

RS
USREPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-38/16-14

Datum: 8. 11. 2018

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Živane Sever, Maribor, na seji 8. novembra 2018

sklenilo:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 18.a člena Zakona o maturi (Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo) ter osmega odstavka 64. člena in 65. člena Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11 in 63/13) se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnica izpodbija tretji odstavek 18.a člena Zakona o maturi (v nadaljevanju ZMat) ter osmi odstavek 64. člena in 65. člen Zakona o osnovni šoli (v nadaljevanju ZOsn). Zatrjuje, da so izpodbijane določbe v neskladju s 35., 39., 57. in 58. členom Ustave. Izpodbijane določbe naj bi neposredno posegale v njen pravni položaj, ker naj bi prepoved razvrščanja šol učinkovala neposredno na podlagi zakona. V dopolnitvi pobude je pobudnica opozorila na sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018, v kateri naj bi Vrhovno sodišče sprejelo stališče, da prosilci za informacije javnega značaja na podlagi tretjega odstavka 18.a člena ZMat ter osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn v postopku dostopa do informacij javnega značaja niso upravičeni do dostopa do podatkov letne analize o kakovosti mature in dosežkih nacionalnega preverjanja znanja, ki bi omogočala medsebojno primerjavo šol.

B.

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

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

3. Pobudnica trdi, da izpodbijane zakonske določbe neposredno učinkujejo in posegajo v njene pravice. Izpodbijane določbe naj bi ji prepovedovale razvrščanje šol na podlagi podatkov nacionalnega preverjanja znanja in dosežkov mature, zato naj bi bil pravni interes za vložitev pobude podan. Pobudnica je v dopolnitvi pobude opozorila na sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016. Vrhovno sodišče je sprejelo stališče, da osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn zavezujeta le organ, ki je zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja, njen dejanski odraz pa naj bi bil v omejitvi prosilčevega dostopa do informacij javnega značaja. Glede na različno razumevanje zakonskega besedila pobudnice in sodišča je moralo Ustavno sodišče najprej razložiti pomen izpodbijanih določb.

4. Zakonsko besedilo osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn¹ ter tretjega odstavka 18.a člena ZMat² dopušča tako razlago, ki jo zagovarja pobudnica, kot razlago, ki jo je sprejelo Vrhovno sodišče. Prepoved uporabe podatkov nacionalnega preverjanja znanja in podatkov iz letne analize o kakovosti mature za razvrščanje šol se lahko nanaša le na izvajalce javnih storitev in nosilce javnih pooblastil na področju izobraževanja pri izvajanju njihovih pristojnosti, lahko pa se nanaša na vsakogar.

5. Zato je moralo Ustavno sodišče jezikovno razlago dopolniti in preveriti še z drugimi razlagalnimi metodami. Osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn sta uvrščena v poglavje z naslovom "Preverjanje, ocenjevanje in napredovanje učencev". V 66. členu ZOsn je določeno, da strokovne, tehnične, razvojne in druge naloge, povezane z nacionalnim preverjanjem znanja, opravljajo zavodi, določeni v zakonu, ki ureja organizacijo in financiranje vzgoje in izobraževanja. Člen 18a ZMat ureja pristojnosti in naloge šol in pristojnih organov pri spremljanju kakovosti mature (prvi odstavek 18.a člena ZMat) in je umeščen v poglavje z naslovom "Maturitetni organi in Državni izpitni center". Umestitev izpodbijanih določb v poglavja, ki urejajo pristojnosti organov in organizacij, zadolženih za organizacijsko in vsebinsko pripravo, izvedbo in analizo nacionalnega preverjanja znanja in letno analizo kakovosti mature, pritrjuje stališču Vrhovnega sodišča, da so naslovniki izpodbijanih določb nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih storitev na področju izobraževanja. Ker so izpodbijane določbe uvrščene med zakonske določbe, ki urejajo pristojnosti organov in organizacij pri izvajanju nacionalnega preverjanja znanja in mature, ki morajo med drugim tudi analizirati rezultate

¹ Osmi odstavek 64. člena ZOsn določa, da se podatki in analize o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja ne smejo uporabiti za razvrščanje šol. Člen 65 ZOsn določa, da se dosežki nacionalnega preverjanja znanja lahko uporabijo samo za namen, ki ga določa zakon.

² Tretji odstavek 18.a člena ZMat določa, da se podatki iz letne analize o kakovosti mature ne smejo uporabiti za razvrščanje šol.

nacionalnega preverjanja znanja in mature (dvanajsta alineja prvega odstavka 18. člena ZMat in dvanajsti odstavek 64. člena ZOsn v zvezi s Pravilnikom o nacionalnem preverjanju znanja v osnovni šoli, Uradni list RS, št. 30/13 in 49/17), izpodbijana zakonska ureditev, ki prepoveduje določene oblike analize in uporabe teh podatkov, zavezuje le organ, ki je pristojen za izvajanje te naloge.

