko člani sveta predlagajo temu ustrezno odločitev; če svet agencije ugotovi novo dejstvo, o katerem se stranka ni imela možnost seznaniti tekom postopka, se ji da možnost, da se o tem izjasni).

Presoja upravne inšpektorice:

Poslovnika sveta in pritožbene komisije Nakvis urejata nekatera vprašanja upravnega postopka. Če bi jih urejala na način, da bi le ponavljala tisto, kar sicer izhaja iz zakonskih določb, kot taka ne bi bila sporna, saj bi bila pravna podlaga za to že določena v zakonu. Vendar je v obeh poslovnikih pomembna niansa, da ne gre zgolj za povzetek ali pojasnjevanje zakonskih določb, ampak da poslovnik urejata vprašanja, ki v področni zakonodaji niso rešena ali v ZUP niso rešena na primerljiv način¹⁷ ali do jasnega odgovora nanje ni mogoče priti niti ob smiselni uporabi določb ZUP (prim. 40. člen v zvezi z 38. členom).

¹⁷ Prim. 29. člen ZUP, ki ureja odločanje kolegijskega organa, in 35. člen ZUP, ki ureja izločitvene razloge.

Navedeno pomeni, da oba interna akta vsebujeta določbe, ki na izviren način urejajo nekatera vprašanja postopka in jih organ uporablja v upravnih postopkih. Določbe teh internih aktov po vsebini pomenijo predpis in bi morale biti sprejete po postopku in v obliki predpisa, ki bi moral biti na predpisan način objavljen, da bi lahko obveljal kot ustrezna pravna podlaga.

3.4. Sklepne ugotovitve

Predmet nadzora je bilo postopanje organa v zvezi s predlogom za obnovo postopka in vodenje obnovljenega postopka. Upravna inšpektorica se pri nadzoru ni opredeljevala do vsebine sprejetih odločitev in uporabe določb materialnega prava, temveč je ugotavljala, kako je organ vodil postopek tako z vidika posebne ureditve v ZViS, subsidiarne uporabe ZUP kot tudi z vidika temeljnih načel upravnega postopka.

Ugotovitve nadzora kažejo na neekonomično vodenje postopka pri odločanju kolegijskega organa na prvi stopnji in v posameznem primeru tudi na drugi stopnji. Določba tretjega odst. 51.k člena ZViS, po kateri pritožbena komisija vrne zadevo svetu agencije v ponovno odločanje, če pritožbi ugodi, pomeni odstop od splošne ureditve glede odločanja organa druge stopnje (prim. 251. člena ZUP) in ne prispeva k odločanju v razumnem roku. Ugotovljene so bile tudi posamezne procesne nepravilnosti pri vodenju ugotovitvenega postopka, ki se nanašajo na dokazovanje s pomočjo skupine strokovnjakov in izvedbo ustne obravnave. Prav tako je bilo ugotovljeno, da organ pri vodenju upravnih postopkov uporablja posamezna pravila, ki so določena v internih aktih organa, to pa je sporno z vidika 3. člena ZUP in drugega odst. 120. člena Ustave.

4. Ukrepi

Upravna inšpektorica na podlagi 307.f člena ZUP odreja direktorju Nakvis dr. Franciju Demšarju:

- da z ugotovitvami tega nadzora seznanijo oba organa odločanja: svet agencije in pritožbeno komisijo;
- da z ugotovitvami nadzora seznanijo uradno osebo, ki je v upravni zadevi št. 6033-144/2013 pooblaščen za vodenje postopka;
- da o sprejetih ukrepih pisno obvesti Inšpektorat za javni sektor do 28. 2. 2025 in o tem predloži dokazila.

Glede ugotovitev nadzora, ki se nanašajo na pomanjkljivo ureditev procesnih vprašanj v področnem predpisu ali na ureditev, ki pomeni odstop od splošne ureditve v ZUP, bo upravna inšpektorica obvestila pristojno ministrstvo.

Mag. Tea Melart
Upravna inšpektorica
Inšpektorica višja svetnica

Vročiti:

- po e-pošti: info@nakvis.si