

**Opravična št.:**

U-I-110/16

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2020:U.I.110.16

**Akt:**

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 47/15, 46/16 in 49/16 – popr.) (ZOFVI), 1. st. 2. odst. 86. čl., 1. odst. 138. čl.

**Izrek:**

Prvi stavek drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 47/15, 46/16 in 49/16 – popr.) v delu, ki se nanaša na javno financiranje dopolnilnega pouka, jutranjega varstva in podaljšanega bivanja v zasebni osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom, ni v neskladju z Ustavo.

Pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega stavka drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja se v delu, ki se nanašajo na javno financiranje tistega dela programa s pridobljeno javno veljavnostjo, ki v zasebni osnovni šoli ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole, zavrnejo.

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 138. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja se zavrže.

**Evidenčni stavek:**

Z neodzivnostjo pri uresničenju obveznosti, ki izhajajo iz odločbe Ustavnega sodišča ter tudi neposredno iz Zakona o Ustavnem sodišču, zakonodajalec krši načela pravne države (2. člen Ustave) in načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Spoštovanje sodnih odločb, tudi odločb Ustavnega sodišča, je eden temeljnih postulatov pravne države in srž ustavne demokracije. Človekova pravica do brezplačnega obiskovanja obveznega osnovnošolskega izobraževanja (drugi odstavek 57. člena Ustave) obsega samo stoodstotno javno financiranje tistega dela programa, ki je za učence osnovnih šol obvezen. Zato ta človekova pravica učencev v zasebni osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom obsega le javno financiranje tistega dela programa, ki v zasebni osnovni šoli ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole. Obiskovanje zasebne šole, ki izvaja javno veljavni osnovnošolski program, ni osebna okoliščina v smislu prvega odstavka 14. člena Ustave. Pravica do izbire med obstoječimi tipi osnovnošolskega izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave, upošteva tretji odstavek 57. člena Ustave, ne nalaga državi, da financira vse obstoječe tipe osnovnošolskega izobraževanja. Ustava prepušča odločitev glede ureditve javnega financiranja neobveznega dela osnovnošolskega izobraževanja v zasebnih šolah zakonodajalcu. Položaja učencev, ki obiskujejo javno osnovno šolo oziroma zasebno osnovno šolo s koncesijo, oziroma njihovih staršev in učencev, ki obiskujejo zasebno osnovno šolo s pridobljenim javno veljavnim programom, oziroma njihovih staršev sta že ustavnopravno različna. Varstvo ranljivih otrok z vidika potrebe po pomoči pri izobraževanju je zagotovljeno v drugem in tretjem odstavku 52. člena Ustave in kroga upravičencev v okviru načela socialne države (2. člen Ustave) ni mogoče širiti. Člen 54 Ustave ne zagotavlja pravice do javnega financiranja jutranjega varstva in podaljšanega bivanja v zasebni osnovni šoli s

pridobljenim javno veljavnim programom. Kadar še vedno obstajajo razlogi, zaradi katerih že presojane določbe predpisa ni mogoče razveljaviti, Ustavno sodišče ponovno pobudo zavrne kot očitno neutemeljeno. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti mora vsebovati navedbo razlogov neskladnosti predpisa z Ustavo ali zakonom. Pobudnik mora jasno in določno navesti, v čem je protiustavnost oziroma nezakonitost izpodbijane pravne ureditve. Ker pobudnik ni navedel razlogov, iz katerih naj bi bile izpodbijane zakonske določbe protiustavne, je Ustavno sodišče pobudo zavrglo.

### **Geslo:**

1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.

1.5.51.1.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrnitev pobude - Ker je očitno neutemeljena.

1.5.51.1.2.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrženje pobude - Nepopolna vloga.

1.4.51.1 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku ustavne pritožbe) - Popolnost vloge.

1.4.51.1 - Ustavno sodstvo - Postopek - Procesne predpostavke (v vseh postopkih razen v postopku ustavne pritožbe) - Popolnost vloge.

5.2 - Temeljne pravice - Enakost „(14.2)“.

3.9 - Splošna načela - Vladavina prava.

3.4 - Splošna načela - Delitev oblasti.

3.5 - Splošna načela - Socialna država.

3.3 - Splošna načela - Demokracija.

5.3.41.51 - Temeljne pravice - Državljanске in politične pravice - Pravice otrok „(56)“ - Pravica in dolžnost staršev vzdrževati, izobraževati in vzgajati svoje otroke „(54/1)“.

1.4.10.6 - Ustavno sodstvo - Postopek - Vmesni postopki - Izločitev sodnika.

1.5.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Pritrdilna mnenja.

1.5.5.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Odklonilna mnenja.

### **Pravna podlaga:**








Člen 2, 3, 14, 54, 57.2, Ustava [URS]

Člen 21, 25.3, 26.2, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

### **Opomba:**

✖ K obravnavani zadevi sta bili s sklepom Ustavnega sodišča združeni zadevi št. U-I-42/17 z dne 6. 4. 2017 in U-I-52/17 z dne 20. 4. 2017 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

### **Dokument v PDF obliki:**

-  [U-I-110-16 - Odločba.pdf](#)
-  [U-I-110-16 - Pritrdilno LM dr. Knez.pdf](#)
-  [U-I-110-16 - Pritrdilno LM dr. Mežnar.pdf](#)
-  [U-I-110-16 - Pritrdilno LM dr. Jadek Pensa.pdf](#)
-  [U-I-110-16 - Pritrdilno LM dr. Accetto.pdf](#)
-  [U-I-110-16 - Pritrdilno LM dr. Čeferin in dr. Stubbs.pdf](#)
-  [U-I-110-16 - Odklonilno LM dr. Pavčnik.pdf](#)

### **Polno besedilo:**

U-I-110/16-44

12. 3. 2020

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobude Petra Gregorčiča, Ljubljana, in drugih, Mihe Skubica, Ljubljana, in drugih, ter Tadeja Šemeta, Ljubljana Šmartno, in drugih, na seji 12. marca 2020

odločilo:

**1. Prvi stavek drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 - uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 - popr., 65/09 - popr., 20/11, 47/15, 46/16 in 49/16 - popr.) v delu, ki se nanaša na javno financiranje dopolnilnega pouka, jutranjega varstva in podaljšanega bivanja v zasebni osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom, ni v neskladju z Ustavo.**

**2. Pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega stavka drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja se v delu, ki se nanašajo na javno financiranje tistega dela programa s pridobljeno javno veljavnostjo, ki v zasebni osnovni šoli ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole, zavrnejo.**

**3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 138. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja se zavrže.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Peter Gregorčič in drugi (prvi pobudniki) izpodbijajo prvi stavek drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju ZOFVI), po katerem se zasebni osnovni šoli, katere program je pridobil javno veljavnost, za izvedbo programa zagotavlja petinosemdeset odstotkov sredstev, ki jih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja za izvajanje programa javne šole. Navajajo, da morajo ostali del preko šolnine kriti starši šoloobveznih otrok. Zatrjujejo neskladje izpodbijane določbe s 57. členom Ustave in navajajo, da je bilo to z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014 (Uradni list RS, št. 2/15, in OdlUS XX, 29) že ugotovljeno. Opozarjajo, da kljub preteku roka odločba še ni bila izvršena, kar pomeni kršitev načela pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Ustavnemu sodišču predlagajo, naj določi način izvršitve svoje odločbe tako, da se zasebni osnovni šoli, ki izvajajo programe iz prvega odstavka 86. člena ZOFVI, za izvedbo programa

osnovne šole zagotovi sto odstotkov sredstev, ki jih država oziroma lokalna skupnost zagotavljata za izvajanje programa javne šole.

2. Miha Skubic in drugi (drugi pobudniki) ter Tadej Šeme in drugi (tretji pobudniki) navajajo, da drugi odstavek 57. člena Ustave zagotavlja pravico do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt. Menijo, da se mora iz javnih sredstev financirati osnovnošolsko izobraževanje, ki je za učence obvezno, pri čemer se obveznost ne nanaša na izobraževalne institucije, temveč na predpisano vsebino izobraževalnega programa. Poleg neskladja s 57. členom Ustave zatrjujejo tudi neskladnost izpodbijane določbe z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Nosilec obveznosti osnovnošolskega izobraževanja naj ne bi bil deležen financiranja izobraževanja po enakih merilih, če izvršuje svobodo izobraževanja tako, da se izobražuje v zasebni šoli. Z izvrševanjem svobode izobraževanja naj bi izgubil pravico do brezplačnosti. Pobudniki opozarjajo na neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, kar pomeni kršitev 2. člena in drugega odstavka 3. člena Ustave, ter predlagajo način njene izvršitve.

3. Državni zbor v odgovoru na pobudo navaja, da se odločba Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 nanaša le na financiranje obveznega dela javno veljavnega programa osnovne šole, ne pa tudi na financiranje razširjenega dela tega programa, zaradi česar je ob upoštevanju objektivnih mej pravnomočnosti odločbo Ustavnega sodišča mogoče izvršiti le tako, da se učencem zagotovi pravica do brezplačnega obiskovanja obveznega dela javno veljavnega programa osnovne šole. Zato se ne strinja s pobudniki, da izvršitev odločbe Ustavnega sodišča pomeni zagotovitev polnega financiranja celotnega javno veljavnega programa osnovne šole.

4. Vlada v mnenju navaja, da je k uresničitvi odločbe Ustavnega sodišča pristopila temeljito in s premislekom za celostno ureditev, kar je razvidno iz Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja z dne 10. 4. 2017, redni postopek – EPA 1894-VII (v nadaljevanju Predlog ZOFVI-N), ki pa ni bil sprejet. Predlagala je, naj se uvede jasno razlikovanje med javno veljavnimi programi in programi, ki pridobijo javno veljavnost, in naj se, upošteva razlike med njimi, prvi financirajo stodontno, drugi pa petinosemdesetodstotno. Pravica do brezplačnega obiskovanja obveznega dela osnovnošolskega programa javne osnovne šole od države ne zahteva, naj financira tudi izvajanje nadstandardnih ali razširjenih dejavnosti, s katerimi zasebne šole zasledujejo zgolj svoje partikularne interese. Vlada meni, da izpodbijana ureditev ni v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in drugim odstavkom 57. člena Ustave. Pojasnjuje, da mednarodni akti od države zahtevajo le, naj izbire zasebne šole ne prepoveduje, iz odločitev mednarodnega sodišča pa jasno izhaja, da država ni dolžna spodbujati in finančno podpirati zasebnih šol. Sklicujoč se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192), Vlada meni, da je finančna podpora države zasebnemu šolstvu odsev njenih proračunskih zmožnosti, problematično pa bi lahko bilo le, če bi bil odstotek javnih sredstev za zasebno šolstvo tako nizek, da bi onemogočil dejansko uveljavitev enega od vidikov pravice do svobodnega izobraževanja, to je pravice do ustanavljanja in delovanja zasebnih šol. Vlada meni, da je petinosemdesetodstotno financiranje zasebnih šol ustrezno.

5. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade vročilo pobudnikom. Pobudniki trdijo, da je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-269/12 odločilo tudi o ustavnosti financiranja razširjenega dela programa javne osnovne šole. V zvezi s tem opozarjajo na sam izrek odločbe

Ustavnega sodišča, ki govori o javno veljavnem programu osnovnošolskega izobraževanja, kamor sodi tudi razširjeni del tega programa, in na določene dele obrazložitve odločbe. Menijo, da imajo, upoštevaje odločbo Ustavnega sodišča, otroci v zasebnih šolah pravico do brezplačnega obiskovanja tistega dela javno veljavnega programa osnovne šole, ki je enotno določen za vse izvajalce tega izobraževanja. Te vsebine predpisuje država, omogočajo pa, da lahko vsi učenci (tudi tisti, ki potrebujejo dopolnilni pouk) dosežejo obvezno osnovnošolsko izobrazbo. Pobudniki menijo, da država ni dolžna financirati le partikularno obarvanega dela razširjenega programa, s katerim se zasledujejo različni filozofski, svetovnonazorski, religiozni, pedagoški in drugi interesi, kar pa ni enako kot razširjeni program po Zakonu o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/10, 87/11 in 63/13 – v nadaljevanju ZOsn). Nasprotujejo tudi argumentu Državnega zbora, da razširjenega dela javno veljavnega programa osnovne šole ni treba financirati zato, ker za učence ni obvezen. Menijo namreč, da se sklicevanje Ustavnega sodišča na brezplačno obiskovanje obveznega javno veljavnega programa osnovne šole nanaša na raven izobraževanja (osnovnošolsko izobraževanje, ki je obvezno) in ne na del programa te ravni izobraževanja (obvezni, ne pa razširjeni program). Če ti argumenti niso prepričljivi, pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče neenako javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v zasebnih šolah presodi z vidika skladnosti z načelom socialne države (2. člen Ustave), načelom enakega obravnavanja (14. člen Ustave) in s pravicami in dolžnostmi staršev (prvi odstavek 54. člena Ustave).

6. Pobudniki zavračajo tudi stališča v mnenju Vlade. V zvezi z neizvršitvijo odločbe Ustavnega sodišča opozarjajo še na kršitev prvega odstavka 23. člena Ustave in 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP).

7. Prvi pobudniki so med postopkom Ustavnemu sodišču predložili še nadaljnje vloge. Ponovno opozarjajo na neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča in v zvezi s tem dodatno zatrjujejo kršitev pravice do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave), kršitev pravice do sojenja v razumnem roku iz 6. člena EKČP, kršitev 1. člena Ustave, ki varuje tudi načelo človekovega dostojanstva, in kršitev prvega odstavka 161. člena Ustave. Navajajo tudi, da odsotnost javnega financiranja jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka za učence v zasebnih šolah pomeni tudi kršitev prvega in drugega odstavka 14. člena Ustave. Zatrjujejo tudi protiustavnosti prvega odstavka 138. člena ZOFVI z vidika 2. člena Ustave. Ustavnemu sodišču predlagajo, naj v primeru, če ne bo določilo načina izvršitve odločbe št. U-I-269/12, ustavnopravni položaj pobudnikov zavaruje tako, da v prvem odstavku 138. člena ZOFVI razveljavi besedno zvezo "tri leta", v kolikor se ta nanaša na učence zasebnih osnovnih šol.

## **B. - I.**

### **Pravni interes**

8. Ustavno sodišče je zadeve št. U-I-110/16 (Peter Gregorčič in drugi), št. U-I-42/17 (Miha Skubic in drugi) in št. U-I-52/17 (Tadej Šeme in drugi) zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo.

9. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno

besedilo in 109/12 - v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

10. Pobudniki navajajo, da so starši šoloobveznih otrok, ki obiskujejo zasebno osnovno šolo Alojzija Šuštarja. Pobudo vlagajo v lastnem imenu in v imenu svojih otrok. Iz priloženih potrdil o šolanju izhaja, da so otroci večine pobudnikov v šolskem letu 2016/17 obiskovali prvi ali drugi razred navedene osnovne šole in so torej še vedno šoloobvezni. Zato izpodbijana ureditev, ki določa samo petinosemdesetodstotno javno financiranje osnovnošolskega programa, ki ga država zagotavlja za izvajanje programa javne šole v zasebni šoli, neposredno posega v pravni položaj večine pobudnikov in njihovih otrok. Z vprašanjem, ali pravni interes (še) vedno izpolnjujejo tudi pobudniki in njihovi otroci, ki ne obiskujejo več osnovne šole, se Ustavnemu sodišču v tej zadevi ni bilo treba ukvarjati. Kadar vlaga pobudo več pobudnikov, za izpolnjenost pogoja pravnega interesa za presojo izpodbijanega predpisa namreč zadošča, da pravni interes za presojo izkaže (vsaj) en pobudnik.

## **B. - II.**

### **Uvodne ugotovitve**

11. Pobudniki vlagajo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI, ki določa, da se zasebni šoli, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, za izvedbo programa zagotavlja petinosemdeset odstotkov sredstev, ki jih država ali lokalna skupnost zagotavlja za izvajanje programa javne šole. Poudarjajo, da morajo v zasebni osnovni šoli razliko med petinosemdesetimi in sto odstotki sredstev, ki jih javni osnovni šoli za izvajanje programa zagotavlja država, financirati sami s plačevanjem šolnine. Navajajo, da je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-269/12 že ugotovilo, da je prvi stavek drugega odstavka 86. člena ZOFVI v neskladju z drugim odstavkom 57. člena Ustave v delu, ki se nanaša na javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, odločba Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 pa še ni bila izvršena. Predlagajo, naj Ustavno sodišče določi način njene izvršitve. Zatrjujejo, da se odločba Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 ne nanaša samo na javno financiranje programa zasebne osnovne šole, ki je pridobil javno veljavnost, v delu, s katerim se zagotavljajo vsebine obveznega dela programa osnovnošolskega izobraževanja, temveč tudi na javno financiranje tistih vsebin, ki v zasebni osnovni šoli ustrezajo vsebinam razširjenega dela programa javne osnovne šole.

12. Če ne drži, da se odločba Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 nanaša tudi na javno financiranje tistih vsebin, ki v zasebni osnovni šoli ustrezajo vsebinam razširjenega dela programa javne osnovne šole, pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče ugotovi protiustavnost izpodbijane ureditve tudi v tem delu. Menijo, da bi bilo le petinosemdesetodstotno javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v neskladju z načelom socialne države (2. člen Ustave), enakostjo pred zakonom (14. člen Ustave), pravicami in dolžnostmi staršev (prvi odstavek 54. člena Ustave) in pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega osnovnošolskega izobraževanja (drugi odstavek 57. člena Ustave). Pobudniki torej navajajo zgolj razloge, s katerimi utemeljujejo protiustavnost izpodbijane določbe v delu, ki se nanaša na javno

financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v zasebni osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom. Zato je Ustavno sodišče v nadaljevanju štelo, da vlagajo pobudniki pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI glede javnega financiranja razširjenega dela programa osnovnošolskega izobraževanja le v tem delu.

### **B. - III.**

#### **Domet ugotovljene protiustavnosti v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-269/12**

13. V tej zadevi je sporen obseg javnega financiranja programov osnovnošolskega izobraževanja s pridobljeno javno veljavnostjo, ki jih izvajajo zasebne šole.<sup>[1]</sup>

14. Pri poskusih uresničevanja odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 se je pokazalo, da se ta odločba različno razlaga, pri čemer je bistveno sporno vprašanje med pobudniki in nasprotnim udeležencem v tej zadevi domet ugotovljene protiustavnosti prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 z vidika drugega odstavka 57. člena Ustave. Da bi Ustavno sodišče lahko pobudo obravnavalo z vidika vseh njenih ustavnopravnih očitkov, je moralo najprej odgovoriti na vprašanje, ali se omenjena odločba nanaša le na javno financiranje obveznega dela osnovnošolskega izobraževanja ali na celoten program osnovnošolskega izobraževanja. Šele to bo Ustavnemu sodišču omogočilo tudi izoblikovanje stališča o tem, ali gre le za "ponovno" pobudo, ali pa (tudi) za očitek neskladja z Ustavo tistega dela prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI, ki se ga navedena odločba ne dotika ("nova" pobuda).

15. Odgovor na to vprašanje mora biti vpet v upoštevne določbe Ustave, ki so bile predmet razlage v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, pa tudi v stališča iz predhodne ustavnosodne presoje, ki so pomembna, ker se dotikajo dolžnosti države, da zagotavlja javna sredstva za financiranje zasebnih šol (glej v nadaljevanju). Upoštevati je nadalje treba, da izrek in obrazložitev odločbe vedno pomenita celoto, zaradi česar veže ne le izrek, temveč vežejo tudi razlogi in stališča, vsebovani v obrazložitvi.<sup>[2]</sup> Poleg tega mora Ustavno sodišče v položaju, ko mora zaradi posebnih okoliščin primera razlagati domet predhodne ugotovitvene odločbe, posvečati skrb tudi temu, da razlaga ne bi morebiti nadomestila prej sprejete odločbe Ustavnega sodišča in da ne bi pomenila spremembe nosilnih stališč odločbe, ki se razlaga.

16. Člen 57 Ustave, ki ureja izobrazbo in šolanje, je umeščen med človekove pravice in temeljne svoboščine. Prvi odstavek 57. člena Ustave določa, da je izobraževanje svobodno. V tem delu gre za pravico negativnega statusa. Drugi odstavek 57. člena Ustave se posebej nanaša na osnovnošolsko izobraževanje. Določa, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira iz javnih sredstev. Tretji odstavek 57. člena Ustave državi nalaga obveznosti, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.

17. O javnem financiranju izobraževanja je Ustavno sodišče sprejelo stališča v odločbah št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999 (Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 265), št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192) in št. U-I-269/12. Ustavno sodišče je stališča v navedenih odločbah sprejelo v okoliščinah, ko je bilo v Republiki Sloveniji le majhno število

zasebnih osnovnih šol, ki so pridobile javno veljavnost programa, in takšno število zasebnih osnovnih šol ni ogrožalo sistema javnih osnovnih šol. Ob obstoju drugačnih okoliščin bi lahko bila presoja Ustavnega sodišča drugačna.

18. V odločbi št. U-I-215/96 je Ustavno sodišče presojalo ureditev financiranja izobraževanja in šolanja z vidika posega v pravico do lokalne samouprave (9. in 140. člen Ustave). Pri tem je sprejelo stališče, da drugi odstavek 57. člena Ustave, po katerem se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev, pomeni predvsem to, da mora javno financiranje zagotavljati organizacijo ustrezne mreže osnovnih šol in delovanje osnovnošolskega izobraževanja (7. točka obrazložitve).

19. V odločbi št. U-I-68/98 je Ustavno sodišče presojalo prepoved izvajanja konfesionalne dejavnosti v javnih šolah in zasebnih šolah s koncesijo z vidikov načela enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) in pravice do svobode vesti (41. člen Ustave). Vendar so bila stališča iz te odločbe utemeljena tudi na premislekih o dolžnosti države, da iz javnih sredstev financira zasebne šole. Pobudniki so v navedeni zadevi namreč med drugim zatrjevali, da jim dovoljenost izvajanja konfesionalne dejavnosti v zasebnih šolah brez koncesije ne zagotavlja uresničevanja pravice do svobode vesti, ker je financiranje izobraževanja in šolanja v zasebni šoli deloma prepuščeno staršem in naj bi bilo javno financiranje negotovo. Pri tem je Ustavno sodišče glede javnega financiranja zasebnih šol sprejelo stališče, da pravica do izobraževanja in šolanja pomeni dolžnost države, da posamezniku omogoči nediskriminatoren dostop do obstoječih tipov in stopenj izobrazbe ter mu ponudi minimalni standard kakovosti te izobrazbe, ne da bi to pomenilo dolžnost države, da na svoje stroške ustanovi določen tip ali določeno stopnjo izobrazbe (14. točka obrazložitve). Poudarilo je, da je odločitev, da država v celoti financira le javne šole, v katere lahko svoje otroke vpišejo vsi starši, v polju zakonodajalčeve proste presoje in da zato ne drži pomislek o neenakopravnem položaju staršev, katerih otroci obiskujejo zasebne osnovne šole, v primerjavi s tistimi, katerih otroci obiskujejo javne šole (21. točka obrazložitve). Iz nadaljnjih stališč Ustavnega sodišča v tej odločbi izhaja še, da država mora zagotoviti dejanski obstoj zasebnih šol, zato je dolžna ustvariti finančne možnosti za to. Prispevek države za sofinanciranje zasebnih šol je odvisen od tega, koliko država zmore, vendar mora biti podpora taka, da omogoči dejanski obstoj zasebnega šolstva (21. točka obrazložitve).

20. Ustavno sodišče se je v odločbi št. U-I-269/12 osredotočilo na ustavno zapovedano financiranje osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev, torej na drugi odstavek 57. člena Ustave. Pri tem je sprejelo več stališč. Pravica do svobodnega izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave je omejena na ravni osnovnošolskega izobraževanja. V skladu z drugim odstavkom 57. člena Ustave je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira iz javnih sredstev. Ker koristi od obvezne osnovne izobrazbe nimajo le učenci sami, temveč posameznikova osnovna izobrazba hkrati služi javni koristi, je Ustava predvidela tudi njeno javno financiranje. S tem pa je učencem zagotovila pravico do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja. V odločbi je pojasnjeno, da se v modernih demokratičnih družbah obveznost razlaga ozko, saj se nanaša le na zakonsko določeno vsebino izobraževalnega programa, ne pa tudi na izobraževalne institucije, ki ta program izvajajo. Drugi odstavek 57. člena Ustave zato učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt (20. točka obrazložitve). Ustavno sodišče je, sklicujoč se zlasti na enake cilje vzgoje in izobraževanja (2. člen ZOFVI) in enakovreden izobrazbeni standard (17. člen



ZOFVI), sprejelo stališče, da je vsebina obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ki se financira iz javnih sredstev, enotno določena za vse izvajalce osnovnošolskega izobraževanja (25. točka obrazložitve).

21. Na javno financiranje šolstva se torej poleg odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 nanašata tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-215/96 in št. U-I-68/98. Stališča Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-215/96 se nanašajo prav na javno financiranje osnovnošolskega izobraževanja. Iz navedene odločbe izhaja, da javno financiranje osnovnošolskega izobraževanja pomeni predvsem to, da se zagotavlja organizacija ustrezne mreže osnovnih šol. Vendar pa se Ustavno sodišče v tej odločbi ni posebej opredelilo do tega, ali se lahko organizacija ustrezne mreže osnovnih šol zagotavlja le z javnimi šolami oziroma zasebnimi šolami s koncesijo ali tudi z zasebnimi šolami.

22. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-68/98 obravnavalo javno financiranje zasebnega šolstva kot celote, torej upoštevajoč vse tipe in stopnje izobraževanja. To pomeni, da stališč iz te odločbe ni mogoče spregledati, čeprav se ne osredinjajo na javno financiranje zasebnega osnovnošolskega izobraževanja. Kljub temu, da se Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-68/98 ni posebej opredelilo do tega, kako na dolžnost javnega financiranja zasebnega šolstva vpliva okoliščina, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno, je treba upoštevati, da iz navedene odločbe izhaja, da mora država ustvariti finančne možnosti za zagotovitev dejanskega obstoja zasebnih šol. Prav na okoliščino ustavne obveznosti izobraževanja pa se je Ustavno sodišče osredotočilo pri presoji ureditve javnega financiranja zasebnih osnovnih šol v odločbi št. U-I-269/12 in na to obveznost vezalo pravico do brezplačnega obiskovanja osnovnošolskega izobraževanja (20. točka obrazložitve).

23. Upošteva celotno ustavnosodno presojo javnega financiranja šolstva, vse navedeno pomeni, da je pravica do brezplačnega obiskovanja osnovnošolskega izobraževanja, ki je bila v odločbi št. U-I-269/12 izpeljana iz drugega odstavka 57. člena Ustave, pravica pozitivnega statusa in da učencem – nosilcem pravice – zagotavlja (1) stodontno javno financiranje (2) obiskovanja tistega dela programa osnovnošolskega izobraževanja, ki je za učenca obvezen, (3) ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt.

