

**Opravična št.:**

U-I-269/12

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2014:U.I.269.12

**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. in 20/11) (ZOFVI), 1. st. 2. odst. 86. 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. in 20/11) je v delu, ki se nanaša na javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, v neskladju z Ustavo.

Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

**Evidenčni stavek:**

Drugi odstavek 57. člena Ustave učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja na javni ali na zasebni šoli.

Zakonodajna ureditev in podatki v spisu ne podpirajo trditve zakonodajalca, da javno veljavni programi osnovnošolskega izobraževanja, ki jih kot javno službo izvajajo zasebne šole brez koncesije, vključujejo vsebine, ki jih programi javnih šol ne vključujejo ali jih ne smejo vključevati. Ker zakonodajalec ni izkazal, da je poseg v pravico do brezplačnega obveznega šolanja utemeljen z ustavno dopustnim ciljem, je Ustavno sodišče ugotovilo, da je prvi stavek drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja v delu, ki se nanaša na obvezne javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, v neskladju z Ustavo, in zakonodajalcu naložilo, da mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

**Geslo:**

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

1.5.51.1.16 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Poziv normodajalcu, da predpis uskladi z Ustavo/zakonom.

5.4.2 - Temeljne pravice - Ekonomske, socialne in kulturne pravice - Pravica do izobraževanja (57).

3.16 - Splošna načela - Sorazmernost.

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 57.1, 57.2, Ustava [URS]

Člen 48, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

### Opomba:

⌘ K obravnavani zadevi sta bili s sklepom Ustavnega sodišča pridruženi zadevi št. U-I-273/12, in št. U-I-307/12 z dne 11. 4. 2013 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

### Dokument v PDF obliki:

-  [U-I-269-12.pdf](#)
-  [U-I-269-12 - Pritrdilno LM Zobec.pdf](#)
-  [U-I-269-12 - Odklonilno LM dr. Jadek Pensa.pdf](#)
-  [U-I-269-12\\_Odklonilno LM dr. Korpič-Horvat.pdf](#)

### Polno besedilo:

U-I-269/12-24

4. 12. 2014

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobude Antona in Bernarde Kokalj, Vodice, Petra in Nike Gregorčič, Ljubljana, ter Zavoda svetega Stanislava, Ljubljana, ki ga zastopa Radovan Cerjak, odvetnik v Ljubljani, na seji 4. decembra 2014

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. in 20/11) je v delu, ki se nanaša na javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, v neskladju z Ustavo.**

**2. Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**

### OBRAZLOŽITEV

#### A.

1. Prvi in drugi pobudniki so starši mladoletnih šoloobveznih otrok, ki jim morajo za obiskovanje javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja na zasebni Osnovni šoli Alojzija Šuštarja, katere ustanovitelj je tretji pobudnik, doplačevati šolnino. Zato pobudniki izpodbijajo prvi stavek drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju ZOFVI), ki zasebnim šolam, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe, za izvedbo programa zagotavlja 85 odstotkov sredstev, ki jih država zagotavlja za izvajanje programa javne šole. Pobudniki ne izpodbijajo drugega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI, po katerem zasebnim šolam ne pripadajo sredstva za naložbe, investicijsko vzdrževanje in opremo.

2. Prvi in drugi pobudniki zatrjujejo kršitev 1., 2., 14., 15., 35., 22., 41., 54. in 57. člena Ustave.

Navajajo, da morajo od 1. 9. 2012 za izvajanje javno veljavnega dela programa šoli plačevati mesečno šolnino, čeprav drugi odstavek 57. člena Ustave določa, da se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev. Konkretno naj bi v letu 2011 tretji pobudnik za izvajanje javno veljavnega dela programa prejel 109.014,17 EUR manj sredstev, v prvi polovici leta 2012 pa 65.008,67 EUR manj sredstev, kot bi jih prejela primerljiva javna osnovna šola. Menijo, da je položaj šoloobveznih učencev v zasebnih šolah v bistvenem primerljiv s položajem šoloobveznih učencev v javnih šolah, zato naj bi neenako zagotavljanje javnih sredstev kršilo enakost pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave in enako varstvo pravic iz 22. člena Ustave, saj za nižje financiranje ni razumnega in stvarnega razloga. Poudarjajo, da je sporno le financiranje javno veljavnega dela programa, ne pa financiranje dodatnih učnih in drugih vsebin, ki jih starši plačujejo posebej kot prispevek za nadstandardni program. Zaradi izpodbijane določbe, ki je z uveljavitvijo ZOFVI leta 1996 zasebnim šolam omejila financiranje, so zasebne šole, ki so bile ustanovljene pred letom 1996, financirane 100-odstotno, zasebne šole, ustanovljene po letu 1996, pa zgolj 85-odstotno. Prvi in drugi pobudniki se sklicujejo na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192), kjer je Ustavno sodišče presojalo stroške delovanja zasebnih šol (sem naj bi spadali stroški izvajanja programa, stroški investicij in opreme ter stroški investicijskega vzdrževanja) ter presodilo, da je odločitev države, da v celoti financira le javne šole, v polju proste presoje zakonodajalca in zato ni v nasprotju z Ustavo. Ko gre za osnovnošolsko izobraževanje, se s tem stališčem ne strinjajo, saj naj bi posegalo v svobodo izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave. Ustava naj bi omejevala svobodo osnovnošolskega izobraževanja, saj je po drugem odstavku 57. člena Ustave to obvezno, kar zavezuje državo, da ga financira iz javnih sredstev. Enako zahteva tudi 26. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 1-7). Primerjava z evropskimi državami naj bi kazala, da je zasebno šolstvo v Republiki Sloveniji zelo slabo razvito. Staršem naj bi izpodbijana določba kršila tudi pravico iz tretjega odstavka 41. člena Ustave, da v skladu s svojim prepričanjem zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo, ter pravico, da izobražujejo in vzgajajo svoje otroke iz prvega odstavka 54. člena Ustave. Ustavnemu sodišču predlagajo, naj drugi odstavek 86. člena ZOFVI razveljavi in zakonodajalcu naloži, naj izenači financiranje programov javnih in zasebnih šol.

3. Tretji pobudnik zatrjuje kršitev drugega odstavka 57. člena Ustave, ker naj bi bilo 85-odstotno financiranje zasebnih šol v primerjavi s 100-odstotnim financiranjem javnih šol v nasprotju z ustavno določbo o obveznem osnovnošolskem izobraževanju, ki naj bi se moralo v celoti financirati iz javnih sredstev. Tretji pobudnik meni, da je del javne šolske mreže v Republiki Sloveniji, saj je bil na podlagi odločbe Ministrstva za šolstvo vpisan v razvid osnovnih šol v Republiki Sloveniji, njegovo spričevalo pa je javno priznana uradna listina, ki potrjuje končano osnovnošolsko izobraževanje. Zato bi mu morala država zagotavljati enake finančne pogoje, kot jih zagotavlja javnim šolam.

4. Vlada se strinja s pobudo predlagateljev in meni, da je izpodbijana določba v nasprotju z Ustavo. Sklicuje se na podatke Eurostata, ki kažejo, da je delež zasebnega šolstva v Republiki Sloveniji v primerjavi z drugimi članicami EU minimalen, zato meni, da obstoječa zakonska ureditev, ki jo izpodbijajo pobudniki, *de facto* ne omogoča zasebnega šolstva pri nas. Vlada meni, da načelo enakosti ob doslednem spoštovanju načela socialne države zagotavlja enako javno financiranje enakih položajev, torej javnih in vseh vrst zasebnih šol, ki imajo javno veljaven program. Izpodbijani zakonski ukrep naj ne bi bil primeren za zagotavljanje izobraževalne funkcije

države. Tako javne kot zasebne šole namreč izvajajo javno veljavni program in tako izvršujejo izobraževalno funkcijo obveznega osnovnega šolanja, zato omejevanje financiranja zasebnega šolstva služi protiuustavnemu zagotavljanju monopola javnega šolstva, kar potrjujejo tudi statistični podatki. Prav tako naj izpodbijani zakonski ukrep ne bi bil nujen, saj namen javnega financiranja ni v zagotavljanju obstoja javne šole, ampak v zagotavljanju brezplačnega dostopa do izobraževanja in svobodne izbire izobraževanja. Končno naj izpodbijani ukrep tudi ne bi bil sorazmeren, saj korist otrok, ki so vpisani v javne šole, zaradi omejenega financiranja zasebnih šol ni primerljiva s koristmi, ki so bile omejene ali odvzete otrokom v zasebnih šolah.

5. Državni zbor meni, da spada financiranje javnega in zasebnega šolstva v polje presoje zakonodajalca, zato po Ustavi ni treba, da je enako. Državni zbor in Vlada sta v času sprejemanja izpodbijane določbe ocenila, da bo 85-odstotno sofinanciranje zasebnim šolam omogočalo njihov dejanski obstoj in da bosta to višino financiranja država oziroma lokalna skupnost še zmogli. V primerjavi z drugimi državami naj bi bil delež sofinanciranja sorazmerno ugoden. V sodbi v zadevi *Belgian linguistics* naj bi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) sprejelo stališče, da država ni dolžna niti ustanovljati niti financirati zasebnih šol. Po stališču Evropske komisije za človekove pravice naj bi zahteva po finančni podpori pomenila zahtevati od države, naj poskrbi za podporo posebni izobraževalni ustanovi, ki služi partikularnim religioznim ali filozofskim verovanjem oziroma prepričanjem, nobena država pa take dolžnosti nima. Drugi odstavek 57. člena Ustave naj ne bi zapovedoval financiranja (vseh oblik) osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev v celoti, kot naj tudi ne bi prepovedoval njegovega financiranja iz drugih virov. Zahtevana univerzalnost dostopa do osnovnošolskega izobraževanja ne pomeni, da morajo biti vse oblike osnovnošolskega izobraževanja brezplačne. Podlaga za različno financiranje javnih in zasebnih šol naj ne bi temeljila na tem, kdo je ustanovitelj šole, temveč na stvarnih razlogih, kot je razlika v izobraževalnih programih med javnimi in zasebnimi šolami, ter posledično na razliki v predmetniku, učnem načrtu, načinu dela, uporabi strokovnih pripomočkov, področjih pridobljenega znanja ipd. Zakonodajalcu se zdi bistveno, da lahko izobraževalni programi zasebne šole, ki postanejo javno veljavni, vključujejo tudi vsebine, ki jih programi javnih šol ne vključujejo ali jih celo ne smejo vključevati (npr. verskih vsebin zaradi načela ločitve države in verskih skupnosti), kar je tudi razumen razlog za različno financiranje javnih in zasebnih šol. Opisano razlikovanje služi uresničitvi ustavno zagotovljene pravice do svobode izobraževanja, ne da bi se državi nalagala v izpolnitev obveznost, ki je po Ustavi nima, to je v celoti financirati zasebne šole, ki s svojim izobraževalnim programom zasledujejo partikularne interese. Zasebne šole naj bi bile pri določanju cene izobraževalnega programa in prispevkov staršev k šolanju njihovih otrok samostojne in neodvisne, zato izpodbijana določba staršev ne omejuje v pravici do vzdrževanja, izobraževanja in vzgajanja svojih otrok (prvi odstavek 54. člena Ustave), ne v pravici, da v skladu s svojim prepričanjem zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo (tretji odstavek 41. člena Ustave), ter tudi ne v pravici do izbire osnovnošolskega izobraževanja svojih otrok v javni ali zasebni šoli ali kot izobraževanje na domu (5. člen Zakona o osnovni šoli, Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11 in 63/13 – v nadaljevanju ZOsn). Razlikovanje med financiranjem šol, ki so bile ustanovljene pred letom 1996 in po njem, temelji na 155. členu Ustave, po katerem zakonodajalec ne sme posegati v pridobljene pravice.

**B.**

6. Ustavno sodišče je zadeve št. U-I-269/12 (Anton in Bernarda Kokalj), št. U-I-307/12 (Nika in Peter Gregorčič) in št. U-I-273/12 (Zavod svetega Stanislava) združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

7. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUstS) nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

### **Presoja javnega financiranja izobraževanja z vidika prvega odstavka 57. člena Ustave**

8. Ustava pravico do izobrazbe in šolanja določa v 57. členu. Izobraževanje je svobodno (prvi odstavek 57. člena Ustave), država pa ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo (tretji odstavek 57. člena Ustave). Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-68/98 (14. točka obrazložitve) presodilo, da to za državo pomeni predvsem dolžnost, da posamezniku omogoči nediskriminatoren pristop do obstoječih tipov in stopenj izobrazbe ter mu ponudi neki minimalen standard kakovosti te izobrazbe. Ustavno sodišče je tudi že presodilo, da odločitev države, da ne dovoli zasebnih šol (temveč samo javne), v praksi zaradi izredne rigidnostne težnje javnih šol načeloma ni več v sorazmerju s pojmovanjem demokratične družbe. V okviru zasebnega šolstva pravica do svobodnega izobraževanja državo predvsem obvezuje, da ustvari potreben pravni okvir za ustanovitev in delovanje zasebnih šol in da prizna javno veljavnost izobrazbe, pridobljene v zasebnih šolah (21. točka obrazložitve odločbe št. U-I-68/98).

