

Številka: U-I-110/16-44

Datum: 12. 3. 2020

## ODLOČBA

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

odločilo:

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

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

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

Obrazložitev

A.

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

2. Miha Skubic in drugi (drugi pobudniki) ter Tadej Šeme in drugi (tretji pobudniki) navajajo, da drugi odstavek 57. člena Ustave zagotavlja pravico do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt. Menijo, da se mora iz javnih sredstev financirati osnovnošolsko izobraževanje, ki je za učence obvezno, pri čemer se obveznost ne nanaša na izobraževalne institucije, temveč

na predpisano vsebino izobraževalnega programa. Poleg neskladja s 57. členom Ustave zatrjujejo tudi neskladnost izpodbijane določbe z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Nosilec obveznosti osnovnošolskega izobraževanja naj ne bi bil deležen financiranja izobraževanja po enakih merilih, če izvršuje svobodo izobraževanja tako, da se izobražuje v zasebni šoli. Z izvrševanjem svobode izobraževanja naj bi izgubil pravico do brezplačnosti. Pobudniki opozarjajo na neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, kar pomeni kršitev 2. člena in drugega odstavka 3. člena Ustave, ter predlagajo način njene izvršitve.

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

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

5. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade vročilo pobudnikom. Pobudniki trdijo, da je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-269/12 odločilo tudi o ustavnosti financiranja razširjenega dela programa javne osnovne šole. V zvezi s tem opozarjajo na sam izrek odločbe Ustavnega sodišča, ki govori o javno veljavnem programu osnovnošolskega izobraževanja, kamor sodi tudi razširjeni del tega programa, in na določene dele obrazložitve odločbe. Menijo, da imajo, upošteva odločbo Ustavnega sodišča, otroci v zasebnih šolah pravico do brezplačnega obiskovanja tistega dela javno veljavnega programa osnovne šole, ki je enotno določen za vse izvajalce tega izobraževanja. Te vsebine predpisuje država, omogočajo pa, da lahko vsi učenci (tudi tisti, ki potrebujejo dopolnilni pouk) dosežejo obvezno osnovnošolsko izobrazbo. Pobudniki menijo, da država ni dolžna financirati le partikularno obarvanega dela razširjenega programa, s katerim se zasledujejo različni filozofski, svetovnonazorski, religiozni, pedagoški in drugi interesi, kar pa ni enako kot razširjeni program po Zakonu o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/10, 87/11 in 63/13 – v nadaljevanju ZOsn). Nasprotujejo tudi argumentu Državnega zbora, da razširjenega dela javno veljavnega programa osnovne šole ni treba financirati zato, ker za učence ni obvezen. Menijo namreč, da se sklicevanje Ustavnega sodišča na brezplačno obiskovanje obveznega javno veljavnega programa

osnovne šole nanaša na raven izobraževanja (osnovnošolsko izobraževanje, ki je obvezno) in ne na del programa te ravni izobraževanja (obvezni, ne pa razširjeni program). Če ti argumenti niso prepričljivi, pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče neenako javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v zasebnih šolah presodi z vidika skladnosti z načelom socialne države (2. člen Ustave), načelom enakega obravnavanja (14. člen Ustave) in s pravicami in dolžnostmi staršev (prvi odstavek 54. člena Ustave).

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

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

B. – I.

### **Pravni interes**

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

9. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj.

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

B. – II.

## Uvodne ugotovitve

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

12. Če ne drži, da se odločba Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 nanaša tudi na javno financiranje tistih vsebin, ki v zasebni osnovni šoli ustrezajo vsebinam razširjenega dela programa javne osnovne šole, pobudniki predlagajo, naj Ustavno sodišče ugotovi protiuustavnost izpodbijane ureditve tudi v tem delu. Menijo, da bi bilo le petinosemdesetodstotno javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v neskladju z načelom socialne države (2. člen Ustave), enakostjo pred zakonom (14. člen Ustave), pravicami in dolžnostmi staršev (prvi odstavek 54. člena Ustave) in pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega osnovnošolskega izobraževanja (drugi odstavek 57. člena Ustave). Pobudniki torej navajajo zgolj razloge, s katerimi utemeljujejo protiuustavnost izpodbijane določbe v delu, ki se nanaša na javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v zasebni osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom. Zato je Ustavno sodišče v nadaljevanju štelo, da vlagajo pobudniki pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega stavka drugega odstavka 86. člena ZOFVI glede javnega financiranja razširjenega dela programa osnovnošolskega izobraževanja le v tem delu.