6. V zakonodajnem gradivu k sprejetju osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn in tretjega odstavka 18.a člena ZMat ni izrecno obrazloženo, kdo so naslovniki izpodbijanih določb.³ Vendar je zakonodajalec v obrazložitvi k sprejetju 18.a člena ZMat navedel, da se bo kakovost mature preverjala v skladu z metodologijo, ki jo določi minister, in da bodo statistični podatki o rezultatih mature strokovno obdelani, da bodo odražali dejansko stanje glede na upoštevane pokazatelje kakovosti. Namen te določbe je torej bil zagotoviti ustrezno zakonsko podlago za javno objavo rezultatov mature. Prepoved uporabe rezultatov mature za razvrščanje šol je torej namenjena organom, ki so pristojni strokovno obdelati in objaviti rezultate mature. Prepoved obdelave, uporabe in objave podatkov o nacionalnem preverjanju znanja in dosežkih mature za namen razvrščanja šol vsebujeta tudi drugi odstavek 97. člena ZOsn in drugi odstavek 56. člena ZMat, ki sta uvrščena v poglavji, ki urejata obveznosti nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb pri zbiranju in varstvu osebnih podatkov. Zakonodajalec je v zakonodajnem gradivu k sprejetju drugega odstavka 56. člena ZMat in drugega odstavka 97. člena ZOsn izrecno navedel, da je namen te zakonske prepovedi preprečiti šolam, univerzam in samostojnim visokošolskim zavodom, da bi pri izvajanju svojih pristojnosti uporabljali podatke nacionalnega preverjanja znanja in letne analize kakovosti mature za razvrstitev šol.⁴

7. Sistematična, namenska in zgodovinska razlaga torej pritrjujejo razumevanju Vrhovnega sodišča, po katerem se prepoved razvrščanja podatkov iz izpodbijanih določb nanaša le na nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih storitev. Prepovedujoče pravno pravilo, ki lahko pomeni poseg v posameznikove pravice, je treba razlagati zožujoče. Razlaga Vrhovnega sodišča zoži krog mogočih naslovnikov pravne prepovedi in zato manj posega v pravice uporabnikov izobraževanih storitev. To pomeni, da osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn ter tretji odstavek 18.a člena ZMat urejajo ravnanje nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih storitev, ne pa ravnanja uporabnikov izobraževalnih storitev.

8. Izpodbijane zakonske določbe glede na navedeno na pobudnico ne učinkujejo neposredno. Na pravni položaj pobudnice učinkujejo le posredno v postopku za dostop do informacij javnega značaja. Pobudnici onemogočajo pridobitev informacij o razvrstitvi

³ Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli – skrajšani postopek – EPA 791-IV, Poročevalec DZ, št. 35/06, str. 7, in Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o maturi – skrajšani postopek – EPA 1005-IV, Poročevalec DZ, št. 84/06, str. 13.

⁴ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja – redni postopek – EPA 1188-VII, Poročevalec DZ z dne 20. 4. 2016, obrazložitev k 14. členu.

šol na podlagi nacionalnega preverjanja znanja in dosežkov mature od nosilca javnega pooblastila. V skladu s prvim odstavkom 5. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 23/14, 50/14, 102/15 in 7/18 – v nadaljevanju ZDIJZ) so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam. V skladu z drugim odstavkom 5. člena ZDIJZ ima vsak prosilec pravico na svojo zahtevo pridobiti od organa informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled ali da pridobi njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis. V IV. poglavju ZDIJZ je urejen postopek za dostop. V drugem odstavku 22. člena ZDIJZ je določeno, da mora organ, če dostop delno ali v celoti zavrne, o tem izdati odločbo. V skladu s prvim odstavkom 27. člena ZDIJZ ima prosilec zoper odločbo, s katero je organ odločil o zahtevi za dostop ali ponovno uporabo, pravico do pritožbe. O pritožbi odloča Informacijski pooblaščenec (tretji odstavek 27. člena ZDIJZ). Zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca je mogoče začeti upravni spor skladno z zakonom (31. člen ZDIJZ).

9. Pobudnica lahko namen, ki ga zasleduje s pobudo, zavaruje v posamičnem postopku pred pristojnim organom in sodiščem ter nato z ustavno pritožbo pred Ustavnim sodiščem, pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS. To stališče Ustavnega sodišča je podrobneje obrazloženo v sklepu št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007 (Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82). Ker pobudnica ni vložila ustavne pritožbe, ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn ter tretjega odstavka 18.a člena ZMat. Zato je Ustavno sodišče njeno pobudo zavrglo.

C.

10. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica