



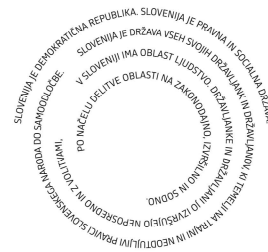
REPUBLIKA SLOVENIJA

**DRŽAVNI ZBOR**

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 411-10/19-9/

Datum: 26. 6. 2019

Na podlagi prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

## M N E N J E

### **o Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-L), druga obravnava, EPA 634-VIII**

Zakonodajno-pravna služba (ZPS) je Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Predlog ZOFVI-L) preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije (Ustava), pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

#### **Uvodno**

Uvodno je treba poudariti, da je naloga ZPS preučiti skladnost predlogov zakonov z Ustavo, katere vsebina izhaja iz celotne ustavnosodne presoje v trenutku sprejemanja zakonskega predloga. Naloga ZPS ni zgolj preučiti skladnost predlogov zakonov s posameznimi odločbami Ustavnega sodišča, ki pojasnjujejo vsebino posamezne zgornje ustavnosodne premise v nekem preteklem trenutku, vezanim na takratne družbene, politične in zgodovinske razmere. Ustava je namreč živ pravni instrument, katere šele razlaga njenega besedila omogoča, da kljub družbenim spremembam dolgotrajno živi.<sup>1</sup> In tako kot je Ustavno sodišče določeno za varuha Ustave zaradi varstva njenih vrednot, ki se lahko skozi daljša obdobja tudi spreminjajo, je tudi naloga ZPS, da v postopku sprejemanja predlogov zakonov opozori na morebitna neskladja z vsemi ustavnimi vrednotami, kot jih razlaga Ustavno sodišče v času sprejemanja predloga zakona. Zato presoja, ali predlog zakona ustrezno uresničuje odločbe Ustavnega sodišča, ki so predlagatelja vodile pri pripravi predloga zakona, lahko pomeni le izhodišče, iz katerega mnenje ZPS izhaja, ne pa tudi okvirja, ki bi določal meje njegovih nalog.

Za vsebino Predloga ZOFVI-L sta bistveni dve odločbi Ustavnega sodišča. V prvi odločbi št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 je Ustavno sodišče presojalo skladnost ureditve, ki je v javnih vrtcih in šolah ter vrtcih in šolah s koncesijo prepovedovala konfesionalno dejavnost (tretji in četrti odstavek 72. člena ZOFVI/96) s pravico do

<sup>1</sup> Glej odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Jadranke Sovdat k odločbi št. U-II-1/15 z dne 19. 10. 2015.



svobode vere (41. člen Ustave), s prepovedjo diskriminacijo na podlagi osebnih okoliščin, konkretno verskega prepričanja (prvi odstavek 14. člena Ustave) ter z načelom varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave). V drugi odločbi št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014 je Ustavno sodišče presojalo skladnost ureditve, ki zasebnim šolam – izvajalkam javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja za izvedbo programa zagotavlja 85 % sredstev, ki jih država zagotavlja za izvajanje programa javne šole (prvi stavek drugega odstavka 86. člena ZOFVI), s pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja (drugi odstavek 57. člena Ustave).

Kot je podrobneje pojasnjeno pri posameznih členih Predloga ZOFVI-L, se glavni pomisleki ZPS glede presoje skladnosti Predloga ZOFVI-L z Ustavo nanašajo na naslednja ustavnopravna vprašanja:

1. Ali je *prepoved enakosti »javno veljavnih programov« in »programov, ki so pridobili javno veljavnost«* skladna z načelom spoštovanja človekovega dostojanstva (1. člen Ustave), prepovedjo diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin (prvi odstavek 14. člena Ustave) in s pravico do svobodnega izobraževanja (prvi odstavek 57. člena Ustave)?
2. Ali je *znižanje obsega javnih sredstev zasebnim šolam, ki izvajajo javno veljavni program osnovnošolskega izobraževanja*, skladno z načelom varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave) in načelom enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave)?
3. Ali je *ohranjanje protiustavne ureditve financiranja v prehodnem obdobju* skladno z načelom pravne države (2. člen Ustave), z načelom delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) in s pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja (drugi odstavek 57. člena Ustave)?
4. Ali je *prepoved koncesioniranim zasebnim šolam zaračunavati šolnino* skladna s pravico do svobodnega izobraževanja (prvi odstavek 57. člena Ustave)?