24. Ustavno sodišče se je v odločbi št. U-I-269/12 pri opredelitvi pravice iz drugega odstavka 57. člena Ustave sklicevalo na zakonsko ureditev in poudarilo, da drugi odstavek 57. člena Ustave zahteva javno financiranje obveznega minimuma osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini (25. točka obrazložitve). V Ustavi ni vsebinskih opredelitev, kaj obsega obveznost osnovnošolskega izobraževanja. Določitev obsega obveznosti iz drugega odstavka 57. člena Ustave in s tem obsega pravice do brezplačnega obiskovanja obveznega osnovnošolskega izobraževanja po naravi stvari nujno zahteva zakonsko urejanje (drugi odstavek 15. člena Ustave). Zakonodajalec je zato dolžan to urediti v zakonu in s tem posledično določiti tudi, kaj obsega pravica do brezplačnega obiskovanja obveznega osnovnošolskega izobraževanja. Zakonodajalec ima pri tem široko polje proste presoje, obseg te pravice se lahko prilagaja času, upošteva potrebe in razpoložljiva sredstva družbe in posameznikov. Vendar pa mora zakonodajalec upoštevati ustavno varovano jedro pravice do izobrazbe in šolanja (57. člen Ustave).<sup>[3]</sup> Zagotoviti je treba pridobitev takega nivoja obvezne osnovnošolske izobrazbe, da bo posameznik lahko glede na svoje želje in sposobnosti po končani osnovni šoli nadaljeval ustrezno izobraževanje<sup>[4]</sup> in da bo pripravljen na življenje, kot ga zahteva vsakokratno stanje v družbi.

25. Glede na predmet presoje v tej zadevi se vprašanje obsega obveznosti osnovnošolskega izobraževanja zastavlja le glede učencev v zasebnih osnovnih šolah s pridobljenim javno veljavnim programom. Zastavlja se vprašanje, ali morajo učenci zato, da izpolnijo svojo ustavno obveznost osnovnošolskega izobraževanja, v zasebni šoli obiskovati celoten program osnovnošolskega izobraževanja, ki je pridobil javno veljavnost, ali le njegov del.

26. Zasebna šola sama določi vsebino izobraževalnega programa z aktom o ustanovitvi (prvi odstavek 17. člena ZOFVI in prvi odstavek 28. člena ZOSn). Vendar mora upoštevati omejitve iz drugega in tretjega odstavka 28. člena ZOSn<sup>[5]</sup> ter 30. člena ZOSn<sup>[6]</sup> Njihov program torej ni javno veljavni program, temveč lahko pridobi javno veljavnost na podlagi ugotovitve pristojnega strokovnega sveta, da je v skladu s cilji sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji iz 2. člena ZOFVI in da zagotavlja enakovreden izobrazbeni standard oziroma da zagotavlja minimalna znanja, ki omogočajo uspešno zaključiti izobraževanje (drugi in tretji odstavek 17. člena ZOFVI). Glede na navedeno morajo zasebne osnovne šole, če želijo pridobiti javno veljavnost programa osnovne šole, zagotavljati enakovreden izobrazbeni standard kot javne osnovne šole, ki učencem teh šol omogoča nadaljevanje šolanja.

27. Obveznost iz drugega odstavka 57. člena Ustave mora biti za učence zasebnih osnovnih šol s pridobljenim javno veljavnim programom torej takšna, da zagotavlja doseganje enakovrednega izobrazbenega standarda, kot velja za učence v javni osnovni šoli. Zato je treba tudi pri določitvi obsega obveznosti učencev zasebnih osnovnih šol s pridobljenim javno veljavnim programom izhajati iz obsega obveznosti učencev javnih osnovnih šol, torej iz vsebine obveznega dela programa javne osnovne šole.<sup>[7]</sup> Zakonodajalec je v 14. členu ZOSn določil, da program osnovnošolskega izobraževanja obsega obvezni<sup>[8]</sup> in razširjeni program.<sup>[9]</sup> V drugem odstavku 20. člena ZOSn je določeno, da se v razširjeni del programa osnovne šole učenci vključujejo prostovoljno. Razširjeni del programa javne osnovne šole, na katerega se sklicujejo pobudniki, torej ni obvezen del osnovnošolskega izobraževanja. Zakonodajalec je v okviru proste presoje kot obveznost osnovnošolskega izobraževanja določil le obiskovanje obveznega dela programa javne osnovne šole. To pomeni, da se ustavna obveznost osnovnošolskega izobraževanja učencev v zasebni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom nanaša le na tiste vsebine programa te osnovne šole, ki ustrezajo vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole.

28. Ker človekova pravica do brezplačnega obiskovanja obveznega osnovnošolskega izobraževanja obsega samo stoodstotno javno financiranje tistega dela programa, ki je za učence zasebnih šol s pridobljenim javno veljavnim programom obvezen, je lahko Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-269/12 ugotovilo protiustavnost prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI z drugim odstavkom 57. člena Ustave le v obsegu, ki se nanaša na javno financiranje tistega dela programa s pridobljeno javno veljavnostjo, ki v zasebni osnovni šoli ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole.

29. Neutemeljene so trditve pobudnikov, da je imelo Ustavno sodišče pri sklicevanju na pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja v mislih raven izobraževanja (osnovnošolsko izobraževanje, ne pa drugih ravni izobraževanja, ki niso obvezne) in niso del programa osnovnošolskega izobraževanja. Kot že navedeno, se lahko pravica do brezplačnosti osnovnošolskega izobraževanja nanaša na tisti del programa, ki ga učenci morajo obiskovati za izpolnitev ustavne obveznosti osnovnošolskega izobraževanja.

30. Okoliščina, da v izreku odločbe ni besede "obvezen", sama po sebi ne pomeni, da je bil predmet presoje javno financiranje celotnega osnovnošolskega programa zasebne šole, ki je pridobil javno veljavnost. V primeru ustavnosodne presoje predpisa izrek in obrazložitev odločbe namreč pomenita celoto, zaradi česar veže ne le izrek, temveč vežejo tudi razlogi in stališča, vsebovani v obrazložitvi. <sup>[10]</sup>

31. Ustavno sodišče je v 20. točki obrazložitve odločbe št. U-I-269/12 zavzelo jasno stališče, da "drugi odstavek 57. člena Ustave [...] učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja". To, da je Ustavno sodišče presojalo zgolj ustavnost izpodbijane ureditve v obsegu, ki je za učence zasebnih šol s pridobljenim javno veljavnim programom obvezen za izpolnitev ustavne obveznosti osnovnošolskega izobraževanja, izhaja tudi iz več drugih točk obrazložitve, v katerih je Ustavno sodišče izrecno uporabilo besedno zvezo "obvezen javno veljavni program" (21., 23., 25. točke obrazložitve). Ustavno sodišče se je v 9. opombi v 18. točki obrazložitve sicer res sklicevalo na 81. člen ZOFVI, ki ureja državno financiranje celotnega programa javne osnovne šole, vendar je v tej točki obrazložilo le, da je predmet presoje državno in ne lokalno financiranje osnovnošolskega izobraževanja. Neutemeljeno je tudi sklicevanje pobudnikov na 25., 26. in 27. točko obrazložitve, iz katerih naj bi izhajalo, da je obvezni in razširjeni del programa javne osnovne šole nedeljiva celota, ki ju morajo zagotavljati vsi izvajalci osnovnošolskega izobraževanja, tako javni kot zasebni, da njihov program pridobi javno veljavnost. Takega sporočila navedene točke obrazložitve odločbe št. U-I-269/12 nimajo. Ustavno sodišče se v navedeni odločbi ni ukvarjalo s pogoji za pridobitev javne veljavnosti programa zasebne osnovne šole, predpisanimi v zakonu, temveč s pravico do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja, katere nosilci so učenci.

## B. - IV.

### **Glede nespoštovanja odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12**

32. Pobudniki zatrjujejo, da neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 pomeni kršitev načela pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave).

33. Na navedeno odločbo Ustavnega sodišča se zakonodajalec še ni odzval. Pravno obveznost Državnega zbora, kadar Ustavno sodišče izda ugotovitveno odločbo, natančno določa drugi odstavek 48. člena ZUstS. Zakonodajalec mora protiustavnost, ugotovljeno z odločbo Ustavnega sodišča, odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče. Nespoštovanje odločb Ustavnega sodišča ne le, da vzdržuje, temveč tudi pogloblja protiustavno stanje, ugotovljeno v odločbi Ustavnega sodišča (neskladje z drugim odstavkom 57. člena Ustave). Ustavno sodišče je že večkrat obširno pojasnilo, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezne, da morajo tako dejansko učinkovati, kot take pa jih morajo vsi državni organi, vključno z zakonodajalcem, spoštovati in izvrševati. <sup>[11]</sup> To pravilo izhaja že iz načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), izrecno pa je to določeno tudi v tretjem odstavku 1. člena ZUstS. Vsebina te obveznosti je v tem, da so vsi državni organi dolžni spoštovati in izvrševati odločbe, ki jih sprejme Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Upoštevaajoč ustavno določene pristojnosti Ustavnega sodišča (160. člen Ustave), pa je

pristojnost Ustavnega sodišča tudi, da v teh okvirih razlaga Ustavo in njenim določbam daje pomen, s katerim se zagotavljata vladavina prava ter svobodna in demokratična družbena ureditev. Iz temeljnih ustavnih načel, da je Republika Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave) in pravna država (2. člen Ustave), v kateri se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), izhaja, da je Republika Slovenija ustavna demokracija in ne država, v kateri bi lahko katerikoli državni organ (tudi zakonodajalec) štel odločitve Ustavnega sodišča za neobvezne, torej kot nekakšna priporočila.<sup>[12]</sup> Če ne bi bilo tako, Ustavno sodišče posameznikom in pravnim osebam ne bi moglo zagotoviti učinkovitega varstva njihovega ustavnopravnega položaja. Državni zbor bi se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 torej moral pravočasno odzvati s sprejetjem ustreznega zakona, česar pa ni storil. Zato je treba pritrditi pobudnikom, da zakonodajna neodzivnost Državnega zbora glede obveznosti, ki mu je bila naložena z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave).

34. Ker je Ustavno sodišče že ugotovilo, da ravnanje Državnega zbora, ko pravočasno ne izvrši odločbe Ustavnega sodišča, pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), se mu do očitkov pobudnikov, da takšno ravnanje Državnega zbora pomeni tudi kršitev načela človekovega dostojanstva (1. člen Ustave), pravice do sodnega varstva (23. člen Ustave) in prvega odstavka 161. člena Ustave ter kršitev pravice do sojenja v razumnem roku (6. člen EKČP), ni treba opredeliti.

## **B. - V.**

### **Odločitev o pobudi za presojo ustavnosti prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI**

35. Ustavno sodišče je torej v odločbi št. U-I-269/12 ugotovilo protiustavnosti prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI le v delu, ki se nanaša na javno financiranje tistega dela programa s pridobljeno javno veljavnostjo, ki v zasebni osnovni šoli ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole. Zato je treba pobudo v tem delu šteti za ponovno pobudo, navedbe pobudnikov, s katerimi ti utemeljujejo protiustavnost izpodbijane določbe v delu, ki se nanaša na javno financiranje vsebin neobveznega dela programa javne osnovne šole v zasebnih osnovnih šolah s pridobljenim javno veljavnim programom, pa je treba šteti za novo pobudo.

### *Obravnava nove pobude (presoja ustavnosti ureditve javnega financiranja jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka)*

36. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI v delu, ki se nanaša na javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v zasebnih osnovnih šolah s pridobljenim javno veljavnim programom, sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS nadaljevalo odločanje o stvari sami.

37. Pobudniki zatrjujejo, da je izpodbijana določba, ki ne zagotavlja stoodstotnega javnega financiranja jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v zasebni osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom, v neskladju z drugim odstavkom 57. člena Ustave.

38. V skladu z drugim odstavkom 57. člena Ustave mora država v celoti financirati le tisti del programa s pridobljeno javno veljavnostjo, ki v zasebni osnovni šoli ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole. Razširjeni del programa javne osnovne šole, ki vsebuje tudi jutranje varstvo, podaljšano bivanje in dopolnilni pouk, je prostovoljen.<sup>[13]</sup> To pomeni, da navedene vsebine za izpolnitev ustavne obveznosti osnovnošolskega izobraževanja tudi v zasebnih osnovnih šolah s pridobljenim javno veljavnim programom niso obvezne. Zato se pravica iz drugega odstavka 57. člena Ustave, ki zagotavlja stoddostno javno financiranje za učence obveznega programa osnovnošolskega izobraževanja, na jutranje varstvo, podaljšano bivanje in dopolnilni pouk ne nanaša.

39. Pobudniki zatrjujejo, da različno javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v javni in zasebni osnovni šoli pomeni tudi nedopustno diskriminacijo po prvem odstavku 14. člena Ustave, ker temelji razlikovanje zgolj na tem, da otrok obiskuje javno veljavni osnovnošolski program, ki ga izvaja zasebnopravni subjekt. Po prvem odstavku 14. člena Ustave so v Republiki Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Obiskovanje zasebne osnovne šole s pridobljenim javno veljavnim programom, ni osebna okoliščina v smislu prvega odstavka 14. člena Ustave.

40. Neskladje izpodbijane ureditve z drugim odstavkom 14. člena Ustave zatrjujejo pobudniki zato, ker učencem v zasebni osnovni šoli v primerjavi z učenci v javni šoli ni zagotovljeno stoddostno javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka.

41. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom zahteva, da je treba v bistvenem različne položaje obravnavati različno, v bistvenem enake položaje pa enako, razen če za enako obravnavo različnih položajev in za različno obravnavo enakih položajev obstajajo razumni razlogi. Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.<sup>[14]</sup>

42. Iz prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI izhaja, da se zasebni šoli za izvedbo jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka iz javnih sredstev zagotavlja (le) petinosemdeset odstotkov sredstev, ki se v ta namen zagotavljajo javnim šolam. Po izpodbijani določbi je torej pobudnikom oziroma njihovim otrokom zagotovljeno za petnajst odstotkov nižje javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka, kot bi jim bilo zagotovljeno v javni šoli. Iz navedenega izhaja, da je zakonodajalec javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka za učence v zasebni osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom dejansko uredil drugače kot za učence v javni šoli.

43. Ustavno sodišče opozarja, da je že v svoji odločbi št. U-I-68/98 (21. točka obrazložitve) odločilo, da glede javnega financiranja izobraževanja, ki po Ustavi ni obvezno, ne moremo govoriti o neenakopravnem položaju otrok, ki obiskujejo zasebne (osnovne) šole s pridobljenim javno veljavnim programom, oziroma staršev teh otrok, in otrok, ki se šolajo v javnih (osnovnih) šolah, oziroma staršev teh otrok.

44. Pobudniki niso navedli ustavnopravnih razlogov, ki bi utemeljevali drugačno presojo Ustavnega sodišča. Za uresničevanje pravice do izobrazbe in šolanja je ključna v Ustavi

zapovedana obveznost države, da ustvarja možnosti, da si vsak državljan lahko svobodno pridobi ustrezno izobrazbo (prvi in tretji odstavek 57. člena Ustave). Na ravni osnovnošolskega izobraževanja pa državljani nimajo le pravice do izobraževanja, temveč tudi obveznost izobraževati se. Dolžni so namreč obiskovati osnovno šolo. Iz te obveznosti izhaja pravica do brezplačnega obiskovanja obveznega osnovnošolskega izobraževanja (drugi odstavek 57. člena Ustave).[\[15\]](#)

45. Kot že navedeno, pravica iz drugega odstavka 57. člena Ustave ne zagotavlja javnega financiranja jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka. Za obravnavanje nove pobude sta zato upoštevna prvi in tretji odstavek 57. člena Ustave, pri čemer prvega odstavka 57. člena Ustave ni mogoče razlagati ločeno od tretjega odstavka 57. člena Ustave. Iz tretjega odstavka 57. člena Ustave izhaja dolžnost države, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo, kar pa ne pomeni dolžnosti države, da na svoje stroške zagotavlja prav določen tip osnovnošolskega izobraževanja oziroma zagotavlja obstoj različnih tipov osnovnošolskega izobraževanja.[\[16\]](#) [\[17\]](#) Četudi prvi odstavek 57. člena Ustave (med drugim) zagotavlja pravico izbire med obstoječimi tipi osnovnošolskega izobraževanja (izobraževanje v javnih osnovnih šolah, zasebnih osnovnih šolah s pridobljenim javno veljavnim programom izobraževanja in brez pridobljenega javno veljavnega programa izobraževanja ali izobraževanje na domu), ta pravica, upošteva tretji odstavek 57. člena Ustave, ne nalaga državi, da financira vse obstoječe tipe osnovnošolskega izobraževanja.

46. Ustava prepušča odločitev glede ureditve javnega financiranja neobveznega dela osnovnošolskega izobraževanja v zasebnih šolah zakonodajalcu, razen kolikor bi nefinanciranje tega dela programa v zasebnih osnovnih šolah s pridobljenim javno veljavnim programom ogrozilo njihov dejanski obstoj.[\[18\]](#) Glede na navedeno sta položaja primerjanih skupin že ustavnopravno različna.

47. Temu sledijo tudi značilnosti zakonske ureditve dejavnosti izobraževanja v ZOFVI in ZOsn. Izvajanje izobraževalnih osnovnošolskih programov pomeni izvajanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja,[\[19\]](#) ki jo izvajajo javne šole ali zasebne šole s koncesijo (10. člen ZOFVI). Za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja se organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javne osnovne šole oziroma zasebne osnovne šole s koncesijo (prvi odstavek 11. člena ZOFVI). Javna mreža osnovnih šol mora zagotavljati vsem otrokom možnost osnovnošolskega izobraževanja (tretji odstavek 11. člena ZOFVI). To med drugim pomeni, da so javne osnovne šole in zasebne šole s koncesijo v šolskem okolišu, v katerem otrok stalno oziroma začasno prebiva, dolžne na željo staršev otroka vpisati (prvi odstavek 48. člena ZOsn). Po drugi strani pa zasebne osnovne šole s pridobljenim javno veljavnim programom ne izvajajo javne službe na področju izobraževanja in niso dolžne na željo staršev vpisati vsakega otroka, ki stalno ali začasno prebiva v njihovem okolišu (šesti odstavek 48. člena ZOsn). Zato so zasebne osnovne šole s pridobljenim javno veljavnim programom v pogledu javnega financiranja neobveznega dela osnovnošolskega izobraževanja na ravni zakona v bistveno različnem pravnem položaju kot javne osnovne šole in zasebne šole s koncesijo. Pravni režim javnega financiranja osnovnošolskega izobraževanja, ki ga določi zakonodajalec za posamezno vrsto osnovne šole, nujno vpliva tudi na pravni položaj otrok, ki obiskujejo to posamezno vrsto osnovne šole. Povedano drugače, pravnega položaja otrok oziroma njihovih staršev z vidika javnega financiranja neobveznega programa osnovnošolskega izobraževanja, ki se izvaja na posamezni vrsti osnovne šole, ni mogoče ločiti od pravnega položaja osnovne šole, ki jo ta otrok obiskuje.

48. Pobudniki zatrjujejo, da je izpodbijana določba v delu, ki se nanaša na javno financiranje dopolnilnega pouka v zasebnih šolah, tudi v neskladju z načelom socialne države (2. člen Ustave). Navajajo, da je dopolnilni pouk namenjen ranljivi skupini otrok. Ureditev, ki ne zagotavlja celotnega javnega financiranja dopolnilnega pouka, naj ne bi sledila načelu izravnavanja začetnih socialnih položajev in možnosti oblikovanja lastnega razvoja. Taka ureditev naj bi zmanjševala možnost otrok v zasebnih šolah, da dosežejo pričakovani izobrazbeni standard.

49. Načelo socialne države (2. člen Ustave) državi nalaga obveznost upoštevati socialne interese posameznikov oziroma posameznih skupin prebivalstva.<sup>[20]</sup> To je temeljno načelo, ki mu mora biti podrejena zakonodajna aktivnost pri urejanju pravic posameznikov.<sup>[21]</sup> Načelo socialne države od države zahteva, naj pri oblikovanju predpisov, njihovem izvrševanju ter razlagi usklajeno upošteva interese vseh skupin prebivalstva, še posebej tistih s slabšim socialno-ekonomskim položajem in tistih, ki zaradi svojega šibkejšega položaja v razmerju do drugih skupin prebivalstva ne morejo sami enakovredno uveljavljati svojih interesov.<sup>[22]</sup> Načelo socialne države torej ne vključuje samo zaščite posameznikov s slabšim socialno-ekonomskim položajem, temveč tudi zaščito posameznikov, ki so ranljivi zaradi drugih okoliščin.

50. Ustavodajalec je upravičence do posebne zaščite pri izvrševanju pravice do izobraževanja iz razloga ranljivosti opredelil v drugem odstavku 52. člena Ustave. To so otroci z motnjami v telesnem in duševnem razvoju. Zagotovil jim je pravico do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi in določil, da se izobraževanje in usposabljanje teh oseb financira iz javnih sredstev (drugi in tretji odstavek 52. člena Ustave). Ustavodajalec je torej, izhajajoč tudi iz načela socialne države, uredil pravico do posebne zaščite otrok, ki so pri uresničevanju pravice do izobraževanja ranljivi, in posebej opredelil, da se njihove posebne potrebe pri izobraževanju in usposabljanju financirajo iz javnih sredstev. Načela socialne države ni mogoče razlagati brez upoštevanja drugega in tretjega odstavka 52. člena Ustave. Ustava je konkretizirala zahtevo financiranja posebnih potreb otrok pri izobraževanju iz javnih sredstev z opredelitvijo kroga upravičencev, opredeljenih v drugem odstavku 52. člena Ustave. Iz načela socialne države zato, izhajajoč iz sistematične razlage, ni mogoče izpeljati zahteve, ki bi tako opredeljen krog upravičencev razširjala in s tem hkrati na novo opredeljevala dolžnost javnega financiranja izobraževanja otrok s posebnimi potrebami iz javnih sredstev.

51. Izpodbijana ureditev, ki ne zagotavlja stodontnega financiranja dopolnilnega pouka iz javnih sredstev v zasebni osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom, zato ni v neskladju z načelom socialne države. Ustavno sodišče dodaja, da iz trditev pobudnikov ni mogoče razbrati očitka, da bi izpodbijana ureditev spregledala ustavno zahtevo, opredeljeno v tretjem odstavku 52. člena Ustave. Potreba otroka, da obiskuje dopolnilni pouk, namreč sama zase ne utemeljuje njegove ranljivosti, kot jo opredeljuje drugi odstavek 52. člena Ustave.

52. Pobudniki prav tako zatrjujejo, da je izpodbijana določba v delu, ki se nanaša na javno financiranje jutranjega varstva in podaljšanega bivanja v zasebnih šolah, v neskladju s 54. členom Ustave. Ureditev, ki ne zagotavlja celotnega javnega financiranja jutranjega varstva in podaljšanega bivanja v zasebnih šolah naj bi preprečevala ali oteževala možnosti staršev otrok v zasebnih šolah, da učinkovito izvršujejo dolžnosti iz 54. člena Ustave.

53. Pravice in dolžnosti staršev iz prvega odstavka 54. člena Ustave so med seboj tako tesno

povezane, da se zlivajo v eno in tvorijo nedeljivo celoto (dolžnostno upravičenje). Gre predvsem za pravico negativnega statusa, ki se izraža v dolžnosti države, da neutemeljeno ne posega v to pravico. Vendar pa ima država tudi dolžnost, da staršem pomaga pri vzgoji in varstvu otrok. [23] Ta dolžnost države pa ne pomeni, da mora staršem zagotoviti pomoč pri financiranju jutranjega varstva in podaljšanega bivanja v osnovni šoli. Zato ne držijo navedbe pobudnikov, da iz prvega odstavka 54. člena Ustave izhaja zahteva, da mora država zagotoviti javno financiranje jutranjega varstva in podaljšanega bivanja v zasebni osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom, kar zahtevajo pobudniki.

54. Glede na navedeno izpodbijana določba v delu, ki se nanaša na javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v zasebni osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom, ni v neskladju z 2., 14. in 54. členom ter drugim odstavkom 57. člena Ustave (1. točka izreka).

#### *Obravnavana ponovne pobude (presoja ustavnosti ureditve javnega financiranja obveznega programa osnovnošolskega izobraževanja)*

55. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-269/12 že ugotovilo, da je izpodbijana zakonska določba v delu, ki se nanaša na javno financiranje tistega dela programa s pridobljeno javno veljavnostjo, ki v zasebni osnovni šoli ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole, v neskladju z drugim odstavkom 57. člena Ustave. Vsi razlogi, na podlagi katerih je bila sprejeta takšna odločitev, še vedno obstajajo.

56. Ustavno sodišče izpodbijane zakonske določbe še vedno ne more razveljaviti. Kot je pojasnilo že v odločbi št. U-I-269/12, bi z razveljavitvijo izpodbijane zakonske določbe, ki daje pravno podlago za petinosemdesetodstotno javno financiranje osnovnošolskega izobraževalnega programa zasebnih šol s pridobljenim javno veljavnim programom, prišlo do še večjega posega v ustavno pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega osnovnošolskega izobraževanja. To bi veljalo tudi ob morebitni ugotovitvi protiustavnosti te določbe z vidika drugih ustavnih določb. Glede na to se Ustavnemu sodišču do očitkov, da je izpodbijana ureditev v tem delu tudi v neskladju z načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), ni treba opredeliti. Razlogi, zaradi katerih izpodbijane določbe ni bilo mogoče razveljaviti, še vedno obstajajo. Zato je treba pobudo zavrniti kot očitno neutemeljeno (2. točka izreka). [24]

#### *Predlog za določitev načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12*

57. Pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče določi način izvršitve odločbe št. U-I-269/12. Drugi odstavek 40. člena ZUstS Ustavnemu sodišču dovoljuje začasen vstop na polje zakonodajalca s prehodno začasno odločitvijo, ki ni zakon, ima pa moč zakona, [25] vendar zakonodajalec pri odpravi ugotovljene protiustavnosti nanjo vsebinsko ni vezan. S tem drugi odstavek 40. člena ZUstS pomeni (sicer za zagotovitev ustavnosti nujno) izjemo od dosledne ločitve funkcij različnih vej oblasti. Iz obstoja navedene izjeme ni dopustno izpeljevati zahteve po obstoju posebnih pravnih sredstev. Odločitev o tem, ali je treba v odločbi, s katero je odločeno o ustavnosti nekega predpisa, ali po njeni izdaji določiti tudi način izvršitve, sprejme Ustavno sodišče vselej le po uradni dolžnosti (*sua sponte*). [26]

58. O načinih izvršitve svojih odločb mora Ustavno sodišče odločati pazljivo in z ustrezno mero



samoomejevanja. V sistemu delitve oblasti je Ustavno sodišče sicer res varuh ustavnosti, ki ima končno odgovornost za zagotavljanje, da vse veje oblasti ostajajo v okvirih Ustave. Vendar mora tudi Ustavno sodišče spoštovati meje, ki izhajajo iz njegovega ustavnega položaja, in ne sme posegati v pristojnosti zakonodajne veje oblasti.<sup>[27]</sup> Bistvena vsebina načela delitve oblasti ni le v tem, da nobena od vej oblasti ne posega v pristojnosti druge, ampak tudi v tem, da nobena ne opušča dejavnosti, ki jih je znotraj svojega delokroga dolžna opraviti – še zlasti, kadar ji je taka dolžnost naložena s sodno odločbo. Pravilo, da morajo državni organi in nosilci javnih pooblastil (tako kot tudi vse fizične in pravne osebe), vključno z zakonodajalcem, upoštevati, spoštovati in izvrševati sodne odločbe, tudi odločbe Ustavnega sodišča, je eden temeljnih postulatov pravne države. Nespoštovanje sodnih odločb pomeni zanikanje vladavine prava in vzpostavljanje pravno nevezane in neomejene oblasti.<sup>[28]</sup>

59. Nespoštovanje odločbe Ustavnega sodišča ni sama zase razlog določitev načina izvršitve. Od okoliščin primera, aktivnosti zakonodajalca, tehničnih značilnosti predpisa in kompleksnosti življenjskih razmerij je odvisno, ali bo Ustavno sodišče sploh začasno stopilo na polje zakonodajalca in določilo način izvršitve svoje odločbe.

60. Upoštevati je treba tudi, da Ustavno sodišče za zakonodajno normiranje nima ustreznih podatkov oziroma da zakonodajno normiranje zahteva posebne usklajevalne postopke različnih služb pristojnih organov izvršilne in zakonodajne oblasti ter specializirana znanja izven področja prava. Takšni so še zlasti primeri, ko odprava protiustavnosti zahteva kompleksnejše zakonodajno urejanje in je mogoče ugotovljeno protiustavnost odpraviti na več različnih načinov.

61. To velja tudi v obravnavani zadevi, ko se Ustavno sodišče že prvič ni odločilo za izdajo več kot le gole ugotovitvene odločbe. Ureditev financiranja osnovnošolskega izobraževanja je namreč kompleksna. Kot že navedeno, je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-269/12 odločilo, da je izpodbijana zakonska določba le delno protiustavna, izpodbijana določba pa ureja javno financiranje programa zasebnih šol v celoti. Sprememba sistema financiranja izobraževanja terja celovit razmislek o vprašanjih, ki niso le pravne narave.

62. Glede na navedeno Ustavno sodišče tudi ob upoštevanju, da je Državni zbor prekoračil rok za odpravo protiustavnosti iz odločbe št. U-I-269/12, da s tem krši 2. člen in drugi odstavek 3. člena Ustave (33. točka obrazložitve te odločbe) ter da lahko nekateri za izvršitev odločbe zainteresirani posamezniki zaradi poteka osnovnošolskega izobraževanja otrok celo izgubijo interes za odpravo protiustavnosti ureditve, ni določilo načina izvršitve svoje odločbe. Zakonodajalec mora skladno z navedenimi ustavnimi zahtevami brez odlašanja poskrbeti za odpravo ugotovljene protiustavnosti.

## **B. - VI.**

### **Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 138. člena ZOFVI**

63. Pobudnika Peter Gregorčič in Nika Briški zatrjujeta, da je prvi odstavek 138. člena ZOFVI v neskladju z načelom zaupanja v pravo (2. člen Ustave). Predlagata njegovo delno razveljavitev, in sicer razveljavitev besedne zveze "tri leta" v delu, v katerem se nanaša na učence zasebnih osnovnih šol.

64. ZUstS določa v drugem odstavku 24.b člena, kaj mora vsebovati pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa. Med drugim je izrecno določeno, da mora pobuda vsebovati navedbo razlogov neskladnosti predpisa z Ustavo ali zakonom (drugi odstavek 24.b člena v zvezi s tretjo alinejo prvega odstavka 24.b člena ZUstS). Pobudnik mora torej jasno in določno navesti, v čem je protiustavnost oziroma nezakonitost izpodbijane pravne ureditve. Po tretjem odstavku 25. člena ZUstS Ustavno sodišče pobudo zavrže, če niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 24.b člena ZUstS.

65. Prvi odstavek 138. člena ZOFVI je bil prehodna določba, ki je urejala financiranje zasebnih šol tri leta po uveljavitvi ZOFVI in je prenehala veljati 15. 3. 1999.<sup>[29]</sup> Pobudnika ne nasprotujeta ureditvi, ki je zasebnim šolam tri leta po uveljavitvi ZOFVI zagotavljala stodontno financiranje programa osnovne šole, temveč želita, da bi financiranje v taki višini veljalo tudi po poteku prehodnega obdobja. Financiranje zasebnih šol po poteku prehodnega obdobja pa ureja prvi stavek drugega odstavka 86. člena ZOFVI. Iz navedenega izhaja, da za pobudnika sporno vsebino dejansko vsebuje prvi stavek drugega odstavka 86. člena ZOFVI, za protistavnost katerega sta pobudnika navedla tudi ustavnopravne razloge. Pobudnika pa nista jasno in določno navedla, v čem naj bi bila protiustavnost prehodnega režima financiranja zasebnih šol v prvem odstavku 138. člena ZOFVI. Zato pobuda glede te zakonske določbe ne vsebuje jasnih in določnih razlogov neskladnosti in jo je Ustavno sodišče v tem delu zavrglo (3. točka izreka).<sup>[30]</sup>

### C.

66. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, drugega odstavka 26. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnik DDr. Klemen Jaklič je bil pri odločanju o tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je 1. in 2. točko izreka odločbe sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Pavčnik. Točko 3 izreka odločbe je Ustavno sodišče sprejelo soglasno. Sodnik Pavčnik je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnice in sodniki Accetto, Čeferin, Knez, Jadek Pensa, Mežnar in Šugman Stubbs so dali pritrdilna ločena mnenja.

dr. Rajko Knez  
Predsednik

---

[1] Program zasebne osnove šole pridobi javno veljavnost na podlagi ugotovitve pristojnega strokovnega sveta, da je v skladu s cilji sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji iz 2. člena ZOFVI in da zagotavlja enakovreden izobrazbeni standard oziroma da zagotavlja minimalna znanja, ki omogočajo uspešno zaključiti izobraževanje (drugi in tretji odstavek 17. člena ZOFVI).

[2] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-2597/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 94/07, in OdlUS XVI, 108), 6. točka obrazložitve.

[3] Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" proti Belgiji* (v nadaljevanju t. i. zadeva *Belgian Linguistic* (št. 2)) z dne 23. 7. 1968, 5. točka B. poglavja, str. 28.

[4] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-94/96 z dne 22. 10. 1998 (Uradni list RS, 77/98, in OdlUS VII, 196), 32.

točka obrazložitve.

[5] Drugi in tretji odstavek 28. člena ZOsn določata:

"Zasebna osnovna šola izvaja pouk iz naslednjih obveznih predmetov: slovenščine in italijanščine ali madžarščine na narodno mešanih območjih, matematike, prvega tujega jezika, zgodovine, domovinske in državljanske kulture in etike, športa, vsaj enega naravoslovnega in enega družboslovnega predmeta in vsaj enega predmeta s področja umetnosti. Zasebne šole, ki izvajajo program osnovne šole po posebnih pedagoških načelih (Steiner, Decroly, Montessori ipd.), lahko oblikujejo program osnovne šole ne glede na določbo prejšnjega odstavka tega člena v skladu s temi načeli tako, da zagotovijo minimalna znanja, ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja."

[6] Člen 30 ZOsn določa: "Program zasebne osnovne šole mora pri predmetih iz drugega odstavka 28. člena tega zakona zagotavljati učencem doseganje vsaj enakovrednega izobrazbenega standarda, kot ga zagotavlja program javne osnovne šole."

[7] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, 25. točka obrazložitve.

[8] Obvezni program obsega obvezne predmete, izbirne predmete in ure oddelčne skupnosti (15. člen ZOsn) ter dneve dejavnosti (19.a člen ZOsn).

[9] Razširjeni program obsega podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni pouk, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznega tujega jezika (prvi odstavek 20. člena ZOsn).

[10] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-2597/07, 6. točka obrazložitve.

[11] Tako npr. v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 47/11, in OdlUS XIX, 23), 13. točka obrazložitve.

[12] Prav tam.

[13] Člen 20 ZOsn določa:

"Razširjeni program obsega podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni pouk, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznega tujega jezika.

V razširjeni program se učenci vključujejo prostovoljno."

[14] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018 (OdlUS XXIII, 19), 10. točka obrazložitve.

[15] Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-215/96, 7. točka obrazložitve, in št. U-I-269/12, 20. točka obrazložitve.

[16] Glej zadevo *Belgian Linguistic* (št. 2), str. 28, in primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-68/98, 14. točka obrazložitve.

[17] V zvezi s tem kaže opozoriti tudi na sodbo v zadevi *Ponomaryovi proti Bolgariji* z dne 21. 6. 2011, v kateri je ESČP sprejelo stališče, da pravice do izobraževanja iz 2. člena Prvega protokola k EKČP ni mogoče razlagati tako, da bi državi nalagala dolžnost ustanoviti oziroma finančno podpreti določeno izobraževalno ustanovo (49. točka obrazložitve).

[18] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-68/98, 21. točka obrazložitve.

[19] Z javnimi službami se zagotavljajo dobrine in storitve, katerih zagotavljanje je v javnem interesu, na podlagi odločitve države ali lokalne skupnosti (M. Pečarič in B. Bugarič, Javne službe, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2011, str. 19).

[20] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-11/07 z dne 13. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 122/07, in OdlUS XVI, 86), 17. točka obrazložitve.

[21] Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-39/94 z dne 4. 4. 1995 (OdlUS IV, 147), 3. točka obrazložitve.

[22] Primerjaj z B. Kresal v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 94.

[23] Prim. M. Končina Peternel v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 571.

[24] Primerjaj s sklepoma Ustavnega sodišča št. U-I-168/97 z dne 3. 7. 1997 (OdlUS VI, 103), 12. točka obrazložitve, in št. U-I-245/06 z dne 29. 5. 2008, 11. točka obrazložitve.

[25] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 80/99, in OdlUS VIII, 209), 10. točka obrazložitve.

[26] Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-155/17 z dne 14. 12. 2017, 22. in 23. točka obrazložitve.

[27] Prav tam.

[28] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 95/09, in OdlUS XVIII, 51), 14. točka obrazložitve.

[29] ZOFVI je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 12/96 z dne 29. 2. 1996. V skladu s 158. členom ZOFVI je začel veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu RS, tj. 15. 3. 1996.

[30] Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-202/12 z dne 4. 2. 2014.

⇒

U-I-110/16-50

6. 4. 2020

## **Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Rajka Kneza k odločbi št. U-I-110/16 z dne 12. 3. 2020**

### **I. Uvod**

1. V ločenem mnenju pojasnjujem svoj glas za izrek odločbe. Kot bo bralec lahko uvidel, glas v podporo izreku odločbe ni bil dan zato, ker bi se strinjal z ureditvijo financiranja osnovnega šolstva in ker bi me odločba prepričala v takšno razlago 57. člena Ustave, kot bi jo sam zastopal, temveč zato, ker gre v danih okoliščinah (glede na dosedanje odločitve Ustavnega sodišča) podpreti sledenje kontinuiteti in načelu pravni varnosti. Sam se namreč ustavim že pri vprašanju sistemske ureditve stika javnega in zasebnega interesa; ta je, menim, že ves čas ostal izven osrednje razprave in zato se ukvarjamo s posameznimi vprašanji, kaj naj oziroma mora država financirati in česa ne; ne ukvarjamo pa se s tem, ali so ta vprašanja sploh sistemsko pravilno umeščena. Na zakonodajalca zato naslavljam predlog, naj pristopi k ureditvi tega področja na način, kot ga poznamo tudi na drugih področjih, kjer se stikata javni in zasebni interes (in gre prav tako za temeljne ustavnopravne vrednote in med njimi človekove pravice). V prvem delu mnenja se zato osredotočam na (i) pravnosistemski in holistični pogled na financiranje zasebnega šolstva z javnimi sredstvi in ga (ii) prepletam z vidiki dosedanjih odločitev Ustavnega sodišča, kot tretje vprašanje pa (iii) izpostavljam neodziv na odločbo št. U-I-269/12. <sup>[1]</sup>

### **II. Pravnosistemski in holističen pogled na javno-zasebna partnerstva in v tem okviru na financiranje ustavnega šolstva**

2. Odločitev o financiranju osnovnega šolstva odpira številna pravna vprašanja, vendar ta niso le ustavna v smislu razlage 57. člena Ustave (ne le drugega odstavka), ampak tudi povsem pravnosistemska z vidika stika javnega in zasebnega interesa, pa tudi ravnanja z javnimi sredstvi. <sup>[2]</sup> Odprta vprašanja so povezana še z ekonomskimi vprašanji, strokovnimi vprašanji organizacije primarne ravni izobraževanja v povezavi z drugimi ravni izobraževanja itd. A vsa naštetá vprašanja so se zožila predvsem na ideološko razsežnost. S tem je vprašanje financiranja zasebnih osnovnih šol postalo tudi politično. Kadar je posamezno strokovno vprašanje v osrčju ideološke delitve družbe, mi je, kot sodniku, tudi nelagodno. <sup>[3]</sup> A to ni iztočnica za kakršenkoli poskus razlaganja glasu. Prav obratno. Namreč, edina resnična pomoč pri odločanju je zatekanje k pravu in umestitvi odločanja v pravnosistemske in principialne okvire ustavnega pravnega reda. Zato sem pri odločanju izhajal s holističnega pogleda, ne zgolj glede vprašanja financiranja zasebnih osnovnih šol (in podvprašanja, katerega dela njihovih programov), ampak nasploh glede tematike trka oziroma stika javnega in zasebnega interesa.

3. Ne glede na to, ali gre za šolstvo, zdravstvo, vlaganja v javno infrastrukturo, izkoriščanje

naravnih virov itd., vedno je v stiku javnega in zasebnega treba izhajati iz določenih pravil transparente in učinkovite rabe javnih sredstev. Temeljna načela, ki urejajo stik javnih in zasebnih interesov pri rabi javnih sredstev, so *načela transparentnosti, sorazmernosti, uravnoteženosti, konkurence, enakosti in prepovedi državne pomoči*. Ta načela, ki so še posebno pomembna zaradi omejenosti obsega javnih sredstev, po mojem videnju v veljavni zakonski ureditvi niso spoštovana. Zato vnašajo nemir, ki je, kot omenjeno, prerasel v ideološkega. Financiranje zasebnega osnovnega šolstva tako v temelju (za zdaj) ne sproža finančnih vprašanj, ampak predvsem ideološka.

4. Vsako področje ima sicer svoje posebnosti, a vprašanje je, če te na področju izobraževanja upravičujejo odmik od omenjenih načel. Šolstvu sicer pripisujem izredno pomembnost. Šolanje je velika "*investicija*" (ena največjih) v vsakega posameznika. Seveda je povezano s pluralističnimi pogledi na različna vprašanja različnih področij, družboslovnih, socioloških, naravoslovnih, tehničnih itd., kar je tudi ustavno varovano. Izobrazbene ravni in možnosti razvijanja različnih omenjenih vidikov vplivajo na eni strani na kritične premisleke do vrednot družbe, na drugi na oblikovanje in spoštovanje vrednot; s tem tudi na zrelost družbe. Odraščajoči mladi so ranljiva, a hkrati neprecenljiva skupina družbe, ki, ko nanjo preidejo odgovornosti soodločanja, tudi vodenja, v družbenih tokovih odrazijo poglede, vrednote, tabuje, mite neke družbe in njenega časa.<sup>[4]</sup> Pa vendar tudi vse te posebnosti ne razvedenijo pravnosistemskih vidikov, iz katerih izhajam in ki jih v ločenem mnenju poskušam pojasniti ter vanje vpeti dosedanje odločitve Ustavnega sodišča glede tega vprašanja.

5. Koliko so slednje združljive z navedenimi vidiki, ki jih doslej niso odpirale, pa je, seveda, prav tako pomembno razložiti. Dosedanje razlage Ustavnega sodišča, nanašajoče se na 57. člen Ustave, obvezujejo. Zaradi načela pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave,<sup>[5]</sup> jim je treba slediti, dokler ni ustavnopravnih argumentov za odstop od njih. Soglašam tudi s tem, da iz 57. člena Ustave izhaja *pozitivna obveznost* države zagotoviti uresničevanje osnovnošolskega izobraževanja z javnimi sredstvi, tudi s spoštovanjem pluralizma, vključno glede ustanavljanja pravnih subjektov, ki naj to izobraževanje izvajajo. Opozarjam pa, da Ustavno sodišče s to razlago 57. člena Ustave ni zaprlo vrat glede načina uveljavljanja pravice (ki je hkrati tudi ustavna obveznost), ki naj ga zakonodajalec izbere, da bo tudi dejansko učinkovit. V tem pogledu je Ustavno sodišče namreč razlago Ustave apliciralo v celoti na obstoječo zakonsko ureditev, ki je bila predmet presoje, in upošteva okolščine, ki so obstajale v času odločanja Ustavnega sodišča (zlasti zelo majhno število zasebnih osnovnih šol). Ker te okolščine tudi v času tokratne presoje ostajajo enake, sem izrek odločbe lahko podprl. Vendar opozarjam tudi, da je prav zaradi nesistemskega pristopa zakonodajalca, glede na omejitve v obsegu javnih sredstev in dolžnost zagotavljanja ustrezne mreže osnovnih šol, že sedaj ureditev problematična in lahko pripelje do protiustavnosti (predvsem pa v nedogled ne more biti tako, ker bo po mojem mnenju zanesljivo postala protiustavna). Preden razložim to trditev pojasnim še, kako razlagam odnos do predhodnih odločitev Ustavnega sodišča.

6. Pri razlagi 57. člena Ustave (tako kot tokratna odločba) ne izhajam samo iz odločbe št. U-I-269/12, na katero se sklicujejo pobudniki, ampak tudi iz prejšnjih odločitev Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče namreč veže vsa ustavnosodna presoja, ne le zadnja odločitev, če resno jemljemo načelo pravne varnosti (in pravne kontinuitete). To je pogoj za zaupanje v vsako oblast, tudi (ustavno)sodno. Omenjena vez do vseh odločitev (glej 15. točko in naslednje obrazložitve odločbe, h kateri podajam ločeno mnenje) pomeni namreč "most" med na eni strani temeljnimi

načeli rabe omejenih javnih sredstev in na drugi spoštovanjem pravne varnosti, torej spoštovanjem načela pravne države, s tem da se dosedanje odločitve Ustavnega sodišča ne spregledajo oziroma da se od njih ne odstopi (brez utemeljenih ustavnopravnih argumentov). Ta "most" ni popoln. Ne more biti prav zato, ker že sedaj zakonska ureditev financiranja zasebnega osnovnega šolstva odstopa od temeljnih postulatov učinkovite rabe javnih sredstev. Dosedanja ustavnosodna presoja se s tem v bistvu ni ukvarjala (na kar opozarja tudi 21. točka obrazložitve tokratne odločbe), ne ukvarja pa se z njo niti tokratna, ker se je omejila na presojo zatrjevanih očitkov glede na stališča iz odločbe št. U-I-269/12.

7. Kakšen pravnosistemski pristop bi torej bil ustrezen, da bi pravno urejanje financiranja zasebnih osnovnih šol odmaknili od ideoloških razdvajanj? Tako kot druge določbe Ustave, ki urejajo posamezno pravico ali obveznost, 57. člen ne ureja načina dostopnosti do pravice, kadar jo ponuja zasebni sektor. Na zakonski ravni stik javnega in zasebnega opredeljujejo zakoni, ki urejajo javno-zasebno partnerstvo, javno naročanje, različni zakoni s pravili o podeljevanju koncesij in koncesijskih razmerij itd. Ta pravila, ki smo jih večinoma izvedli v slovenski pravni sistem kot zahteve prava Evropske unije (v nadaljevanju EU), nam že na načelni ravni narekujejo ekonomično, učinkovito, transparentno oziroma pregledno rabo javnega denarja. Ta je podvržena tudi tekmi (konkurenci) med tistimi zasebnimi subjekti, ki želijo, da se z javnim denarjem financira njihova dejavnost. To je temeljni pristop tudi v pravu EU. Tako se ustvarja ustavno pomembna enakost med temi subjekti, ki so vsi v enakem položaju. Pravo EU sicer navedene zahteve ne širi na vsa področja, <sup>[6]</sup> vendar menim, da bi ga država kljub temu morala uveljaviti tudi na področju osnovnega šolstva. Sistem, kot ga je razložilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-269/12, pa temu ne sledi. V tem pogledu mi tako zakon, katerega ustavnost se je ocenila, kot odločitev nista blizu; rešitev torej, ki omogoča financiranje brez vstopne tržne tekme pod enakimi pogoji in brez vnaprej določenega *numerus clausus* (števila subjektov, ki se lahko financirajo), postavlja zasebno šolstvo v drugačen, privilegirani položaj do drugih področij. Postavlja se vprašanje, ali je do takšnega položaja upravičeno. Lahko naredimo primerjavo s pravico do zdravstvenega varstva (gotovo je primerljiva z vidika varstva najbolj temeljnih družbenih vrednot v okviru človekovega dostojanstva, ki je osrednja ustavno varovana dobrina). Zdravstvene zasebne pravne osebe nimajo takšnega položaja kot zasebne osnovne šole; zdravniku, zasebniku, ne bo omogočeno javno financiranje, če mu ne bo podeljena koncesija. Financiranje zasebnega opravljanja zdravstvene dejavnosti brez dodeljene koncesije namreč ni mogoče. Koncesija pa je oziroma mora biti predmet transparentne tržne tekme (konkurence med zasebnimi ponudniki te storitve), da so lahko izpolnjeni pogoji enakopravnosti in učinkovite rabe javnih sredstev. V šolstvu, ki mu torej verjetno ne moremo pripisovati toliko drugačne ustavne upoštevnosti kot zdravstvu, je financiranje omogočeno tudi zasebnim osnovnim šolam, ki koncesije nimajo. <sup>[7]</sup> Ker ni uveljavljen sistem koncesij, država nima instrumentarija, da bi lahko v nekem trenutku financiranje ustavila (na primer, ko bi se število zasebnih osnovnih šol močno povečalo, zaradi česar ne bi bilo pogojev za delovanje javnih osnovnih šol). Pluralizem učinkuje v obe smeri; zgolj ureditev, ki omogoča, da se zasebna osnovna šola ne financira, če bi bilo zaradi tega treba zapreti edino javno osnovno šolo na območju, tega ne rešuje; <sup>[8]</sup> to pa zato, ker s tem že v izhodišču ustvarja pomembno neenakost med zasebnimi osnovnimi šolami; ko se bo njihovo število povečevalo, pa bo to že posebej izrazito. Razlogi ponotranjene pluralističnosti družbe oziroma da iz ustavne dolžnosti učencev, da obiskujejo javno veljavni izobraževalni program, izhaja, da se morajo že zgolj zato vse osnovne šole enako financirati, ki jih naslavlja zagovorniki takšnega sistema, me v tem pogledu ne prepričajo. Koncesijski sistem bi lahko popolnoma učinkovito upošteval tudi te vidike, a bi hkrati omogočal spoštovanje enakosti med zasebnimi

ponudniki osnovnošolskega izobraževanja<sup>[9]</sup> in poskrbel za učinkovito rabo omejenih javnih sredstev (skladno z zgoraj naštetimi načeli javno-zasebnih odnosov), tudi dolgoročno.<sup>[10]</sup> Na drugi strani kritiki sedanjega pristopa, ki opozarjajo na odsotnost pogoja *numerus clausus*,<sup>[11]</sup> izpostavijo, po mojem mnenju, pravno upošteven vidik; prav zaradi omejenosti javnih sredstev, ki morajo zagotoviti učinkovitost vseh ustavno varovanih pravic, kar se še posebno kaže pri tistih človekovih pravicah, ki jih označujemo kot t. i. pozitivne, ker državi nalagajo, da mora ustvariti pogoje za njihovo učinkovito uveljavljanje. Pri marsikateri od teh pravic, tudi pri tej, ki jo tokrat obravnavamo, tega brez nekega dalj časa kontinuirano zagotovljenega obsega javnih sredstev ni mogoče storiti. Koncesijski sistem se od (imenujem ga) "pečatnega" razlikuje po tem, in to je pomembno, da ostajata škarje in platno v rokah vsakokratne izvršilne veje oblasti; koncesija je namreč pravica koncedenta, da jo podeli, in ne koncesionarja, da jo zahteva. Pri "pečatnem sistemu" pa vsakokratna izvršilna oblast to možnost izgubi (kajti, ko vlagatelj "pečat" pridobi, avtomatično sledi financiranje). Pravila *numerus clausus*,<sup>[12]</sup> ki šele omogoči zagotavljanje ustrezne mreže osnovnih šol, upošteva to, da morajo biti v njem tudi javne šole, vse zasebne pa morajo imeti možnost pod enakimi pogoji potegovati se za podelitev koncesije, tako ni mogoče upoštevati. Vsako javno-zasebno razmerje mora biti zato predmet jasnih pravil, o katerih pišem zgoraj, celo ne glede na to, ali določeno področje dojemamo kot družbeno pomembnejše od nekega drugega. Sistemi javno-zasebnih partnerstev ne onemogočajo pluralističnih vidikov, obratno pa njihova odsotnost lahko povzroči nesistemske in ustavno prepovedane neenakosti.<sup>[13]</sup>

8. Ustavnosodna presoja in izpodbijani zakon opisanemu pravnosistemskemu pristopu ne sledita. Kljub temu, kot sem že pojasnil, sem glasoval za izrek odločbe, ki sledi stališčem odločbe št. U-I-269/12, ampak je ne nadgrajuje v smeri, kot so predlagali pobudniki. Spoštovanje dosedanje ustavnosodne presoje je cena spoštovanja vladavine prava, o kateri pišem zgoraj. Kot opozarjam, drugi odstavek 57. člena Ustave ureja pravico do obveznega financiranja osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev, ne ureja pa dostopnosti do te pravice, kadar jo izvajajo zasebni zavodi. Ureja torej pozitivno obveznost države v tem pogledu, ne ureja pa načina, kako naj država to obveznost izpolni, da bo zagotovila učinkovito uresničevanje pravice na eni strani ob spoštovanju drugih ustavnih vrednot na drugi strani. Glede tega bi se po mojem mnenju zakonodajalec moral odmakniti od veljavnega pristopa in tudi na področju osnovnega šolstva vpeljati temeljna sistemska pravila ravnanja z javnim denarjem; torej, moral bi sistem odmakniti od "pečatnega" in ga približati koncesijskemu. Ta premik bi morala narediti že odločba št. U-I-296/12, pa ga ni, ker je izhajala iz veljavne zakonske ureditve in se s tem vprašanjem ni ukvarjala. Tokratna odločba še enkrat pritrjuje stoddstotnemu financiranju obveznega programa osnovnošolskega izobraževanja v zasebnih osnovnih šolah brez koncesij, ne da bi, po mojem mnenju, zagotovila potrebno spoštovanje pravnosistemskih pravil javno-zasebnih odnosov. Da bi se to doseglo, je potrebna sistemska prenova ureditve. Vendar sem glede na obstoječi položaj, predvsem število zasebnih osnovnih šol in obstoječo mrežo javnih osnovnih šol, (še) lahko sprejel odločbo št. U-I-269/12 in v njej podano aplikacijo 57. člena Ustave na izpodbijano zakonsko ureditev kot temelj za odločanje tudi v tej zadevi, čeprav menim, da bi bilo prav dosledno spoštovati koncesijski sistem financiranja, ki sam po sebi vsebuje tudi možnost *numerus clausus*. Glede na obseg te ustavnosodne presoje in glede na to, da si ne predstavljam, da bi vsaka sestava Ustavnega sodišča prav zaradi spoštovanja ustavnega načela pravne varnosti (tudi enakosti), odločala skrajno različno, tokrat nanj le opozarjam. Zakonodajalec pa mora pretehtati, kako odpraviti že sedaj vgrajeno neenakost med zasebnimi osnovnimi šolami, predvsem pa

paziti, da ne bi prišel čas, ko bi se zaradi velikega števila zasebnih osnovnih šol (brez koncesije) razmere glede na potrebno mrežo javnih osnovnih šol toliko zaostrele, da bi to postalo tudi ustavnopravno problematično. Pri novem sistemskem urejanju financiranja zasebnih osnovnih šol na podlagi sistema koncesij bi moral zakonodajalec upoštevati dejstvo obstoja le nekaj zasebnih osnovnih šol, ki izvajajo osnovnošolski program z javnimi sredstvi, <sup>[14]</sup> tako da bi jim dal na razpolago ustrezno dolgo prehodno obdobje, v katerem bi lahko pridobile koncesijo; seveda zaradi spoštovanja drugega načela pravne države iz 2. člena Ustave, tj. načela zaupanja v pravo. Glede na vse navedeno sem pri ključnem vprašanju, ali Ustava glede na odločbo št. U-I-269/12 zapoveduje stoo odstotno financiranje tudi razširjenega dela ali samo obveznega dela javnega programa, kadar se ta izvaja v zasebnih osnovnih šolah brez koncesije, lahko izhajal iz razlage v navedeni odločbi, upoštevajoč tudi pretekle odločitve Ustavnega sodišča.