### B. – III.

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

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

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

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

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

17. O javnem financiranju izobraževanja je Ustavno sodišče sprejelo stališča v odločbah št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999 (Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 265), št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192) in št. U-I-269/12. Ustavno sodišče je stališča v navedenih odločbah sprejelo v okoliščinah, ko je bilo v Republiki Sloveniji le majhno število zasebnih osnovnih šol, ki so pridobile javno veljavnost programa, in takšno število zasebnih osnovnih šol ni ogrožalo sistema javnih osnovnih šol. Ob obstoju drugačnih okoliščin bi lahko bila presoja Ustavnega sodišča drugačna.

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

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

vendar mora biti podpora taka, da omogoči dejanski obstoj zasebnega šolstva (21. točka obrazložitve).

20. Ustavno sodišče se je v odločbi št. U-I-269/12 osredotočilo na ustavno zapovedano financiranje osnovnošolskega izobraževanja iz javnih sredstev, torej na drugi odstavek 57. člena Ustave. Pri tem je sprejelo več stališč. Pravica do svobodnega izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave je omejena na ravni osnovnošolskega izobraževanja. V skladu z drugim odstavkom 57. člena Ustave je osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira iz javnih sredstev. Ker koristi od obvezne osnovne izobrazbe nimajo le učenci sami, temveč posameznikova osnovna izobrazba hkrati služi javni koristi, je Ustava predvidela tudi njeno javno financiranje. S tem pa je učencem zagotovila pravico do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja. V odločbi je pojasnjeno, da se v modernih demokratičnih družbah obveznost razlaga ozko, saj se nanaša le na zakonsko določeno vsebino izobraževalnega programa, ne pa tudi na izobraževalne institucije, ki ta program izvajajo. Drugi odstavek 57. člena Ustave zato učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt (20. točka obrazložitve). Ustavno sodišče je, sklicujoč se zlasti na enake cilje vzgoje in izobraževanja (2. člen ZOFVI) in enakovreden izobrazbeni standard (17. člen ZOFVI), sprejelo stališče, da je vsebina obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ki se financira iz javnih sredstev, enotno določena za vse izvajalce osnovnošolskega izobraževanja (25. točka obrazložitve).

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

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

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

24. Ustavno sodišče se je v odločbi št. U-I-269/12 pri opredelitvi pravice iz drugega odstavka 57. člena Ustave sklicevalo na zakonsko ureditev in poudarilo, da drugi odstavek 57. člena Ustave zahteva javno financiranje obveznega minimuma osnovne

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

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

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

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

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

nanaša na javno financiranje tistega dela programa s pridobljeno javno veljavnostjo, ki v zasebni osnovni šoli ustreza vsebinam obveznega dela programa javne osnovne šole.

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

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

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

B. – IV.

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

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

33. Na navedeno odločbo Ustavnega sodišča se zakonodajalec še ni odzval. Pravno obveznost Državnega zbora, kadar Ustavno sodišče izda ugotovitveno odločbo, natančno določa drugi odstavek 48. člena ZUstS. Zakonodajalec mora protiustavnost, ugotovljeno z odločbo Ustavnega sodišča, odpraviti v roku, ki ga določi Ustavno sodišče. Nespoštovanje odločb Ustavnega sodišča ne le, da vzdržuje, temveč tudi pogloblja protiustavno stanje, ugotovljeno v odločbi Ustavnega sodišča (neskladje z drugim odstavkom 57. člena Ustave). Ustavno sodišče je že večkrat obširno pojasnilo, da so odločbe Ustavnega sodišča obvezne, da morajo tako dejansko učinkovati, kot take pa jih morajo vsi državni organi, vključno z zakonodajalcem, spoštovati in izvrševati.<sup>11</sup> To pravilo izhaja že iz načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), izrecno pa je to določeno tudi v tretjem