Temeljna pomanjkljivost Predloga ZOFIV-L se kaže v strogi usmerjenosti predlagatelja k uresničitvi zelo ozko opredeljenih ciljev (to je k uresničitvi odločbe Ustavnega sodišča U-I-269/12 ter k zaščiti javnega šolstva),<sup>2</sup> ki niso sorazmerni širini in naboru predlaganih sprememb ZOFVI. Če se namreč uresničitve odločbe U-I-269/12 nanaša le na uskladitev obstoječe zakonske določbe: »zasebni šoli, ki izvajajo javno veljavni program osnovnošolskega izobraževanja, se za izvedbo programa zagotavlja 85% sredstev, ki jih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja za izvajanje programa javne šole«<sup>3</sup> z ustavno določbo »osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev«,<sup>4</sup> bi pričakovali, da se v skladu z načelom sorazmernosti tudi predlagane spremembe ZOFVI nanašajo le na uskladitev določbe, ki jo je Ustavno sodišče spoznalo za protiustavno.

Predlagatelj, nasprotno, predlaga bistveno globlje, širše, mestoma pa tudi nedosledne spremembe obstoječega sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji od tistih, ki jih terja odločba U-I-269/12, za kar ni navedel samostojnih stvarno utemeljenih razlogov, prevladujočih v javnem interesu.<sup>5</sup> V skladu z ustavnosodno presojo mora predlagatelj javni interes utemeljiti že v samem zakonodajnem gradivu, saj teh utemeljitev ne morejo nadomestiti morebitna kasnejša (po zaključenem zakonodajnem postopku prvič podana) utemeljevanja ciljev zakona, ki iz zakonodajnega gradiva niso razvidna.<sup>6</sup> Predlagatelj mora javni interes zlasti utemeljiti pri vprašanjih, ki so sporna z

<sup>2</sup> Pripominjamo, da določitev pogojev za financiranje zasebnih šol ne sodi v kontekst ciljev, temveč v kontekst pglavitnih rešitev predloga zakona.

<sup>3</sup> Obstoječi prvi stavek drugega odstavka 86. člena ZOFVI.

<sup>4</sup> Drugi odstavek 57. člena Ustave.

<sup>5</sup> Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-56/17, Up-335/17 z dne 4. 4. 2019.

<sup>6</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-158/11 z dne 28. 11. 2013.

vidika enakosti pred zakonom, saj bi se ob sprejemu predlagane ureditve, slednja lahko izrazila kot nedoslednost pravnega reda. Nedoslednosti v pravnem redu same po sebi sicer ne vzbujajo dvoma v iskrene namene predlagatelja, da kreira dobro, je pa v takih primerih bolj zadržana interpretacija namena že sprejetega pravila pri presoji ustavne dopustnosti ciljev izpodbijane ureditve, ki se zato nasloni le na cilje, ki jih je navedel sam zakonodajalec.<sup>7</sup>

### **K 2. členu**

Predlagana sprememba 8. člena ZOFVI je le posledica predlagane spremembe 9. člena ZOFVI, zato so tudi pomisleki k tej določbi vezani na pomisleke, ki so izraženi k predlagani spremembi 9. člena ZOFVI (3. člen Predloga ZOFVI-L). Če bodo pomisleki upoštevani, bo potreba po delitvi izobraževalnih programov na javno veljavne programe in na take, ki so pridobili javno veljavnost, odpadla.

### **K 3. členu**

Predlagatelj v obrazložitvi člena navaja, da zasebne šole, ki nimajo koncesije, izvajajo pa program, ki je pridobil javno veljavnost in s katerim se pridobi javno veljavna izobrazba, ne izvajajo javne službe, kar naj bi bila posebnost izobraževalnega sistema v primerjavi z drugimi sistemi (na primer zdravstvom).

Predlagatelj ne pojasni razlogov za uvedbo posebne ureditve v izobraževalnem sistemu, ki pomeni odstop od systemske ureditve javnih služb, zato opozarjamo, da je zaradi načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave) in načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) določanje izjem dopustno v strogo omejenem obsegu in restriktivno, ob izčrpno podanih stvarnih, razumnih in utemeljenih razlogih.

