



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino

Številka: 600-01-2/2025/5
Ljubljana, 18. 6. 2025

EPA 2110-IX

Komisija Državnega sveta za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F, 81/18 – odl. US, 16/23 in 12/24 – ZVDZ-E) ter 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23) sprejela naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o šolski inšpekciji (ZSoll-1), druga obravnava

Komisija Državnega sveta za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino (v nadaljevanju: komisija) je na 30. seji 18. 6. 2025 obravnavala Predlog zakona o šolski inšpekciji (ZSoll-1) v drugi obravnavi (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Komisija predlog zakona **podpira**.

* * *

Kot je uvodoma izpostavil predlagatelj, se Zakon o šolski inšpekciji ni spreminjal že več kot dvajset let. V tem času se je v evropskem prostoru uveljavila nova vloga šolskih inšpekcij, ki ne temeljijo več zgolj na represiji in nadzoru, temveč postajajo del širšega sistema evalvacije in zagotavljanja kakovosti. Predlagatelj je pojasnil, da se je tudi Slovenija zavezala, da se šolska inšpekcija razvije v smeri modernejših praks, skladnih z evropskimi trendi. Ključna sprememba, ki jo uvaja predlog zakona, je prehod od zgolj nadzornega k evalvacijskemu modelu delovanja. To pomeni, da bo šolska inšpekcija poleg klasičnega nadzora opravljala tudi sprotno evalvacijo delovanja vzgojno-izobraževalnega sistema. S tem se želi ne le prepoznati morebitne nepravilnosti, temveč tudi identificirati področja za izboljšave ter prepoznati dobre prakse, ki jih je smiselno uveljaviti v vzgojno-izobraževalnem sistemu. Namen sistemskih pregledov, kot jih predvideva predlog zakona, je večplasten: želi se pridobiti vpogled, ali obstoječa zakonodaja še vedno učinkovito podpira delovanje sistema, ali je treba določene normative prilagoditi, ali so vodstva vzgojno-izobraževalnih javnih zavodov ustrezno usposobljena in ali imajo zadostno strokovno ter organizacijsko podporo, ter oceniti, ali so strokovni delavci v zavodih ustrezno usposobljeni in podprti pri svojem delu. Tak sistemski pregled naj bi trajal približno šest mesecev, izvedel pa bi se ciklično – vsakih pet let naj bi pregledali vse vzgojno-izobraževalne zavode, ki jih šolska inšpekcija nadzira. Vsi zavodi bi tako redno

prejemali povratno informacijo o svojem delovanju, kar bi jim omogočalo sprotno izboljševanje in razvoj.

Predlagane zakonske rešitve poseben poudarek namenjajo prepoznavanju in širjenju dobrih praks, ki so pogosto prisotne znotraj javnih zavodov, vendar premalokrat prepoznane in ustrezno valorizirane. Nova metodologija evalvacije temelji na analitičnem in podpornem pristopu ter omogoča sistemsko učenje in rast. Predlog zakona ob nesodelovanju ali celo kršitvah predpisov še vedno predvideva ustrezne inšpekcijske ukrepe.

Kot je izpostavil predlagatelj, se je predlog zakona pripravljal vse od leta 2019 in ob sodelovanju številnih strokovnjakov iz prakse in stroke z jasnim ciljem, omogočiti učinkovito delovanje šolske inšpekcije v podporo kakovostnemu in preglednemu razvoju vzgojno-izobraževalnega sistema.

* * *

Komisija se je seznanila s podporo Združenja ravnateljev Slovenije predlogu zakona, predvsem zaradi poudarka na svetovalni vlogi inšpektorata. Po njihovem mnenju mora inšpekcijski nadzor ostati del sistema, vendar naj temelji na strokovni podpori, dialogu in pomoči šolam pri odpravi napak ter izboljšanju njihovega delovanja. Inšpektorat naj s svojimi ugotovitvami redno obvešča ministrstvo, še posebej kadar gre za sistemske težave, ki presegajo posamezne primere. Združenje nasprotuje uvedbi upravnega postopka v vzgojno delovanje šol. Menijo, da mora biti vzgojni ukrep takojšen, saj le tako doseže svoj namen. Prenos vzgojnih odločitev v dolgotrajne postopke bi šolam odvzel možnost pravočasnega odziva, oslabil njihovo vzgojno funkcijo ter ustvaril dodatno birokracijo. Izpostavljajo tudi, da je poslanstvo šole usmerjeno v otrokovo dobrobit, ne pa v izpolnjevanje pričakovanj staršev. Pozivajo k ohranitvi zaupanja v šole ter sprejemu zakona v obliki, ki bo okrepila njihovo avtonomijo in strokovno delovanje.