odstavku 1. člena ZUstS. Vsebina te obveznosti je v tem, da so vsi državni organi dolžni spoštovati in izvrševati odločbe, ki jih sprejme Ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Upoštevajoč ustavno določene pristojnosti Ustavnega sodišča (160. člen Ustave), pa je pristojnost Ustavnega sodišča tudi, da v teh okvirih razlaga Ustavo in njenim določbam daje pomen, s katerim se zagotavljata vladavina prava ter svobodna in demokratična družbena ureditev. Iz temeljnih ustavnih načel, da je Republika Slovenija demokratična republika (1. člen Ustave) in pravna država (2. člen Ustave), v kateri se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), izhaja, da je Republika Slovenija ustavna demokracija in ne država, v kateri bi lahko katerikoli državni organ (tudi zakonodajalec) štel odločitve Ustavnega sodišča za neobvezne, torej kot nekakšna priporočila.<sup>12</sup> Če ne bi bilo tako, Ustavno sodišče posameznikom in pravnim osebam ne bi moglo zagotoviti učinkovitega varstva njihovega ustavnopravnega položaja. Državni zbor bi se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 torej moral pravočasno odzvati s sprejetjem ustreznega zakona, česar pa ni storil. Zato je treba pritrditi pobudnikom, da zakonodajna neodzivnost Državnega zbora glede obveznosti, ki mu je bila naložena z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, pomeni kršitev načel pravne države (2. člen Ustave) in načela delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave).

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

B. – V.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

44. Pobudniki niso navedli ustavnopravnih razlogov, ki bi utemeljevali drugačno presojo Ustavnega sodišča. Za uresničevanje pravice do izobrazbe in šolanja je ključna v Ustavi zapovedana obveznost države, da ustvarja možnosti, da si vsak državljan lahko svobodno pridobi ustrezno izobrazbo (prvi in tretji odstavek 57. člena Ustave). Na ravni osnovnošolskega izobraževanja pa državljani nimajo le pravice do izobraževanja, temveč tudi obveznost izobraževati se. Dolžni so namreč obiskovati osnovno šolo. Iz te obveznosti

izhaja pravica do brezplačnega obiskovanja obveznega osnovnošolskega izobraževanja (drugi odstavek 57. člena Ustave).<sup>15</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

54. Glede na navedeno izpodbijana določba v delu, ki se nanaša na javno financiranje jutranjega varstva, podaljšanega bivanja in dopolnilnega pouka v zasebni

osnovni šoli s pridobljenim javno veljavnim programom, ni v neskladju z 2., 14. in 54. členom ter drugim odstavkom 57. člena Ustave (1. točka izreka).

Obravnavna ponovne pobude (presoja ustavnosti ureditve javnega financiranja obveznega programa osnovnošolskega izobraževanja)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. – VI.

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

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

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

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

C.