### **III. Financiranje razširjenih delov osnovnošolskih programov zasebnih šol**

9. Odločba št. U-I-269/12 je delitev na obvezne in razširjene dele programa pojasnila v obrazložitvi. Ta delitev ni nova odločitev (*ab ovo*) v tokratni odločbi, zato Ustavno sodišče pri tem stališču ni delovalo samovoljno. Prav obratno, moralo je slediti takšnemu razlikovanju, pri čemer je pustilo višino financiranja nedotaknjeno. To pomeni, da lahko zakonodajalec glede na polje svoje proste presoje sam določi višino financiranja tudi za neobvezni oziroma razširjeni del programa. Z vidika Ustave, kot jo je razložilo Ustavno sodišče, je odločeno le, da ni obvezno stoo odstotno financiranje razširjenega dela programa. Kriterij, ki ga je podprla večina, je kriterij, ali je sodelovanje pri razširjenem delu programa *obvezno* za učence. Ali je obvezno ali ne, se lahko reši tudi po formuli, ali je navzočnost *conditio sine qua non* (torej nujni pogoj) za doseganje zahtevane ravni izobrazbe. Pri vprašanju dopolnilnega pouka se mi je postavilo vprašanje, ali je kriterij ustrezen. Odločba namreč izhaja tudi s stališča, da mora osnovnošolsko izobraževanje omogočiti prehod v višje, sekundarno izobraževanje. Izhajajoč iz tega bi za dopolnilni pouk razmišljal o tem, da je ta potreben za tiste učence, ki potrebujejo dodatno pomoč. Vendar zakonodajalec tudi za takšne primere ne določa obvezne navzočnosti. Ali je takšno stališče zakonodajalca protiustavno? Menim, da ne in da nikogar ni mogoče prisiliti k sprejemanju dodatne pomoči. To in dejstvo, da tudi kriterij, ali je določen del programa obvezno obiskovati ali ne, ni nerazumen in pripelje do rezultata, skladnega že z razlago Ustave v odločbi št. U-I-269/12. Ni pa protiustavno odreči financiranja razširjenim delom osnovnošolskih programov. Kot je bilo pojasnjeno zgoraj, je to zakonodajalcu sicer dovoljeno, ni pa protiustavno, če se odloči drugače. <sup>[15]</sup>

### **IV. Kršitev načel pravne države in načela delitve oblasti zaradi nespoštovanja odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12**

10. V točkah 57–62 obrazložitve odločba tokratna odločba zavrne predlog pobudnikov, naj Ustavno sodišče določi način izvršitve odločbe št. U-I-269/12, še pred tem pa v točkah 32–34 obrazložitve tokratna odločba opozori, da se zakonodajalec na navedeno odločbo še ni odzval.

11. Ko gre za nespoštovanje odločb Ustavnega sodišča, ZUstS sicer ne določa možnosti, da bi pobudniki ali predlagatelji od Ustavnega sodišča zahtevali, naj vstopi v polje zakonodajalčeve pristojnosti in se odzove namesto njega. <sup>[16]</sup> To je Ustavno sodišče pojasnilo že večkrat, zadnjič v



t. i. zadevi "podrejenci".<sup>[17]</sup> Pojasnilo je, da zaradi takšne ureditve ZUstS ni protiustaven. Pri tem je Ustavno sodišče izhajajo iz načela delitve oblasti (3. člen Ustave) in s tem potrdilo, da Ustavno sodišče ni v pravnem redu Republike Slovenije ustanovljeno (tudi) zato, da bi nadomeščalo zakonodajalčevo voljo, kadar se ta ne odzove, ne glede na to, da je neodziv lahko posledica tega, da ne more doseči tolikšnega soglasja, da bi sprejel predpis, ki bi odpravil protiustavno stanje.<sup>[18]</sup> Z drugimi besedami, če pobudniki predlagajo oblikovanje ali le dopolnitev že določenega načina izvršitve neke odločbe Ustavnega sodišča, Ustavno sodišče o predlogu pobudnikov ne odloča, ker po ZUstS takega predloga sploh niso upravičeni podati.<sup>[19]</sup> Vendar pa je treba upoštevati, da je pobuda v zadevi "podrejenci«" zahtevala presojo ustavnosti ZUstS, ker pobudniki niso imeli na voljo posebnega pravnega sredstva v primeru nespoštovanja odločbe Ustavnega sodišča, in ni šlo za okoliščine, ko bi bilo osrednje vprašanje samo stopnjevanje že izrečene sankcije. To lahko Ustavno sodišče stori samo, *sua sponte*.<sup>[20]</sup>

12. Aktivizem, ki ga prav za zagotovitev spoštovanja svojih odločb kaže Ustavno sodišče, obstaja, a iz njega veje zadržanost. Zadržanost je na mestu zaradi načela delitve oblasti.<sup>[21]</sup> Navzočnost aktivizma kot takšnega je do določene mere tudi potrebna, saj je s tem zakonodajalcu sporočeno, da Ustavno sodišče ne razume svoje vloge zgolj kot opozarjanje na napake, ampak tudi da odločitve doživijo epilog (da se jih spoštuje) in da Ustavno sodišče ne pristaja na mogoč učinek "potuhe".<sup>[22]</sup> To je tudi del pravice do učinkovitega pravnega varstva.<sup>[23]</sup> Čemu pravno varstvo, če se odločitve ne bi spoštovale? Čemu dostop do sodišča, čemu procesna jamstva poštenega sojenja, čemu pravila, čemu sistem uresničevanja prava kot kulturnega fenomena, če manjka eden bistvenih elementov postopka in sodnega varstva – to je spoštovanje odločitev. To bi pomenilo, da je varstvo, ki ga nudi Ustavno sodišče pri presoji splošnih aktov, iluzorno,<sup>[24]</sup> namesto, kot je ustavno zapovedano, učinkovito. Pa vendar mora pri aktivizmu zadnjega varuha Ustave obstajati temeljno izhodišče, ki ima dva dela. Prvi je v tem, da Ustavno sodišče začasno prevzame pristojnost zakonodajalca, kadar mora za čas, dokler se ta ne odzove, zavarovati pomembne ustavne vrednote. Drugi pa je ta, da gre za področje, ki tudi glede na kompleksnost ureditve Ustavnemu sodišču sploh dopušča določiti način izvršitve svoje odločbe, saj glede na svojo vlogo v ustavnem redu pogosto nima na razpolago dovolj informacij in ustreznih strokovnih služb, ki bi mu omogočale storiti ta korak (čeprav bi bil prvi del izhodišča izpolnjen).

13. Izluščim lahko, da bolj kot je Ustavno sodišče prisiljeno biti aktivistično, več je okoliščin, ki kažejo na odsotnost zavedanja, da je tej instituciji dodeljena specifična pristojnost, da bdi nad vladavino prava v najširšem pomenu besede in da njegove odločbe posledično nosijo specifično težo za vse akterje vseh treh vej oblasti in tudi za posameznike – posledično je nespoštovanje odločb Ustavnega sodišča vprašanje spoštovanja nekega posebnega pomena. Je temeljni postulat delovanja pravne države; ta pomen je *coloratus*, je, v bolj suhoparnem pravniškem jeziku, "kvalificiran".

14. Ustavnosodni nadzor, ki zaradi nespoštovanja odločb Ustavnega sodišča ni učinkovit, pomeni zanikanje ustavnega sistema; nosi drugačno sporočilo; sporočilo, da sistem ne deluje prav, da postaja sprejemljivo nekaj, kar se v ustavni demokraciji enostavno ne bi smelo dogajati.<sup>[25]</sup> Ali kot je zapisal nekdanji ustavni sodnik mag. Krivic: "[...] to pomeni nespoštovanje Ustave in spodkopavanje zaupanja vanjo. Ne v posamezne sodne odločitve, ki jih vsakdo lahko kritizira, ampak v temeljni pravni red, ki drži državo skupaj".<sup>[26]</sup>

15. Zapisano je le en vidik. Drugi vidik je vprašanje, ali bi se v tem primeru Ustavno sodišče moralo odzvati z določitvijo načina izvršitve odločbe, čeprav ga ob izdaji odločbe št. U-I-269/12 ni določilo. Kot sam vidim ureditev tega področja (torej, slej ko prej zgoraj opisani prehod izključno na koncesijski sistem kot edino in dolgoročno ustavnoskladno možnost urejanja odnosov med javnimi in zasebnim interesi ter postavljanja jasnih pravil, vključno z *numerus clausus*), bi bil to prevelik, četudi začasen, vstop Ustavnega sodišča v vlogo zakonodajalca in izvršilne oblasti kot ustavno določenega predlagatelja zakonov, pri čemer gre za kompleksno ureditev. Tudi že zgolj zasledovanje poti, ki jo je začrtala odločba št. U-I-269/12, bi pomenilo takšno interdisciplinarno strokovno urejanje, poznavanje področja šolstva in vseh njegovih socioloških, področno strokovnih, vzgojno-izobraževalnih in drugih dimenziji, ki Ustavnemu sodišču ne dopuščajo opisanega aktivizma. Nujno potrebna zadržanost, ki jo narekuje načelo delitve oblasti, bi bila zato, po mojem mnenju, prekoračena. Prav obratno, menim, da mora zakonodajalec celotno področje financiranja zasebnih šol ponovno urediti (kot opisano zgoraj), da bi se v celoti doseglo usklajeno spoštovanje drugega odstavka 57. člena Ustave kot spoštovanje drugih, prej navedenih ustavnih vrednot.

## V. Zaključek

16. Številne razprave, ne le tiste v strokovni literaturi, sprejemajo financiranje zasebnega osnovnega šolstva kot del pluralnosti in zagotavljanja javnega dobra. Menijo, da slednje upravičuje oziroma zahteva takšno ureditev, ki bi zasebnim osnovnim šolam omogočala financiranje že zgolj na podlagi dejstva, da njihov program ustreza zakonskim zahtevam javno veljavnega programa. Sam menim, da bi bilo treba, povsem enako kot na drugih primerljivih področjih, kjer se zagotavljajo dobrine, ki jih Ustava varuje kot človekove pravice, za ureditev stika javnega in zasebnega interesa ter transparentne in učinkovite rabe javnih sredstev, uporabiti sistem pravil javno-zasebnega partnerstva, ki je že razvit (tudi) na področju negospodarskih javnih služb. Takšen sistem bi zagotovil primerljiva pravila delovanja (v mnenju to primerjam z zdravstvom, a takšnih področij je več, npr. socialna varnost, posredovanje med ponudniki in iskalci dela itd.). Močno bi tudi zmanjšal oziroma povsem odpravil nepotreben ideološki naboj, ki smo mu, po mojem mnenju, po nepotrebnem priča prav zaradi odsotnosti omenjenih pravil; oziroma celo več, zaradi posebnega privilegiranega statusa zasebnih osnovnih šol brez koncesije v primerjavi z zasebniki, ponudniki tako enakovrstnih storitev zasebnih osnovnih šol s koncesijo kot tudi ponudniki na drugih ustavno posebej varovanih področjih, ki morajo za financiranje opravljanja dejavnosti iz javnih sredstev pridobiti koncesijo.

17. Z drugimi besedami, sistemsko začrtana pot bi potrebovala temeljit premislek. Do uresničitve tega je glede na navedeno nakazana pot odločbe zame še sprejemljiva, kljub temu, da se mi celotna slika financiranja zasebnih osnovnih šol, ki torej ni le pravno-teoretična, ampak tudi ideološko vrednostna in ekonomska, ne izriše pravilno. Tako bi se mi izrisala zgolj, če bi tudi to temo uokvirili v opisani pravnosistemski pristop (z ustreznim rokom za prilagoditev). Dokler ta ne bo prevladal, bomo soočeni z razlikovanjem, za katerega pa sam ne najdem opravičljivih razlogov. <sup>[27]</sup> Svojevrstna "rana", ki jo odpiramo vsakič, ko se načne ta tema, bi se tako zaprla že v izhodišču.

18. Želim si, da bi Ustavno sodišče presekalo gordijski voz, vendar je iz zapisanih razlogov

pustilo odprta vrata višini financiranja razširjenih vsebin osnovnošolskih programov v zasebnih osnovnih šolah brez koncesije. Še vedno je to v pristojnosti zakonodajalca (in zato morebiti še naprej prostor za različne ideološke in politične interese). Korak naprej bi zato pomenila le nakazana pravnosistemska pravila urejanja stika dveh sfer – javne in zasebne –, ki, v to sem se že večkrat prepričal, ne more delovati brez natančno postavljenih pravil.

dr. Rajko Knez  
Sodnik

---

[1] Odločba z dne 4. 12. 2014 (Uradni list RS, št. 2/15, in OdlUS XX, 29).

[2] Javna sredstva so vselej omejena, namenjena pa so tako temu, da se zagotovi delovanje države, kot tudi temu, da se zagotavlja uresničevanje pomembnih ustavnih vrednot, tudi človekovih pravic, ki so po svoji naravi takšne, da jih brez uporabe javnih sredstev (bodisi iz proračuna bodisi iz posebnih javnih blagajn) ni mogoče učinkovito uresničevati.

[3] Vedno moram kot sodnik računati z določeno etiketiranostjo, a ta je pri ideoloških temah vedno pod presijo različnih (tudi interesno obarvanih) stališč.

[4] Glej več o tem U. Galimberti, Miti našega časa, Modrijan, Ljubljana 2011. Težko je izpostaviti strani ali poglavja v tej knjigi, kjer avtor opisuje 18 mitov današnje družbe (npr. mit o inteligentnosti, oblasti, tehniki, trgu, globalizaciji itd.), pri čemer se v vsakem lahko prepozna vloga mladih različni vplivi na mlade, vloga izobraževanja in vzgoje (tako institucij kot družine oziroma odraslih).

[5] Pa tudi zaradi načela enakosti v zakonu in pred njim iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ki mu je zavezano tudi Ustavno sodišče.

[6] Glede šolstva glej sodbi Sodišča EU v zadevah *Wirth*, C-109/92, 15. točka, in *Humbel*, C-263/86, 17.-19. točka. Iz njiju izhaja, da javni sistem šolstva načelno ni del prostega opravljanja storitev (56. člen Pogodbe o delovanju EU), tudi če bi starši morali plačevati za posamezne storitve javnega šolstva, vendar to ni odgovor na vprašanja, kako naj se učinkovito porabljajo javna sredstva. Tudi Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, 28. 3. 2014) se sicer ne uporablja za storitve negospodarskega pomena (glej 4. člen), vendar je to posledica tega, da ima na tem področju EU omejene pristojnosti. Zato se je zakonodajalec EU moral ustaviti pri tem, da možnost uporabe direktive prepusti državam članicam EU; glej 6. točko uvodnih določb. Z drugimi besedami, koncesijski sistem, ki naj ureja stik javnega in zasebnega (poleg javnih naročil), uporablja EU kot pravnosistemski pristop, a je ureditev prepuščena državi članici, ko gre za neekonomske storitve (npr. področje socialne varnosti, zdravstva, šolstva), ker EU za to nima pristojnosti. Takšen sistem smo v Republiki Sloveniji na področju zdravstva uvedli. Ne pa na področju šolstva.

[7] Z ustavnega vidika se ureditev financiranja pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev sicer delno razlikuje od pravice do osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev, vendar z vidika, ki ga poudarjam, nepomembno. Pri prvi pravici je zakonodajalcu v celoti prepuščeno, katere tovrstne pravice bodo uveljavljane iz javnih sredstev (drugi odstavek 51. člena Ustave). Ko gre za pravico do izobraževanja, pa je že Ustava določila obvezno financiranje iz javnih sredstev za osnovnošolsko izobraževanje (drugi odstavek 57. člena Ustave).

[8] Glej prvi odstavek 87. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 47/15, 46/16 in 49/16 – popr. – ZOFVI).

[9] Tega vprašanja se dotakne 47. točka obrazložitve tokratne odločbe.

[10] Zato se strinjam s 17. točko obrazložitve odločbe, ki opozarja, sicer z drugimi besedami, na odsotnost opisanega in precej širokogrudno omogoča financiranje zgolj z odločitvijo, da določen program ustreza zahtevam Zakona. Torej se odločitev zvede na raven "pečata", brez koncesijskih postopkov in pravil, ki bi omogočala učinkovito in transparentno ravnanje z javnimi sredstvi.

[11] In to pogosto povezujejo tudi s programi teh šol, ki bi hkrati ponujali neobvezne sestavine, ki oblastem ne bi bile pogodu. Do tega se ne opredeljujem. Opozarjam pa na vidik, da se mora po obstoječem sistemu zagotoviti financiranje zasebnih osnovnih šol, ki imajo tujega ustanovitelja šole v Republiki Sloveniji (ne gre za internacionalne, ampak transnacionalne primere). Člen 40 ZOFVI, ki prepoveduje ustanovitev zasebne šole tujim pravnim in fizičnim osebam,

seveda ne prepreči, da takšna oseba ne ustanovi družbe (hčerke) v Republiki Sloveniji, in ta pogoj je tako izpolnjen. Družba (hčerka) bo vodena iz tujine. Z zapisanim se ne postavljam na kakršnokoli stališče, ki bi ga povezovali s (prepovedjo) neenakega obravnavanja, želim le opozoriti, da tako "pečatni" kot koncesijski sistem omogočata transnacionalne primere (meddržavni element se kaže v prehodu finančnih sredstev in družbenikov, ne pa v sedežu ustanovitelja, ki bi bil v tujini), s to pomembno razliko, da s koncesijskim sistemom koncedent (izvršilna oblast) lahko zadrži vpliv na *numerus clausus*, trajanje financiranja in druge pogoje.

[12] In to omogoča koncesijski sistem. Velikokrat ni pravilno razumljen. V to sem se prepričal tudi pri kritikah, ki jih je bila deležna odločba Ustavnega sodišča o presoji koncesij v zdravstvu (št. U-I-194/17). V tej odločbi je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da gre za nesorazmeren poseg zakonodajalca v 74. člen Ustave (svobodna gospodarska pobuda), če se koncesionarjem naloži, da morajo dobiček reinvestirati v svojo dejavnost. Kritike, ki vse izhajajo s stališča, kako obravnavati koncesije v negospodarski javni službi, pa se, na žalost, ne ukvarjajo s temeljnim vprašanjem, *zakaj je koncesija sploh podeljena. Koncesija namreč ni obveznost, ampak možnost, ki je oblastni organi na državni in lokalni ravni niso zavezani uporabljati. Je torej pravica, a ne za izvajalca storitve (da jo prejme), temveč za koncedenta (da jo podeli).*

Koncesije torej omogočajo, da ima škarje in platno torej oblastni organ (izvršilna veja oblasti), ki mora poskrbeti za uravnoteženo spoštovanje vseh ustavnih vrednot (v konkretnem primeru na področju osnovnošolskega izobraževanja).

[13] Kot pojasnjuje omenjena 47. točka obrazložitve odločbe.

[14] Pri čemer je videti, da te v takem številu ne ogrožajo uravnotežene postavitev mreže osnovnih šol, ki glede na ustavno varovano pluralnost izobraževanja spoštuje tako potrebo po obstoju javne osnovne šole kot tudi zasebnih osnovnih šol na posameznem območju.

[15] Zato ne bi bilo *non sequitur*, če bi zakonodajalec zaradi preprečitve poslabšanja trenutnega položaja zasebnih šol uredil tudi financiranje razširjenega programa. Odločba št. U-I-269/12 se o tem ni izrekla, tudi tokratna ne. To pomeni, da Ustavno sodišče vrača žogico zakonodajalcu, naj sam določi, ali in v kolikšni meri bo financiral razširjeni del osnovnošolskih programov zasebnih osnovnih šol; tudi v kakšnem obdobju. Tako, predpostavljam, bo to vprašanje še vedno predmet ideoloških razprav. Po tem ne bi bilo potrebe, če bi se odzval zakonodajalec, kot pišem zgoraj, kajti po dveh odločbah Ustavnega sodišča, ki omogočata financiranje obveznih sestavin osnovnošolskih programov brez koncesij, bo slej ko prej nastopil čas, ko bo to treba urediti.

[16] O tem sem spregovoril tudi v okviru okrogle mize o Temeljnih pravne države v Državnem zboru 6. septembra 2019.

[17] Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-155/17 z dne 14. 12. 2017, glej točke 21–25 obrazložitve. Vendar pa je pri tej odločitvi treba upoštevati posebno okoliščino; tj. pobudniki so zahtevali presojo samega ZUstS, zorni kot pogleda na odločitev Ustavnega sodišča je zato drugačen, kot v drugih, tudi v tem prispevku citiranih primerih, kjer se je od Ustavnega sodišča zahteval način izvršitve. Poudarek je zato na vprašanju, ali je ZUstS protiustaven, ker pobudniki nimajo pravice zahtevati načina izvršitve. Pobudniki so namreč 48. členu ZUstS očitali neskladje z 2. členom, drugim odstavkom 3. člena, četrtem odstavkom 15. člena, prvim odstavkom 23. člena in 25. členom Ustave. Menili so, da je navedena zakonska določba v neskladju z Ustavo, ker pobudnikom, ko zakonodajalec zamudi z odpravo ugotovljene protiustavnosti in se nadaljujejo že ugotovljene kršitve njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne daje nobenega pravnega sredstva, s katerim bi lahko zahtevali odpravo protiustavnega stanja zaradi kršitve odločbe Ustavnega sodišča. V neskladju z Ustavo naj bi bilo, da 48. člen ZUstS Ustavnemu sodišču ne omogoča, da v takem položaju na predlog pobudnika naknadno določi način izvršitve svoje odločbe v skladu z drugim odstavkom 40. člena ZUstS zaradi odprave protiustavnega stanja. Po oceni pobudnikov izpodbijana protiustavna pravna praznina omogoča nastanek pravnega položaja, v katerem odločbe Ustavnega sodišča ostanejo neizvršene. Ustavno sodišče je pobudo kot očitno neutemeljeno zavrnilo.

[18] Prav tam. Ustavno sodišče je v 23. točki obrazložitve sklepa pojasnilo, da: "Drugi odstavek 40. člena ZUstS daje Ustavnemu sodišču pooblastilo določiti, če je potrebno, kateri organ mora izvršiti njegovo odločbo in na kakšen način. Odločitev o tem, ali je treba v odločbi, s katero je odločeno o ustavnosti nekega predpisa, ali po njeni izdaji določiti tudi način izvršitve, sprejme Ustavno sodišče vselej po uradni dolžnosti. Drugi odstavek 40. člena ZUstS Ustavnemu sodišču dovoljuje začasen vstop na polje zakonodajalca, s prehodno provizorično odločitvijo, ki ni zakon, ima pa moč zakona. S tem drugi odstavek 40. člena ZUstS pomeni (sicer za zagotovitev ustavnosti nujno) izjemo od dosledne ločitve funkcij različnih vej oblasti. Zato mora o načinih izvršitve svojih odločb Ustavno sodišče odločati pazljivo in z ustreznim mero samoomejevanja. Iz obstoja navedene izjeme ni dopustno izpeljevati zahteve po obstoju posebnih pravnih sredstev, s katerimi bi lahko zainteresirane osebe od Ustavnega sodišča zahtevale, naj prevzema zakonodajno pristojnost in ureja kompleksna življenjska razmerja, pri urejanju katerih ima Državni zbor praviloma široko polje proste (politične) presoje. Za zakonodajno normiranje Ustavno sodišče navsezadnje nima niti ustreznih znanj niti ne razpolaga z ustreznimi podatki. Očitki pobudnikov, da ZUstS v položaju, ki ga opisujejo, osebam s pravnim interesom ne omogoča učinkovitega ustavnosodnega varstva, slonijo na napačni izhodiščni premisi glede položaja Ustavnega sodišča v sistemu delitve oblasti. Zato so njihovi očitki o protiustavni pravni praznini neutemeljeni."

[19] Prav tam, 25. točka obrazložitve.

[20] Glede aktivizma Ustavnega sodišča in t. i. mehanizma stopnjevanja sankcij glej tudi A. Teršek, Ustavno sodišče in parlament: mehanizem "stopnjevanja sankcij", Pravna praksa, št 20 (2000), str. I-XVI.

Ustavno sodišče je to že velikokrat storilo; in sicer v primeru, ko je menilo, da mora dopolniti izrek svoje odločitve na ta način, da v praksi ne bo povzročal težav (glej že dopolnilno odločbo št. U-I-29/96-39 z dne 8. 1. 1998, Uradni list RS, št. 7/98, in OdlUS VII,3). Ustavno sodišče se je odzvalo na nespoštovano odločbo Ustavnega sodišča, pri čemer je zakonodajalca izrecno opozorilo, da z neodzivom hudo krši 2. člen in drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave ter ponovilo svojo odločitev (glej zadevo št. U-I-168/97 z dne 3. 7. 1997, OdlUS VI, 103). Se je pa Ustavno sodišče na nespoštovanje svoje odločbe že odzvalo tudi s t. i. stopnjevanjem sankcije, in sicer tako, da je prepovedalo uporabo posameznih določb izpodbijanega zakona, po tem, ko je enkrat že ugotovilo protiustavnost (glej odločbo št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995, Uradni list RS, št. 8/96, in OdlUS IV, 120). Je pa tudi že v sami odločbi, s katero je ugotovilo protiustavnost, čeprav pri drugačni tehniki ustavnosodnega odločanja (ni šlo za ugotovitveno odločbo iz 48. člena ZUstS, temveč za razveljavitveno odločbo s kratkim odložnim rokom, ki prav tako terja zakonodajalčev odziv), predvidelo položaj, če se zakonodajalec ne bi odzval v roku, tako da je za ta primer določilo način izvršitve svoje odločbe (torej je vnaprej naprej predvidelo možnost nespoštovanja v kratkem roku, glej odločbo št. U-I-327/94 z dne 16. 3. 1995, Uradni list RS, št. 20/95, in OdlUS IV, 25) itd.

[21] Glej tudi stališče sodnice Sovdat v ločenem mnenju k sklepu št. Up-745/18, Up-716/18 z dne 17. 5. 2018: "Aktivizem Ustavnega sodišča, ko z načinom izvršitve svoje odločbe tako rekoč ustvarjamo zakonska pravila, namreč ima in mora imeti svoje meje."

[22] Slednji termin sem uporabil iz ločenega mnenja sodnika Jerovška k odločbi št. U-I-304/96 z dne 7. 11. 1996. V tem mnenju je dodal tudi, da zgolj ugotovitev, da je splošni akt nezakonit (šlo je za Odlok o razpisu zakonodajnega referenduma za volitve v Državni zbor), "vendar nič ne moremo, je najbolj nevaren presedan za demontažo pravne države in demokracije sploh."

[23] Glej tudi pritrdilno ločeno mnenje sodnika Jambreka v zadevi U-I-304/96 z dne 7. 11. 1996.

[24] Pristopi sodnikov dosedanjih sestav Ustavnega sodišča se razlikujejo, kar je razvidno iz njihovih ločenih mnenj. Razlike so tako glede vprašanja, ali aktivizem da ali ne, pogleda na pomen načela delitve oblasti in tudi pri presoji okoliščin in resnosti kršitve zakonodajalca. S tem je seveda povezano vprašanje, kdaj bi se Ustavno sodišče moralo odzvati.

[25] Namreč, če se zgodi, da je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost predpisa, lahko na to gledamo kot na dobro delujoč sistem, ki je ugotovil "napako", tj. protiustavnost. Če pa ta ni odpravljena, ne gre več le za to "napako", ampak za celoten sistem: gre za povsem drugačen, kvalificiran pogled, povsem drugo dimenzijo in drugo sporočilo. Zato so številne kritike na mestu. Zaradi dolgotrajnosti položaja in številnih neizvršenih odločb lahko razumemo tudi ostrost kritik. Ne gre namreč za začasno ali izjemno stanje, temveč za nedopustno sistemsko nespoštovanje odločb Ustavnega sodišča.

[26] Glej M. Krivic, Je javna šola morda višja vrednota kot pravna država? Delo, 24. 8. 2019, str. 29.

[27] Številni argumenti strokovne (tudi interesne) in laične javnosti, ki ne podpirajo koncesijskega sistema, me ne prepričajo in se jim ne morem pridružiti. Ponotranjena demokracija, tranzicijska družba itd. so priročni, a precej pavšalni argumenti, ki prinašajo premalo vsebine.

⇒

U-I-110/16-60

1. 4. 2020

## **Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Špelce Mežnar k odločbi št. U-I-110/16 z dne 12. 3. 2020**

Strinjam se z izrekom in argumenti odločbe. V tem ločenem mnenju želim pojasniti, zakaj je potrebno našo odločitev razumeti kot dokončanje zgodbe, ki se je pričela že leta 2001, v času t.i. druge sestave Ustavnega sodišča, nadaljevala pa z odločbo, sprejeto v letu 2014. Izbrana rešitev

po mojem mnenju ni bila edina možna. Ker smo glede obveznega dela javno veljavnega programa sledili stališčem odločbe iz leta 2014, ki jih sama štejem za neskladne z Ustavo, želim pojasniti, zakaj sem odločbo kljub temu podprla.

## **1. Geneza ustavnosodne presoje glede financiranja zasebnih šol**

Ustavno sodišče je o ustavni skladnosti manjšega (85%) financiranja zasebnih osnovnih šol v primerjavi z javnimi odločalo že trikrat. Prvič leta 2001 z odločbo U-I-68/98 v naslednji sestavi: dr. Dragica Wedam-Lukić, dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Franc Testen in dr. Lojze Ude. Odločba je bila sprejeta soglasno.

Ustavno sodišče je prvič zavzelo naslednja stališča:[\[1\]](#)

- z demokracijo ni združljivo, da država prepove delovanje zasebnih šol in omogoči zgolj delovanje javnih šol;
- 57. člen Ustave od države zahteva, da zasebnim šolam omogoči delovanje, kar pomeni tudi sofinanciranje zasebnih šol v okviru zmožnosti države;
- Ustava od države ne zahteva, da zasebne šole financira enako kot javne;
- odločitev, da zasebne šole financira v manjšem obsegu kot javne šole, sodi v prosto presojo zakonodajalca, zato ni v nasprotju z Ustavo;
- bistvena razlika med javnimi in zasebnimi šolami v tem, da se v javne šole lahko vpišejo vsi otroci, v zasebne pa ne;
- kadar država nima zadostnih sredstev, mora po Ustavi dati prednost financiranju javnih šol pred financiranjem zasebnih šol;
- vse navadeno se nanaša tudi na osnovne šole.

Drugič je odločalo leta 2014 (odločba U-I-269/12) v sestavi mag. Miroslav Mozetič, dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločba je bila sprejeta s petimi glasovi proti štirim.

Ustavno sodišče je drugič zavzelo naslednja stališča:

- drugi odstavek 57. člena Ustave učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt;
- če je zasebna osnovna šola financirana le 85%, je poseženo v pravico učenca do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja;
- poseg ne prestopa presoje po testu legitimosti, ker za manjše financiranje ni ustavno dopustnega razloga.

Tretjič je Ustavno sodišče odločalo leta 2020 v sestavi dr. Rajko Knez, dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Katja Šugman Stubbs, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in dr. Dunja Jadek Pensa. En sodnik je bil izločen, eden pa je bil odsoten. Odločba je bila sprejeta s šestimi glasovi proti enemu.

Sprejeli smo naslednja stališča:

- pomembno je, da spoštujemo dosedanje odločbe Ustavnega sodišča;
- v zadevi U-I-269/12 je Ustavno sodišče odločalo o financiranju tistega dela programa zasebne

šole, ki ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole, in štelo, da mora država zasebnim šolam v tem delu zagotoviti 100% financiranje;

- v zadevi U-I-269/12 Ustavno sodišče ni odločalo o financiranju razširjenega dela javno veljavnega programa (dopolnilni pouk, podaljšano bivanje in jutranje varstvo), zato je bilo potrebno glede tega dela opraviti novo presojo;
- presoja ustavnosti javnega financiranja jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v zasebni šoli temelji na stališčih iz U-I-68/98;
- drugi odstavek 57. člena Ustave ne zahteva (nikakršnega)[\[2\]](#) javnega financiranja neobveznega programa zasebne osnovne šole.

## 2. Isti problem, tri različne odločitve

Ustavno sodišče je torej v obdobju zadnjih 20 let trikrat odločalo o istem ustavnem problemu. Pri tem je pomembno, da se zakonodaja in dejanske okoliščine niso spreminjale: ves čas je zakon določal zgolj 85% financiranje zasebnih osnovnih šol, v Sloveniji je delež zasebnih šol zelo majhen, pobudniki presoje so starši otrok, ki obiskujejo (isto) zasebno osnovno šolo.

Tisto, kar se je po mojem mnenju spreminjalo, so stališča Ustavnega sodišča in njegova sestava. Zlasti bode v oči preobrat v letu 2014. Tedaj je Ustavno sodišče odstopilo od jasnih in konsistentnih stališč prejšnje sestave. Po mnenju tedanje in sedanje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa preobrata ni znalo ali moglo utemeljeno pojasniti.[\[3\]](#) Razumno se zato zdi sklepanje, da so tako radikalne razlike v stališčih pogojene predvsem s svetovnonazorskimi pogledi večine na Ustavnem sodišču.[\[4\]](#) Takšni tezi pritrjuje tudi vsebinska analiza prvih dveh odločb. Medtem ko odločba iz leta 2001 ščiti javno šolstvo in državi prepušča odločitve, v kolikšni meri je sposobna financirati tudi zasebne šole, temelji odločba iz leta 2014 na izhodiščih neoliberalne ideologije.[\[5\]](#) Obveznega osnovnošolskega izobraževanja iz 57. člena Ustave ne šteje več za (kolektivno) dobro in vrednoto socialne države, katere predmet je dolžnost države, da vsem otrokom zagotovi enak dostop do osnovnošolskega izobraževanja, temveč za individualno finančno (ekonomsko) pravico posameznika do države, ki mu omogoča, da svobodno (na prostem trgu?) kupuje storitve v šoli po svoji izbiri.[\[6\]](#) Gre za Friedmanovo idejo o uvedbi t.i. vavčerjev (šolskih bonov), ki ima v državah, kjer prevladuje neoliberalna ekonomska in socialna politika, dolgo zgodovino (in je bila predmet obsežnih kritik).[\[7\]](#)

Ob sprejemanju zadnje (tretje) odločbe sem se zato soočila z naslednjimi dilemami:

- naj vsebinsko presojo izpodbijane določbe v celoti opravimo znova (*ab ovo*), ali nas zavezujejo stališča naših predhodnikov?
- če nas zavezujejo stališča predhodnikov, kako uskladiti dva v temelju izključujoča se pristopa prejšnjih sestav?
- ali ima spoštovanje prejšnje (druge) odločbe prednost pred ponovno vsebinsko presojo tudi tedaj, ko prejšnja (druga) odločba brez pojasnila ne spoštuje svoje predhodnice (prve odločbe)?

Čeprav smo z zadnjo odločbo zakonodajalcu naložili, da uzakoni 100% financiranje tistega dela programa zasebne šole, ki ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole, ne da bi sami (ponovno) pretresli vprašanje, ali Ustava takšno rešitev res zahteva, sem lahko odločitev podprla. Strinjam se namreč, da ima spoštovanje predhodnih ustavnih odločb prednost pred (morebiti drugačnimi) stališči sedanjih sodnic in sodnikov. Ob takšni odločitvi pa štejem za potrebno, da v nadaljevanju pojasnim tudi svoje nestrinjanje z argumentom o obstoju individualne ekonomske pravice do brezplačnega šolanja v šoli po svoji izbiri (kot izhaja iz

odločbe U-I-269/12).

### **3. Zakaj so javne šole v drugačnem položaju kot zasebne in zakaj je drugačno (manjše) financiranje zasebnih šol skladno z ustavo**

Menim, da je argumentacija Ustavnega sodišča v zadevi U-I-269/12 spregledala poseben pravni položaj javnih osnovnih šol pri uresničevanju načela socialne države ter pravice do izobrazbe in šolanja.

Obvezno osnovnošolsko izobraževanje je v Ustavi (57. člen) in programskih dokumentih<sup>[8]</sup> opredeljeno kot dolžnost države, da (organizacijsko in finančno) poskrbi za to, da ima vsak šoloobvezen otrok možnost vpisati se v osnovno šolo. V Sloveniji za uresničitev te ustavne določbe skrbi javna mreža šol, ki izvajajo javno službo na področju vzgoje in izobraževanja.<sup>[9]</sup> Vanjo so vključene vse javne šole in zasebne šole s koncesijo<sup>[10]</sup>, ne pa tudi zasebne šole s pridobljenim javno veljavnim programom (takšno šolo obiskujejo otroci pobudnikov).<sup>[11]</sup> Razlike med prvimi in drugimi so bistvenega pomena.

Samo javne šole veže dolžnost, da sprejmejo vsakega otroka iz svojega okoliša, ne glede na njegove osebne okoliščine (premoženjski ali socialni položaj, spol, veroizpoved, intelektualne sposobnosti, razredno ali drugo pripadnost, politično ali ideološko prepričanje staršev ipd.). Zasebne šole si učence izbirajo same (kriteriji za izbiro niso javno znani), kar pomeni, da lahko vpis zavrnejo (šesti odstavek 48. člena ZOsnŠ).<sup>[12]</sup>

Javne šole nadalje od staršev ne smejo zahtevati, da plačujejo šolnino. Drugače velja za zasebne šole: te lahko poslujejo s šolninami celo v primeru, ko bi jim država zagotovila 100% financiranje ne le tistega dela programa zasebne šole, ki ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole, pač pa tudi razširjenega programa (slednjega sicer po naši odločbi država ni dolžna financirati).<sup>[13]</sup>

Zasebnim šolam ni treba zagotavljati vseh vsebin, ki so predpisane v obveznem delu programa javne šole (drugi in tretji odstavek 28. člena ZOsnŠ).<sup>[14]</sup> Ko je Ustavno sodišče izenačilo financiranje tistega dela programa zasebne šole, ki ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole, se je zato znova odprlo vprašanje, kaj država v zasebnih šolah sploh financira. Nekateri avtorji namreč opozarjajo, da pri zasebnih šolah ločevanje na "redne vsebine šole" in "posebna načela", na podlagi katerih šole delujejo, pojmovno ni možno, saj se specifična obarvanost programa zasebne šole odraža v celotnem pouku, pri vseh urah. Financiranje rednih vsebin zasebnih šol je zato nujno tudi financiranje posebnih načel, po katerih šola deluje, in vrednot ter stališč, ki jih šola želi prenašati na nove generacije.<sup>[15]</sup> To je morda v primeru pobudnikov neproblematično, a možno si je zamisliti tudi drugačne primere. Če bi zasebna šola podpirala npr. teorijo kreacionizma ali zanikanje holokavsta in bi se to odražalo v njenem programu, mar res iz Ustave izhaja dolžnost države, da tako poučevanje (celo 100%) financira?

Vse naštetu govori v prid temu, da je država svojo ustavno dolžnost izpolnila s financiranjem javne mreže šol, financiranje zasebnih - tako tistega dela programa zasebne šole, ki ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole, kot tudi razširjenega programa - pa mora biti prepuščeno presoji države in njenim finančnim zmožnostim. Drugače povedano: javno financiranje zasebnih šol na podlagi 57. člena Ustave pride na vrsto šele, ko in če država zagotovi delovanje javne mreže šol, v katero se pod enakimi nediskriminatornimi pogoji lahko vključi



vsakdo. S tem ni poseženo v ustavno pravico staršev, da za svoje otroke izberejo katerokoli osnovno šolo. A pravica do izbire šole nikakor ne vsebuje tudi pravice do financiranja izbrane šole. Preoblikovanje temeljne ustavne vrednote (javnega dobra) obveznega in vsakomur dostopnega osnovnega šolstva v individualno ekonomsko pravico, s katero od države pridobimo določen znesek, ki ga vnovčimo v šoli po lastni izbiri, je takó elementarno zanikanje socialne države, da v odločbi U-I-269/12 težko vidim kaj drugega kot ustavnopravno regresijo.

Navedeno seveda ne pomeni, da so zasebne šole slabše ali manjvredne od javnih, ali da se zavzemam za oviranje njihovega delovanja. Nasprotno, izkušnje v tujih državah učijo, da so zasebne šole na dolgi rok lahko boljše od javnih. Nedvomno bogatijo šolsko okolje in prispevajo k pluralnosti. Žal pa tudi negativno vplivajo na družbeno enakost in so (kadar so financirane iz javnih sredstev) lahko usodne za razgradnjo javnega šolstva[16]. Ker so javne in zasebne šole v temelju tako različno urejene, drugačno (nižje) javno financiranje zasebnih šol ni v neskladju niti s 57. členom (izobrazba in šolanje), niti s 14. členom (načelo enakosti) in še manj z 2. členom Ustave (socialna država).

Socialne države ni brez javne mreže iz javnih sredstev financiranih osnovnih šol, ki vsakomur zagotavljajo kvalitetno izobrazbo in vzgojo. Enako velja za javno zdravstvo. Če kdaj, nam mora biti to jasno leta 2020.

dr. Špelca Mežnar l.r.  
Sodnica

---

[1] Omenjam le stališča, ki so pomembna za financiranje zasebnih šol. Ustavno sodišče se je v tej odločbi sicer pretežno ukvarjalo z vprašanjem dopustnosti prepovedi izvajanja verouka v zasebnih šolah z vidika svobode veroizpovedi.

[2] Čeprav trenutna (izpodbijana) zakonska ureditev določa 85% financiranje neobveznega programa zasebne šole, pa bi bilo z Ustavo skladno tudi, če tega dela država sploh ne bi financirala.

[3] Odklonilno ločemo mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa k odločbi U-I-269/12.

[4] Razlike v svetovnem nazoru ustavnih sodnic in sodnikov so sicer običajne in legitimne. Povsod po svetu, Slovenija ni nobena izjema, so temeljne odločitve Ustavnega sodišča vselej in nujno tudi odraz nazorskih in s tem ideoloških pogledov. To ne pomeni, da naše odločitve niso pravno utemeljene. A pravo, ustavno pa še posebej, nudi dovolj prepričljivih argumentov za vsako osebno prepričanje. Ker je Ustavno sodišče kolektivni organ, se svetovnonazorska prepričanja posameznih sodnic in sodnikov odražajo kot večinska volja Ustavnega sodišča. Če je bila sestava, ki je sprejela prvo odločbo (2001), večinsko naklonjena močni socialni državi, je bila za večino v sestavi, ki je sprejela drugo odločbo (2014), značilna naklonjenost manjši vlogi države in večji vlogi trga.

[5] Več o vdoru neoliberalne paradigme na področje šolstva glej Vezjak, Boris: Neoliberalizem v šolstvu, Časopis za kritiko znanosti, 2014, letnik 42, št. 256., str. 7-12. Avtor navaja številne primere nove družbene vloge šole: proizvodnja "človeškega kapitala" oziroma "kompetentne in fleksibilne delovne sile" namesto vzgoje emancipatornih in razgledanih posameznikov; znanje postane podrejeno produktivni učinkovitosti; šolsko področje postane šolski trg; spreminja se vloga in poslanstvo učiteljev; spreminja se vloga staršev.

[6] Prim. Kodelja, Zdenko: Nekaj misli o pravičnosti, neoliberalizmu in izobraževanju v *Pravičnost v obstoječih in novo porajajočih se racionalnostih edukacijskega polja* (ud. Urška Štremfel) Šolsko polje, letnik XXVII, št. 5-6, str. 18.

[7] Učinki neoliberalne politike so bili v šolstvu drugačni od predvidenih, bili so negativni: ekonomski položaj javnih šol se je poslabšal, konkurenca med javnimi in zasebnimi šolami ter svobodna izbira šol vodita v večjo socialno in etnično

segregacijo, odsotnost socialno mešanih šol slabo vpliva na šolsko uspešnost učencev iz defavoriziranih okolij, ipd. Glej Kodelja, str. 19.

[8] Prim. Šimenc, Marjan: Vpliv odločitev Ustavnega sodišča RS na koncepcijo zasebnega šolstva v *Komu je napoti kakovostno javno šolstvo* (ur. Šimenc, M; Tašner, V.), SVIZ, Center za študij edukacijskih strategij, Ljubljana, 2016, str. 47. Avtor opozarja na Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v RS iz leta 1995. V njej so bila razdelana konceptualna izhodišča, ki so bila nato prevedena v pravno obliko v Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), ki je bil sprejet leta 1996. Na načelni ravni ta zasnova ni bila spremenjena, potrjena je bila v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v RS iz leta 2013. Zasnova ni bila izpostavljena kot vprašljiva niti na politični ravni, prav tako ni bila sprejeta drugačna koncepcija šolstva.

[9] Tako izrecno odločba št. U-I-215/96, 7. točka obrazložitve.

[10] Ker je v Sloveniji takšna le Waldorfska šola, zasebne šole s koncesijo v nadaljevanju puščam ob strani.

[11] Enako tudi sodnica dr. Etelka Korpič Horvat v odklonilnem ločenem mnenju k odločbi U-I-269/12.

[12] Prim. tudi Kodelja, Zdenko: Zakonodajalčeva dilema v *Komu je napoti kakovostno javno šolstvo* (ur. Šimenc, M; Tašner, V.), SVIZ, Center za študij edukacijskih strategij, Ljubljana, 2016, str. 43.

[13] Prim. Gaber, Slavko; Tašner, Veronika: Vzdržnost kakovostnega slovenskega šolskega sistema v luči razprave o financiranju zasebnih šol v *Komu je napoti kakovostno javno šolstvo* (ur. Šimenc, M; Tašner, V.), SVIZ, Center za študij edukacijskih strategij, Ljubljana, 2016, str. 80.

[14] V tem pogledu ne drži trditev iz 25. točke obrazložitve odločbe U-I-269/12, da je vsebina obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ki se financira iz javnih sredstev, enotno določena za vse izvajalce osnovnošolskega izobraževanja.

[15] Šimenc, str. 60.

[16] Kodelja, Zdenko: Zakonodajalčeva dilema v *Komu je napoti kakovostno javno šolstvo* (ur. Šimenc, M; Tašner, V.), SVIZ, Center za študij edukacijskih strategij, Ljubljana, 2016, str. 43, 44. Bauk, Dino: Prvi korak v *Komu je napoti kakovostno javno šolstvo* (ur. Šimenc, M; Tašner, V.), SVIZ, Center za študij edukacijskih strategij, Ljubljana, 2016, str. 12.

Glej tudi Lisbeth Lundahl, Inger Erixon Arreman, Ann-Sofie Holm, Ulf Lundström: Marketizacija edukacije po švedsko v *Komu je napoti kakovostno javno šolstvo* (ur. Šimenc, M; Tašner, V.), SVIZ, Center za študij edukacijskih strategij, Ljubljana, 2016, str. 103. Avtorice ugotavljajo, da mednarodne raziskave znanja za švedske učence in dijake ugotavljajo poslabšanje splošne ravni akademskih dosežkov po vpeljavi izbirnega (vavčerskega) sistema šol na Švedskem, četudi je bil ta sistem uveden prav z argumentom izboljšanja splošne ravni izobrazbe. Izbira šole namreč praviloma povečuje razlike v uspešnosti šol in s tem družbeno diferenciacijo. Privilegirane skupine vse bolj izkoriščajo možnost izbire šole, da se ognejo stiku z manj privilegiranimi skupinami.

⇒

U-I-110/16-61

1. 4. 2020

## **Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa k odločbi št. U-I-110/16 z dne 12. 3. 2020**

V pritrdilnem mnenju se osredotočam le na tisti del večinske odločbe, ki oriše zunanje meje razsežnosti že ugotovljene protiustavne pravne praznine v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014 (Uradni list RS, št. 2/15, in OdlUS XX, 29). Ta del se posveča razlagi navedene odločbe. Naj poudarim, da se v ospredje prav vsake razlage neizogibno izpostavi tudi subjekt razlage. Vsaka interpretacija namreč pomeni razpolaganje z aktom, ki je predmet razlage, in pri tem ima vlogo tudi interpret kot subjekt.[1] V danem ustavnem sporu smo to sodniki, ki smo se soočili z dolžnostjo razlage odločbe št. U-I-269/12. Dodajam torej v tej svoji vlogi nekaj svojih misli, ki mi jih je sprožil proces odločanja v tem občutljivem ustavnem sporu.

## I.

Z ugotovitveno odločbo Ustavno sodišče s *tipiziranim* izrekom (le) ugotovi, da je izpodbijana zakonska ureditev v neskladju z Ustavo.<sup>[2]</sup> Vendar na ta način odloči tudi o dvojem. Prvič, da se mora zakonodajna veja oblasti zaradi zahtev Ustave odzvati; drugič, o vsebini te, gledano s časovne točke odločitve Ustavnega sodišča, *bodoče* zakonske ureditve. A odgovor na to vprašanje je vtkan v razlogih, zaradi katerih je Ustavno sodišče ugotovilo, da je *izpodbijana* zakonska ureditev v neskladju z Ustavo. Ti razlogi pogosto ne dajejo odgovorov na vsa vprašanja *bodoče* zakonske ureditve; osredotočajo se namreč lahko le na *izpodbijano* ureditev. Toda ne glede na to, kako (ne)jasen je ta odgovor, v razlogih in *ne* v tipiziranemu izreku ugotovitvene odločbe je sporočilo, ki ga mora zakonodajna veja oblasti zaradi zahtev Ustave *šele* preleti v besedilo zakona.

Proces implementacije ugotovitvene odločbe po naravi stvari predpostavlja (med drugim) razumevanje *razlogov* zanjo. Prav lahko razumem, da to opravilo za zakonodajalca ni vselej enostavno. Del težav, ki so neizogibno vpete v vsak proces razumevanja, izvira iz predmeta razlage. Vir dela težav pri implementaciji je lahko torej sam predmet razlage in ne interpret kot subjekt razlage. Ko gre za odločitve sodišč, težave izvirajo lahko iz neizostrenosti stališč, pa tudi iz težko izmerljivih kriterijev, ki jih vsebujejo razlogi odločitev.

## II.

Toda – karkoli že je sprožilo težave pri implementaciji odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, ki so razlog za ta ustavni spor – treba je imeti pred očmi, da ga Ustavno sodišče ni razreševalo, kot da navedene *ugotovitvene* odločbe ne bi bilo. Temu nasprotno stališče bi pomenilo zanikanje pomena spoštovanja že sprejetih odločitev, kar nikakor ne bi bilo sprejemljivo. Če bi to dopustili, bi, menim, sodniki sami spodkopali prizadevanja za izgrajevanje zaupanja v Ustavno sodišče.<sup>[3]</sup> Zato se lahko le strinjam z naslednjim izhodiščem večinske odločbe: "[...] Ustavno sodišče [mora] v položaju, ko mora zaradi posebnih okoliščin primera razlagati domet predhodne ugotovitvene odločbe, posvečati skrb tudi temu, da razlaga ne bi morebiti nadomestila prej sprejete odločbe Ustavnega sodišča in da ne bi pomenila spremembe nosilnih stališč odločbe, ki se razlaga". Kaj mora pri tem upoštevati?