Komisija ugotavlja, da se stališču Združenja ravnateljev Slovenije v podpori predlogu zakona pridružuje tudi Združenje ravnateljev vrtcev Slovenije, ki obenem podpirajo tudi izvajanje sistemskih pregledov, ki ji po novem opredeljuje predlog zakona. Ti pregledi s svojo svetovalno funkcijo in hkrati nadzorno vlogo pomembno prispevajo k bolj konstruktivnemu in odgovornemu delu ravnateljev vrtcev, še posebej v razmerah, ko se zakonodaja in vloge v sistemu hitro spreminjajo. Menijo, da je takšna podpora in strokovno usmerjanje s strani inšpektorata nujno, saj trenutni pogoji tega ne omogočajo v zadostni meri.

* * *

Na vprašanje komisije glede odziva na pripombe Zakonodajne-pravne službe Državnega zbora je predlagatelj pojasnil, da se usklajujejo še zadnji amandmaji. Večina pripomb je nomotehničnih, pomembnejša vsebinska vprašanja pa se mdr. nanašajo na uvedbo sistemskih pregledov kot nove oblike evalvacije znotraj inšpekcijskega dela. S tem se slovenska inšpekcija približuje evropskim praksam, kjer nadzor ni le represiven, temveč tudi razvojno usmerjen. Glede vprašanje izvedencev in varstva osebnih podatkov se pripravlja nabor strokovnih profilov, ki bodo kot zunanji izvedenci, izbrani prek javnega razpisa, sodelovali pri evalvacijah.

Izvedenci se bodo letno morali dodatno usposabljeni, hkrati pa bodo podvrženi standardom glede varstva osebnih podatkov. Odprto vprašanje ostaja glede vzgojnega delovanja znotraj zavodov: predlagatelji zakona vzgojne ukrepe razumejo kot strokovni del pedagoškega procesa, ki naj ne bi bili del strogega upravnega postopka. Zakonodajno-pravna služba pa opozarja, da bi v primeru, ko vzgojni ukrep posega v pravice posameznika (npr. omejitev dostopa do določenih pravic), morali uporabiti postopek po Zakonu o upravnem postopku, kar bi lahko vodilo tudi do upravnosodnega varstva. Glede opozorila na ustavnost vstopa v zasebni prostor, kar je relevantno predvsem pri nadzoru nad varuhi predšolskih otrok, ki izvajajo dejavnost v zasebnih stanovanjih, pa predlagatelj pojasnjuje, da v trenutku izvajanja dejavnosti prostor pridobi značaj delovnega prostora. Pri institutu začasne prepovedi opravljanja dela zaposlenega je odprto vprašanje, ali naj zakon ohrani določbo o »utemeljenem sumu«, ki ga ugotavlja policija. Inšpekcija ne želi nastopati v vlogi policijskega organa, zato se je izraz utemeljen sum nadomestili z mehkejšo formulacijo »sum«, ki omogoča ukrepanje, hkrati pa obveznost takojšnjega obveščanja policije v primerih, ko obstaja sum kaznivih dejanj. Inšpektorat tako ne ugotavlja krivde, temveč ravna skladno z dolžnostjo prijave. Spremenjena je bila tudi določba, ki bi ministru omogočila sprožanje sistemskih pregledov, saj bi to lahko pomenilo politični vpliv na delo inšpekcije – pregledi bodo po novem temeljili izključno na analizah tveganja.

Člani komisije so v razpravi povzeli nekaj vprašanj in ugotovitev, upoštevajoč dosedanje spremljanje delovanja in vodenja osnovnih šol. Ugotavljajo, da so pri izvajanju inšpekcijskih postopkov v osnovnih šolah ravnateljji kljub obsežnim obveznostim pogosto dodatno obremenjeni z inšpekcijskimi nadzori, saj lahko inšpekcijo pokliče praktično vsakdo. Zato se jim zdi še posebej pomembno, da inšpekcija opravlja predvsem svetovalno in partnersko vlogo ter zmanjšuje birokratske in nadzorne ovire, ki trenutno predstavljajo dodatno breme za vodstvo šol.

Komisija poudarja, da morajo biti inšpektorji strokovno usposobljeni za kakovostno in objektivno izvajanje nadzora. Iz dolgoletnih izkušenj vodstev šol je namreč razvidno, da usposobljenost inšpektorjev neposredno vpliva na učinkovitost in konstruktivnost nadzornih postopkov, zato komisija poudarja pomen nenehnega izobraževanja in usposabljanja inšpektorjev z namenom dviga kakovosti in strokovnosti.

Komisija izpostavlja vprašanje pojava anonimnih prijav, ki predstavljajo izziv za inšpekcijske postopke. Anonimne prijave morajo biti predmet strokovne presoje glede upravičenosti in vsebine, saj lahko zlorabe vodijo v neupravičene obtožbe in povzročijo škodo posamezniku ter negativno vplivajo na celotno delovno vzdušje v šolah. Zato komisija predlaga, da se v zakonodajo uvedejo jasni kriteriji za obravnavo anonimnih prijav, ki bodo zagotavljali varstvo prijaviteljev ter hkrati preprečevali zlorabe sistema. Šolski prostor mora ostati okolje zaupanja in spoštovanja, kjer anonimne prijave niso rutinski instrument reševanja konfliktov. Obravnava prijav na ravni nadzornih odborov občin pa mora potekati transparentno, z jasnimi postopki in obveznostjo povratnih informacij inšpekciji, da se prepreči morebitno prikrievanje nepravilnosti zaradi lokalnih interesov.

Zaposleni, ki so predmet inšpekcijskih postopkov, morajo imeti zagotovljene možnosti za aktivno zagovarjanje svojih pravic in predstavitev svojih argumentov. Problematika

velikega števila anonimnih prijav zaposlenih kaže na potrebo po izboljšanju medsebojnih odnosov in komunikacije v šolskih kolektivih ter vzpostavitvi kulture zaupanja.

* * *

Predlagatelj je v odzivu na razpravo pojasnil, da morajo šolski inšpektorji imeti najmanj sedem let pedagoških izkušenj, kar zagotavlja visoko strokovnost njihovega dela. Njihov nadzor je usmerjen predvsem v preverjanje zakonitosti delovanja šol, medtem ko strokovno izvedbo pouka spremljajo Zavod za šolstvo in druge strokovne institucije. Za zagotavljanje kakovostnega odnosa do ravnateljev in strokovnih delavcev so inšpektorji obvezani k rednemu strokovnemu usposabljanju, ki zajema vsebinska, zakonska, postopkovna in socialna znanja. V postopkih nadzora je za inšpektorat stranka izključno ravnatelj, pri čemer je ključen njegov odnos do zaposlenih. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14) določa, da morajo inšpektorji obravnavati vse prijave, tudi anonimne, in presoditi, ali obstaja kršitev zakonodaje ter javni interes za ukrepanje. Približno tretjina vseh prijav, ki jih prejmejo šolski inšpektorji, je anonimnih, pri čemer je pomembno, da vsebine prijav ocenjujejo predvsem po resnosti očitanih kršitev.

S predlaganim zakonom se uvaja tudi sistemski pristop k pregledom, ki temelji na analizi tveganj in vključuje vse razpoložljive informacije, kot so prijave, telefonski klici, medijske objave ter mnenja različnih deležnikov. Pri tem ni pomembno, ali so prijave podpisane ali anonimne. Šolski inšpektorat sodeluje tudi z drugimi organi, na primer z občinami, ki so odgovorne za materialne pogoje v izobraževalnih ustanovah. Če inšpektorat zazna kršitve, lahko zahteva ukrepe od občin, vendar nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje zoper njih.

Šolska inšpekcija si prizadeva biti partner in podpora v izobraževalnem sistemu, ne le nadzorni organ. Zato aktivno sodeluje z javnostjo, sindikati in strokovnimi institucijami na področju vzgoje in izobraževanja ter si prizadeva opolnomočiti vse deležnike za učinkovitejše in kakovostnejše delovanje šolskega sistema.

* * *

Komisija podpira učinkovito reševanje naslovljenih izzivov s predlaganimi sistemskimi rešitvami in že uveljavljenimi ukrepi, ki vključujejo strokovno usposabljanje inšpektorjev, jasno definirane kriterije za obravnavo anonimnih prijav, transparentne postopke pri delu nadzornih odborov občin, zaščito pravic vseh vpletenih strani, spodbujanje kulture zaupanja in odprte komunikacije v šolah. S temi ukrepi se bo še izboljšala kakovost inšpekcijskega nadzora in zagotovilo varno, podporno in konstruktivno okolje v šolstvu.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik dr. Radovan Stanislav Pejovnik.

Predsednik
Branimir Štrukelj, l. r.