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

**Dr. Rajko Knez**  
Predsednik

- 
- <sup>1</sup> Program zasebne osnove šole pridobi javno veljavnost na podlagi ugotovitve pristojnega strokovnega sveta, da je v skladu s cilji sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji iz 2. člena ZOFVI in da zagotavlja enakovreden izobrazbeni standard oziroma da zagotavlja minimalna znanja, ki omogočajo uspešno zaključiti izobraževanje (drugi in tretji odstavek 17. člena ZOFVI).
- <sup>2</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-2597/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 94/07 in OdlUS XVI, 108), 6. točka obrazložitve.
- <sup>3</sup> Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Case »relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium« proti Belgiji* (v nadaljevanju t. i. zadeva *Belgian Linguistic* (št. 2)) z dne 23. 7. 1968, 5. točka B. poglavja, str. 28.
- <sup>4</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-94/96 z dne 22. 10. 1998 (Uradni list RS, 77/98, in OdlUS VII, 196), 32. točka obrazložitve.
- <sup>5</sup> Drugi in tretji odstavek 28. člena ZOsn določata:  
»Zasebna osnovna šola izvaja pouk iz naslednjih obveznih predmetov: slovenščine in italijanščine ali madžarščine na narodno mešanih območjih, matematike, prvega tujega jezika, zgodovine, domovinske in državljanske kulture in etike, športa, vsaj enega naravoslovnega in enega družboslovnega predmeta in vsaj enega predmeta s področja umetnosti.  
Zasebne šole, ki izvajajo program osnovne šole po posebnih pedagoških načelih (Steiner, Decroly, Montessori ipd.), lahko oblikujejo program osnovne šole ne glede na določbo prejšnjega odstavka tega člena v skladu s temi načeli tako, da zagotovijo minimalna znanja, ki omogočajo zaključitev osnovnošolskega izobraževanja.«
- <sup>6</sup> Člen 30 ZOsn določa: »Program zasebne osnovne šole mora pri predmetih iz drugega odstavka 28. člena tega zakona zagotavljati učencem doseganje vsaj enakovrednega izobrazbenega standarda, kot ga zagotavlja program javne osnovne šole.«
- <sup>7</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, 25. točka obrazložitve.
- <sup>8</sup> Obvezni program obsega obvezne predmete, izbirne predmete in ure oddelčne skupnosti (15. člen ZOsn) ter dneve dejavnosti (19.a člen ZOsn).
- <sup>9</sup> Razširjeni program obsega podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni pouk, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznega tujega jezika (prvi odstavek 20. člena ZOsn).
- <sup>10</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-2597/07, 6. točka obrazložitve.
- <sup>11</sup> Tako npr. v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 47/11 in OdlUS XIX, 23), 13. točka obrazložitve.
- <sup>12</sup> Prav tam.
- <sup>13</sup> Člen 20 ZOsn določa:  
»Razširjeni program obsega podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni pouk, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznega tujega jezika.  
V razširjeni program se učenci vključujejo prostovoljno.«
- <sup>14</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018 (OdlUS XXIII, 19), 10. točka obrazložitve.
- <sup>15</sup> Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-215/96, 7. točka obrazložitve, in št. U-I-269/12, 20. točka obrazložitve.
- <sup>16</sup> Glej zadevo *Belgian Linguistic* (št. 2), str. 28, in primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-68/98, 14. točka obrazložitve.
- <sup>17</sup> V zvezi s tem kaže opozoriti tudi na sodbo v zadevi *Ponomaryovi proti Bolgariji* z dne 21. 6. 2011, v kateri je ESČP sprejelo stališče, da pravice do izobraževanja iz 2. člena Prvega protokola k EKČP ni mogoče razlagati tako, da bi državi nalagala dolžnost ustanoviti oziroma finančno podpreti določeno izobraževalno ustanovo (49. točka obrazložitve).
- <sup>18</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-68/98, 21. točka obrazložitve.
- <sup>19</sup> Z javnimi službami se zagotavljajo dobrine in storitve, katerih zagotavljanje je v javnem interesu, na podlagi odločitve države ali lokalne skupnosti (M. Pečarič in B. Bugarič, Javne službe, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2011, str. 19).

- <sup>20</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-11/07 z dne 13. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 122/07, in OdlUS XVI, 86), 17. točka obrazložitve.
- <sup>21</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-39/94 z dne 4. 4. 1995 (OdlUS IV, 147), 3. točka obrazložitve.
- <sup>22</sup> Primerjaj z B. Kresal v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 94.
- <sup>23</sup> Prim. M. Končina Peternel v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 571.
- <sup>24</sup> Primerjaj s sklepoma Ustavnega sodišča št. U-I-168/97 z dne 3. 7. 1997 (OdlUS VI, 103), 12. točka obrazložitve, in št. U-I-245/06 z dne 29. 5. 2008, 11. točka obrazložitve.
- <sup>25</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999 (Uradni list RS, št. 80/99, in OdlUS VIII, 209), 10. točka obrazložitve.
- <sup>26</sup> Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-155/17 z dne 14. 12. 2017, 22. in 23. točka obrazložitve.
- <sup>27</sup> Prav tam.
- <sup>28</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-248/08 z dne 11. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 95/09 in OdlUS XVIII, 51), 14. točka obrazložitve.
- <sup>29</sup> ZOFVI je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 12/96 z dne 29. 2. 1996. V skladu s 158. členom ZOFVI je začel veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu RS, tj. 15. 3. 1996.
- <sup>30</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-202/12 z dne 4. 2. 2014.