9. V skladu z 2. členom Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) nikomur ne sme biti odvzeta pravica do izobraževanja. ESČP je pravico do izobraževanja opredelilo v sodbi v zadevi *Belgium linguistics* kot pravico do dostopa do izobraževalnih institucij, ki obstajajo v danem trenutku, in pravico do uradnega priznanja zaključenega izobraževanja, pod pogoji, ki veljajo v posamezni državi.[1] Vendar je na podlagi negativne formulacije pravice do izobraževanja presodilo, da ta držav pogodbenic ne zavezuje tudi k ustanavljanju ali sofinanciranju kakršnega koli izobraževanja na kateri koli stopnji.

10. Da je raven javnega financiranja izobraževalnih institucij v polju proste presoje zakonodajalcev posameznih držav članic, izhaja tudi iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 326, 26. 10. 2012 – v nadaljevanju PDEU). V skladu s točko e) 6. člena PDEU spada področje izobraževanja v dopolnjujoče pristojnosti Evropske unije (v nadaljevanju EU), kjer so dopuščeni le spodbujevalni ukrepi EU, ki ne nadomestijo ukrepov držav članic, temveč jih le dopolnjujejo, izrecno pa je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic (prva alineja četrtega odstavka 165. člena PDEU).[2]

11. Iz Ustave izhaja, da je pravica do svobodnega izobraževanja človekova pravica negativnega statusa (t. i. temeljna svoboščina), ki ne vključuje tudi pravice od brezplačnega izobraževanja. Izven okvira obveznega osnovnošolskega izobraževanja, ki ga Ustava posebej ureja v drugem odstavku 57. člena in ki bo presojano v nadaljevanju, iz pravice do svobodnega izobraževanja torej ne izhajajo nikakršne finančne obveznosti države do javnih ali do zasebnih izobraževalnih institucij, temveč je raven javnega financiranja v celoti v polju proste presoje zakonodajalca, kar poudarja tudi Državni zbor.

12. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-68/98 z vidika zasebnega šolstva kot celote, ki se ne

omejuje le na zasebne osnovne šole, zato že presodilo, da ni utemeljen pomislek, da so starši otrok, ki pošljejo otroke v zasebne šole in morajo plačevati šolnino, v neenakopravnem položaju v primerjavi s tistimi, katerih otroci obiskujejo javne šole. Zakonodajalčeva odločitev, da država financira le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, je v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo. Ustavno sodišče se je pri tem sklicevalo na judikaturu ESČP, da država na svoje stroške ni dolžna zagotoviti šol, ki so (oziroma šol, katerih učne vsebine so) v skladu z določenim verskim (ali filozofskim) prepričanjem staršev.

13. Z vidika pravice do svobodnega izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave je zatrjevana protiustavnost izpodbijane ureditve financiranja izobraževanja torej neutemeljena.

### **Presoja javnega financiranja obveznega osnovnošolskega izobraževanja z vidika drugega odstavka 57. člena Ustave**

#### *Obvezno osnovnošolsko izobraževanje*

14. Starši, skrbniki in druge osebe, pri katerih je otrok v oskrbi (v nadaljevanju starši), morajo zagotoviti, da njihov otrok izpolni osnovnošolsko obveznost (4. člen ZOsn). Otrok, ki z vstopom v prvi razred osnovne šole pridobi status učenca, izpolni osnovnošolsko obveznost po devetih letih izobraževanja (četrti odstavek 3. člena ZOsn). Hkrati imajo starši pravico izbrati osnovnošolsko izobraževanje svojih otrok v javni ali zasebni šoli ali kot izobraževanje na domu (5. člen ZOsn). Zato učenci obvezno osnovnošolsko znanje lahko pridobijo z obiskovanjem javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja (tretji odstavek 9. člena ZOFVI), v primeru izobraževanja na domu pa tudi z uspešno opravljenim preverjanjem znanja po tem programu pred izpitno komisijo (90. člen ZOsn).[3]

15. Osnovne šole lahko začnejo izvajati javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja po vpisu v razvid osnovnih šol ministrstva za šolstvo (prvi odstavek 34. člena ZOFVI).<sup>[4]</sup> Za to morajo izpolnjevati predpisane pogoje za prostor in opremo, zagotoviti strokovne delavce s predpisano izobrazbo in imeti javno veljaven program (34. člen ZOFVI). Javno veljavni program osnovnošolskega izobraževanja – ki je v skladu s prvim odstavkom 10. člena ZOFVI opredeljen kot javna služba – v javnih osnovnih šolah določa Odredba o vzgojno-izobraževalnem programu osnovna šola (Uradni list RS, št. 16/99, 12/11, 101/11, 24/12, 17/13 in 14/14), v zasebnih osnovnih šolah pa ga potrdi Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje, ko ugotovi, da je v skladu s cilji sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji in da zagotavlja enakovreden izobrazbeni standard (drugi odstavek 17. člena ZOFVI).<sup>[5]</sup> Izvajalci javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja se delijo na javne osnovne šole, na zasebne osnovne šole s koncesijo (drugi odstavek 10. člena ZOFVI) in na zasebne šole, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja brez koncesije (prvi odstavek 86. člena ZOFVI).

16. Poleg tega lahko osnovnošolsko izobraževanje opravljajo tudi šole za tujce. Zanje se določbe ZOFVI ne uporabljajo, razen določb o sprejemanju javno veljavnih programov (šesti odstavek 1. člena ZOFVI). Šole za tujce niso vpisane v razvid osnovnih šol ministrstva za šolstvo, njihovi programi osnovnošolskega izobraževanja pa niso javno veljavni, saj vzgojno-izobraževalno delo v teh šolah ne poteka v slovenskem jeziku (prvi odstavek 3. člena ZOFVI).<sup>[6]</sup> Zato so učenci teh šol glede izpolnjevanja osnovnošolske obveznosti v enakem položaju kot učenci, ki se šolajo na domu.

17. Statistični podatki kažejo izrazito prevlado javnih osnovnih šol, kar poudarjajo tudi pobudniki in Vlada. Iz podatkov Eurostata izhaja, da je v Republiki Sloveniji v letu 2011 98,4 odstotka vseh učencev osnovnih in srednjih šol obiskovalo javne šole (evropsko povprečje je 82 odstotkov), 0,9 odstotka je obiskovalo državno sofinancirane zasebne šole (EU povprečje je 10,2 odstotka), 0,7 odstotka pa je obiskovalo neodvisne zasebne šole (EU povprečje je 2,9 odstotka).[7] Razvid osnovnih šol kaže, da sta poleg tretjega pobudnika vanj vpisana še dva zasebna izvajalca oziroma 0,7 odstotka od vseh 458 izvajalcev.[8]

#### *Javno financiranje javno veljavnih programov obveznega osnovnošolskega izobraževanja*

18. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999 (Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 265, 7. točka obrazložitve) presodilo, da financiranje osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev predvsem pomeni, da mora financiranje zagotavljati organizacijo ustrezne mreže osnovnih šol in delovanje osnovnošolskega izobraževanja. Organizacija ustrezne mreže osnovnih šol se zagotavlja iz sredstev lokalnih skupnosti, s katerimi se krijejo stroški za uporabo prostora in opreme, za investicijsko vzdrževanje nepremičnin in opreme ter za investicije (82. člen ZOFVI). Ker pobudniki ne izpodbijajo ureditve, po kateri zasebnim šolam ne pripadajo sredstva za naložbe, investicijsko vzdrževanje in opremo, javno financiranje iz sredstev lokalnih skupnosti ni predmet te pobude. V tej pobudi je sporen le obseg državnih sredstev za financiranje delovanja osnovnošolskega izobraževanja, to je za izvedbo javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja preko zagotavljanja plač in drugih osebnih prejemkov ter za kritje materialnih stroškov in dejavnosti in nalog, ki so potrebne za opravljanje izobraževalne dejavnosti (81. člen ZOFVI).[9]

19. Obseg državnega financiranja izvajanja javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja je za posamezne izvajalce teh programov različen. Zasebne šole, ki jim je bila dodeljena koncesija pred uveljavitvijo ZOFVI, se financirajo v enakem obsegu kot javne šole v skladu s koncesijsko pogodbo (77. člen v zvezi s 85. členom in drugim odstavkom 138. člena ZOFVI). Na področju osnovnošolskega izobraževanja se koncesije po uveljavitvi ZOFVI leta 1996 niso podeljevale, zato je poln obseg državnega financiranja ohranila le Waldorfska osnovna šola Ljubljana, ki ji je bila koncesija podeljena že leta 1991.[10] Zasebnim šolam, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja brez koncesije, se iz sredstev državnega proračuna za izvedbo programa zagotavlja 85 odstotkov sredstev, ki jih država zagotavlja za izvajanje programa javne šole (prvi stavek drugega odstavka 86. člena ZOFVI). Zasebne šole, ki ne izvajajo javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja (glej šole za tujce v 16. točki obrazložitve), se iz javnih sredstev ne financirajo.

#### *Vsebina človekove pravice iz drugega odstavka 57. člena Ustave*

20. 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.[11] Ker koristi od obvezne osnovne izobrazbe nimajo le učenci sami, temveč posameznikova osnovna izobrazba hkrati služi javni koristi,[12] je Ustava predvidela tudi njeno javno financiranje. 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. V modernih

demokratičnih družbah se 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.

21. Ustavno sodišče mora zato presoditi, ali je bilo učencem pobudnikov poseženo v pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja.

22. Človekove pravice je mogoče omejiti le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, in zaradi varstva človekovih pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Po ustaljeni ustavnosodni presoji je mogoče omejiti človekovo pravico ali temeljno svobščino, če zakonodajalec sledi ustavno dopustnemu cilju in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (t. i. splošno načelo sorazmernosti).

*Obstoj ustavno dopustnega cilja za omejevanje človekove pravice iz drugega odstavka 57. člena Ustave*

23. Izpodbijana ureditev učencem zagotavlja brezplačno obiskovanje obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja le na javnih šolah in na zasebnih šolah s koncesijo, ne pa tudi na zasebnih šolah, ki javno službo opravljajo brez koncesije. Zato izpodbijana zakonska določba omejuje pravico učencev iz drugega odstavka 57. člena Ustave, kar od Ustavnega sodišča zahteva nadaljnjo presojo, ali je imel zakonodajalec za njeno omejevanje ustavno dopusten cilj.

24. Iz zakonodajnega gradiva in odgovora Državnega zbora izhaja, da različen obseg državnega financiranja javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja narekujejo stvarni razlogi, in sicer razlika v izobraževalnih programih med javnimi in zasebnimi šolami. Državnemu zboru se zdi bistveno, da lahko izobraževalni programi zasebne šole, ki postanejo javno veljavni, vključujejo tudi vsebine, ki jih programi javnih šol ne vključujejo ali jih celo ne smejo vključevati (npr. financiranje konfesionalne dejavnosti).

25. Zakonodajna ureditev in podatki v spisu ne dajejo podlage za tak zaključek. Vsebina obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ki se financira iz javnih sredstev, je namreč enotno določena za vse izvajalce osnovnošolskega izobraževanja. To izhaja iz zasledovanja enakih ciljev vzgoje in izobraževanja (2. člen ZOFVI), enakovrednega izobrazbenega standarda (17. člen ZOFVI), enakih pogojev za strokovne delavce, prostor in opremo (33. in 104. člen ZOFVI), enako uporabo učbenikov za z zakonom določene obvezne predmete (21. člen ZOFVI) in enako omejitev plač (89. člen ZOFVI).<sup>[13]</sup> Vsebinske razlike v načelih, po katerih delujejo zasebne oziroma javne šole kot institucije, se pokažejo šele v razširjenih izobraževalnih programih, ki se ne financirajo iz javnih sredstev in zato niso predmet te pobude. Pravica 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 (14. točka obrazložitve odločbe št. U-I-68/98). Drugi odstavek 57. člena Ustave torej zahteva, naj se javno financira obvezen minimum osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini, kar pa ne



zajema financiranja dodatnih vsebin, ki so odvisne od vrednostnih usmeritev posameznih izvajalcev osnovnošolskega izobraževanja.

26. Navedeno izhaja tudi iz uvodnih ugotovitvenih določb Pogodbe o sofinanciranju, v skladu s katerimi se dejavnost izvajanja javno veljavnega izobraževalnega programa osnovne šole (javne službe) sofinancira iz državnega proračuna (2. člen), kar ne obsega financiranja konfesionalne dejavnosti (3., 5. in 6. člen Pogodbe). Tudi iz priloženega Programa devetletne katoliške osnovne šole v Zavodu sv. Stanislava izhaja, da verouk (kateheza) ne sodi v sklop obveznega programa, temveč v sklop razširjenega programa, ki ni predmet pogodbe o sofinanciranju (2.1 točka Posebnega dela Programa).