Prvič. Uveljavljeno stališče, da v primeru ustavnosodne presoje predpisa izrek in obrazložitev odločbe pomenita celoto, zaradi česar ne veže le izrek, temveč tudi razlogi in stališča, vsebovani v obrazložitvi.<sup>[4]</sup> Drugič. Če bi se razlaga zreducirala zgolj na tipiziran izrek odločbe št. U-I-269/12, bi bilo to v nasprotju s tem, že uveljavljenim stališčem Ustavnega sodišča.

Naj dodam, da tipizirani izrek navedene odločbe kljub temu za njeno razumevanje ni nepomemben.<sup>[5]</sup> Nedvoumno namreč sporoča, da tema ustavnosodne presoje ni bilo po črki prvega stavka drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 47/15, 46/16 in 49/16 – popr. – v nadaljevanju ZOFVI) že zagotovljeno 85-odstotno financiranje zasebnih osnovnih šol iz javnih sredstev. Če bi bila ta določba v tem delu v neskladju z Ustavo, bi jo bilo moralo Ustavno sodišče razveljaviti, kot to zapoveduje prvi odstavek 161. člen Ustave. Vendar tega ni storilo; in tudi pojasnilo je na nedvoumen način, zakaj

izpodbijane določbe ni moglo razveljaviti (prim. 30. točko obrazložitve odločbe št. U-I-269/12). Iz tega lahko z argumentom po nasprotnem razlogovanju izpeljem, da je bila tema ustavnosodne presoje to, česar izpodbijana zakonska določba ne ureja – protiustavna pravna praznina. To pa je – v kontekstu prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI – razlika med 100-odstotnim in že zagotovljenim 85-odstotnim financiranjem iz javnih sredstev. Ta izračun je preprost – razlika je 15 odstotkov.

Vendar za opredelitev zunanjih meja razsežnosti že ugotovljene protiustavne pravne praznine ta preprosti izračun ne zadostuje. Odstotek je eden izmed enakih stotih delov celote. Potrebno je torej opredeliti še *celoto*. In ta celota je bila ena izmed neznank v enačbi za razrešitev ustavnega spora.

Tipizirani izrek ugotovitvene odločbe št. U-I-269/12 o *celoti neznanki*, menim, ne vsebuje sporočila. Razlogi te odločbe pa ne razpirajo naslednjega stališča: prvi stavek drugega odstavka 86. člena ZOFVI je v neskladju z Ustavo zato, ker se zasebni osnovni šoli, ki izvajajo javno veljavni program, poleg 85 odstotkov sredstev ne zagotavlja iz javnih sredstev še 15 odstotkov od vseh javnih sredstev, ki se zagotavljajo javnim osnovnim šolam (več o tem v nadaljevanju). Če to drži, za opredelitev *celote neznanke* ni moglo biti pomembno to, da je tako opredeljena celota, od katere se izračunava 85 odstotkov javnih sredstev, kar se zasebnim osnovnim šolam že zagotavlja. Naj spomnim, ta celota, vključno z njenim 85 odstotnim deležem, sploh ni bila tema ustavnosodne presoje z odločbo št. U-I-269/12 (prim. zgoraj).

V nadaljevanju poskušam s svojega zornega kota pojasniti pot, ki me je vodila do, upam, dovolj določljive opredelitve zunanjih meja razsežnosti protiustavne pravne praznine v kontekstu prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI.

### III.

Povzemam iz 20. točke obrazložitve odločbe št. U-I-269/12: "Pravica do svobodnega izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave je omejena na ravni osnovnošolskega izobraževanja. V skladu z drugim odstavkom 57. člena Ustave je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira iz javnih sredstev [...]. S tem pa je učencem zagotovila pravico do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja. Ker je Ustava to ustavno pravico učencev povezala z njihovo ustavno dolžnostjo, **se mora iz javnih sredstev financirati tisto osnovnošolsko izobraževanje, ki je za učence obvezno [...]**. Drugi odstavek 57. člena Ustave zato učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt".<sup>[6]</sup> Na drugem mestu je v citirani odločbi poudarjeno, da drugi odstavek 57. člena Ustave zahteva, "naj se javno financira **obvezen minimum osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini [...]**".<sup>[7]</sup>

Teh razlogov iz odločbe št. U-I-269/12 ne morem razumeti drugače, kot da je pravica do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja izpeljana iz ustavno zapovedane obveznosti osnovnošolskega izobraževanja iz drugega odstavka 57. člena Ustave; in da je prav ta obveznost hkrati kriterij za konkretizacijo ustavne zahteve po zagotavljanju obsega javnih sredstev za to obliko izobraževanja. Vendar, upoštevati moram, da v odločbi kriterij **obvezen minimum osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini** z vidika drugega odstavka 57. člena Ustave, ki je bil predmet razlage, ni pojasnjen. Le strinjam se lahko z večinsko odločbo, da je bilo

tudi zato treba upoštevati, da se je odločba št. U-I-269/12 pri opredeljevanju pravice do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja sklicevala še na zakon (prim. 25. točko obrazložitve te odločbe). Zdi se mi namreč očitno, da je s tem odločba št. U-I-269/12 pravico do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja soopredelila s takrat veljavno zakonsko ureditvijo. Ta je ostala doslej nespremenjena.

A težava je, da Zakon o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/10, 87/11 in 63/13 – v nadaljevanju ZOsn), ki je veljal tudi v času izdaje odločbe št. U-I-269/12, različno ureja vprašanje vsebine programov javnih in zasebnih osnovnih šol ter s tem različno ureja tudi vsebine obveznega izobraževanja učencev osnovnih šol. To razlikovanje je razumljivo, saj se na ta način zagotavlja raznovrstnost na področju osnovnega izobraževanja, ki naj omogoči izbiro. Zasebnim osnovnim šolam je tako v zakonu prepuščeno, da sprejmejo svoje programe samostojno, skladno s svojimi avtonomnimi akti (prvi odstavek 28. člena ZOsn). *Podrobno* ZOsn ureja program javnih osnovnih šol (14. člen in nasl. ZOsn). Le program *javnih* osnovnih šol ureja zakon na način, da (do neke mere) konkretizira (tudi) vse njegove obvezne vsebine. Drugače se v zakonu za zasebne osnovne šole zapoveduje: (i) pouk iz zakonsko opredeljenih obveznih predmetov in še, da mora ta pouk učencem zagotavljati vsaj enakovredni izobrazbeni standard, kot ga zagotavlja program javne osnovne šole (drugi odstavek 28. člena in 30. člen ZOsn); (ii) ali pa zagotavljanje vsebin izobraževanja, ki zagotavljajo minimalna znanja in ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja (tretji odstavek 28. člena ZOsn). Vsebina avtonomno sprejetega programa zasebne osnovne šole je z zakonom opredeljena torej le opisno, (1) z zahtevo, da se pri predmetih, določenih v zakonu, zagotavlja enakovreden izobrazbeni standard kot pri določenih predmetih, ki ga zagotavljajo javne osnovne šole (30. člen ZOsn), ali (2) z zahtevo, da se zagotovijo minimalna znanja, ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja (tretji odstavek 28. člena ZOsn). Vendar na ta način niso opredeljene vse obveznosti izobraževanja učencev teh šol. Te konkretizira avtonomno sprejeti program zasebne šole. Iz vsega navedenega lahko izpeljem, da na zakonski ravni, ki po odločbi št. U-I-269/12 soopredeljuje pravico do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja, *ni* enotno urejena obveznost izobraževanja za vse učence osnovnih šol.

Pomembno je nadalje, da avtonomno sprejeti program zasebne osnovne šole lahko pridobi *javno veljavnost*. Pogoje za to opredeljuje 17. člen ZOFVI. Ti pogoji so opisni in, menim, skladni z opisno v zakonu opredeljenimi obveznostmi zasebnih osnovnih šol glede vsebin avtonomno sprejetih programov iz ZOsn. Ključni sta namreč (1) zahtevi po zagotavljanju enotno določenih ciljev izobraževanja v državi in doseganju enakovrednega izobrazbenega standarda (prim. drugi odstavek 17. člena ZOFVI); (2) ali omogočanje pridobitve minimalnih znanj, ki omogočajo uspešno zaključiti osnovnošolsko izobraževanje (prim. tretji odstavek 17. člena ZOFVI).

V tako opredeljenih zahtevah se, menim, opisno na zakonski ravni zrcali kriterij "**obveznega minimuma osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini**", izpeljan iz drugega odstavka 57. člena Ustave v odločbi št. U-I-269/12.[\[8\]](#) Prav ta pa je ključen za opredelitev pravice do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja oziroma izpolnitve iz javnih sredstev, ki naj zagotovi njeno uresničevanje. Zakaj? Odločba št. U-I-269/12 namreč sporoča tudi: "Ker je Ustava to ustavno pravico učencev povezala z njihovo ustavno dolžnostjo, **se mora iz javnih sredstev financirati tisto osnovnošolsko izobraževanje, ki je za učence obvezno.**"[\[9\]](#)

Kakšen bi torej moral biti odgovor na vprašanje zunanjih meja razsežnosti protiustavne pravne praznine, ugotovljene v odločbi št. U-I-269/12?

Odgovor na to vprašanje se mi ni zdel preprost že ob odločanju v zadevi, v kateri je bila sprejeta odločba št. U-I-269/12. Na to sem opozorila v svojem odklonilnem ločenem mnenju. Razlogi sprejete odločbe me namreč niso prepričali (med drugim) zato, ker v njih nisem našla z *vidika Ustave zadostnih* odgovorov, ki bi opredeljevali vsebino pravice pozitivnega statusa – to je pravice do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja, izpeljane iz drugega odstavka 57. člena Ustave. Za vsebino te pravice je zaradi njenega uresničevanja ključna prav ustavno zapovedana izpolnitev iz javnih sredstev. Ta je tudi jedro tega ustavnega spora, razlogi odločbe št. U-I-269/12, ki žal ni bila implementirana, pa prav zato predmet razlage v postopku pred Ustavnim sodiščem. In v sila nehvaležni vlogi razlagalca odločbe št. U-I-269/12 sem spet v težavah. Nisem namreč prepričana, da za opredelitev te izpolnitve v tej odločbi dani kriteriji (izpeljani iz drugega odstavka 57. člena Ustave *in* dane zakonske ureditve) omogočajo enoznačen odgovor. A vsem težavam navkljub sem se lahko strinjala z razlago teh kriterijev, sprejeto v večinski odločbi. Zakaj?

Ker, menim, izhaja iz kriterijev, ki jih vsebujejo nosilni razlogi odločbe št. U-I-269/12, ostaja znotraj prostora teh kriterijev, pa tudi, upam, vodi do dovolj določljivo opredeljenih zunanjih meja razsežnosti že ugotovljene protiustavne pravne praznine v kontekstu prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI.

Za sprejeto razlago je bilo z mojega zornega kota ključno dvoje. V prvem koraku to, da je v odločbi št. U-I-269/12 pravica do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja izpeljana iz obveznosti tega izobraževanja (natančneje, iz "**obveznega minimuma osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini**") in da se odločba št. U-I-269/12 sklicuje na 2. in 17. člen ZOFVI, a očitno upošteva *le* kriterij iz drugega odstavka 17. člena tega zakona. Poudarja namreč dolžnost zagotavljanja enakovrednega izobrazbenega standarda in zasledovanja enakih ciljev izobraževanja za vse izvajalce osnovnošolskega izobraževanja. V naslednjem koraku je bilo treba odgovoriti na vprašanje, glede na kaj je definirana *zakonska* zahteva po zagotavljanju *enakovrednega* izobrazbenega standarda. Na to odgovarja večinska odločba v drugem koraku z naslednjim stališčem: ker so *zakonsko* konkretizirane *le vse* obvezne vsebine za obveznosti učencev javnih osnovnih šol, je enakovredni izobrazbeni standard (se razume, v kontekstu **obveznega minimuma osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini**), tisti, ki je na zakonski ravni vsebovan v zakonsko opredeljeni obveznosti izobraževanja v javnih osnovnih šolah. Ta argument se mi je zdel v razmerju do drugih možnih še najbolj prepričljiv, ker upošteva preplet ustavne ravni z zakonsko iz odločbe št. U-I-269/12. Zato sprejemam, da je z vsebinami *obveznega* dela programa v javnih osnovnih šolah opredeljen (i) kriterij obveznega minimuma osnove izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini, iz odločbe št. U-I-269/12 in s tem (ii) posredno tudi zunanje meje razsežnosti protiustavne pravne praznine, ugotovljene v tej odločbi v kontekstu prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI.

Naj poudarim še, da je obiskovanje vsebin razširjenega dela programa javne osnovne šole za učence teh šol po črki drugega odstavka 20. člena ZOsn prostovoljno. Ko je tako, črka zakona ta del programa očitno in na prvi pogled pojmuje kot možnost učencev javnih osnovnih šol za uresničevanje pravice do svobode izobraževanja. To Ustava jamči v prvem odstavku 57. člena Ustave. Da bi bil ZOsn šoli v tem delu v neskladju z Ustavo, ker morda z dopuščanjem

prostovoljnosti prizadeva vrednoto ustavno zapovedane obveznosti osnovnošolskega izobraževanja, ki jo ureja drugi odstavek 57. člena Ustave, ni bilo tema ustavnosodne presoje; niti v odločbi št. U-I-269/12 niti to ni tema tega ustavnega spora. In naj spomnim, da je bila pravica do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja v odločbi št. U-I-269/12 izpeljana iz drugega odstavka 57. člena Ustave, torej iz obveznosti osnovnošolskega izobraževanja (*ne* iz pravice do svobode izobraževanja). Zato je, menim, izključeno, da bi te vsebine po razlogih odločbe št. U-I-269/12 soopredeljevale dolžnost obveznega osnovnošolskega izobraževanja in s tem hkrati tudi obveznosti financiranja zasebnih šol, katerih programi so pridobili javno veljavnost, iz javnih sredstev. Iz odločbe št. U-I-269/12 jasno sledi, da "**se mora iz javnih sredstev financirati tisto osnovnošolsko izobraževanje, ki je za učence obvezno.**"<sup>[10]</sup> V razlogih odločbe št. U-I-269/12 tudi nisem našla nobene oporne točke, ki bi me vodila do razumevanja, da so zunanje meje protiustavne pravne praznine pravzaprav opredeljene s celoto javnih sredstev, na podlagi katere se izračunava 85 odstotkov teh sredstev iz neizpodbijanega dela prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI.

Menim zato, da je (poenostavljeni) odgovor na zgoraj zastavljeno vprašanje *celote neznanke* strnjen v drugi točki izreka večinske odločbe, natančneje v tistem delu te točke izreka, ki definira zavrtni del pobud. To pa je del, ki se je nanašal na javno financiranje tistega dela programa zasebne osnovne šole s pridobljeno javno veljavnostjo, ki ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole. Ta del pobud je bil namreč zavrtni, ker je bilo o tem delu razlogov pobud že odločeno z odločbo št. U-I-269/12. Na ta način je strnjen odgovor na vprašanje zunanjih meja razsežnosti protiustavne pravne praznine, ugotovljene v odločbi št. U-I-269/12. Naj sklenem z željo, da v logiki, ki poskuša razložiti kriterije, upoštevne za opredelitev izpolnitve iz javnih sredstev v odločbi št. U-I-269/12, ni protislovij in da v njej ne zevajo nepremostljive vrzeli.

*Sklep.* Tema financiranja izobraževanja iz javnih sredstev je kompleksna. Njene ustavnopravne razsežnosti, ko gre za financiranje zasebnih šol, so bile v ustavnosodni presoji že naslovljene, odgovori nanje pa vselej predmet nadaljnjih razprav, kritik in razhajanj. Zdi se mi očitno, da je preseganje teh razhajanj v družbi proces, ki ga ni mogoče zgostiti v časovno točko sprejetja ugotovitvene odločbe Ustavnega sodišča. A k preseganju teh razhajanj v družbi, ki je ključno za izgrajevanje sožitja med različno mislečimi, lahko pomembno prispeva proces implementacije ugotovitvene odločbe Ustavnega sodišča; in seveda njena dosledna implementacija na zakonski ravni in nato v življenju. Prav proces prizadevanj za implementacijo ugotovitvene odločbe Ustavnega sodišča bi moral torej vsem težavam navkljub v dobri veri stremeti tudi k preseganju teh razhajanj. Žal mi je, da proces implementacije odločbe št. U-I-269/12 doslej ni bil uspešen in tudi ni prispeval k preseganju razhajanj v družbi, Ustavno sodišče pa zaradi kompleksnosti teme same ni (z)moglo z načinom izvršitve odločbe št. U-I-269/12 zagotoviti vsaj začasne podlage, ki bi imela raven zakona in bi pripomogla k zagotovitvi uresničevanja pravice do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja, kot je izoblikovana v navedeni odločbi, v zasebnih osnovnih šolah.

dr. Dunja Jadek Pensa  
Sodnica

[1] A. Kaufman, Uvod v filozofijo prava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1998, str. 151.

[2] Ustavno sodišče sprejme ugotovitveno odločbo, če zakon določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve (prim. prvi odstavek 48. člena ZUstS).

[3] Glede mojih pogledov na pomen spoštovanja sprejetih stališč Ustavnega sodišča za izgrajevanje zaupanja v Ustavno sodišče glej v odklonilnem ločenem mnenju k odločbi št. U-I-269/12.

[4] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-2597/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 94/07, in OdlUS XVI, 108).

[5] Izrek navedene odločbe se je glasil: "Prvi stavek drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr. in 20/11) je v delu, ki se nanaša na javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, v neskladju z Ustavo".

[6] Poudarila DJP.

[7] Iz 25. točke obrazložitve odločbe št. U-I-269/12. Poudarila DJP.

[8] Prim. 25. točko obrazložitve odločbe št. U-I-269/12.

[9] Iz 20. točke obrazložitve odločbe št. U-I-269/12. Poudarila DJP.

[10] Iz 20. točke obrazložitve odločbe št. U-I-269/12. Poudarila DJP.

⇒

U-I-110/16-62

1. 4. 2020

## **Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Mateja Accetta k odločbo št. U-I-110/16 z dne 12. 3. 2020**

1. Znanje in izobraževanje sta od nekdanj med temeljnimi družbenimi vrednotami, [1] še poudarjeno pa v sodobnih, meritokratsko usmerjenih družbah, v katerih je ravno zato zagotavljanje čim boljše izobraženosti ena od osrednjih nalog državnega delovanja [2] in tudi razmeroma visok delež proračunskih izdatkov. [3] Države tako snujejo izobraževalne sisteme, ki bi v kar največji meri ob zagotavljanju enakosti oziroma enakega obravnavanja dosegali tudi kar najvišjo stopnjo kakovosti in (stroškovne) učinkovitosti, pri čemer pa so v praksi ti cilji vsaj potencialno v medsebojnem trenju. [4]

2. Že v tem oziru lahko (skoraj) [5] povsem razumem prizadevanja staršev, da bi svojim otrokom nudili najboljše mogoče izobraževanje, kar se lahko izrazi v želji obiskovanja točno določene (vrste) šole, ki je vsaj po njihovem mnenju [6] najboljša, k čemur lahko prispevajo različni dejavniki, kot so razpoložljiva sredstva, kakovost učiteljev, velikost razredov, izbor izobraževalnih vsebin, pa tudi kakovost sošolcev in drugih učencev na šoli. [7] Če temu dodamo še poudarek, da je izobraževalni proces poleg tehničnega podajanja znanja tudi pomembni gradnik kulturne zavesti in vrednostnega sistema otrok, [8] potem je še toliko bolj razumljivo, zakaj bi si nekateri starši želeli otroke šolati v zasebni šoli, ki bi učencem nudila kakovostno izobraževanje v skladu z njihovimi verskimi ali svetovnonazorskimi prepričanji. To je na načelni ravni z vidika zagotavljanja možnosti za obstoj zasebnega šolstva, ki bi staršem dopuščala možnost šolanja otrok v skladu z njihovim prepričanjem, zagotovljeno tudi z Ustavo, [9] podobno izrecno določbo vsebuje Listina EU o temeljnih pravicah. [10]

3. Prizadevanja pobudnikov, da dosežejo novo odločitev Ustavnega sodišča in morebitni bolj aktiv(istič)en poseg v dosedanjo ureditev z določitvijo načina izvršitve odločbe, torej lahko



razumem, še toliko bolj spričo dejstva, poudarjenega tudi v odločbi, da zakonodajalec že več let ni uspel odpraviti ugotovljene protiustavnosti, kot izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12.[\[11\]](#) Še več, do določene mere me nagovori tudi argument, da bi ureditev, ki bi iz financiranja izvzela kritje stroškov dopolnilnega pouka in podaljšanega bivanja, možnost obiskovanja zasebnih šol otežila za otroke iz najbolj ranljive skupine; ne le zato, ker gre pri obiskovanju dopolnilnega pouka že po naravi stvari za otroke, ki najbolj potrebujejo dodatno pomoč, ampak tudi zato, ker taka ureditev preti privedi do dodatne samo-selekcije kandidatov za te šole glede na finančne zmožnosti njihovih staršev.

4. Zakaj sem potemtakem lahko podprl odločbo, ki v bistvenem vsebinskem smislu pobudnikom pravzaprav pritrjuje in ponovno potrjuje dosedanje ustavnosodno presojo, vendarle pa ne gre tako daleč, kot predlagajo pobudniki? Iz dveh prepletenih razlogov: ker, prvič, merodajno merilo za presojo Ustavnega sodišča niso smotrnost, politična modrost ali pragmatičnost, ampak ustavna (ne)dopustnost, pri čemer tudi po moji presoji ustavne zahteve in pristojnosti Ustavnega sodišča ne sežejo tako daleč, kot zatrjujejo pobudniki; ter ker, drugič, me poleg argumentov, ki jih navajajo pobudniki, vendarle upoštevno nagovorijo tudi pomisleki, da bi brezkompromisna zahteva po polnem financiranju zasebnega (osnovnošolskega) izobraževanja lahko ogrozila izpolnjevanje drugih ustavno dopustnih ciljev oziroma poslanstev osnovnošolskega izobraževanja, ki pa se v prvi vrsti zagotavljajo prek posebne družbene vloge javnih šol.

5. Posledično pritrjujem stališču iz odločbe *Jarc in dr.*,[\[12\]](#) da ima zakonodajalec pri urejanju financiranja zasebnega šolstva določeno polje proste presoje, kot tudi pristopu za izdajo ugotovitvene odločbe brez določitve načina izvršitve iz zadeve *Kokalj in dr.*[\[13\]](#) Povedano drugače: po moji presoji bi bilo ustavno dopustno, če bi se zakonodajalec v razmerah, ki bi to dopuščale, odločil za polno financiranje zasebnega šolstva; kot tudi, če bi – ob upoštevanju pretekle presoje iz obeh omenjenih zadev – financiral le obvezni del v celoti, razširjenih programov pa sploh ne.[\[14\]](#) Tudi po svetu obstaja cela paleta zelo različnih izobraževalnih sistemov, ki se med seboj zelo razlikujejo tako po obsegu javnega financiranja zasebnega šolstva kot po deležu zasebnih šol v izobraževalnem sistemu, ne da bi to v teh državah sprožalo resne ustavnopravne pomisleke ali bistveno vplivalo na kakovost dosežene izobrazbe.[\[15\]](#)

6. Med zasebnimi in javnimi šolami po moji presoji obstajata dve pomembni razliki. Prva je ta, da so, kot že rečeno, zasebne šole po svojem bistvu – in v praksi – namenjene zasledovanju partikularnih interesov skupnosti oziroma staršev, ki bi svojim otrokom želeli zagotoviti izobraževanje v skladu s svojimi verskimi, svetovnonazorskimi ali pedagoškimi prepričanji. To je povsem legitimno in ustavno dopustno prizadevanje, ki ga kot tako priznavata in podpirata tako slovenska kot evropska pravna ureditev – vprašanje je le, v kolikšni meri bi moralo biti obvezno tudi njegovo financiranje iz javnih sredstev. Odgovor na to vprašanje, ki se mu tako kot preostali spoštovani kolegi v pričujoči zadevi tudi sam čutim zavezanega slediti, je Ustavno sodišče dalo že v odločbi *Kokalj in dr.*, ki se tudi po mojem razumevanju nanaša le na obvezni del osnovnošolskega izobraževanja. To Ustavno sodišče med drugim jasno zapiše v 25. točki obrazložitve citirane odločbe, ko pravi, da "[p]ravica do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja od države namreč ne zahteva, naj financira tudi izvajanje nadstandardnih ali razširjenih programov, s katerimi zasebne šole zasledujejo svoje partikularne interese", ampak le "obvezen minimum osnovne izobrazbe".

7. Ob tem dodajam, da se vsebine razširjenih programov nemara lahko vključujejo tudi v okvir

dopolnilnega pouka[16] ter zlasti v okvir podaljšanega bivanja, katerega cilji "se prepletajo in nadgrajujejo z vzgojno-izobraževalnimi cilji pouka" oziroma katerega vsebine "izhajajo iz vzgojno-izobraževalnih ciljev pouka ob upoštevanju interesov, potreb in želja učencev in njihovih staršev".[17] Pri čemer, ponavljam, se mi seveda zdi povsem razumno in dopustno, da zasebna šola, ki se ustanovi prav zaradi želje po organizaciji izobraževanja v skladu s posebnimi verskimi ali drugimi svetovnonazorskimi prepričanji, s takimi vsebinami napolnjuje tudi podaljšano bivanje (in morda tudi dopolnilni pouk) – le da se v tem primeru tudi ta del izobraževalnega procesa oddaljuje od tistega obveznega minimuma osnovne izobrazbe, o katerem je govorila odločba *Kokalj in dr.*

8. Da imajo zaradi tega starši otrok v zasebnih šolah, pa tudi same zasebne šole, vsaj potencialno[18] dodatna finančna bremena ali težave z usklajevanjem svojega dela z urnikom mlajših učencev, ne dvomim. Vendar pa ne morem sprejeti sklepa, da bi zato lahko govorili o ustavni pravici posameznikov do polnega javnega financiranja izobraževalnega procesa njihovih otrok, kadar jih iz verskih, svetovnonazorskih ali pedagoških prepričanj želijo šolati drugače in drugje kot v javni šoli. Če bi šlo za tako individualizirano pravico, potem bi morala veljati tudi za starše, ki za svoje otroke želijo organizirati izobraževanje na domu, morda pa tudi za pripadnike tistih verskih ali svetovnonazorskih prepričanj, ki še nimajo na voljo ustrezne zasebne šole v skladu s svojimi prepričanji. Že v zadevi *Jarc in dr.*[19] je Ustavno sodišče izhajalo iz stališča, da je vprašanje položaja posameznika z vidika vprašanja enakosti prepleteno s sistemskimi vidiki organizacije izobraževanja. Enako sporočilo vsebujejo Pojasnila k Listini EU o temeljnih pravicah, ki v pojasnilu k drugemu odstavku 14. člena, po katerem pravica do izobraževanja vključuje možnost brezplačnega obveznega šolanja, pravijo: "Besedilo [načela brezplačnega obveznega šolanja] pomeni zgolj, da ima pri obveznem šolanju vsak otrok možnost obiskovanja ustanove, ki ponuja brezplačno izobraževanje. To ne zahteva, da so vse ustanove, ki ponujajo izobraževanje ali poklicno in nadaljnje izobraževanje, zlasti zasebne, brezplačne." Če si država to lahko privošč, ima z vidika ustavne ureditve torej po moji presoji zakonodajalec vso možnost, da uredi polno javno financiranje celotnega programa zasebnih šol, tudi razširjenega programa, če to počne brez razlikovanja med različnimi verskimi in svetovnonazorskimi prepričanji. Ni pa k temu zavezan.

9. Še posebno pa po moji presoji k temu ni zavezan in tega tudi ne bi smel storiti, kadar bi bilo zaradi tega ogroženo delovanje javnih šol oziroma javne mreže osnovnih šol. To v svojem 87. členu odraža tudi Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja in potrjuje dosedanja presoja Ustavnega sodišča, ko govori o prispevku države k financiranju zasebnega šolstva, kolikor zmore.[20] Zakon o osnovni šoli namreč na javne šole naslavlja vrsto pomembnih obveznosti, ki za zasebne šole – vsaj kot zakonske zahteve – ne pridejo v poštev, med drugim denimo glede organizacije pouka diferenciacijo dela glede na zmožnosti učencev (40. člen) in zlasti dolžnost vpisa otroka v šolskem okolju, v katerem živi (48. člen). To je z vidika enakosti oziroma zagotavljanja kakovostne splošne izobrazbe vsemu prebivalstvu ter različnih vidikov socialne integracije in kohezivnosti kot pomembnih ciljev osnovnošolskega izobraževanja zelo pomemben dejavnik, ki je pri zasebni šoli v celoti prepuščen odločitvi izvajalca izobraževanja.

10. Da zasebnim šolam kaže dopustiti možnost proste izbire učencev, saj nemara ravno s tem lahko oblikujejo izobraževalno okolje v skladu s partikularnimi interesi oziroma prepričanji, v skladu s katerimi želijo delovati, je po svoje razumljivo.[21] Vendar pa s tem vsaj potencialno pretijo privedi tudi do določenega razločevanja med različnimi skupinami učencev in nehote spodkopavati enake izobraževalne možnosti vseh otrok kot enega izmed osrednjih ciljev

prizadevanj javnih izobraževalnih sistemov. Če bi iz sistema javnega šolstva izstopali najbolj sposobni (učenci oziroma njihovi starši), ki bi sicer lahko najbolj učinkovito vplivali na njegove izboljšave ali preprečili njegovo poslabšanje, v njem pa ostajali le tisti, ki si takega izstopa ne bi mogli privoščiti oziroma ga ne bi imeli na voljo, potem bi se morebitne razlike med tema sistemoma lahko le vse bolj poglobljale.[22] Kam tako poglobljanje razlik lahko vodi v smislu nižanja kakovosti vsem dostopnega šolstva, ceno katerega pa na koncu tako ali tako plačujejo vsi člani politične skupnosti,[23] nazorno izpričujejo izkušnje nekaterih drugih držav. Tudi zato Ustava po moji presoji zakonodajalcu pušča določeno polje proste presoje, ko se odloča, ali in kako naj Slovenija stopa po tej poti.

dr. Matej Accetto  
Sodnik

---

[1] Glej denimo zapis v Pridigar 7,12 (slovenski standardni prevod): "Sama modrost je namreč v senci [v smislu 'nudi zavetje' - op. a.], sam denar je v senci: Prednost je v spoznavanju modrosti, ta daje življenje tistemu, ki si jo pridobi."

[2] V pravnih besedilih denimo izraz tega najdemo že leta 1954 v sodbi ameriškega vrhovnega sodišča v znani zadevi *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954), str. 493 (lasten prevod): "Danes je izobraževanje morda najpomembnejša funkcija državnih in lokalnih oblasti. Tako zakonodaja o obveznem obiskovanju šol kot visoki izdatki za izobraževanje odražajo naše razumevanje pomena izobraževanja za našo demokratično družbo. Potrebno je za izvajanje najosnovnejših javnih pooblastil, celo služenja v oboroženih silah. Pomeni temelj dobrega državljanstva. Danes je prvenstveno orodje pri vzbujanju kulturnih vrednot pri otroku, pri njegovi pripravi na kasnejšo poklicno usposabljanje in kot pomoč pri normalni prilagoditvi njegovemu okolju. Te dni je dvomljivo, da bi za kateregakoli otroka lahko razumno pričakovali, da bo uspel v življenju, če se mu odreče možnost izobrazbe. Takšna možnost, kadar se je država zavezala, da jo bo zagotavljala, je pravica, ki mora biti na voljo vsem pod enakimi pogoji."

[3] Države OECD naj bi denimo v povprečju v šolstvo vlagale približno 5 % BDP - Education at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Pariz 2019, <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-e>, str. 278. Slovenija je malo pod povprečjem OECD, še posebno, kar se tiče financiranja visokega šolstva.

[4] Glej denimo zapis v K. De Witte in dr., *Financing Quality Education for All: The Funding Methods of Compulsory and Special Needs Education*, Leuven University Press, Leuven 2019, str. 15-17, kjer avtorji omenjajo tudi sodobne poskuse preseganja teh trendov.

[5] Glej 10. točko mnenja spodaj.

[6] M. de Talancé, *Private and Public Education: Do Parents Care About School Quality?*, *Annals of Economics and Statistics*, št. 137 (2020), str. 117-118, ob študiju prakse v Pakistanu denimo ugotavlja, da je izbor zasebne šole odvisen tako od objektivnih razlik kot od prepričanja staršev o slabši kakovosti javnih šol, saj da se ob nepoznavanju kakovosti javnega šolstva raje odločajo za zasebne šole.

[7] Glej denimo N. Walton, *The Price of Admission: Who gets into private school, and how much do they pay?*, *Economics of Education Review*, št. 29 (2010), str. 738-739.

[8] Podobno že Vrhovno sodišče ZDA v navedenem citatu iz sodbe *Brown v. Board of Education of Topeka*, glej op. 2 zgoraj.

[9] Tako ob upoštevanju tretjega odstavka 41. člena Ustave, pa tudi sodobnih pojmovanj demokratične družbe, Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-68/98 (*Jarc in dr.*) z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192), 14. in 21. točka obrazložitve.

[10] Tretji odstavek 14. člena Listine določa: "Svoboda ustanavljanja izobraževalnih zavodov ob spoštovanju demokratičnih načel in pravica staršev, da svojim otrokom zagotovijo vzgojo in izobraževanje v skladu s svojimi verskimi, svetovnonazorskimi in pedagoškimi prepričanji, se spoštujeta v skladu z nacionalnimi zakoni, ki urejajo njuno uresničevanje."

[11] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 (*Kokalj in dr.*) z dne 4. 12. 2014 (Uradni list RS, št. 2/15, in OdlUS XX, 29).

[12] Glej op. 9 zgoraj, 21. točka obrazložitve.

[13] Glej op. 11 zgoraj, 30. točka obrazložitve.

[14] Pod predpostavko, da bi že s financiranjem obveznega dela dosegel podporo, ki bi "omogoči[la] dejanski obstoj zasebnega šolstva" (*Jarc in dr.*, op. 9 zgoraj, 21. točka obrazložitve). Ob tem se sicer zavedam, da je formula  $100\% \text{ (obvezni del) } + x\% \text{ (razširjeni program)}$ , pri čemer je spremenljivka  $x$  lahko tudi 0, za zasebne šole po finančni plati kaj hitro lahko celo manj prijazna kot formula  $85\% + 85\%$ . Zakonodajalec, ki bi odločbo Ustavnega sodišča izvršil na tak način, da bi na koncu ureditev skupno gledano pomenila nižje financiranje zasebnih šol kot doslej, po mojem mnenju sicer brez obstoja bistveno spremenjenih okoliščin, ki bi ogrožale obstoj javne mreže osnovnih šol, nikakor ne bi ravnal preudarno, a zato še ne avtomatično tudi protiustavno.

[15] Finska ima denimo manj kot 5 % zasebnih šol osnovnošolske in nižje srednješolske ravni (Education Policy Outlook: Finland, OECD 2013, str. 16), v kanadski provinci Britanska Kolumbija so zasebne šole financirane v višini do 50 % financiranja javnih šol, kar naj bi bilo še vedno razmeroma veliko v primerjavi z drugimi deli Kanade, zaradi česar naj bi javne šole obiskovalo "le" slabih 87 % učencev (glej De Witte in dr., v op. 4 nav. delo, str. 25); na Nizozemskem pa zasebne šole šolajo večino učencev in uživajo enako financiranje kot javne šole, kar pa sicer izrecno določa že sedmi odstavek 23. člena nizozemske ustave in kar tudi nizozemske oblasti rade opisujejo kot unikatni sistem na svetu (glej tudi C. Renique in S. Steen, Public financing and private management of schools, Case: The Netherlands, študija iz leta 2014, dostopna na ).

[16] Ki se organizira za učence, ki potrebujejo pomoč pri učenju (24. člen Zakona o osnovni šoli) – vsaj iz zakona sam ne razberem nujne omejitve na vsebine iz tistega obveznega dela, ki se mora javno financirati.

[17] Tako Delovna skupina za pripravo koncepta podaljšanega bivanja, Podaljšano bivanje in različne oblike varstva učencev v devetletni osnovni šoli, Ministrstvo za šolstvo in šport, Zavod RS za šolstvo, Ljubljana 2005, str. 6.

[18] Ali in v kolikšni meri nosijo to breme starši posameznih učencev, je nemara vsaj deloma odvisno tudi od politike posamezne zasebne šole glede zaračunavanja šolnin.

[19] Glej op. 9 zgoraj, zadnja dva stavka v 21. točki obrazložitve.

[20] Odločba *Jarc in dr.*, op. 9, 21. točka obrazložitve.

[21] Pa čeprav bi v primeru sprejetja že dolgo nazaj predlagane Direktive o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost, 2008/0140(COD), verzija z dne 26. junija 2019, 10576/19, alineja c) 3. člena, razen v primeru verskih zasebnih šol takšna prosta izbira morda postala nedopustna.

[22] O tem je povedno že pred leti pisal A. O. Hirschman, Exit, Voice, and Loyalty, Harvard University Press, Cambridge 1970, str. 16–17 in 45–52.

[23] Prim. prav tam, str. 100–102.

⇒

U-I-110/16-63

1. 4. 2020

## **Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Roka Čeferina in sodnice Katje Šugman Stubbs k odločbi št. U-I-110/16 z dne 12. 3. 2020**

### **I. PRAVICA DO IZOBRAŽEVANJA KOT TEMELJNI POGOJ SVOBODNE DEMOKRATIČNE DRUŽBE**

1. Člen 2 Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP) opredeljuje pravico do izobraževanja kot eno od temeljnih človekovih pravic. Gre za človekovo pravico, ki je tesno povezana z uveljavljanjem nekaterih drugih konvencijskih pravic, predvsem s pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen EKČP), svobodo mišljenja, vesti in vere (9. člen EKČP) ter svobodo izražanja (10. člen EKČP).[1]

2. S pravico do izobraževanja je še posebej tesno prepletena svoboda izražanja. Pravica do

prostega pretoka idej in informacij v družbi kot sinonim za svobodo izražanja je namreč temeljni pogoj za učenje oziroma za razvijanje posameznikovih intelektualnih in osebnostnih potencialov. Po drugi strani pa so predvsem izobraženi in široko razgledani posamezniki sposobni konstruktivno sodelovati v javni razpravi in prispevati k družbenemu diskurzu. Glede na navedeno torej ne velja le, da je uveljavljanje svobode izražanja predpogoj za uveljavljanje pravice do izobraževanja, ampak tudi obratno.

3. Pravica do izobraževanja ni pomembna le z vidika pravice mladih ljudi, da pridobijo izobrazbo, ki jim bo omogočila kakovostno odraslo življenje. Gre za človekovo pravico, katere uveljavljanje je potrebno zagotoviti v interesu družbe kot celote. Predvsem izobraženi in široko razgledani posamezniki, ki razmišljajo s svojo glavo, so namreč zmožni nadzirati organe oblasti pri opravljanju njihovega dela in se upreti manipuliranju s strani ekonomskih in političnih centrov moči, ki jih poskušajo zlorabiti za doseganje svojih interesov. Pri tem imava v mislih predvsem v današnjem času aktualne primere vplivanja na rezultate volitev s pomočjo družbenih omrežij, ki jih upravljajo za to narejeni algoritmi, ter organiziranega širjenja lažnih novic in drugih prefinjenih oblik množičnega pranja možganov. V teh okoliščinah mora izobraževalni sistem mladim ljudem omogočiti, da se razvijejo v svobodne, samostojno misleče osebe, ki so se opisanim manipulacijam sposobne upreti. Izobraževalni sistem naj mlade ljudi usposobi za to, da se lahko aktivno in konstruktivno vključijo v razpravo o stvareh, ki so v javnem interesu. Zagotavljanje pravice do izobraževanja je tako ključnega pomena za demokratični družbeni proces. V družbi, ki ne želi ali ne zmore zagotoviti delovanja kakovostnega izobraževalnega sistema, sta ogroženi svoboda in demokracija.

4. Pravica do izobraževanja je torej nenadomestljiv pogoj vsake demokratične družbe. To pa velja le v primeru, če je zagotovljena vsem ljudem in ne le tistim posameznikom, ki si to lahko finančno privoščijo. V družbi, v kateri imajo dostop do kakovostne izobrazbe le privilegirani posamezniki, manjšina vlada večini; gre pa za manjšino, ki ji je bil ta status podeljen že s samim rojstvom. Taka družba ni ne socialna, ne demokratična.

## **II. KAKOVOSTNO JAVNO ŠOLSTVO IN PLURALNA DRUŽBA**

5. Pravico do izobraževanja za vse člane družbe je gotovo mogoče zagotoviti z vzpostavitvijo kakovostnega sistema javnega šolstva, ki ga financira država in v katerega se lahko vključi vsak otrok, ne glede na svoje finančne zmožnosti oziroma finančne zmožnosti svojih staršev. Kot je v odločbi št. U-I-68/98[2] zapisalo Ustavno sodišče, pa je treba ob upoštevanju ustavne zahteve po pluraliteti nosilcev izobraževanja zagotoviti tudi obstoj zasebnega šolstva. Za njegov obstoj mora država zagotoviti finančne možnosti. Prispevek države je sicer odvisen od tega, koliko zmore, vendar pa mora biti podpora taka, da omogoči dejanski obstoj zasebnega šolstva (21. točka obrazložitve navedene odločbe).

6. V pluralni družbi mora torej država poleg vzpostavitve javnega šolstva zagotoviti tudi delovanje zasebnega šolstva. Če bi obstajali neomejeni denarni viri, bi lahko za zagotovitev tega cilja država v celoti financirala tako javno kot zasebno šolstvo. V realnem svetu pa tega ni mogoče pričakovati. Proračunsko financiranje izobraževanja je vedno skrbno in (pogosto) skopo odmerjeno že v normalnih okoliščinah, še posebej pa to velja v obdobjih gospodarske krize. Če bi veljala zakonska ureditev, po kateri je država dolžna v enakem obsegu financirati tako javne kot zasebne šole, lahko slednje vedno poskrbijo za dvig kakovosti svojega izobraževalnega programa

z zasebnimi viri financiranja, predvsem s šolninami.[3] V javnem šolstvu to ni dovoljeno. Podobno velja v obdobjih gospodarske krize, ki s sabo prinaša varčevalne ukrepe države. Na prvi pogled se lahko zdi, da sta v takih okoliščinah z rezi enako prizadeta tako javno kot zasebno šolstvo. Vendar lahko na podlagi izkušenj iz nekaterih zahodnih držav utemeljeno pričakujemo, da bi zasebno šolstvo v takem primeru poskrbelo za ohranjanje kakovosti svojega izobraževalnega programa z zasebnimi viri financiranja. V takih okoliščinah bi tisti, ki si to lahko privoščijo, svoje otroke vpisali v kakovostne zasebne šole, ki bi se financirale (tudi) s šolninami, tisti drugi, manj premožni, pa bi morali svoje otroke vpisati v revnejše in zato manj kakovostne javne šole.[4] Ni treba posebej poudariti, da vse navedeno pomeni ne le konec socialne države, ampak, glede na ugotovitve iz uvoda tega ločenega mnenja, tudi resno grožnjo svobodni in demokratični družbi.

7. Vse navedeno potrjujejo tudi znanstvene raziskave. Mednarodne študije različnih izobraževalnih sistemov kažejo, da zasebne šole predstavljajo neke vrste izhod iz javnega šolskega sistema predvsem za bolj premožne starše, hkrati pa obstoj teh šol veča socioekonomski prepad v družbi.[5] Primerjalne študije tudi kažejo, da prisotnost zasebnih šol še poveča razlike v znanju med učenci.[6] Vse to pa prispeva k nizki socialni mobilnosti, slabši socialni kohezivnosti ter perpetuiranju elit.[7]

8. Pomembna prednost zasebnih šol v primerjavi z javnimi je torej v tem, da lahko zasebne šole vedno poskrbijo za dodatne vire svojega financiranja, medtem ko javne šole tega ne smejo. Zasebno šolstvo pa uživa še en pomemben privilegij: za razliko od javnih lahko zasebne šole same izbirajo, koga bodo vpisale.[8] Javni sistem pa preprosto mora vpisati vse otroke iz določenega okoliša. S tem si lahko zasebne šole omogočijo številne prednosti: izbirajo lahko otroke premožnih staršev, otroke, ki imajo določene nadpovprečne sposobnosti, otroke določenega svetovnega nazora ipd. Na ta način si lahko zagotovijo želeno, bolj homogeno populacijo, predvsem pa se lahko izognejo otrokom, ki zahtevajo še posebej veliko dela in skrbi s strani učiteljev, kot na primer vedenjsko problematični otroci ali otroci s posebnimi potrebami. Tudi zato, ker javni šolski sistem mora poskrbeti enako za vse, je razumljivo, da mora država v prvi vrsti poskrbeti za financiranje javnega osnovnega šolstva.

9. Glede na vse navedeno je po najinem mnenju treba v slovenskem prostoru vzpostaviti ravnotežje med zahtevo po pluralni družbi na eni strani in zahtevo po zagotovitvi pravice do izobraževanja za vse ljudi na drugi. Na področju osnovnošolskega izobraževanja to pomeni, da mora država sofinancirati delovanje zasebnih osnovnih šol do te mere, da omogoči njihov obstoj, hkrati pa mora v celoti financirati kakovosten program osnovnošolskega izobraževanja v javnih šolah.

### **III. ODSTOP OD USTAVNOSODNE PRESOJE IN SPOŠTOVANJE NAČELPRAVNE DRŽAVE**

10. Na tak način je vsebino 57. člena Ustave razložilo tudi Ustavno sodišče v citirani odločbi št. U-I-68/98. V njej je izrecno navedlo, da zakonodajalčeva odločitev, da država v celoti financira le javne šole, v katere lahko svoje otroke vpišejo vsi starši, spada v polje njegove proste presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo. Država je dolžna sofinancirati delovanje zasebnih šol le do te mere, da omogoči njihov dejanski obstoj. Kaj to pomeni, torej kolikšen naj bo delež financiranja zasebnih šol s strani države, Ustavno sodišče ni navedlo, poudarilo je le, da je prispevek odvisen od zmožnosti države, in dodalo, da mora imeti v situaciji, ko država nima zadostnih finančnih sredstev, prednost financiranje javnih šol pred zasebnimi (22. točka obrazložitve).

11. Trinajst let pozneje je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-269/12[9] ugotovilo, da iz 57. člena Ustave izhaja obveznost države, da mora v celoti financirati obvezni del programa v zasebnih osnovnih šolah. Pri tem je izhajalo iz predpostavke, da to ne pomeni odstopa od prej sprejete odločbe št. U-I-68/98, saj se naj ta odločba ne bi nanašala na financiranje zasebnih osnovnih šol, ampak na zasebno šolstvo kot celoto (12. točka obrazložitve). Za tak zaključek, torej da se odločba št. U-I-68/98 ni nanašala na javno financiranje zasebnih osnovnih šol, pa Ustavno sodišče ni ponudilo prepričljivih razlogov. Kot je argumentirano opozorila sodnica Jadek Pensa v svojem odklonilnem ločenem mnenju k odločbi št. U-I-269/12, je namreč Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-68/98 zapisalo, da bo generični pojem šole v obrazložitvi odločbe uporabljalo za osnovne šole, gimnazije ter poklicne in strokovne šole. Odločba št. U-I-68/98 se je torej nanašala tudi na javno financiranje zasebnih osnovnih šol, zato pomeni odločba št. U-I-269/12 odstop od prejšnje ustavnosodne presoje glede financiranja zasebnega šolstva.

12. Pri tem je treba poudariti, da bi Ustavno sodišče v skladu s svojo ustaljeno ustavnosodno presojo sicer smelo spremeniti svoje stališče glede financiranja zasebnega šolstva, a le v primeru, če bi se bistveno spremenile družbene okoliščine, v katerih je nastala prejšnja ustavnosodna presoja. Če se namreč družbene okoliščine spremenijo, morajo sodišča tem spremenjenim okoliščinam primerno na spremenjen način tolmačiti pravne norme. Vztrajanje pri nespremenjeni sodni praksi bi v takih primerih onemogočilo razvoj prava in otežilo razvoj družbe v celoti.[10] Svoj odstop od sodne prakse pa morajo sodišča ustrezno obrazložiti z razumnimi in pravnimi argumenti.[11]

13. Po najinem mnenju Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-269/12 odstopa od svojih stališč v prej sprejeti odločbi št. U-I-68/98 torej ni utemeljilo z razumnimi in pravnimi argumenti. Družbene okoliščine se v času od sprejetja odločbe št. U-I-68/98 do sprejetja nove odločbe št. U-I-269/12 niso bistveno spremenile. Spremenilo se je samo stališče Ustavnega sodišča. Leta 2001 je Ustavno sodišče menilo, da zakonodajalčeva odločitev, da država v celoti financira le javne šole, v katere lahko svoje otroke vpišejo vsi starši, spada v polje njegove proste presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo, leta 2014 (v drugi sestavi) pa, da Ustava zahteva stoddostotno financiranje obveznega dela programa osnovnošolskega izobraževanja v zasebnih osnovnih šolah.

14. Ob opisanem odstopu od dotedanje ustavnosodne presoje v odločbi št. U-I-269/12 sva imela tudi vsebinske ustavnopravne razloge, ki so obrazloženi v II. točki, ki utemeljujejo različno financiranje javnih in zasebnih šol. Zato se je odprlo vprašanje, ali je treba navedeni odločbi št. U-I-269/12 kljub temu slediti. Oba sva imela glede tega resne pomisleke. Kljub pomislekom sva se odločila, da podpreva odločbo, h kateri dajeva to ločeno mnenje. Meniva, da si moramo ustavni sodniki pri svojem delu prizadevati za varstvo načela zaupanja v pravo, ki od nas zahteva, da spoštujemo dosedanje odločitve Ustavnega sodišča tudi v primeru, če se z njimi ne strinjamo (povsem). Le z doslednim spoštovanjem načela pravne države, ki Ustavnemu sodišču med drugim nalaga, naj sledi svoji ustavnosodni presoji, lahko Ustavno sodišče okrepi zaupanje javnosti v svoje delo. Brez zaupanja javnosti pa sodstvo svojega dela ne more kakovostno opravljati.[12] Ker verjameva, da je dolžnost Ustavnega sodišča in vsakega ustavnega sodnika, da pri opravljanju svojega dela spoštuje načelo pravne države in prispeva h krepitvi zaupanja javnosti v sodstvo, sva ne glede na svoje zgoraj navedene pomisleke glasovala za sprejetje odločbe.

#### **IV. NORMATIVNA NEDOLOČENOST OBVEZNEGA DELA PROGRAMA**

## OSNOVNOŠOLSKEGA IZOBRAŽEVANJA

15. Čeprav soglašava z nosilnim stališčem odločbe, da je bil predmet odločanja v zadevi št. U-I-269/12 zgolj obvezni javno veljavni program osnovnošolskega izobraževanja (31. točka obrazložitve), pa je še vedno ostalo odprto vprašanje, kaj ta obvezni del programa zajema oziroma kakšna je vsebina obveznosti države po enakem obsegu financiranja izvajanja javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja. Daleč od resničnega je namreč stališče odločbe št. U-I-269/12, da je "[v]sebina obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ki se financira iz javnih sredstev, namreč enotno določena za vse izvajalce osnovnošolskega izobraževanja" (25. točka obrazložitve).

16. Vsebina obveznega programa je jasno opredeljena z zakonom samo za javne šole, medtem ko za zasebne šole to ne velja. Zakon namreč določa, da program osnovnošolskega izobraževanja v javnih šolah obsega obvezni in razširjeni program (14. člen ZOsn). Obvezni program obsega obvezne predmete, izbirne predmete, ure oddelčne skupnosti (15. člen ZOsn) in dneve dejavnosti (19.a člen ZOsn). Razširjeni program pa obsega: podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni pouk, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznih izbirnih predmetov (prvi odstavek 20. člena ZOsn). V drugem odstavku 20. člena ZOsn je določeno, da se v razširjeni program učenci vključujejo prostovoljno. Tako iz narave predmetov v razširjenem programu kot iz njegove prostovoljnosti je povsem jasno, da otrok izpolni zahteve za zaključek osnovnošolskega programa tudi brez obiskovanja predmetov in dejavnosti iz tega programa. Brez dvoma torej tudi v javnih osnovnih šolah obvezni del programa obsega zgolj in samo obvezne predmete, izbirne predmete in ure oddelčne skupnosti, nikakor pa ne razširjenega programa.

17. Vsebina programa zasebnih šol je urejena precej bolj nejasno. Zasebna šola lahko sama določi vsebino izobraževalnega programa z aktom o ustanovitvi (prvi odstavek 17. člena ZOFVI in prvi odstavek 28. člena ZOsn), vendar pa mora izpolnjevati določene pogoje (drugi odstavek 28. člena ZOsn) ter pri določenih predmetih zagotavljati učencem doseganje vsaj enakovrednega izobrazbenega standarda, kot ga zagotavlja program javne osnovne šole (30. člen ZOsn).<sup>[13]</sup> Zasebnim osnovnim šolam, ki izvajajo program po posebnih pedagoških načelih (Steiner, Decroly, Montessori ipd.),<sup>[14]</sup> pa ni treba dosegati niti teh standardov, pač pa lahko oblikujejo program ne glede na zahteve drugega odstavka 28. člena ZOFVI in je dovolj, da: "zagotovijo minimalna znanja, ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja" (tretji odstavek 28. člena ZOsn). "Minimalna znanja, ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja", so torej minimalni skupni imenovalec oziroma standard za to, da ti programi pridobijo javno veljavnost. V praksi izobraževalni program zasebne šole pridobi javno veljavnost, ko pristojni strokovni svet (Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje) ugotovi, da je program v skladu s cilji sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji in da zagotavlja enakovreden izobrazbeni standard (drugi odstavek 17. člena ZOFVI). Zdi se, da pristojni strokovni svet pri ugotavljanju enakovrednega izobrazbenega standarda upošteva za vsako šolo od obeh skupin zasebnih šol zgoraj predstavljene, različne zakonske kriterije.

18. Vsebina obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja je torej v zakonu drugače določena za javne kot za zasebne osnovne šole, pa še znotraj te kategorije se pojavljata dva tipa šol z različnimi zahtevami za dokončanje osnovnošolskega programa. Očitno je torej na podlagi zakonskih določb nemogoče enotno opredeliti vsebino obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, saj je nemogoče oblikovati skupni kriterij



primerjanja vsebine (obveznih) programov med javnimi in zasebnimi šolami.[15]

19. Pri razlagi vsebine obveznega javno veljavnega programa se je tako ponujalo več opcij. Najozja in hkrati najbolj logična interpretacija bi zajemala izključno in samo vsebine, ki jih naštevata kot obvezne drugi in tretji odstavek 28. člena ZOsn. To pa so: slovenščina (in italijanščina ali madžarščina na narodno mešanih območjih), matematika, prvi tuj jezik, zgodovina, domovinska in državljska kultura in etika, šport, vsaj en naravoslovni in en družboslovni predmet in vsaj en predmet s področja umetnosti ter za zasebne šole, ki izvajajo program po posebnih pedagoških načelih, minimalna znanja, ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja. To so namreč tisti minimalni standardi, ki se zahtevajo od zasebnih šol za doseganje enakovrednega izobrazbenega standarda kot v javnih šolah in te vsebine so preverjane v postopku pridobivanja javne veljavnosti programa zasebnih šol. Takšna rešitev bi bila tudi najbolj transparentna s stališča porabe javnega denarja. Težko je namreč utemeljiti dejstvo, da bi morala država polno plačevati nekaj, česar postopek pridobivanja javne veljavnosti programa sploh ni zajemal.[16]

20. Vendar večinska odločba zagotavlja več kot to. Zahtevano je še financiranje tistih vsebin programa osnovne šole, ki ustrezajo vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole, to pa so obvezni predmeti javne osnovne šole, izbirni predmeti in ure oddelčne skupnosti (15. člen ZOsn) ter dnevi dejavnosti (19.a člen ZOsn). Ta del mora biti stodoletno financiran kljub temu, da v postopku akreditacije za pridobivanje javne veljavnosti programov tega dela programa sploh ni treba preverjati in akreditirati, ter kljub temu, da sploh ni jasno, ali zasebne šole te vsebine izvajajo ali ne. Večinska odločba torej izhaja iz do osnovnih šol dobronamernega izhodišča, da je minimalni skupni imenovalec financiranja zagotavljanje enakovrednega izobrazbenega standarda, ki učencem zasebnih šol omogoča nadaljevanje šolanja (26. točka obrazložitve). Namesto da bi obvezo polnega financiranja zagotovili zgolj za to, za kar lahko utemeljeno sklepamo, da se v resnici izvaja v zasebnih šolah (glede na akreditirane programe), smo jo razširili na to, kar se v resnici izvaja v javnih osnovnih šolah.[17]

## V. ZAKLJUČEK

21. Ne glede na argumente odločbe, se bodo ob tej in podobnih odločitvah kresale ideološke razprave, do katerih pravni argumenti redko sežejo. Ob tem trčimo ob dve radikalno različni, pogosto nezdržljivi razumevanji vloge šolstva. Po (neo)liberalni logiki tudi šolstvo sodi v polje tržnega in bi moralo biti podvrženo prosti izbiri, vključno z možnostjo vavčerjev.[18] Po drugi, socialno orientirani logiki pa je javno šolstvo dobrina, ki je v korist vseh, predvsem tistih najbolj ranljivih, hkrati pa ustvarja neideološki prostor brez partikularnih interesov.

22. Sodniki se pri presoji tako kompleksnih vprašanj ne moremo izogniti svojemu razumevanju in različnemu tehtanju (tudi ustavno deklariranih) pravnih vrednot, kot so socialna država, zasebna pobuda, svoboda izobraževanja, socialna pravičnost in podobno. Tako je tudi pri tej odločitvi verjetno vsak od nas tehtal pravne argumente tudi skozi prizmo navedenih vrednot in svojega razumevanja vloge šolstva v današnjem svetu. Sama izhajava iz prepričanja, da bi v zvezi s šolstvom morale pretehtati ustavnopravno načelo socialne države (2. člen Ustave) in da mora socialna država poskrbeti za čim boljši in čim bolj enak izhodiščni položaj vseh članov družbe, ne glede na to, iz kako deprivilegiranega okolja prihajajo.[19] Zato je še posebej pomembno stališče iz 17. točke odločbe Ustavnega sodišča, ki utemeljeno opozarja na to, da so bile vse dosedanje

odločbe, enako velja tudi za našo, sprejete v okoliščinah, ko je v Republiki Sloveniji malo zasebnih šol, ki so pridobile javno veljavnost programa. Majhno število takšnih šol ne ogroža obstoja in kvalitete javnih osnovnih šol. Če bi se te okoliščine spremenile, pa mora država v prvi vrsti poskrbeti za financiranje javnega osnovnega šolstva. Pri tem ne gre samo za to, da bi država morala poskrbeti za goli obstoj javnega šolstva, temveč je na prvem mestu zagotavljanje kvalitetnega javnega šolstva.[20] Vlogo države razumeva tudi tako, da mora na področju šolstva poskrbeti, da ne prihaja do krnjenja načel socialne države na račun prelivanja javnih sredstev v zasebne šole.[21]

dr. Rok Čeferin l.r.  
Sodnik

dr. Katja Šugman Stubbs l.r.  
Sodnica

---

[1] Guide on Article 2 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, dostopno na spletnem naslovu [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_2\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_2_Protocol_1_ENG.pdf).

[2] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001.

[3] Kodelja utemeljeno opozarja na še en vidik enakega financiranja zasebnega in javnega šolstva. V primeru, če država vsakemu otroku ne glede na to, ali izbere javno ali zasebno šolstvo, omogoči brezplačno šolanje, to ob nespremenjenem proračunskem denarju za šolstvo pomeni, da se financiranje zasebnih šol poveča na račun javnih. Posledično to vodi v nižanje kakovosti javnih šol. Z. Kodelja, Zakonodajalčeva dilema, v: M. Šimenc, V. Tašner (ur), Komu je napoti kakovostno javno šolstvo, Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (SVIZ), Ljubljana DATUM izdaje, str. 42–43.

[4] Glede kritik tržnega pristopa v šolstvu glej H. Brighthouse, School Choice and Social Justice, Oxford University Press, Oxford 2000, str. 25–36, 40–46, in M. Šimenc, Zasebno šolstvo, v: Zasebno šolstvo, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ljubljana 1996, str. 24–32.

[5] D. Epple, D. N. Figlio, R. E. Romano, Competition between private and public schools: testing stratification and pricing predictions, Journal of Public Economics, let. 88, št. 7 (2004), str. 1215–1245.

[6] A. Ammermuller, Educational opportunities and the role of institutions, ZEW Discussion Paper, Centre for European Economic Research, Mannheim, št. 44 (2005).

[7] Paquette trdi, da s stališča pravičnosti ne obstaja nikakršna moralna obveza po javnem financiranju zasebnih šol. Dokazuje, da gre pri pretakanju javnega denarja v zasebno šolstvo za neetično delovanje, ki posledično prikrajša najbolj ranljive v družbi. J. Paquette, Public Funding for "Private" Education: The Equity Challenge of Enhanced Choice, American Journal of Education, let. 111, št. 4 (2005), str. 568–595.

[8] Tudi na slovenske zasebne šole se vsako leto prijavi večje število otrok, kot so jih te šole sposobne in pripravljene sprejeti. Glej recimo <https://www.delo.si/novice/ljubljana/solo-montessori-so-pomagali-graditi-starsi.html>.

[9] Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014.

[10] A. Galič, Argument precedensa ali stališče Ustavnega sodišča RS o prepovedi samovoljnega odstopa od sodne prakse, Revus – Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava (Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law), št. 1 (2003), str. 49.

[11] Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1631/08 z dne 11. 9. 2008.

[12] Da mora sodstvo za uspešno opravljanje svojega dela uživati visoko stopnjo zaupanja javnosti, je večkrat poudarilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice. Glej npr. sodbo ESČP v zadevi *Kobenter in Standard Verlags GmbH proti Avstriji* z dne 2. 11. 2006.

[13] Ti predmeti so: slovenščina (in italijanščina ali madžarščina na narodno mešanih območjih), matematika, prvi tuj

jezika, zgodovina, domovinska in državljska kultura in etika, šport, vsaj en naravoslovni in en družboslovni predmet in vsaj en predmet s področja umetnosti (drugi odstavek 28. člena ZOsn).

[14] Pri tem je jasno, da pri teh šolah sploh ni mogoče ločiti "ideološkega" dela pouka od "klasičnega" pouka, saj gre za pedagoške programe, ki so pri vseh predmetih prežeti z določenimi načeli oziroma vrednostnimi izhodišči. Tako država pri teh šolah niti ne more uveljavljati načela, da povsem loči in ne financira izvajanja verouka ali konfesionalnega pouka religije s ciljem vzgajati za to religijo. Glej tudi M. Šimenc, Vpliv odločitev Ustavnega sodišča RS na koncepcijo zasebnega šolstva, v: M. Šimenc, V. Tašner (ur.), nav. delo, str. 59-61. Šimenc sklene: "Financiranje rednih vsebin šol je tako neposredno hkrati tudi financiranje posebnih načel, po katerih šola deluje, in vrednot ter stališč, ki jih šola želi prenašati na nove generacije"(prav tam, str. 60).

[15] Iz programov zasebnih šol, ki so objavljeni na svetovnem spletu, izhaja, da obvezni del programa npr. OŠ Alojza Šuštarja ni enak, kot je v javni osnovni šoli (različno poimenovanje predmetov, združevanje vsebin več predmetov javne šole v en predmet, več tujih jezikov in tudi obvezno obiskovanje verskega pouka). Iz tega izhaja, da je ta šola določila drugačen, ponekod celo širši obseg obveznega dela, kot velja za javne šole. Obvezni del vsebuje tudi verski pouk, ki pa je nedvomno izključen iz javnega financiranja. V programu zasebne osnovne šole Lila niso enaki predmeti, kot so v obveznem delu programa javne osnovne šole. Da bi bilo mogoče ugotoviti, ali vsebinsko zagotavlja enak obseg kot javne šole, bi bilo treba vsebinsko primerjati programa. Program zasebne šole Montessori je še najbolj podoben programu javne osnovne šole, ob upoštevanju, da imajo v obveznem delu obiskovanje dveh tujih jezikov, kar je širši obseg obveznih predmetov kot v javni osnovni šoli.

[16] Pri tem niti ni jasno, kako se preverja, ali določena zasebna šola res izvaja to, za kar je financirana, niti to, kaj se zgodi, če določena zasebna šola, ki je financirana iz javnih financ, ne izvaja tega, kar določa ZOsn.

[17] Republika Slovenija tako spada med države, ki za financiranje programa zasebnega šolstva prispevajo velik delež. Švedska, Finska, Nizozemska, Slovaška in Hong Kong sofinancirata zasebno šolstvo 90 %. Nemčija, Belgija, Madžarska, Luksemburg in Irska med 80-90 %. Tudi v Evropi pa so številne države, ki zasebno šolstvo financirajo mnogo nižje: Italija manj kot 40 %, Švica recimo 40 %, Poljska 45 %, Danska približno 65 %, Češka 70 %. Večina OECD ali partnerskih držav pa financira zasebno šolstvo zgolj simbolično: med 1 % in 10 % Nova Zelandija, Panama, Brazilija, Kazahstan, Peru; ter 1 % ali manj (Združeno kraljestvo, Grčija, ZDA, Mehika, Albanija, Kirgizija, Tunizija, Urugvaj, Dubaj, Katar, Jordanija). Povprečje za celotno OECD je pod 85 %. Public and Private Schools: How management and funding relate to their socio-economic profile, OECD, 2012, str. 20, 21.

[18] Sistem vavčerjev temelji na ideji, da vsakemu šoloobveznemu otroku pripada določen znesek, ki mu ga država nameni za izobraževanje. Sam pa ga lahko "vnovči" v katerikoli javni ali zasebni šoli. M. Friedman, Public Schools: Make Them Private, Washington Post, February 19, 1995, dostopno na [https://media.hoover.org/sites/default/files/documents/0817928723\\_339.pdf](https://media.hoover.org/sites/default/files/documents/0817928723_339.pdf).

[19] Glej tudi D. Bauk, Prvi korak, v: M. Šimenc, V. Tašner (ur.), nav. delo, str. 17-18.

[20] Javno šolstvo recimo zagotavlja tudi strokovne službe (npr. psihologe, pedagoge), ki so v pomoč otrokom in učiteljem.

[21] Enako stališče je zavzelo tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-68/98. V 22. točki obrazložitve je tako napisalo, da mora imeti, "če ni zadostnih finančnih sredstev države oziroma lokalne skupnosti, financiranje javnih šol prednost pred financiranjem zasebnih šol".

⇒

U-I-110/16-64

30. 3. 2020

## **Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Marijana Pavčnika k odločbi št. U-I-110/16 z dne 12. 3. 2020**

### **SPODJEDANJE PRAVNE DRŽAVE**

1. Ključno vprašanje zadeve o financiranju javno veljavnega programa osnovnošolskega

izobraževanja (št. U-I-110/16), ki ga izvajajo zasebne šole, ni opredeljevanje do zasebnega ali javnega, javnega ali zasebnega izobraževanja. Ključni vprašanji sta ustavnoskladno spoštovanje sodnih (tudi ustavnosodnih) odločb v pravni državi in razumevanje drugega odstavka 57. člena Ustave. Gre za določilo, ki pravi naslednje:

"Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev."

Preden nadaljujem, naj bo pojasnjeno, da zasebnim šolam "ne pripadajo sredstva za naložbe, investicijsko vzdrževanje in opremo".<sup>[1]</sup> Vse prej kot nepomembno je tudi to, da mora biti zagotovljeno "varovanje javne mreže" javnih šol. To pomeni, da "zasebni šoli ne pripadajo javna sredstva, če je zaradi vpisa v zasebno šolo ogrožen obstoj edine javne osnovne šole (...) v istem šolskem okolišu".<sup>[2]</sup>

2. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014 odločilo, da je prvi stavek drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/65 – popr. in 20/11 – ZOFVI) v delu, ki se nanaša na javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, v neskladju z Ustavo. Sporni prvi stavek se glasi:

"Zasebni šoli, ki izvaja programe iz prvega odstavka tega člena,<sup>[3]</sup> se za izvedbo programa zagotavlja 85 % sredstev, ki jih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja za izvajanje programa javne šole."

Za razumevanje odločbe je nosilna utemeljitev (iz 20. točke obrazložitve), da je učencem zagotovljena "pravic[a] do **brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja** (poudarek in kurziva M. P.), ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt". Pomenljiva je tudi utemeljitev iz 25. točke obrazložitve, v kateri je izostreno, da brezplačno financiranje "ne zajema financiranja *dodatnih* (kurziva M. P.) vsebin, ki so odvisne od *vrednostnih usmeritev* (kurziva M. P.) posameznih izvajalcev osnovnošolskega izobraževanja".<sup>[4]</sup>

3. Odločba št. U-I-269/12 je Državnemu zboru naložila, da mora protiustavnost spornega zakonskega določila odpraviti v roku enega leta od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. To se vse do danes še ni zgodilo. Neizvršitev tako pomembne zadeve, kot je odločba o izvajanju pravice do brezplačnega obiskovanja javno veljavnega programa osnovnošolskega programa (ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt), je spodjedanje pravne države in zelo slabo ogledalo za vse tiste, ki so pristojni za to, da se odločbe Ustavnega sodišča udejanja.

4. Obseg financiranja mora graditi na razumevanju drugega odstavka 57. člena Ustave. Za to razumevanje je osrednje, da se obveznost financiranja iz javnih sredstev nanaša tako na javne kot na zasebne šole in da mora to financiranje zajeti "**program osnovne šole**" (poudaril M. P.), o katerem govori Zakon o osnovni šoli (v nadaljevanju ZOsn). Program osnovne šole res "obsega obvezni program in razširjeni program (v nadaljnjem besedilu: program osnovne šole)",<sup>[5]</sup> a to nikakor ne pomeni, da ta program ni **iz enega kosa** in da kot program ni v celoti obvezen.

Obvezni program, tako zakon, "obsega obvezne predmete, izbirne predmete in ure oddelčne skupnosti".[\[6\]](#) Zavajajoče bi bilo, če bi rekli, da izbirni predmeti in ure oddelčne skupnosti niso sestavina obveznega programa in da torej, denimo, izbirni predmeti presegajo obvezni program. Izbirnost je del programa in je obvezna, učencu je le dano na voljo, da "izbere dve uri pouka izbirnih predmetov tedensko, lahko pa tudi tri ure, če s tem soglašajo starši".[\[7\]](#)

Prvina obveznega programa je tudi razširjeni program, ki zajema podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni pouk, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznih izbirnih predmetov. Primeroma naj bo pojasnjeno, da sta sestavina razširjenega programa tudi dodatni pouk in dopolnilni pouk. Dodatni pouk se "organizira za učence, ki pri posameznih predmetih presegajo določene standarde znanja",[\[8\]](#) medtem ko je dopolnilni pouk predviden "za učence, ki potrebujejo pomoč pri učenju".[\[9\]](#)

To, da je, gledano ustavno, izobraževanje obvezno, ne izključuje, da so nekatere vsebine prostovoljne. S tem je omogočeno, da se otrok **skladno** razvija. Neogibna prvina skladnosti je tudi ustrezna izbirnost. Pritlehno (in v grobem nasprotju s človekovim dostojanstvom) bi bilo, če bi, recimo, iz obveznosti javnega financiranja izključevali dopolnilni pouk. Iz tega financiranja je mogoče izključiti le tisto, za kar je, ponavljam, že odločba št. U-I-269/12 ugotovila, da "zajema financiranja dodatnih vsebin, ki so odvisne od vrednostnih usmeritev posameznih izvajalcev osnovnošolskega izobraževanja".

5. Pravica do osnovnošolskega izobraževanja je ena tistih pravic, za katere je zaradi njihove narave potrebno, da zakon predpiše, kakšen naj bo način njihovega uresničevanja.[\[10\]](#) Bistveno je, da gre za način izvrševanja, ki mora pravici omogočati, da *neokrnjeno živi*. Če bi način uresničevanja pravico ožil, bi šlo za ustavno nedopusten poseg v pravico.[\[11\]](#)

6. V predavanju Pravo in revolucija, s katerim so se 15. aprila 1920 začela predavanja na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, je Leonid Pitamic zapisal tudi tole:

"Kdor ima pravico interpretacije, ima moč *nad* zakonom. (...) Ugovarjalo se bo mogoče, da obstajajo vendar tudi pravila za interpretacijo in da je včasih izrecno določeno, kako naj se interpretira: logično, gramatično, historično, po analogiji itd. Toda ne glede na to, da je sodniku izbira med temi načini navadno prosta, je še večje važnosti spoznanje, da se morajo pravila o interpretaciji tudi interpretirati. Za to interpretacijo pa ni več mogoče ustvariti konečnega pravila."[\[12\]](#)

To, da ima sodnik (še posebej ustavni sodnik) razlagalno moč nad zakonom (in še posebej nad Ustavo, ki ji je zakon hierarhično podrejen), ne pomeni, da sodnik odloča s piedestala moči. Njegova razlaga mora temeljiti na moči razlagalnih argumentov, ki so za razlagalni avditorij prepričljivi. Če teh argumentov ni ali pa so trhli, je sodnikova odločitev samovoljna.

Odločitev Ustavnega sodišča ni prepričljiva. Bistvena je 1. točka izreka, ki smiselno zatrjuje, da se "pravica iz drugega odstavka 57. člena Ustave, ki zagotavlja stoo odstotno javno financiranje za učence obveznega programa osnovnošolskega izobraževanja, na jutranje varstvo, podaljšano bivanje in dopolnilni pouk ne nanaša".[\[13\]](#)

Zlato pravilo razlage je, da se mora, če je to le mogoče,[\[14\]](#) gibati v mejah *jezikovnega pomena in jezikovnih možnosti*, ki jih ponuja razlagano določilo. Iz drugega odstavka 57. člena Ustave nikakor *ne izhaja*, da je enoviti program osnovnošolskega izobraževanja dovoljeno deliti v obvezni in razširjeni program. Program je enovit in ga je kot takega treba stoo odstotno financirati. Do istega rezultata vodijo tudi druge klasične metode razlage. *Zgodovinska metoda razlage*, če pogledamo *materialia*, ne daje opore, da se enoviti program sme deliti.[\[15\]](#) Do tega rezultata nas pripelje tudi *sistematična metoda razlage*. Osnovnošolsko izobraževanje je pravica šolajočih se otrok in dolžnost države, da šolanje financira iz javnih sredstev. To potrjuje tudi *logična metoda razlage*, še posebej tisti njen del, ki se opira na naravo stvari (beri: na naravo izobraževanja). Pomembna je tudi *namenska metoda razlage* skupaj s človekovim dostojanstvom, ki je vrednotno izhodišče vseh temeljnih pravic. Osnovnošolsko izobraževanje je dragotina, ki jo je treba nenehoma utrjevati in dvigati, kolikor država to zmore, na višjo raven.

7. Končni sklep je, da beseda "obvezno" iz drugega odstavka 57. člena Ustave zajema "program osnovne šole" in ne le del tega programa. Do neke mere se celo nakazuje, da odločba v razumevanje ustavnega določila vnaša jezik ZOsn. Beseda "obvezno" iz ustavnega določila pokriva osnovnošolski program, ki je kot celota obvezen, ne pa le delov programa, kakor jih didaktično razčlenjuje zakonsko besedilo. Vse skupaj vsaj malček, rečeno s prisposodbo, spominja na Malega princa, ki je moral odraslim še enkrat narisati boo, ki prebavlja slona.[\[16\]](#) To zapisujem spoštljivo in nočem biti sarkastičen; reči hočem preprosto to, da spoštujemo domišljijo in dar otrok, ne da bi bilo pomembno, v kateri tip osnovnošolskega izobraževanja so vpisani.

dr. Marijan Pavčnik l.r.  
Sodnik

---

[\[1\]](#) Drugi stavek drugega odstavka 86. člena ZOFVI.

[\[2\]](#) Prvi odstavek 87. člena ZOFVI.

[\[3\]](#) Prvi odstavek izrecno pove, da gre za javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja.

[\[4\]](#) Glej tudi pritrdilno ločeno mnenje sodnika **Jana Zobca** k odločbi št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014; glej še posebej točki 5 in 8. Glej tudi stališče, ki ga **Jan Zobec** utemeljuje v komentarju k 57. členu Ustave v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 1, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 491–492: "Iz ustavne dolžnosti učencev, da obiskujejo javno veljavni izobraževalni program, logično izhaja, da se morajo vsi taki programi enako financirati. Iz svobode izobraževanja po naravi stvari izhaja posameznikova svoboda, da izbere šolo – zasebno ali javno –, v kateri se bo izobraževal."

[\[5\]](#) Člen 14 ZOsn.

[\[6\]](#) Člen 15 ZOsn.

[\[7\]](#) Glej 17. člen ZOsn.

[\[8\]](#) Člen 23 ZOsn.

[\[9\]](#) Člen 24 ZOsn.

[\[10\]](#) Glej drugi odstavek 15. člena Ustave.

[\[11\]](#) Glej **E. Kerševan**, Komentar k 15. členu Ustave, v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 1, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 125: "Navedeno pomeni, da veljava človekove pravice ali temeljne svoboščine ni odvisna od odločitve zakonodajalca, temveč mu je prepuščena le možnost določiti način njenega uresničevanja."

[12] **L. Pitamic**, Pravo in revolucija (M. Pavčnik (ur.), Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2019, str. 31–32). Glej tudi tehtno spremno besedo **A. Novaka**, Idejne spodbude Pitamičevega otvoritvenega predavanja "Pravo in revolucija", str. 47–97. Prim. tudi **M. Pavčnik**, Razlagalnost ustave in zakonov, Pravniki, let. 70, št. 11/12 (2015), str. 763–769. Ponatis v: M. Pavčnik, Iskanje opornih mest, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2017, str. 67–76.

[13] Glej 1. točko izreka in 38. točko obrazložitve.

[14] Izjeme se nanašajo zlasti na pravne praznine in na tako imenovano nadaljnje razvijanje prava. O tem glej na primer **M. Pavčnik**, Argumentacija v pravu, 3. izdaja, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 123 in nasl. Glej tudi literaturo, ki je navedena v 1. in 3. opombi na str. 123 in 124. V novejši literaturi glej na primer še **F. Reimer**, Juristische Methodenlehre, Nomos, Baden-Baden 2016, str. 247 in nasl., in **E. A. Kramer**, Juristische Methodenlehre, 6. izdaja, Beck, Manz, Stämpfli Verlag, München, Dunaj, Bern 2019, str. 84 in nasl., str. 152 in nasl.

[15] Glej M. Cerar, G. Perenič (ur.), Nastajanje slovenske ustave, II. zvezek, Državni zbor, Ljubljana 2001, str. 647 in nasl. Glej tudi Predlog Ustave Republike Slovenije, Poročevalec Državnega zbora, št. 30/1991, str. 14.

[16] **A. de Saint-Exupéry**, Mali princ (prevedel I. Minatti), Mladinska knjiga, Ljubljana 2009, str. 7.

⇒

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

**Vrsta akta:**

zakon

**Vlagatelj:**

Peter Gregorčič, Ljubljana in drugi

**Datum vloge:**

17. 6. 2016

**Datum odločitve:**

12. 3. 2020

**Vrsta odločitve:**

odločba

**Vrsta rešitve:**

ugotovitev – ni v neskladju z Ustavo/zakonom  
zavrnitev  
zavrženje

**Objava:**

Uradni list RS

**Dokument:**

US32371