



Številka: U-I-269/12-24

Datum: 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 protiuustavnost 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 protiustavnemu 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 ustanavljati 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 presoјano 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.

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.

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).⁴ 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).⁵ Izvajalci javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja se delijo na javne osnovne šole, na zasebne osnovne šole s koncesijo (drugi odstavek 10. člena

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/ (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).

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).⁶ 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

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, 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.

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

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 našteje 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 naklado, sredstva za preverjanje znanja učencev ob koncu posameznih obdobij 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).

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.

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 sedanostjo, *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.

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 svoboščino, 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).¹³ Vsebinske razlike v načelih,

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

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 upošteveno sklicevanje Državnega zbora na komentar¹⁴ 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

nadaljevanju Pogodba o sofinanciranju), ki jo prilagajajo 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 podaljšanega 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 (4. 12. 2014).

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 ugotovitelne 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