27. Drugih ustavno dopustnih razlogov za manj kot polno državno financiranje javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja, ki jih izvajajo zasebne šole brez koncesije, zakonodajalec ni navedel.

28. Za presojo Ustavnega sodišča tudi ne more biti upoštevno sklicevanje Državnega zbora na komentar<sup>[14]</sup> Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 326, 26. 10. 2012 – v nadaljevanju Listina), po katerem državam članicam ni treba zagotoviti, da so brezplačne vse oblike obveznega šolanja. Pravica imeti možnost brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja iz drugega odstavka 14. člena Listine se namreč glede na 53. člen Listine ne sme razlagati kot omejevanje ali zoževanje ustavne pravice do brezplačnega obveznega izobraževanja, katere vsebina je bila opredeljena v 20. točki obrazložitve te odločbe.

29. Ker zakonodajalec ni izkazal, da je poseg v pravico do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja utemeljen z ustavno dopustnim ciljem, ni izpolnjen že prvi pogoj, ki ga za omejevanje človekovih pravic zahteva Ustava. Tako se poseg izkaže za ustavno nedopusten že na podlagi presoje po t. i. testu legitimnosti (tretji odstavek 15. člena Ustave), zato Ustavnemu sodišču ni bilo treba presojati, ali je poseg nujen, primeren in sorazmeren v ožjem smislu (2. člen Ustave). Glede na to je prvi stavek drugega odstavka 86. člena ZOFVI v delu, ki se nanaša na obvezne javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, v neskladju z drugim odstavkom 57. člena Ustave (1. točka izreka). Ker je Ustavno sodišče izpodbijano določbo razveljavilo že iz navedenih razlogov, ni presojalo drugih zatrjevanih protiustavnosti.

30. Ker bi z razveljavitvijo izpodbijane zakonske določbe, ki daje pravno podlago za 85-odstotno javno financiranje javno veljavnih izobraževalnih programov, prišlo do še večjega posega v ustavno pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, se je Ustavno sodišče odločilo za izdajo ugotovitvene odločbe. Zakonodajalec mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka).

### C.

31. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki 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. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovale sodnice Jadek Pensa,

Korpič – Horvat, Pogačar in Sovdat. Pritrdilno ločeno mnenje je dal sodnik Zobec. Odklonilni ločeni mnenji sta dali sodnici Korpič – Horvat in Jadek Pensa.

mag. Miroslav Mozetič  
Predsednik

---

[1] Sodba ESČP v zadevi, "ki se nanaša na določene zakonske vidike uporabe jezikov pri izobraževanju v Belgiji" proti Belgiji z dne 23. 7. 1968.

[2] O tem glej V. Trstenjak in M. Brkan, Pravo EU, Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU, GV Založba, Ljubljana 2012, str. 215.

[3] Če izobraževanje na domu ni uspešno, se pod zakonskimi pogoji izobraževanje nadaljuje na osnovni šoli (osmi odstavek 90. člena ZOsn).

[4] Razvid osnovnih šol z javno veljavnimi programi osnovnošolskega izobraževanja je dostopen na [http://www.mizs.gov.si/si/storitve/izobrazevanje/vpis\\_v\\_razvid\\_izvajalcev\\_javno\\_veljavnih\\_programov\\_na\\_podrocju\\_vzgoje\\_in\\_izobrazevanja/](http://www.mizs.gov.si/si/storitve/izobrazevanje/vpis_v_razvid_izvajalcev_javno_veljavnih_programov_na_podrocju_vzgoje_in_izobrazevanja/) (4. 12. 2014).

[5] Določene posebnosti veljajo za izobraževalni program, ki ga izvaja zasebna šola po posebnih pedagoških načelih (Steiner, Decroly, Montessori in podobno). Ta mora za pridobitev javne veljavnosti zagotavljati minimalna znanja, ki omogočajo uspešno zaključiti izobraževanje, vendar mora uspešen zaključek izobraževanja priznati tudi ustrezno mednarodno združenje teh šol (tretji odstavek 17. člena ZOFVI). Vsako uvedbo novega takega izobraževalnega programa pristojni javni zavod spremlja ves čas šolanja prve generacije (četrti odstavek 17. člena ZOFVI).

[6] Izjeme veljajo za območja narodnih manjšin (drugi in tretji odstavek 3. člena ZOFVI). Podrobneje o osnovnih šolah brez javno veljavnih programov glej M. Šimenc in drugi, Zasebne šole in vrtci, v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji, Ministrstvo za šolstvo in šport 2011, str. 436.

[7] Statističnih podatkov iz Eurostata le za osnovne šole ni na voljo. Šole so opredeljene kot državno sofinancirane, če dobijo več kot 50 odstotkov javnih sredstev. Evropska komisija, Key Data on Education in Europe, 2012, dosegljivo na [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/978-92-9201-242-7/EN/978-92-9201-242-7-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/978-92-9201-242-7/EN/978-92-9201-242-7-EN.PDF), str. 33.

[8] To sta Waldorfska osnovna šola in Montessorijev inštitut, Zavod za pomoč staršem pri razvoju otrok. Glej M. Šimenc in drugi, nav. delo, str. 440.

[9] Podrobneje se v skladu z 81. členom ZOFVI zagotavljajo:

- plače s prispevki in davki ter drugi osebni prejemki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest v skladu z zakonom, normativi in standardi, metodologijo za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja ter s kolektivno pogodbo ter plače s prispevki in davki in drugi osebni prejemki za pripravnike za izvedbo obveznega programa, dopolnilnega pouka, dodatnega pouka, pol ure drugih oblik individualne in skupinske pomoči na oddelek, dveh ur interesnih dejavnosti na oddelek, programa šole v naravi, podaljšanega bivanja od prvega do petega razreda ter sredstva za izvedbo jutranjega varstva učencev prvega razreda (prva alineja prvega odstavka 81. člena ZOFVI);

- sredstva za kritje materialnih stroškov v skladu s standardi in normativi za izvedbo osnovnošolskega izobraževanja, in sicer nadomestila stroškov delavcem v skladu s kolektivno pogodbo, nabavo učil in učnih pripomočkov, opredeljenih kot drobni inventar, potrošni material za pripravo in izvedbo pouka, stroški obveznih ekskurzij, oskrba otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami v skladu z odločbo o usmeritvi, prevozi učencev s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih in prevozi predšolskih otrok (četrti odstavek 81. člena ZOFVI);

- sredstva za dejavnosti in naloge, ki so potrebne za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja in ki so naštet v ZOFVI. Med temi se na osnovnošolsko izobraževanje nanašajo zlasti sredstva za

pripravo in za subvencioniranje cene učbenikov in učil, sredstva za subvencioniranje učbenikov z nizko nakladdo, sredstva za preverjanje znanja učencev ob koncu posameznih obdobj v osnovni šoli, sredstva za tekmovanja učencev in za posebne oblike dela z nadarjenimi, sredstva za obšolske dejavnosti učencev, sredstva za subvencioniranje prehrane za učence, sredstva za učenje slovenščine za tujce, vključene v redno osnovnošolsko izobraževanje, sredstva za poučevanje maternega jezika za tujce, vključene v redno osnovnošolsko izobraževanje, sredstva za prevoze učencev osnovne šole in sredstva za varstvo vozačev, katerih pot v šolo je ogrožena zaradi velikih zveri (sedmi odstavek 81. člena ZOFVI);

- osnovnim šolam narodne skupnosti se iz državnega proračuna zagotavljajo tudi sredstva za investicije (peti odstavek 81. člena ZOFVI).

[10] Glej M. Šimenc in drugi, Zasebne šole in vrtci, Bela knjiga 2011, str. 436. Do uveljavitve Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06 - v nadaljevanju ZJZP) z dnem 7. 3. 2007 so se koncesije lahko podeljevale tudi za nedoločen čas (prvi odstavek 27. člena ZZ v zvezi s prvo alinejo 153. člena ZJZP).

[11] Tudi v skladu s prvim odstavkom 26. člena Splošne deklaracije človekovih pravic morata biti izobraževanje in šolanje vsaj na začetni stopnji brezplačni in obvezni.

[12] Javni interes za omejevanje posameznikove svobode na ravni osnovnošolskega izobraževanja je v slovenskem prostoru sicer uveljavljen neprekinjeno vse od razsvetljenstva. Leta 1774 je Marija Terezija uzakonila Splošno šolsko uredbo in uvedla splošno šolsko obveznost za otroke od 6. do 12. leta starosti. S prevodom leta 1777 je uredba postala prvi uradni šolski zakon na Slovenskem. Glej § 12 Allgemeine Schulordnung für die deutschen Normal-, Haupt- und Trivialschulen in sämtlichen Kayserl. Königl. Erbländern. Paragraf 13 Splošne šolske uredbe je takrat določal: "Kar si v resnici želimo, je, da se materinska skrb naše države za vzgojo in poučevanje mladine, ki ima tako velik pomen za splošno dobro, nikakor ne bi smela izjaloviti zaradi popustljivosti staršev ali skrbnikov." Za učence je bilo obvezno z javno veljavno listino dokazati, da obvladajo zahtevano snov, niso pa bili omejeni pri izbiri načina šolanja. Starši, ki so imeli interes in sredstva za zasebne učitelje, so namreč svoje otroke lahko šolali tudi izven uredbeno predvidenih oblik osnovnih šol (normalke, glavne šole in trivialke). Ureditev je bila strožja v času od konca druge svetovne vojne do osamosvojitve, ko pravica do svobode izobraževanja ni bila omejena le z zahtevo po pridobitvi minimalnega izobrazbenega standarda, temveč tudi z zahtevo po obiskovanju šol, katerih ustanoviteljica je bila država. Ustava Ljudske Republike Slovenije (Uradni list LRS, št. 4.A/47 - v nadaljevanju Ustava LRS) je sicer izrecno priznavala javni interes za obvezno osnovnošolsko izobraževanje. Da bi se dvignila splošna kultura ljudstva, je država zagotavljala, da so šole in druge prosvetne in kulturne ustanove dostopne vsem ljudskim slojem (prvi odstavek 37. člena Ustave LRS). Država svobodne izbire osnovnih šol ni dovoljevala, saj so bile vse šole državne, ustanavljanje zasebnih šol pa je lahko dovolil samo zakon, njihovo delo je bilo pod nadzorom države (tretji odstavek 37. člena Ustave LRS). V praksi je to pomenilo le dovoljenje za ustanavljanje verskih šol, saj so bile v skladu s 24. členom Ustave LRS verske šole, ki pripravljajo duhovniški naraščaj, svobodne, toda pod splošnim nadzorstvom države. Več o tem glej E. Protner: Splošnoizobraževalne zasebne šole na Slovenskem med preteklostjo in sedanjostjo, Sodobna pedagogika št. 5 (2010), str. 67. Glej tudi J. Ciperle, A. Vovko, Šolstvo na Slovenskem skozi stoletja, Slovenski šolski muzej, Ljubljana 1987, str. 39.

[13] Višina javnega financiranja iz državnega proračuna za izvajanje javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja se določa glede na kriterije iz 81. člena ZOFVI, ki jih podrobneje opredeljuje Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole (Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10 in 51/14). Iz Pogodbe št. 3311-11-041002 z dne 16. 12. 2011 o sofinanciranju programa Osnovne šole Alojzija Šuštarja v Zavodu sv. Stanislava, Ljubljana, za šolsko leto 2011/2012 s strani Ministrstva za šolstvo in šport (v nadaljevanju Pogodba o sofinanciranju), ki jo prilagajo pobudniki, na primer izhaja, da obseg državnih sredstev temelji na številu posameznih oddelkov, na tej podlagi pa se določi delež delovnih mest za učitelje razrednega in predmetnega pouka ter dopolnilnega in dodatnega pouka, drugega strokovnega delavca v 1. razredu, učitelja v oddelkih

podaljšane bivanja, strokovnega delavca v skupini jutranjega varstva in podobno.

[14] EU Network of independent experts on fundamental rights, Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, European Commission, junij 2006, str. 141 in nasl., dosegljivo na [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf) (4. 12. 2014).

U-I-269/12-25

24. 12. 2014

## **Pritrdilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca**

1. Čeprav v celoti soglašam z razlogi odločitve, želim s pritrdilnim ločenim mnenjem opozoriti na tiste vidike javnega financiranja izobraževanja, ki se mi zdijo ključni, hkrati pa želim odpraviti morebitne pomisleke, ki bi se lahko pojavili v zvezi s stališči, izraženimi v razlogih odločbe št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (*Uradni list RS*, št. 101/01, in *OdlUS X*, 192).

### *Odločba št. U-I-68/98*

2. Vsi trije odstavki 57. člena Ustave urejajo isto področje človekove aktivnosti – izobraževanje in šolanje ter vlogo države pri tem. Vendar odstavki niso enako strukturirani in tudi niso usmerjeni v isto raven predmeta urejanja. Medtem, ko sta prvi in tretji odstavek splošna in zajemata vse oblike in stopnje izobraževanja, je drugi odstavek specifičen in osredotočen – nanaša se samo na osnovnošolsko izobraževanje. Prvi odstavek pomeni svoboščino, ki se nanaša na celotno šolstvo, na vse oblike in stopnje izobraževanja. Po eni strani vključuje tudi svobodo ustanavljanja zasebnih šol, po drugi strani pa ne zajema tudi pravice do v celoti brezplačnega izobraževanja. Vendar, kot je Ustavno sodišče navedlo v odločbi št. U-I-68/98, "če naj bo ustavno zagotovljena pluraliteta nosilcev izobraževanja dejansko uresničena, je država dolžna ustvariti tudi finančne možnosti za to" (21. točka obrazložitve). Če je torej neločljiv del svobode izobraževanja tudi svoboda ustanavljanja zasebnih šol (osnovnih, srednjih, visokih šol, univerz, akademij, itd.), če je torej s prvim odstavkom 57. člena Ustave zagotovljen obstoj zasebnega šolstva kot ustavne institucije,[1] potem je logično to, kar je izreklo Ustavno sodišče v že omenjeni odločbi, namreč, da mora država zagotoviti tudi njegov dejanski obstoj, kar pomeni, da mora zagotoviti (so)financiranje (21. točka obrazložitve). Hkrati je dalo Ustavno sodišče še odgovor na vprašanje, kolikšen naj bo ustavno nujen (obvezen, zapovedan) prispevek države k obstoju zasebnega šolstva kot takega (se pravi izobraževalnih ustanov vseh vrst in stopenj). Reklo je naslednje: "Njen prispevek je sicer odvisen od tega, koliko zmore, vendar pa mora biti podpora taka, da omogoči dejanski obstoj zasebnega šolstva." (prav tam).

### *Razlikovanje*

3. Povedano velja seveda na splošni ravni, torej na ravni, ki jo ureja prvi odstavek 57. člena Ustave. To pa pomeni, da stališča o odvisnosti višine prispevka države k financiranju šolstva od njenih zmožnosti, ki se nanaša na to, splošno raven, in ki je bilo v takem kontekstu tudi izrečeno, ni mogoče presajati na primer osnovnošolskega izobraževanja na podlagi javno akreditiranih programov. Tu velja drugi odstavek, ki je specifičen in namenjen izključno osnovnošolskemu izobraževanju. Za razliko od prvega in tretjega odstavka 57. člena Ustave, ki sta splošna in ki se nanašata na celoten šolsko-izobraževalni podsistem, je ta, za odločitev v tej zadevi odločilen odstavek, ozko usmerjen na osnovnošolsko izobraževanje. V tej luči je treba zato razumeti v

prejšnjem odstavku citirane dele obrazložitve odločbe št. U-I-68/98, vključno z zadnjim stavkom 21. točke, ko je Ustavno sodišče sklenilo: "Zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, je v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo."

4. Zato soglašam s teorijo, ko pravi: "Stališču US [...], da je zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v polju presoje zakonodajalca in zato ni v nasprotju z Ustavo, ni moč pritrditi v primeru, ko gre za osnovnošolsko izobraževanje."<sup>[2]</sup> Komentator Ustave nato nadaljuje: "V tem primeru je treba ohraniti neokrnjeni obe ustavni pravici (glede katerih Ustava ne določa zakonskega pridržka), to je pravico do svobode izobraževanja iz 1. odstavka 57. člena in pravico vsake osnovne šole z zadostnim številom učencev, da se glede na obveznost osnovnošolskega izobraževanja financira iz javnih sredstev (2. odstavek 57. člena)." Avtor zato tudi logično sklene: "To pa pomeni, da mora država zagotoviti financiranje osnovnih šol [...] brez diskriminacije, t. j. po enakih merilih tako javnim kot zasebnim osnovnim šolam."<sup>[3]</sup> Sporočila 21. točke obrazložitve odločbe št. U-I-68/98, še posebej njenega zadnjega stavka, zato ni mogoče trgati iz splošnega, na celotno izobraževanje nanašajočega se konteksta, v katerem je bilo izrečeno, in ga presajati v nek drug, povsem specifičen, izključno na osnovnošolsko izobraževanje nanašajoči se kontekst.

#### *Pravica do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja*

5. Pravica do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja logično izhaja iz besedne razlage drugega odstavka 57. člena Ustave. Če namreč Ustava v drugem odstavku 57. člena določa, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in da se financira iz javnih sredstev, potem je jasno, da je predmet urejanja izobraževanje in ne tisti, ki izobraževanje izvaja. Ustava zapoveduje obveznost osnovnošolskega izobraževanja in ne obveznost takega izobraževanja samo v javnih šolah; in Ustava takoj nato, v istem stavku določa, da se to izobraževanje financira iz javnih sredstev. Ustavna dobrotja javnega financiranja gre uporabniku, neposrednemu uporabniku izobraževanja, se pravi, učencem (in njihovim staršem), ne pa izvajalcem, ki so lahko zasebnopravni ali javnopravni subjekti. Financira se torej izobraževanje kot tako in ne (neposredno) tisti, ki izobražuje. Izvajalec se tu financira le kot sredstvo, kot nosilec izobraževanja, torej posredno, in ne kot cilj. Smisel financiranja je izobraževanje, njegov cilj pa zagotovitev, da ima posameznik vsaj osnovnošolsko izobrazbo.

6. Ko je tako, ne sme biti pomembno, kdo je izvajalec izobraževanja. Edino, kar šteje, je izobraževanje na podlagi javno akreditiranih programov. Če bi ustavodajalec meril na kaj drugega, bi bila dikcija 57. člena Ustave drugačna. Glasila bi se npr., "osnovnošolsko izobraževanje v javnih šolah se financira iz javnih sredstev", ali pa bi bila uporabljena tehnika zakonskega pridržka: "Izobraževanje se financira iz javnih sredstev pod pogoji, ki jih določa zakon". Iz besedila drugega odstavka 57. člena zato ne izhaja, da bi bilo financiranje izvajanja osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev podvrženo kakršnimkoli omejitvam. Ustavna določba, da se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev, je nedeljiva in zato resnična, veljavna in učinkovita v celoti ter brezpogojno.

#### *Smisel brezplačnosti*

7. To je tudi razumljivo. Če je namreč osnovnošolsko izobraževanje ustavno zapovedano, je prav, da se financira iz javnih sredstev. Zato tudi prvi odstavek 26. člena Splošne deklaracije

človekovih pravic določa, da mora biti izobraževanje in šolanje vsaj na začetni stopnji brezplačno in obvezno.[4] Država bi bila dolžna v celoti financirati le javne šole, če bi Ustava posameznikovo svobodo izobraževanja omejevala tako, da bi določala, da je obvezno obiskovati ne samo javno veljavni izobraževalni program, temveč tudi zgolj javne osnovne šole. Tako ureditev je poznala Ustava LRS iz leta 1947 v tretjem odstavku 37. člena. Ko se je po osamosvojitvi nivo varstva posameznikove svobode razširil in je posameznike obvezoval le še k obiskovanju javno veljavnih izobraževalnih programov, ko je torej kot najvišja ustavna vrednota namesto razredne države in njene politične ideologije v ospredje stopil svoboden in odgovoren posameznik, se je po naravi stvari spremenil tudi obseg javnega financiranja. Ta sedaj ni več vezan na javnopravni ("državni") status izvajalcev osnovnošolskega izobraževanja, temveč le še na vsebinski program akreditiranih izobraževalnih programov.

8. Stališče, da bi bilo financiranje izvajanja osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev podvrženo kakršnimkoli omejitvam, zato ne bi bilo v skladu z duhom Ustave in s temeljnim konceptualnim izhodiščem na vladavini človekovih pravic utemeljene države ali, če uporabim izraz A. Terška, *temeljske demokracije*. Že omenjenega zaključnega stavka iz 21. točke obrazložitve odločbe št. U-I-68/98, da je "[z]akonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, [...] v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo", tako ni mogoče razumeti ločeno in iztrgano iz splošnega konteksta, v katerem je bil izrečen. Ta kontekst je prvi odstavek 57. člena Ustave, ki pokriva vse vrste izobraževanj. Ko gre za osnovnošolsko izobraževanje (to je kontekst drugega odstavka 57. člena Ustave), pa so dolžnosti države specifične. Država tu ni le zavezana spoštovati svobodo izobraževanja in ustvarjati možnosti za pridobitev ustrezne izobrazbe svojih državljanov. Pri osnovnošolskem izobraževanju ne gre samo za dolžnost države, "da posamezniku omogoči nediskriminatoren pristop do obstoječih tipov in stopenj izobrazbe ter mu ponudi nek minimalen standard kakovosti te izobrazbe".[5] Ker je osnovnošolsko izobraževanje ustavno zapovedano, mora biti zagotovljena tudi ustavna zaveza države financirati tako izobraževanje. Iz ustavne dolžnosti učencev, da obiskujejo javno veljavni izobraževalni program, logično izhaja, da se morajo vsi taki, torej javno veljavni izobraževalni programi tudi enako financirati. Iz svobode izobraževanja pa po naravi stvari izhaja posameznikova svoboda, da izbere, v kateri šoli, zasebni ali javni, se bo izobraževal, - ne pa zakonodajalčeva svoboda, da namesto njega izbiro opravi sam in ga s tem, četudi samo posredno, sili k vpisu na javne šole. Iztrgana uporaba omenjenega zaključnega stavka 21. točke obrazložitve odločbe št. U-I-68/98 tudi v tem primeru, ko se presoja financiranje osnovnošolskega izobraževanja, bi tako v podtonu sporočala, da Ustava ne izhaja iz posameznikove svobode, ampak iz svobode zakonodajalca, češ, stvar njegove oblastne volje je, ali bo v celoti financiral samo javne šole. Da bi bilo ob vsem povedanem to globoko protiustavno, ni treba posebej dokazovati.[6] Dovolj je že prvi odstavek 15. člena Ustave, po katerem se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi Ustave.

### *Obrobni hipotetični pomisleki*

9. Človekove pravice je sicer mogoče omejiti, a le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava in zaradi varstva človekovih pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Zakonodajalec se mora tedaj spoprijeti z dvema testoma - s testom legitimnosti, ko mora Ustavnemu sodišču dokazati obstoj ustavno dopustnega cilja za omejevanje človekove pravice ter nato (če ta test uspešno prestane) še s strogim testom sorazmernosti, ko Ustavno sodišče preizkuša, ali je omejitev

človekove pravice skladna s tistim od načel pravne države, ki prepoveduje prekomerne posege države (t. i. splošno načelo sorazmernosti). V obravnavanem primeru zakonodajalcu ni uspelo izkazati, da bi bil izpolnjen prvi pogoj, ki ga za omejevanje človekove pravice zahteva Ustava. Ustavnemu sodišču se zato ni bilo treba ukvarjati s strogim testom sorazmernosti.

10. Vendar tudi, če bi šteli, da je imel zakonodajalec z izpodbijanem ukrepom namen varovati (razvito) obstoječo javno mrežo osnovnih šol in javnofinančne zmožnosti njihovega vzdrževanja, ter tudi, če bi bil tak cilj ustavno dopusten, se hitro izkaže, da ne bi prestal strogega testa. Ustavil bi se vsaj na preizkusu nujnosti. Javna mreža osnovnih šol je namreč zavarovana že s prvim odstavkom 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. in 20/11 – ZOFVI), ki določa: "Ne glede na 86. člen tega zakona zasebni šoli ne pripadajo javna sredstva, če je zaradi vpisa v zasebno osnovno šolo ogrožen obstoj edine javne osnovne šole oziroma, je zaradi vpisa v zasebno glasbeno šolo ogrožen obstoj edine javne glasbene šole v istem šolskem okolišu, ali če opravlja dejavnost v nasprotju s petim odstavkom 7. člena tega zakona."

11. Izpodbijanega ukrepa ne bi bilo mogoče ubraniti niti z izgovorom (ciljem), da se javne osnovne šole zapirajo ne samo zaradi manjšega števila otrok, ampak tudi zaradi pomanjkanja javnih financ. Okrnjeno financiranje javno akreditiranega osnovnošolskega izobraževanja na zasebnih šolah namreč tega cilja ne bi doseglo. Če bi država več osnovnih šol prepustila zasebnim izvajalcem, bi se zaradi manjših investicijskih in vzdrževalnih stroškov, ki gredo vsi v breme zasebne šole ali njenega ustanovitelja, sprostila javna sredstva za izvajanje izobraževalnih programov. Zato tak ukrep ne bi oviral javne mreže osnovnih šol, temveč ravno nasprotno, okrepil bi jo in spodbujal bi njeno kvaliteto. Pomenil bi namreč prihranek javnih sredstev, ki bi bila sicer porabljena za investicije in vzdrževanje mreže javnih šol. Ukrep omejevanja financiranja zato tudi ni primeren.

Jan Zobec  
Sodnik

---

[1] Glej L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 582.

[2] Glej, prav tam, str. 583.

[3] Prav tam.

[4] Enaki sta priporočili 13. člena Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah in 28. člena Konvencije o otrokovih pravicah.

[5] Glej 14. točko obrazložitve odločbe št. U-I-68/98, ki se nanaša in ki velja za vse vrste in ravni izobraževanj.

[6] Pa vendar, naj na tem mestu povzamem bistvo temeljske demokracije, kot ta pojem uvaja in razlaga A. Teršek: "Državna oblast je [...] le bolj ali manj avtonomna in vrhovna, ko gre za njen teritorij in prebivalce, nikakor pa ni pristno suverena. Njena oblast je v funkciji smotra, da se institucionalno zagotovijo, zaščitijo in uresničujejo temeljne človekove pravice in svoboščine ter temeljna načela vladavine prava, demokratičnosti, enakopravnosti, spoštovanja, dostojanstva itd." Ter nato: "O slovenski demokraciji je treba govoriti kot o ustavni demokraciji in *temeljski demokraciji*: demokraciji temeljnih pravic, svoboščin in načel. Zanje so namreč bistvenega pomena kakovostni poudarki na

ustavnosti, ustavnštvu ter človekovih pravicah, svoboščinah in temeljnih načelih vladavine prava, socialnosti in demokratičnosti, ne pa morebiti na politični (samo)volji parlamenta ali (samo)volji večine volilnih upravičencev. V Republiki Sloveniji so suverene temeljne človekove in ustavne pravice in svoboščine ter temeljna ustavna načela (pravne države in vladavine prava, socialnosti in demokratičnosti)." Gl. A Teršek, Teorija legitimnosti in sodobno ustavnštvo, Univerzitetna založba Annales, Koper 2014, str. 407, 408.

U-I-269/12-26  
23. 12. 2014

## **Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Dunje Jadek Pensa, ki se mu pridružuje sodnica dr. Jadranka Sovdat**

### **I.**

1. Uveljavljeno je 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.[1] Razlaga, ki jo sprejme Ustavno sodišče, pojasnjuje Ustavo na pravno zavezujoč način.[2] Celó več. Vanjo je pravzaprav vtkana. Naslovniki jo morajo spoštovati in se z njo sprijazniti.[3] [4] Prav zato pa se nanjo pri oblikovanju medsebojnih razmerij lahko tudi upravičeno zanesejo. Predvidljivost prispeva k izgrajevanju pravne države, ker, pravna varnost je bistvena prvina prava in pravne države (2. člen Ustave). Na ta način razlaga in stališča Ustavnega sodišča prispevajo k stabilnosti razmerij v družbi, sožitju med različno mislečimi, kar vse omogoča razvoj. Naj na tem mestu opozorim še na pomen doktrin, standardov in kriterijev, ki so (ali pa bi morala biti) neločljiv sestavni del vsakokratne ustavnosodne presoje. Odločitve Ustavnega sodišča in razlaga Ustave, na kateri temeljijo, so zato izhodišče za nadaljnji razvoj ustavne misli in oblikovanje novih stališč, predvsem pa za nadaljnje urejanje in razvoj razmerij med ljudmi na vseh platformah življenja. Pomen sprejete razlage Ustave je tako mnogo daljnosežnejši kot razrešitev konkretnega spora (življenjskega primera), ki je razlago izzval.

2. Brez zaupanja v Ustavno sodišče ni pričakovati, da bodo njegove odločitve lahko široko sprejete in tako v družbi učinkovale povezovalno kot sredstvo, ki naj preseže vsakokratni spor v družbi, ne glede na njegovo globino in srditost, ki jo je v njej zasejal. Težko pa si zamislim izgrajevanje zaupanja v Ustavno sodišče, če to sodišče ne bi upoštevalo lastnih precedensov, vključno s stališči, doktrinami, standardi in kriteriji, ki so njihov neločljiv sestavni del. Novi primeri, v katerih Ustavno sodišče presoja ustavno skladnost predpisa ali stališča sodišča, zato, kot razumem, nikakor niso priložnost za sprejemanje odločitev od primera do primera. Prav tako niso priložnost za "neskončno" reargumentiranje predhodnih stališč. Toda, na drugi strani je treba upoštevati, da pravilo *stare decisis* ni absolutno in ustavno pravo bi bilo zelo neprivlačno, če bi temu pravilu take učinke pripisali.[5] Zato že sprejetim stališčem ni mogoče (preprosto) pripisati pomena nikoli spremenljive konstante v enačbi razrešitve konkretnega ustavnega spora.[6] Vendar tudi ne gre spregledati, da prav to pravilo nalaga kar največjo skrbnost pri analizi že sprejetih stališč iz odločitev Ustavnega sodišča. Prav zato, da bi nova stališča v novih primerih lahko bila skladna z dotedanjimi stališči ali da bi se skladno nadaljnjemu razvoju pravne misli



nadgradila ali morda celo spremenila, seveda na podlagi prepričljivih ustavnopravnih razlogov.[7] To je po mojem prepričanju edini način, ki omogoča v primeru nadgraditve stališč, standardov in kriterijev ali celo spremembe že sprejetih stališč ponovno vzpostavitev sozvočja med ustavnopravnimi argumenti in s tem prevlado moči argumenta nad argumentom moči. In moč argumenta (*ne argument moči*) je bistveni element delovanja sodne veje oblasti ter ključna za izgrajevanje zaupanja vanjo.[8]

3. Analiza ustavnosodne presoje je vselej zahtevna. Upoštevati je treba, da odločitev Ustavnega sodišča razrešuje konflikt med ustavnimi vrednotami in načeli, med varovanimi interesi in potrebami, med posameznimi določbami Ustave. Vloga razlage je prav v tem, da harmonizira neuskkljenosti in izkleše red iz negotovosti in paradoksa.[9] Kakorkoli že pojmuje posamezne ustavne svoboščine/pravice, razmerje med njimi in razmerje do drugih ustavnih vrednot v celotni zgradbi Ustave, se vsebina posamezne svoboščine/pravice in še posebej njene ustavno dopustne omejitve ne bo mogla izoblikovati izolirano od drugih. Na to izrecno napotuje že samo besedilo Ustave (na primer tretji odstavek 15. člena Ustave).

4. Analiza starejših odločb Ustavnega sodišča mora biti celostna, sicer, menim, nima smisla. Tako zaradi značilnosti razreševanja konfliktov na ustavni ravni, ki jih je izzval ustavnosodni spor, kot tudi zato, ker je vselej pomemben kontekst. Besede same po sebi niso resnične.[10] Če jih beremo enopomensko, brez globljega vpogleda, zamisli bolj prikrivajo, kot jih sporočajo.[11] Pomeni niso vtisnjeni v sami besedi, temveč se porodijo in postanejo jasni šele ob upoštevanju okoliščin in dejstev, ki vplivajo na razumevanje.[12] Analiza mora zaobseči, menim, tudi zato vse okoliščine že obravnavanega primera.

5. Tako v primeru, iz katerega izvira odločba Ustavnega sodišča št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192), kot v obravnavanem primeru so pobudniki (fizične osebe) opozarjali na vsebinsko enako zakonsko določbo o obsegu iz javnih sredstev financirane dejavnosti zasebnih šol, ki velja med drugim tudi za primer izvajanja javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja.[13] V obravnavanem primeru je prav ta določba predmet izpodbijanja, ker je, kot trdijo pobudniki (fizične osebe), podlaga za plačevanje šolnine v zasebni šoli in s tem za nedopustno neenakost pred zakonom. Tudi v primeru, iz katerega izvira odločba št. U-I-68/98, je bil z njo v pobudi podkrepljen očitok o nedopustni neenakosti pred zakonom (in diskriminaciji na podlagi verskega prepričanja). Zdi se mi zato, da ti dve okoliščini v bistvenem povezujeta oba primera v pravnem in dejanskem pogledu.

6. Strinjam se z večinsko odločbo, da se stališče, po katerem je "**zakonodajalčeva odločitev, da država financira le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo,**" iz odločbe št. U-I-68/98[14] ne omejuje le na zasebne osnovne šole.[15] Vendar, ali zgolj to, da se stališče ne omejuje le na zasebne osnovne šole, že zadostuje, da se stališču ne nakloni nobene pozornosti, ko gre za položaje, v katerih gre za vprašanje financiranja osnovnih šol, to je za položaje iz drugega odstavka 57. člena Ustave? Po mojem mnenju je odgovor na to vprašanje nikalen. Sicer, kot razumem, že iz besedila odločbe št. U-I-68/98 povsem nedvoumno sledi, da se omenjeno stališče nanaša tudi na odločitve zakonodajalca, v katerih gre za razlike v financiranju zasebnih osnovnih šol. Ustavno sodišče je namreč zapisalo, da bo generični pojem šole v obrazložitvi odločbe uporabljalo za *osnovne* šole, gimnazije ter poklicne in strokovne šole.[16] Besedne zveze javne šole iz citiranega stališča zato ne morem razumeti drugače, kot da označuje (med drugim) javne osnovne šole. Razen, če

Ustavnemu sodišču pripišem spodrslijaj pri uporabi generičnih pojmov, katerih pomen je samo opredelilo. In naj opozorim, da sta se Državni zbor in Vlada sklicevala na odločbo št. U-I-68/98 in v svojih izvajanjih upoštevala, da citirano stališče velja tudi za primere financiranja osnovnih šol. Vlada, ki je drugače kot Državni zbor pobudnikom pritrdila, je v svojem mnenju navedla *nove* ustavnopravne argumente, do katerih se Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-68/98 ni opredelilo in ki naj bi pomembno vplivali na presojo.

7. Stališče, po katerem je "**zakonodajalčeva odločitev, da država financira le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo,**" je, kot razumem, eno izmed nosilnih stališč odločbe št. U-I-68/98. Zakaj? Z njim je Ustavno sodišče utemeljilo (nikalen) odgovor na očitke pobudnikov (fizičnih oseb), da so kot starši otrok, ki obiskujejo zasebno šolo brez koncesije, zaradi razlike v financiranju dejavnosti teh šol v drugačnem – slabšem položaju, ker morajo plačevati šolnino. Te očitke je Ustavno sodišče presojalo z vidika drugega odstavka 14. člena Ustave, a nanje je odgovorilo iz perspektive dolžnosti, ki jih ima v pogledu razporejanja javnih sredstev država po 57. členu Ustave.<sup>[17]</sup> Omenjenega stališča tudi ne morem razumeti drugače, kot da izraža zadržanost Ustavnega sodišča, ko gre za odločitve zakonodajalca v zvezi z razpolaganjem javnih sredstev za potrebe financiranja šol, ki razlikujejo med javnimi in zasebnimi šolami brez koncesije in to tudi, če se odločitve nanašajo na javno financiranje javno veljavnih programov obveznega osnovnošolskega izobraževanja. Sicer Ustavno sodišče ne bi sprejelo stališča, po katerem so odločitve s tako vsebino v polju zakonodajalčeve presoje. Če ne bi bile, bi bilo zakonodajalčevo polje omejeno z zahtevami Ustave, njegove odločitve, ki razlikujejo med javnim financiranjem javnih in zasebnih šol, pa bi bile podvržene ustavnosodni kontroli Ustavnega sodišča. Toliko bolj, če bi šlo za vprašanje razlikovanja pri uresničevanju ustavne pravice. Omenjenemu stališču zato pripisujem pomen odločilnega razloga. Bil je namreč bistven za zanikanje očitane neskladja ZOFVI/96 s pravico do enakosti pred zakonom in s tem hkrati za zanikanje ustavnopravne pomembnosti dejstva, da morajo pobudniki plačevati šolnino za šolanje svojih otrok, ker so izbrali za njihovo šolanje zasebno osnovno šolo brez koncesije, – oboje je bilo tema ustavnosodne presoje odločbe št. U-I-68/98.

8. Zdi se mi očitno, da omenjeno stališče, ki, naj spomnim, velja tudi za financiranje osnovnih šol, implicira, da v besedilu drugega odstavka 57. člena Ustave *ni* inkorporirana ustavna pravica pozitivnega statusa, to je pravica učencev do "brezplačnega" obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt.<sup>[18]</sup> S tako razumljeno pravico učencev stališče ni združljivo, saj se trditvi iz stališča in tako razumljene pravice izključujeta. Pravica s tako vsebino namreč zakonodajalčevo polje presoje omejuje neposredno po Ustavi (prvi odstavek 15. člena Ustave). Stališče sicer pravice do "brezplačnega" obiskovanja osnovnošolskega programa, izvedene iz drugega odstavka 57. člena Ustave, tudi ne zanika. Le vseh interesov ne varuje. Zagotavlja, kot razumem, pravico do nediskriminacijskega dostopa do "brezplačnega" osnovnošolskega izobraževanja v državi, ki se izvaja v javnih šolah.

9. Naj strnem. Po analizi odločbe št. U-I-68/98 in citiranega stališča v njenem kontekstu, tega stališča nisem mogla razumeti drugače, kot da se nanaša tudi na odločitve zakonodajalca glede financiranja osnovnih šol. Menila sem zato, da bi to stališče moralo biti upoštevano pri odločanju v obravnavanem primeru. Četudi že sprejetim stališčem ne gre kar slepo slediti, jih pri presoji tudi ne gre spregledati. Taka je, menim, razlagalčeva dolžnost. Iz lastnih izkušenj vem, da analiza

vselej sproži proces vrednotenja že sprejetih stališč. In seveda ni izključeno, da je rezultat tega vrednotenja razlagalčevo nestrinjanje s stališčem. Toda, četudi je nestrinjanje še tako globoko, mislim, da ostaja stališče, čeprav sporno, izhodišče nadaljnjim razmislekom in razvoju pravne misli. Tak pristop, menim, narekuje predpostavka spoštovanja že sprejetih odločitev. Na osebni razlagalčevi ravni pa se začne nov proces. Gre za umeščanje v širšo družbo, ki obsega preteklost, vključno s spori, rešitvami, pomanjkljivostmi in napakami, ter sedanost, ki deli usodo preteklosti in ki upošteva ustavno odločitev kot iskanje implementacije nacionalne sodbe in namere.[19]

## II.

10. Besedilo drugega odstavka 57. člena Ustave se glasi: "Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev." Skladno besedni razlagi določba opredeljuje dve obveznosti. Prvo v razmerju do posameznika, drugo v razmerju do subjekta, ki razpolaga z javnimi sredstvi (država, lokalna skupnost – v nadaljevanju skupnost). V razmerju do posameznika z zapovedjo obveznosti osnovnošolskega izobraževanja omejuje njegovo svobodo izobraževanja, ki jo garantira prvi odstavek 57. člena Ustave. V razmerju do skupnosti ji druga ustavna zahteva nalaga konkretno obveznost iz javnih sredstev. Ta ustavna zahteva se izpolni z dajatvijo za namen osnovnošolskega izobraževanja. Jasno je, da je treba obe ustavni zahtevi upoštevati pri zakonskem urejanju. Tako z obveznostjo osnovnošolskega izobraževanja kot z zapovedjo financiranja iz javnih sredstev Ustava izraža še poseben pomen tega segmenta izobraževanja v državi. Gre za objektivno ustavno vrednoto. Na današnji stopnji razvoja se zdi zapoved obveznega osnovnošolskega izobraževanja zaradi splošno sprejetega pomena izobraževanja anahronistična. Starši imajo tako ali tako po Ustavi (med drugim) pravico in *dolžnost* izobraževati svoje otroke (prvi odstavek 54. člena Ustave), otrokom pa Ustava zagotavlja posebno varstvo (med drugim) pred gospodarskim in socialnim izkoriščanjem (drugi odstavek 56. člena Ustave). Vendar naj poudarim, besedilo drugega odstavka 57. člena Ustave ne omenja pravice, temveč zapoveduje dve obveznosti v razmerju do različnih subjektov.

11. Besedilo drugega odstavka 57. člena Ustave drugače kot tretji odstavek 57. člena Ustave nalaga čisto konkretno dolžnost skupnosti v zvezi z ustvarjanjem stvarnih možnosti za pridobitev osnovnošolske izobrazbe, to je dajatev iz javnih sredstev za ta namen. In očitno je, da je ta dajatev v korist vseh tistih, na katere je naslovljena obveznost obiskovanja osnovne šole, saj jim zagotavlja zadovoljitev potreb in interesov na tem področju njihovega življenja. Ustavno zapovedana dolžnost skupnosti zagotavlja konkretno stvarno osnovo, ki je ugodna zanje in za objektivno vrednoto – osnovnošolsko izobrazbo v državi. Na tej točki se mi je zastavilo vprašanje, ali okoliščina, da je dajatev v resnici korist vseh tistih, na katere je naslovljena obveznost obiskovanja osnovne šole, sama zase zadostuje za izoblikovanje individualne pravice z zahtevkom titularja, da skupnost prav *zanj* financira javno veljaven osnovnošolski program ne glede pri tem, kdo ta program izvaja, kar bi vključevalo tudi varstvo njegovega interesa izbire določenega zasebnopravnega izvajalca javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja?

12. Menila sem, da bi bilo treba pri iskanju odgovora na to vprašanje razlikovati med ustavno zapovedanimi pozitivnimi dolžnostmi države (skupnosti) v prid udejanjanja določene pozitivne ustavne vrednote in ustavno zajamčenimi individualnimi pravicami pozitivnega statusa, ki zagotavljajo neposredno na podlagi Ustave nosilec teh pravic določeno izpolnitev v razmerju

do države (skupnosti). Ustava namreč razlikuje med eno in drugo kategorijo. Če na primer daje pravico pozitivnega statusa, je to že iz besedila nedvoumno razvidno (primerjaj na primer 30. člen Ustave). Bistveno za pravico pozitivnega statusa namreč je, da že Ustava opredeljuje izpolnitev, ki se *posamezniku* jamči neposredno na podlagi Ustave.

13. Dolžnost financiranja iz javnih sredstev in dolžnosti države iz tretjega odstavka 57. člena Ustave so čvrsto jamstvo za udejanjanje objektivne vrednote – osnovnošolske izobrazbe prebivalstva v državi. Možnosti za pridobitev osnovnošolske izobrazbe, ki so financirane iz javnih sredstev, so tako integralni del pravnega reda in stvarnost naše družbe. A v tej povezavi se, ker gre za objektivno vrednoto, mislim, izpostavi pomen trditev Državnega zbora, da skupnost nima dolžnosti, da podpira izobraževalno ustanovo, ki služi partikularnim, religioznim ali filozofskim prepričanjem. Enako velja za opozorila Državnega zbora na dani finančni okvir, torej na finančne zmožnosti države ali lokalnih skupnosti. Ustavnoopravni pomen teh trditev žal ni bil prepoznan.

14. Zdi se mi, da je večinska odločba vzela kratko malo za dokazano tisto, kar bi bilo šele treba dokazati. Da namreč drugi odstavek 57. člena Ustave, čeprav sploh ne omenja pravice, ureja človekovo pravico pozitivnega statusa, in to, ne da bi se pred tem posvetila pozornost razlikovanju med človekovimi pravicami pozitivnega statusa ter upravičenji in pričakovanji posameznika, ki so izvedena iz ustavno zapovedanih dolžnosti države (skupnosti) na področju udejanjanja objektivnih ustavnih vrednot in ki jih označujemo s pojmom pravice. Menim, da gre za poenostavitev pri razlagi Ustave. Šele odgovor na grobo prikazane doktrinarne dileme bi, kot razumem, v kontekstu drugega odstavka 57. člena Ustave omogočil vsebinsko presojo in končno izoblikovanje vsebine pravice, ki bi upoštevala tudi potrebe/zahteve organizirane družbe na področju osnovnošolskega izobraževanja in ki so, kot razumem, težko skladne z vrhovno voljo posameznika.

15. *Sklep.* Večinska odločba tega odgovora, kot razumem, ne daje. Prav zato pogrešam vsebinsko presojo. Poleg tega se ne morem znebiti vtisa, da primerjava nosilnega stališča večinske odločbe o človekovi pravici do "brezplačnega" osnovnošolskega izobraževanja in citiranega stališča iz odločbe št. U-I-68/98 vodi do razumevanja, da si stališči nasprotujeta. Razlogi, zaradi katerih se ni posvetilo pozornosti stališču iz odločbe št. U-I-68/98, ki jih razberem iz večinske odločbe, po mojem mnenju niso niti pravilni niti zadostni. Za večinsko odločbo, v kateri (med drugim tudi) o tem pogrešam razloge, nisem mogla glasovati.

dr. Dunja Jadek Pensa  
Sodnica

dr. Jadranka Sovdat  
Sodnica

---

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

[2] Iz ustavnosodne presoje sledi, da ustavno opredeljeni položaj daje Ustavnemu sodišču pooblastilo, da pri izvrševanju svojih pristojnosti s pravno zavezujočimi učinki razlaga ustavne določbe. Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 80/99, in OdlUS VIII, 209).

- [3] Glede obveznosti spoštovanja odločb Ustavnega sodišča za zakonodajalca primerjaj na primer odločbi št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995 (Uradni list RS, št. 8/96, in OdlUS IV, 120) in št. U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 47/11, in OdlUS XIX, 23).
- [4] Glede obveznosti stališč iz odločb Ustavnega sodišča za sodišča primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. Up-424/06 z dne 22. 10. 2009 (OdlUS XVIII, 93).
- [5] H. J. Powell, *Constitutional Conscience, The Moral Dimension of Judicial Decision*, University of Chicago Press, Chicago 2008, str. 99.
- [6] Primerjaj prav tam, str. 100.
- [7] Iz skupnega mnenja sodnikov O'Connorja, Kennedyja in Souterja v zadevi Vrhovnega sodišča ZDA *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v Casey*, 505 U. S. 833 (1992) povzemam sumarni pregled razlogov, izoblikovanih v praksi Vrhovnega sodišča ZDA, ki lahko utemeljijo spremembo precedenčne odločitve: (1) če se je odločitev izkazala za neizvedljivo, (2) če sprememba ne povzroča resnih nepravilnosti med ljudmi, ki so se na odločitev zanesli in v skladu z njo oblikovali svoje življenje, (3) če je zaradi razvoja pravne misli sprejeto stališče postalo anahronistično in zato malo cenjeno med ljudmi, (4) če je zaradi spremembe dejstev, ki staro stališče podpirajo, njegovo bistvo postalo obsoletno.
- [8] Iz nadaljnje obrazložitve skupnega mnenja sodnikov O'Connorja, Kennedyja in Souterja v zadevi Vrhovnega sodišča ZDA *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v Casey*, prav tam, sledi, da je še posebej v primerih, ki razrešujejo temeljni spor v družbi, potrebno imeti pred očmi, da so potrebni še posebej prepričljivi razlogi za spremembo stališča. Kajti sicer bi se sodišče izpostavilo upravičeni kritiki, da je popustilo političnim pritiskom, kar bi bilo v izrazitem nasprotju z zaupanjem, na katerem temelji avtoriteta sodišča.
- [9] D. P. Kommers, *Germany: Balancing Rights and Duties*, v: J. Goldsworthy (ur.), *Interpreting Constitutions: A Comparative Study*, Oxford University Press, Oxford 2006, str. 178.
- [10] F. Erich, *Umetnost življenja*, Mladinska knjiga, Ljubljana 2003, str. 24.
- [11] Prav tam, str. 25.
- [12] Don't Know Much About Middle Ages: Posner on Law and Literature (in) *Doing What Comes Naturally*, str. 295; citirano po T. Martino, *Trademark Dilution*, Oxford University Press, Oxford 1996, str. 87.
- [13] Drugi odstavek 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/96 in 23/96 – popr., v nadaljevanju ZOFVI/96) se je glasil: "Zasebni šoli pripada za posameznega učenca oziroma dijaka 85% sredstev, ki jih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja za plače in materialne stroške za učenca oziroma dijaka v javni šoli."
- [14] Primerjaj 21. točko obrazložitve odločbe št. U-I-68/98.
- [15] Primerjaj 12. točko obrazložitve večinske odločbe.
- [16] Točka 7. obrazložitve odločbe št. U-I-68/98 se glasi: "ZOFVI je del šolske zakonodaje, ki je bila sprejeta v začetku leta 1996. Predstavlja temelj za novo sistemsko ureditev vzgoje in izobraževanja, pogojeno z družbenimi spremembami v Sloveniji po sprejetju Ustave leta 1991. Ureja tisto, kar velja enako za vrtce, osnovne šole, gimnazije ter poklicne in strokovne šole (v nadaljevanju vrtci in šole), to so razmerje med javnim in zasebnim šolstvom, notranja organiziranost šol in njihovo financiranje."
- [17] Primerjaj 21. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-68/98.
- [18] Primerjaj 20. točko obrazložitve večinske odločbe.
- [19] Primerjaj H. J. Powell, *Constitutional Conscience, The Moral Dimension of Judicial Decision*, University of Chicago Press, Chicago 2008, str. 99.

U-I-269/12-27  
24. 12. 2014

## **Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Etelke Korpič - Horvat**

Glasovala sem proti sprejeti odločitvi, ker ocenjujem, da je Ustavno sodišče s svojo odločitvijo poseglo v pristojnost zakonodajalca.

1. V drugem odstavku 57. člena Ustave sta dve pravni normi: prva določa, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno, druga pa, da se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev.

2. Iz besedila po katerem se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev, večina ustavnih sodnikov izpelje sklep, da imajo otroci "pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt" (20. točka obrazložitve). Ker po obstoječi ureditvi javno veljavni program osnovnošolskega izobraževanja, ki ga izvaja zasebna šola brez koncesije, ni financiran iz javnih sredstev v enakem obsegu kot program javne šole, je po presoji večine ustavnih sodnikov učencem zasebne osnovne šole poseženo v pravico do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja.

3. Nasprotno kot večina menim, da Ustava ne zahteva, da se mora osnovnošolsko izobraževanje v celoti financirati iz javnih sredstev, torej, da je osnovnošolsko izobraževanje nujno brezplačno. Menim, da Ustava tega ne zahteva niti za javne niti za zasebne šole. Zlasti tega Ustava ne zahteva v obliki "pravice otrok". Navedeno tudi dejansko ne velja, saj starši sami plačujejo učbenike in druge pripomočke ter aktivnosti, ki sodijo v okvir javnega programa. <sup>[1]</sup>

4. Po mojem mnenju iz ustavne določbe, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno, sledi, da so starši dolžni poskrbeti, da njihovi otroci obiskujejo javno veljaven osnovnošolski program. <sup>[2]</sup> Navedeni obveznosti staršev ustreza dolžnost države, da organizira osnovnošolsko izobraževanje na način, ki bo staršem omogočil izpolniti obveznost, da morajo biti njihovi otroci vključeni v javno veljaven osnovnošolski program.

5. Ustava v drugem odstavku 15. člena prepušča zakonodajalcu, da predpiše način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa Ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Za uresničevanje izobraževanja 57. člen Ustave sicer ne določa izrecnega pooblastila zakonodajalcu, da uredi način izobraževanja, je pa to zakonodajalec uredil zaradi narave pravice do izobraževanja, ki se lahko uresničuje na različne načine, saj abstraktno oblikovana ustavna določba ne more zadoščati, da bi se človekova pravica do osnovnošolskega izobraževanja lahko uresničila neposredno na podlagi 57. člena Ustave. Sicer pa je Ustavno sodišče napotitev na zakonsko ureditev osnovnošolskega izobraževanja in njegovega financiranja že potrdilo predvsem v odločbah št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999 (Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 265) ter št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192).

6. Zakonodajalec je organiziranje in financiranje izobraževanja uredil v Zakonu 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 - v nadaljevanju ZOFVI).

7. V Sloveniji področje osnovnošolskega izobraževanja spada v režim negospodarskih javnih služb. Urejata ga Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 in 8/96 - v nadaljevanju ZZ) kot splošni zakon in ZOFVI kot področni zakon. Ne Ustava, niti drugi predpisi, kakor tudi ne ZOFVI, ne definirajo javnih služb. <sup>[3]</sup> Na splošno velja, da država ali lokalna skupnost skrbi za trajno in nemoteno zagotavljanje javnih nematerialnih dobrin ali storitev. <sup>[4]</sup> Zanje ne velja načelo podjetništva, ker se dejavnosti, ki so vključene v režim javnih služb, ne opravljajo na tržni način z namenom pridobivati dobiček, ampak se praviloma izvajajo pod enakimi pogoji za vse uporabnike zaradi uresničevanja javnega interesa. Trpin navaja, da bi pri dejavnosti javne službe

[5]

vzpostavitev tržnih mehanizmov lahko privedla do motenj v delovanju družbenega sistema. Glede na navedene značilnosti se dejavnost obveznega osnovnošolskega izobraževanja v Republiki Sloveniji izvaja z režimom javne službe.

8. ZOFVI v 10. členu določa javno službo na področju vzgoje in izobraževanja. V skladu z navedenim členom javna služba za osnovnošolsko izobraževanje obsega izobraževalne programe, ki jih sprejme pristojni minister in so organizirani v javni mreži osnovnih šol (prvi odstavek 11. člena). Navedene programe opravljajo javne osnovne šole in na podlagi koncesije tudi zasebne osnovne šole (drugi odstavek 10. člena in prvi odstavek 11. člena). Drugih oblik zagotavljanja javnih služb kot javnih osnovnih šol in zasebnih osnovnih šol, ki jim je podeljena koncesija, ZOFVI ne določa. [6] ZOFVI pa razlikuje med javno veljavnimi izobraževalnimi programi, ki se izvajajo kot javna služba (10. člen), in drugimi javno veljavnimi izobraževalnimi programi (9. člen). Slednje lahko opravljajo zasebne osnovne šole brez koncesije.

9. Javno veljavne osnovnošolske programe lahko izvajajo štiri vrste osnovnih šol:

- a) javne osnovne šole (osnovne šole, ki so jih ustanovile osebe javnega prava, država ali občina in so vključene v režim javne službe in v javno mrežo osnovnih šol);
- b) zasebne osnovne šole s koncesijo (osnovne šole, ki so jih ustanovile osebe zasebnega prava in jim je država na podlagi pogodbe podelila koncesijo za izvajanje javne službe na področju osnovnošolskega izobraževanja in so vključene v javno mrežo osnovnih šol);
- c) zasebne osnovne šole brez koncesije (osnovne šole, ki so jih ustanovile osebe zasebnega prava, država jim ni podelila koncesije za izvajanje javne službe na področju osnovnošolskega izobraževanja; izvajajo javno veljavni izobraževalni program na podlagi pogodbe o sofinanciranju javno veljavnega izobraževalnega programa. Te šole niso vključene v javno mrežo osnovnih šol);
- d) zasebne osnovne šole brez koncesije z enakimi značilnostmi kot zasebne osnovne šole pod c) vendar ne izvajajo javno veljavnega izobraževalnega programa.

10. Pravni položaji navedenih osnovnih šol se ne razlikujejo samo med javnimi in zasebnimi, ampak tudi med samimi zasebnimi osnovnimi šolami. Položaja zasebne osnovne šole s koncesijo in zasebne osnovne šole brez koncesije se pomembno razlikujeta. Koncesionirana javna služba je ena od oblik prenosa opravljanja določene dejavnosti iz javne v zasebno sfero in jo zato lahko

štejemo za eno od oblik privatizacije javnih služb. [7] Zasebno osnovno šolo – koncesionarja veže koncesijska pogodba, s katero se z državo kot koncedentom dogovorita o pogojih opravljanja dejavnosti in drugih vsebinah, ki jih določa 75. člen ZOFVI (medsebojna razmerja pogodbenih strank, predmet koncesije, obseg izvajanja dejavnosti idr.). ZOFVI pa ne določa pravic koncedenta pri upravljanju zavoda, kot to velja pri javnih šolah, kjer ima ustanovitelj pomembne pristojnosti, ki se nanašajo na poslovanje javne šole. Kljub temu v koncesijskem razmerju ima država kot koncedent močnejši položaj, ker kot nosilka javnega interesa in zavezanka, da zagotovi osnovnošolsko izobraževanje vsem učencem, ne nastopa le kot pogodbeni stranka obligacijskega razmerja, ampak tudi kot oblast. Koncesijska pogodba ima zato značilnosti oblastnega in obligacijskega akta. Zato veljajo posebne določbe glede razveze in spremembe pogodbe, prenosa koncesije, odvzema koncesije in drugo. Vse te značilnosti pogodbe so namenjene temu, da mora koncesionar izvajati osnovnošolsko izobraževanje, kot velja za režim

javnih služb, ker se s tem varuje razmerje med koncesionarjem in uporabnikom storitev. [8] To pa je pomembno za državo, da zagotovi nemoteno osnovnošolsko izobraževanje in s tem izpolni svojo obveznost iz drugega odstavka 57. člena Ustave. Zasebne šole s koncesijo so zato na

podlagi koncesijske pogodbe vključene v javno mrežo osnovnih šol.

11. Zasebna šola brez koncesije, ki izpolnjuje predpisane materialne in kadrovske pogoje, se vpiše v knjigo razvida osnovnih šol na podlagi odločbe področnega ministrstva in izvaja javno veljavni izobraževalni program, sklene z državo (le) obligacijsko pogodbo o sofinanciranju osnovnošolskega programa.<sup>[9]</sup> S pogodbo o sofinanciranju osnovne šole se država in osnovna šola dogovorita le o obsegu, obdobju in načinu financiranja. Programi te osnovne šole niso vključeni v režim javne službe in zato tudi ne v javno mrežo osnovnih šol.

12. Glede na navedeni različen pravni položaj osnovnih šol je zakonodajalec določil različne vire in obseg njihovega financiranja. ZOFVI zagotavlja javno financiranje na vseh treh vrstah osnovnih šol, ki izvajajo javno izobraževalne programe iz javnih sredstev. Toda ne v celoti. Javna osnovna šola prejema javna sredstva za izvajanje izobraževalnega programa, investicij in investicijsko vzdrževanje ter opremo. Zasebna osnovna šola s koncesijo prejema javna sredstva za izvajanje izobraževalnega programa v enakem obsegu kot javna šola, država pa ne financira njenih investicij in investicijskega vzdrževanja ter opreme. Zasebni šoli brez koncesije, ki izvaja javno veljavni izobraževalni program, pa država v skladu z drugim odstavkom 86. člena ZOFVI krije 85 odstotkov stroškov za izvajanje izobraževalnega programa; država pa ne financira njenih investicij in investicijskega vzdrževanja ter opreme. Po drugi strani pa ZOFVI ne izključuje možnosti, da tudi javne osnovne šole ne bi pridobivale sredstev od prodaje storitev in izdelkov (tržne dejavnosti, osma alineja prvega odstavka 78. člena ZOFVI).<sup>[10]</sup> Zasebne osnovne šole se lahko financirajo tudi iz šolnin (šesta alineja prvega odstavka 78. člena), le zasebna šola brez koncesije lahko pridobiva sredstva tudi iz prispevkov učencev (prvi odstavek 83. člena). Javna šola virov financiranja ne sme pridobivati iz šolnin niti iz prispevkov učencev; omejena je tudi pri porabi presežka, saj ga lahko razporedi le v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja (drugi odstavek 48. člena ZZ).<sup>[11]</sup> Sklenem lahko, da je zakonodajalec v okviru svojih pristojnosti uredil različne možne vire financiranja osnovnošolskega izobraževanja glede na različne pravne položaje osnovnih šol<sup>[12]</sup>.

13. Iz vsega navedenega lahko ugotovim, da je država z organiziranjem javne službe in vzdrževanjem javne mreže osnovnih šol izpolnila formalne obveznosti organiziranja osnovnošolskega izobraževanja. Tudi staršem je dejansko zagotovljena možnost, da svoje otroke vključijo v javno veljaven osnovnošolski program in s tem izpolnijo svojo obveznost iz drugega odstavka 57. člena Ustave. Kot navedeno, zasebne osnovne šole brez koncesije ne izvajajo javne službe in ne spadajo v javno mrežo osnovnih šol. Izvajanje javno veljavnega osnovnošolskega programa z vidika izpolnjevanja obveznosti države, da zagotovi javno financiranje osnovnošolskega izobraževanja, ni enako kot izvajanje javne službe na področju osnovnošolskega izobraževanja. Javno službo izvaja javni zavod ali koncesionar v režimu javne službe. Zasebna šola ni niti javni zavod niti koncesionar.

14. Starši učencev zasebne šole brez koncesije bi lahko zatrjevali, da je njihovim otrokom kratena pravica do obveznega osnovnošolskega izobraževanja le, če bi dokazali, da svojih otrok niso mogli vključiti v eno od osnovnih šol iz javne mreže osnovnih šol. Ker država vzdržuje javno mrežo osnovnih šol menim, da ni dolžna financirati izobraževalnih programov, ki jih izvajajo zasebne osnovne šole brez koncesije. Odločitev o tem koliko javnega denarja naj bo namenjeno zasebnim osnovnim šolam brez koncesije, sodi v polje zakonodajalčeve presoje in ne v polje ustavnosodne presoje. Pri tem pa ne gre za to, da država financira zasebne šole zaradi ustavne



določbe, da se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev, marveč zaradi zagotavljanja pluralnosti (npr. svetovnonazorske).

15. Na vprašanje, ali je država dolžna v celoti financirati le javne šole, je Ustavno sodišče že odgovorilo v odločbi št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001, ko je v 21. točki obrazložitve navedlo: "Zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, je v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo."<sup>[13]</sup> Poleg tega pa je treba upoštevati, da je država zaradi zagotavljanja pluralitete nosilcev izobraževanja dolžna financirati tudi javno izobraževalne programe, ki jih izvajajo zasebne šole s koncesijo. To izhaja tudi iz odločitve Ustavnega sodišča št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001, ki je v 21. točki zapisalo: "Če naj bo ustavno zagotovljena pluraliteta nosilcev izobraževanja dejansko uresničena, je država dolžna ustvariti tudi finančne možnosti za to." Menim, da so ustrezni pravni okvirji zagotovljeni, saj država financira izobraževalne programe koncesioniranih zasebnih šol v enakem obsegu kot javne šole; dodatno pa še financira, javno veljavne izobraževalne programe, ki jih izvajajo zasebne osnovne šole brez koncesije. Ti programi niso vključeni v režim javne službe in so kljub temu financirani v višini 85 odstotkov sredstev, ki ga država zagotavlja za izvajanje programa javne šole. Lahko se sicer zastavi vprašanje, ali je glede na delež zasebnih šol, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe, pluraliteta nosilcev izobraževanja tudi dejansko uresničena. Vendar ta presoja presega ustavnopravno vprašanje v tem primeru.

16. V obrazložitvi obravnavane odločbe je poudarjeno, da država zato, ker v celoti ne financira osnovnošolskih programov zasebnih šol brez koncesije, nedopustno posega v pravico otrok do javno financiranega osnovnošolskega izobraževanja. Menim, da ne moremo trditi, da ta obveznost države ni izpolnjena. Ker država, zagotavlja javno mrežo osnovnošolskega izobraževanja, v katero so vključene tudi zasebne šole, ki imajo sklenjeno koncesijsko pogodbo, izpolni svojo obveznost, določeno v prvem in drugem odstavku 57. člena Ustave. Zato iz dejstva, da so zasebne osnovne šole brez koncesije samo delno financirane iz javnih sredstev, ni mogoče izpeljati sklepa o nedopustnem posegu v pravice otrok, ki obiskujejo zasebne osnovne šole.

17. V kolikšni meri bo država financirala osnovnošolsko izobraževanje, je njena suverena odločitev. V EU imajo posamezne članice v ustavah določeno brezplačno osnovno izobraževanje, in sicer Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Estonija, Finska, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luxembourg, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija. Kljub temu pa je financiranje zasebnih šol praviloma omejeno.<sup>[14]</sup> Za navedene države (izjemi sta Belgija in Irska) tudi velja, da je na ravni osnovnega izobraževanja delež zasebnih šol znatno manjši kot delež javnih šol.<sup>[15]</sup> Finske osnovne šole se uvrščajo med najboljše osnovne šole na svetu. Upravljajo jih občine (99 odstotkov), zasebne šole so izjema in so financirane v enakem obsegu kot javne. Za zasebne šole velja, da morajo upoštevati nacionalne osnovne učne načrte in so pod nadzorom države.<sup>[16]</sup>

18. Glede na navedeno menim, da država z javno mrežo osnovnih šol, v katero so vključene tudi zasebne šole s koncesijo, izpolnjuje svojo obveznost, da vsem šoloobveznim otrokom zagotavlja zadostne pravne okvirje za pluralistično osnovnošolsko izobraževanje. Pluraliteto nosilcev izobraževanja dopolnjuje z vpisi zasebnih šol brez koncesije v razvid osnovnih šol. Menim pa, da ni mogoče vzpostaviti obveznega avtomatizma financiranja zasebnih šol na osnovi izvajanja javno veljavnih programov. Odločitev Ustavnega sodišča pomeni, da mora država javno izobraževalne programe, ki jih izvajajo zasebne šole brez koncesije, financirati v enakem obsegu kot financira

izobraževalne programe, ki jih izvajajo osnovne šole, ki so vključene v javno mrežo šol, čeprav bi država svojo obveznost organiziranja in delovanja osnovnošolskega izobraževanja izpolnila z zadostno pokritostjo javne mreže osnovnih šol. Odločba Ustavnega sodišča pomeni, da bo se določena vsota denarja morala razporediti med več deležnikov, kar bo lahko siromašilo javno službo osnovnošolskega izobraževanja, ki ga izvajajo javne osnovne šole ali zasebne osnovne šole s koncesijo. Dolžnost države pa ni le v zagotavljanju številčne zadostnosti osnovnih šol, ampak država mora skrbeti tudi za kakovostno izobraževanje. Ne nazadnje ostaja odprto vprašanje celotnega financiranja osnovnošolskega izobraževanja (učbeniki, idr.).

19. Menim, da priznavanje različnega obsega financiranja iz javnih sredstev glede na različen pravni položaj javnih in zasebnih šol s koncesijo ter zasebnih šol brez koncesije privede do dopustnega razumnega razlikovanja. Zasebne šole, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe brez koncesije, vsekakor prinašajo veliko pozitivnega, ustanavljajo se v javnem interesu in staršem omogočajo večjo izbiro, v katero šolo bodo vpisali svoje otroke; zasebne šole razbremenijo tudi proračune občin, saj jim ni treba financirati investicij, investicijskega vzdrževanja in opreme teh šol. Pri vprašanju, ali je zakonodajalec vse navedeno upošteval, ko je določil 85-odstotno financiranje javno izobraževalnih programov zasebnih šol, ki jim država ni podelila koncesije, pa gre za njegovo presojo, vse dotlej dokler ne posega v 57. člen Ustave, v skladu s katerim je izobraževanje svobodno, obvezno osnovnošolsko izobraževanje pa se financira iz javnih sredstev.

20. Večji kot je režim javnih služb, bolj je država socialna.<sup>[17]</sup> Cilj vsake socialne države je, da se ne povečujeta neenakost in otroška revščina ter da se zagotavlja pravičnost šolskega sistema.<sup>[18]</sup> Z izvajanjem javnih služb država uresničuje svojo vlogo. Zato je pričakovati, da bodo javne službe obstajale tudi v prihodnosti. Kako se bodo razvijale, ali po poti večje privatizacije in liberalizacije, je vprašanje, s katerim se ukvarja vsaka država. Zato je stvar politike države, kako se bo opredelila do reguliranja, izvajanja in nadziranja izvajanja osnovnošolskih programov, vključno s tem, ali bo sama ustanavljala javne šole, v katerih bo imela prevladujoč vpliv, ali bo ta vpliv ohranjala preko koncesioniranih zasebnih osnovnih šol, ali pa bo v večjem obsegu prepustila izvajanje osnovnošolske dejavnosti tržnemu režimu.

Naj sklenem. Menim, da je v obravnavani zadevi Ustavno sodišče, ko je odločilo, da je dolžnost države, da v celoti financira tudi osnovnošolske programe, ki jih izvajajo zasebne osnovne šole, ki niso vključene v režim javne službe oziroma v javno mrežo osnovnih šol, preširoko razlagalo zahteve, ki izhajajo iz drugega odstavka 57. člena Ustave in pretirano poseglo v pristojnost države, da za različne šole določi ustrezne načine financiranja osnovnošolskega izobraževanja.

dr. Etelka Korpič – Horvat  
Sodnica

---

[1] Ob nastajanju Ustave je Komisija za ustavna vprašanja dne 27. novembra 1991 razpravljala, ali naj bo v Ustavi določeno, da je osnovnošolsko izobraževanje brezplačno, kar je vseboval delovni osnutek Ustave. Komisija se je odločila, da se beseda "brezplačno" črta. Dr. F. Bučar je takrat razpravljal "[...]

osnovnošolsko izobraževanje je brezplačno, kljub relativnosti tega, kar ni res. Jaz moram knjige zvezke in vse ostalo sam kupiti. To moram plačati sam. Razen če smo sposobni reči, da je od danes naprej čisto vse zastoj za šoloobvezne otroke. Pa ni!" (Glej Republika Slovenija, Državni zbor, Nastajanje slovenske ustave, II. zvezek, Ljubljana 2001, str. 648).

[2] Konkretizacija prvega dela stavka: "Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno" je določena v 4. členu Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11 in 63/13 – v nadaljevanju ZOsn). Gre za obveznost staršev, da zagotovijo, da njihov otrok izpolni osnovnošolsko obveznost. Sicer pa je pravica in dolžnost staršev do izobraževanja svojih otrok določena tudi v 54. členu Ustave.

[3] Splošno opredelitev javne službe najdemo le za gospodarske javne službe v 1. členu Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 – v nadaljevanju ZGJS), po katerem so to dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Gre za zagotavljanje določenih dobrin, ki jih mora svojim prebivalcem oziroma državljanom zaradi javnega interesa zagotavljati država zaradi svoje vloge. Duguit je prvi v pravni teoriji definiral javno službo kot katerokoli aktivnost, ki mora biti regulirana in nadzirana s strani države, ker je nepogrešljiva pri realizaciji in razvoju družbene dejavnosti, vse dokler je take narave, da je ni mogoče zagotavljati, razen prek državne intervencije (L. Duguit, *Law in the modern state*, Oxford University Press, Oxford 2003, str. 63). O nastanku in razvoju javnih služb (*services publics*) glej P. Ferk, B. Ferk: *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 26–38.

[4] V Sloveniji se kot javne službe opravljajo negospodarske in gospodarske dejavnosti. Zakon določa, za katere dejavnosti velja režim javnih služb. Režim negospodarskih javnih služb velja na področjih vzgoje in izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva, kulture in znanosti ter drugih (negospodarskih) dejavnosti. Urejajo ga Zakon o zavodih in področni zakoni. Glej G. Trpin, *Javne službe in javni zavodi, Podjetje in delo*, št. 6–7, str. 1376–1382.

[5] G. Trpin, *Javne službe in javni zavodi, Podjetje in delo*, št. 6–7, 2004, str. 1376.

[6] Različne oblike zagotavljanja javnih služb določa ZGJS, v 6. členu na primer v režijskem obratu. Glej J. Čebulj, *Oblike izvajanja javnih služb in koncesionirana javna služba*, *Pravna praksa*, 1991, št. 19.

[7] Glej tudi M. Pečarič in B. Bugarič, *Javne službe*, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2011, str. 136–145.

[8] Glej A. Mužina, *Pravna ureditev koncesij v Republiki Sloveniji in EU*, Založniška hiša Primath, Ljubljana 2004, str. 575–771, in R. Pirnat, *Koncesijska pogodba, Podjetje in delo*, št. 6–7/2003, str. 1607–1618, ter M. Dekleva, *Prenos koncesijskega razmerja kot svojevrsten upravnopravni institut*, *Javna uprava*, letnik 50, št. 1–2, 2014, str. 133–150.

[9] Izobraževalni program postane javno veljaven, ko pristojni strokovni svet ugotovi enakovreden izobrazbeni standard (17. člen ZOFVI).

[10] Obseg teh sredstev je zelo majhen in ni nujno, da ta vir financiranja pridobiva vsaka osnovna šola. Je pa z vidika pravnega reda EU tudi sporen, ker tržna dejavnost sodi v sistem podjetništva.

[11] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-272/97 z dne 23. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 115/2000, in OdlUS IX, 276).

[12] Ker se Ustavno sodišče glede na vloženo pobudo ne opredeljuje do financiranja investicij, investicijskega vzdrževanja in opreme, ampak le do financiranja izobraževalnega programa, bom v nadaljevanju obravnavala le financiranje izobraževalnih programov.

[13] Menim, da se ta presoja Ustavnega sodišča nanaša tudi na osnovnošolsko izobraževanje, saj v "celotno" izobraževanje sodi tudi osnovnošolsko izobraževanje, kar izrecno izhaja iz 7. točke obrazložitve odločbe št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001; poleg tega pa starši kot zakoniti zastopniki vpisujejo svoje otroke v osnovne šole, saj se učenci (še) ne morejo vpisati sami.

[14] OECD (2012), *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile*, dostopno na:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en> (17. 12. 2014), tabela 1.3 na str. 21, ki prikazuje deleže državnega financiranja javnih in zasebnih šol.

[15] Prav tam, tabela 1.1 na str. 19, ki prikazuje deleže učencev, ki obiskujejo javne in zasebne šole.

[16] Glej Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli EVA: 2011-3311-0007, z dne 14. 7. 2011. Glej tudi podatke o Finski, dostopne na spletni strani: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Redirect> (23. 12. 2014).

[17] Trpin navaja, da bo socialna država imela večje število in večji obseg javnih služb kot liberalna država, saj lahko prek njih uresničuje socialne cilje. V tem pogledu lahko javne službe bistveno pripomorejo k socialni enakosti, saj dostop do njihovih dobrin ni vezan na finančno moč posameznika (G. Trpin, Javne službe in javni zavodi, Podjetje in delo, št. 6-7, str. 1377). Tudi P. Ferk in B. Ferk navajata, da "Pri negospodarskih javnih službah država ne prepusti izvajanja teh dejavnosti tržnim razmeram predvsem zaradi socialnih razlogov, saj motnje lahko pripeljejo do družbenih nesprejemljivih razmer. Take dejavnosti so na primer javno zdravstvo, šolstvo, varstvo kulturne dediščine, lekarniška dejavnost in podobne. Tržni mehanizmi na teh področjih bi bili lahko povsem enakopravni, vendar tako ne bi bila zagotovljena solidarnost." (P. Ferk, B. Ferk, nav. delo, str. 37). O pravnih učinkih in problematiki solidarnosti glej na primer D. Gareth, Competition, Free Movement, and Consumers of Public Services, EBLR, št. 1/2006, str. 102.

[18] Iz predlaganih sprememb ZOsn, ki so usmerjene v zniževanje javne porabe in s tem zniževanje javnofinančnega primanjkljaja na vzdržno mejo, lahko razberemo, da še vedno ostajamo na izhodiščnem stališču, da mora slovenski šolski sistem v čim večji meri zagotoviti pravičnost šolskega sistema, ki se kaže tako v dostopnosti znanja kot tudi zagotavljanju ukrepov za tiste, ki izhajajo iz učno ne vzpodbudnega okolja. Glej Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli EVA 2013-3330-0089, z dne 20. 6. 2013.

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

**Vrsta akta:**

zakon

**Vlagatelj:**

Anton Kokalj, Vodice in drugi

**Datum vloge:**

26. 10. 2012

**Datum odločitve:**

4. 12. 2014

**Vrsta odločitve:**

odločba

**Vrsta rešitve:**

ugotovitev – je v neskladju z Ustavo/zakonom

**Objava:**

Uradni list RS, št. 2/2015 in OdlUS XX, 29

**Dokument:**

US30557