Dodatna obrazložitev je še zlasti potrebna v luči dejstva, da predlagana ureditev in pojasnila predlagatelja niso skladna z odločbo U-I-269/12. V njej je Ustavno sodišče pojasnilo, da ZOFVI kot javno službo opredeljuje javno veljavni program osnovnošolskega izobraževanja<sup>8</sup> in da se izvajalci javno veljavnih programov osnovnošolskega izobraževanja delijo na javne osnovne šole, na zasebne osnovne šole s koncesijo<sup>9</sup> in na zasebne šole, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja brez koncesije.<sup>10</sup> Ustavno sodišče je nadalje ugotovilo, da 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. Prav tako navedena obrazložitev predlagatelja ni skladna z določbami ZOFVI, ki za javno službo na področju vzgoje in izobraževanja šteje izobraževalne programe osnovnošolskega izobraževanja, ki jih določi oziroma potrdi Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje.<sup>11</sup> Končno navedena obrazložitev predlagatelja ni skladna s splošnim Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), ki pri presoji vsebine javne službe izrecno ne upošteva, kako je poimenovan institut, s katerim javni partner zasebnemu partnerju podeli posebno ali izključno pravico do izvajanja določene dejavnosti (koncesija, licenca, dovoljenje, pooblastilo in podobno).<sup>12</sup> Splošni in posebni zakoni iz tega področja ter Ustavno sodišče torej pri presoji, kaj se šteje za javno službo na področju vzgoje in izobraževanja ne upoštevajo poimenovanja

<sup>7</sup> Primerjaj s pritrdilnim ločenim mnenjem sodnice in sodnikov dr. Mateja Accetta, dr. Dunje Jadek Pensa in dr. Rajka Kneza ki se mu pridružuje sodnica dr. Jadranka Sovdat k odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-140/14 z dne 14. 5. 2018.

<sup>8</sup> Prvi odstavek 10. člena ZOFVI, na katerega se sklicuje tudi odločba U-I-269/12.

<sup>9</sup> Drugi odstavek 10. člena ZOFVI, na katerega se sklicuje tudi odločba U-I-269/12.

<sup>10</sup> Prvi odstavek 86. člena ZOFVI, na katerega se sklicuje tudi odločba U-I-269/12.

<sup>11</sup> Glej prvi odstavek 10. člena v zvezi s prvim odstavkom 15. člena ter 3., 13. in 14. točko prvega odstavka 25. člena ZOFVI.

<sup>12</sup> Glej 11. točko 5. člena v zvezi z drugim odstavkom 3. člena ZJZP.

samega instituta, s katerim se pravica do opravljanja dejavnosti vzgoje in izobraževanja prenaša iz javne na zasebno šolo (to je s koncesijo), temveč upoštevajo samo vsebino izobraževalne storitve.<sup>13</sup> Ker torej javno službo na področju osnovnošolskega izobraževanja predstavlja javno veljavni program osnovnošolskega izobraževanja, ustavnosodna presoja zahteva, da je ta dostopen vsem pod enakimi pogoji<sup>14</sup> in da gre za enotno določeno vsebino.<sup>15</sup>

Upoštevajoč navedeno in zakonodajno gradivo k dosedanjim spremembam ZOFVI ne drži obrazložitev predlagatelja, da razlikovanje med javno veljavnimi programi in programi, ki so pridobili javno veljavnost, vsebinsko pozna že veljavni ZOFVI in da Predlog ZOFVI-N uvaja le jasnejše terminološko razlikovanje. Pri tem opozarjamo, da bo tudi v predlagani ureditvi javno veljavne izobraževalne programe javnih in zasebnih šol še vedno sprejemal oziroma potrjeval isti organ, to je Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje (Strokovni svet). Sam zapis zakonskih določb, da strokovni svet »določa vzgojne in izobraževalne programe« javnih šol,<sup>16</sup> »ugotavlja enakovredni izobrazbeni standard izobraževalnih programov zasebnih šol«<sup>17</sup> oziroma »ugotavlja javno veljavnost izobraževalnih programov zasebnih šol«<sup>18</sup> pa ne igra bistvene vloge. Prav tako za vsebinsko razliko ni mogoče šteti gole zapovedi iz predlagane spremembe drugega odstavka 17. člena ZOFVI, da mora biti nedržavni izobraževalni program, ki je »pridobil javno veljavnost« drugačen od »t. i. državnega izobraževalnega programa«, ki je »javno veljaven«, če zakon ne določa same vsebine oziroma kriterijev te zapovedane drugačnosti.

Z vidika zasebnih šol s koncesijo povzroča nova opredelitev programov, ki so pridobili javno veljavnost, tudi notranje neskladje med predlagano spremembo tretjega odstavka 9. člena ZOFVI in 77. členom ZOFVI. Ni namreč jasno, ali se bodo izobraževalni programi koncesionarjev, ki se bodo po predlagani ureditvi šteli za programe, ki so pridobili javno veljavnost, še naprej financirali enako kot javne šole v skladu s 77. členom ZOFVI ali enako kot zasebne šole brez koncesije v skladu z 12. členom Predloga ZOFVI-L.

#### **K 4. členu**

Predlagana sprememba drugega odstavka 17. člena ZOFVI zahteva, da se mora izobraževalni program zasebnih šol programsko razlikovati od izobraževalnega programa javnih šol, »tako da bogati šolski prostor ter staršem in dijakom omogoča možnost izbire«. Predlog ZOFVI-L torej zasebnim šolam v delu, v katerem izvajajo javno službo, preprečuje izvajati enake izobraževalne programe, kot jih izvajajo javne šole. Menimo, da zahtevanje različnosti izobraževalnih programov, ki se izvajajo kot javna služba, onemogoča enako dostopnost storitev osnovnošolskega izobraževanja vsem učencem. Poleg tega zahteva po različnosti izobraževalnega programa javne in zasebne šole, ki se izvaja kot javna služba, učencem in njihovim staršem dejansko krni svobodo, da med ponudbo nadstandardnih oziroma razširjenih izobraževalnih programov, ki ne sodijo v javno službo in se ne financirajo iz javnih sredstev,<sup>19</sup> izberejo takega, ki jim najbolj ustreza. Zato bi bila delitev med »javno veljavnimi programi« in

<sup>13</sup> Da javno službo predstavlja vsebina izobraževalne storitve, ki je ponujena uporabnikom te storitve, ne pa javna mreža, sestavljena iz ponudnikov te storitve, izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-156/08 z dne 14. 4. 2011, ki kot primer javne službe na področju visokošolskega izobraževanja šteje dodiplomske študijske programe z javno veljavnostjo.

<sup>14</sup> Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-141/01 z dne 20. 5. 2004 in sklep Ustavnega sodišča št. U-I-211/08 z dne 8. 4. 2010.

<sup>15</sup> Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, 25. točka obrazložitve.

<sup>16</sup> Glej 3. točko 25. člena ZOFVI.

<sup>17</sup> Glej 13. točko 25. člena ZOFVI.

<sup>18</sup> Glej 14. točko 25. člena ZOFVI.

<sup>19</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, 25. točka obrazložitve.

»programi, ki so pridobili javno veljavnost« lahko sporna z vidika pravice do svobodnega izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave.

Prav tako bi bila navedena delitev izobraževalnih programov lahko sporna z vidika prepovedi diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin. Prvi odstavek 14. člena Ustave namreč prepoveduje diskriminacijo pri zagotavljanju, uresničevanju oziroma varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na posameznikove osebne okoliščine. Pri presoji utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju si Ustavno sodišče zastavi naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine; 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje oseb oziroma položajev, ki jih predlagatelj primerja; 3) ali sta dejanska položaja, ki ju predlagatelj primerja, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave; ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten.<sup>20</sup> Za ugotovitev kršitve ustavne prepovedi diskriminacijskega obravnavanja zadošča ugotovitev o obstoju nedopustne diskriminacije pri uživanju katere od človekovih pravic, medtem ko posega v to človekovo pravico samega po sebi ni treba izkazovati.<sup>21</sup> Prepoved diskriminacije na področju vzgoje in izobraževanja izhaja tudi iz odločbe U-I-68/98, v kateri je Ustavno sodišče presodilo, da pravica do izobrazbe za državo pomeni predvsem dolžnost, da posamezniku omogoči nediskriminatoren pristop do obstoječih tipov in stopenj izobrazbe ter mu ponudi nek minimalen standard kakovosti te izobrazbe.

V zvezi s prvim vprašanjem, ki si ga zastavi Ustavno sodišče pri presoji neskladnosti s prvim odstavkom 14. člena Ustave, ugotavljamo, da se različno obravnavanje nanaša na uresničevanje pravice do svobodnega izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave. V zvezi z drugim vprašanjem ugotavljamo, da obstaja različno obravnavanje javno veljavnih izobraževalnih programov in izobraževalnih programov, ki so pridobili javno veljavnost, saj predlagana sprememba drugega odstavka 17. člena ZOFVI izrecno prepoveduje njihovo enakost. V zvezi s tretjim vprašanjem ugotavljamo, da sta dejanska položaja učencev, ki obiskujejo navedene programe, v bistvenem enaka, saj vsi ti izobraževalni programi zasledujejo enakovredni izobrazbeni standard<sup>22</sup> in iste cilje vzgoje in izobraževanja. Zato razlikovanje temelji na osebni okoliščini, da lahko otroci v zasebnih šolah zunaj programa, ki se opravlja kot javna služba, obiskujejo verouk ali konfesionalni pouk religije s ciljem vzgajati za to religijo.<sup>23</sup> V zvezi s četrtem vprašanjem ugotavljamo, da predlagatelj s predlagano ureditvijo zasleduje cilj bogatitve šolskega prostora in staršem mladoletnih otrok oziroma dijakom omogoča izbiro, ki pa ga s predlagano prepovedjo enakosti oziroma brez navedbe vsebinskih kriterijev za zapovedano različnost po našem mnenju ni mogoče doseči. Če zakon zasebnim šolam le prepove, da je njihov izobraževalni program enak izobraževalnemu programu javne šole, učencem ter njihovim staršem namreč možnost izbire jemlje in jo prenaša na

<sup>20</sup> Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-212/10 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 31/13, in OdlUS XX, 4), št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 29) ter št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 10).

<sup>21</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-68/16, Up-213/15 z dne 16. 6. 2016.

<sup>22</sup> Pri izobraževalnih programih, ki se izvajajo po posebnih pedagoških načelih, se zahtevajo minimalna znanja, ki omogočajo uspešno zaključiti izobraževanje ter ga je priznalo ustrezno mednarodno združenje teh šol. Glej tretji odstavek 17. člena ZOFVI.

<sup>23</sup> Tretji odstavek 72. člena ZOFVI določa, da je šolah s koncesijo dovoljena konfesionalna dejavnost, kadar se izvaja zunaj programa, ki se opravlja kot javna služba. Četrti odstavek pa določa, kaj konfesionalna dejavnost obsega. Iz Pogodb o sofinanciranju zasebnih šol brez koncesije prav tako izhaja, da 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). Glej odločbo U-I-269/12.

Strokovni svet, ki to drugačnost preverja. S tem pa šolski prostor dejansko siromaši, ne pa bogati.

Ureditev, ki učencem in njihovim staršem dejansko jemlje možnost izbire med izobraževalnimi programi, ki se izvajajo kot javna služba, bi bila lahko sporna tudi z vidika spodbujanja dejavnega vključevanja posameznikov v demokratično družbo z omogočanjem njihove (samo)uresničitve kot subjektov, ki ga ZOFVI navaja med cilji sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji.<sup>24</sup> Ker se navedeni cilj vzgoje in izobraževanja na ustavni ravni izraža v načelu spoštovanja človekovega dostojanstva, ki ga je Ustavno sodišče neposredno utemeljilo v načelu demokratičnosti iz 1. člena Ustave, bi bilo onemogočanje možnosti izbire lahko v neskladju tudi s 1. členom Ustave. Ustavno sodišče je namreč načelo demokratičnosti iz formalne opredelitve državne ureditve, v kateri se zakoni sprejemajo po večinskem pravilu, nadgradilo v vsebinsko opredelitev, ker je ravnanje oblastnih organov pravno omejeno z ustavnimi načeli ter človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, in to prav zato, ker sta človek in njegovo dostojanstvo v središču njenega obstoja in delovanja. V ustavni demokraciji je človek subjekt in ne objekt oblastnega delovanja, njegova (samo)uresničitvev kot človeka pa je temeljni namen demokratične ureditve.<sup>25</sup>

Pomanjkanje vsebinskih kriterijev, na podlagi katerih strokovni svet preverja programsko drugačnost nevladnega izobraževalnega programa, bi bilo lahko sporno tudi z vidika načela zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave.

#### **K 5. členu**

V tretjem odstavku v besedilu »ki s systemskega oziroma vsebinsko ne posegajo« manjka samostalnik, na katerega se nanaša beseda systemskega. Predlagamo ohranitev obstoječega besedila »ki s systemskega oziroma vsebinskega vidika ne posegajo«, ki se nam zdi slovnično ustrežnejša.

#### **K 7. členu**

V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave posamezniku zagotavlja, da mu država pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu.<sup>26</sup> Načelo varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave varuje tudi zaupanje v dobre namene zakonodajalca.<sup>27</sup> Zlasti kadar nova ureditev posega v trajajoča razmerja oziroma upravičena pravna pričakovanja, mora normodajalec zaradi spoštovanja načela varstva zaupanja v pravo urediti tudi prehodno obdobje, katerega namen je ureditev pravic in pravnih razmerij, ki so že nastala pod veljavo prejšnjega prava ter še vedno obstajajo in trajajo ob uveljavitvi novega prava.<sup>28</sup> Vendar pa načelo zaupanja v pravo nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne človekove pravice dostopno možnim omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami treba v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih dobrin je v posameznem spornem primeru treba dati prednost.<sup>29</sup> Pri takem tehtanju ustavnopravnih dobrin je na eni strani ustavno načelo varstva zaupanja v pravo. Pri tem je zlasti pomembno, ali so spremembe na pravnem področju, za katero gre, relativno predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko

<sup>24</sup> Glej 8. in 13. alinejo 2. člena ZOFVI.

<sup>25</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011, 10. točka obrazložitve.

<sup>26</sup> Glej na primer odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-370/06 z dne 17. 1. 2008 in št. U-I-220/14, U-I-161/14, U-I-21/15, U-I-30/15, U-I-59/15 z dne 12. 11. 2015.

<sup>27</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-27/02 z dne 9. 5. 2002.

<sup>28</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, Uradni list RS, št. 107/13 in OdlUS XX, 10, ki se sklicuje na odločbo št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012, Uradni list RS, št. 22/12.

<sup>29</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-123/92 z dne 18. 11. 1993, Uradni list RS, št. 67/93 in OdlUS II, 109.

vneprej računali ter kakšna sta teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za upravičence. Na drugi strani pa je javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe, zaradi katerega se mora zakonodajalec s sprejetjem ustrezne zakonske ureditve odzivati na potrebe na vseh področjih družbenega življenja, kar velja še toliko bolj, če te potrebe zadevajo temelje delovanja države ali sposobnost učinkovitega zagotavljanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>30</sup>

Na podlagi 12. člena ZOFVI lahko ugotovimo, da se zasebnim osnovnim šolam predlagani obseg javnih sredstev za financiranje v primerjavi z dosedanjim obsegom sredstev znižuje. Nižji obseg javnih sredstev torej posega v pravni položaj zasebnih osnovnih šol. Ker lahko zasebne šole višje breme financiranja iz sredstev financiranja prevalijo na starše svojih učencev z zaračunavanjem šolnin,<sup>31</sup> pa se z navedeno ureditvijo pravni položaj poslabšuje tudi učencem in njihovim staršem. Zasebne šole ter starši njihovih učencev zaradi odločbe Ustavnega sodišča U-I-269/12 na poslabšanje pravnega položaja niso mogli računali. Navedena odločba je namreč ugotovila, da obstoječa ureditev, ki učencem na zasebnih šolah, ki javno službo opravljajo brez koncesije, ne zagotavlja brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, omejuje pravico učencev iz drugega odstavka 57. člena Ustave. Zato so pobudniki upravičeno pričakovali, da se jim bo z izvršitvijo ustavne odločbe njihov položaj izboljšal, ne pa poslabšal. Da ima osnovnošolsko izobraževanje v Ustavi poseben, privilegiran status, izhaja tudi iz obrazložitve, da je Ustava predvidela njegovo javno financiranje, ker koristi od obvezne osnovne izobrazbe nimajo le učenci sami, temveč posameznikova osnovna izobrazba hkrati služi javni koristi.<sup>32</sup>

V obrazložitvi Predloga ZOFVI-L ni pojasnjeno, kaj bi bil javni interes, ki utemeljuje poslabšanje pravnega položaja zasebnih šol in njihovih učencev oziroma staršev. Obrazložitev ne vsebuje razlogov, ki bi pojasnjevali, zakaj predlagatelj ukinja sofinanciranje tistega dela razširjenega programa, ki je enotno določen za vse osnovne šole. Pojem partikularno obarvanega razširjenega programa, ki ga uporablja odločba U-I-269/12, namreč ni enak pojmu razširjenega programa, ki ga uporablja Zakon o osnovni šoli (ZOsn); niti se vsebina razširjenega programa iz ZOsn ne pokriva z dejavnostmi, ki se na podlagi ZOFVI sofinancirajo iz državnega proračuna. Razširjeni program po ZOsn je namreč širši pojem, ki je sestavljen iz dejavnosti, ki so obvezne in enotno določene za vse šole in jih sofinancira država (konkretno so to dopolnilni pouk, dodatni pouk, pol ure drugih oblik individualne in skupinske pomoči na oddelek, dve uri interesnih dejavnosti na oddelek, program šole v naravi, podaljšano bivanje od prvega do petega razreda ter jutranje varstvo prvega razreda),<sup>33</sup> in iz partikularno obarvanega razširjenega programa, o katerem govori odločba U-I-269/12 in se nanaša na izvajanje konfesionalne dejavnosti.

Ureditev odpira tudi več vprašanj skladnosti s splošnim načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ta zavezuje zakonodajalca, da bistveno enake dejanske položaje ureja enako, v bistvenem različne pa različno.<sup>34</sup> Če zakonodajalec bistveno enake položaje ureja različno, pa mora za to navesti razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.<sup>35</sup> Ustavno sodišče poudarja, da mora biti izbrani kriterij

<sup>30</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-13/13 z dne 14. 11. 2013, Uradni list RS, št. 98/13, ki se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-11/07 z dne 13. 12. 2007, Uradni list RS, št. 122/07, in OdlUS XVI, 86 ter odločbi št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 25/13 in OdlUS XX, 3) in št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12).

<sup>31</sup> Glej prvi odstavek 78. člena ZOFVI.

<sup>32</sup> Glej odločbo U-I-269/12.

<sup>33</sup> Glej 20. člen ZOsn.

<sup>34</sup> Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-68/04 z dne 6. 4. 2006.

<sup>35</sup> Glej odločbe št. U-I-73/15, 35. tč; U-I-109/15, 15. tč; U-I-177/15, 8. tč; U-I-246/13, 22. tč; U-I-57/15, U-I-2/16, 9. tč; U-I-74/15, 15. tč; U-I-289/13, 17. tč.

razlikovanja v razumni povezavi s predmetom (različnega) pravnega urejanja.<sup>36</sup> Ustavno sodišče tudi poudarja, da mora razlikovanje služiti ustavno dopustnemu cilju, da mora biti ta cilj v razumni povezavi s predmetom urejanja v predpisu in da mora biti uvedeno razlikovanje primerno sredstvo za doseg tega cilja.<sup>37</sup>

Zasebne šole, ki izvajajo programe osnovnošolskega, osnovnega glasbenega izobraževanja, srednjega splošnega izobraževanja in poklicnega in strokovnega izobraževanja, so z vidika pravice učencev do pridobitve javno veljavne izobrazbe (predlagana sprememba šestega odstavka 9. člena ZOFVI) in z vidika izvajanja »programov, ki so pridobili javno veljavnost« (predlagana sprememba prvega odstavka 86. člena ZOFVI) v enakem položaju. Kljub temu jih predlagatelj v za učenca izbirnem delu programa financira v različnem obsegu. Zasebnim osnovnim šolam brez koncesije sredstev ne zagotavlja (predlagana sprememba tretjega odstavka 86. člena ZOFVI), zasebnim osnovnim šolam, ki jim je bila dodeljena koncesija pred uveljavitvijo ZOFVI, zagotavlja enako financiranje kot ga zagotavlja javnim šolam, drugim vrstam zasebnih šol pa zagotavlja 85 % sredstev javne šole (predlagana sprememba petega odstavka 86. člena ZOFVI). Iz zakonodajnega gradiva k ZOFVI-G izhaja, da za različen način financiranja zasebnih šol s koncesijo in zasebnih šol brez koncesije ni vsebinskih razlogov, temveč je edini kriterij za razlikovanje čas ustanovitve posamezne šole.<sup>38</sup> Razlogi za različno obravnavo, ki se s predlagano ureditvijo še povečuje, tudi niso razvidni iz obrazložitve Predloga ZOFVI-L. Zato naj predlagatelj bodisi pojasni obstoj razumnih in stvarnih razlogov za razlikovanje, bodisi obseg financiranja vseh zasebnih šol, ki se nahajajo v enakem položaju, uredi enako.

Nadalje iz predlagane spremembe tretjega odstavka 86. člena ZOFVI izhaja, da so vse zasebne osnovne šole z vidika javnih sredstev, ki jih dobijo za financiranje obveznega osnovnošolskega programa, v enakem položaju. Vendar predlagatelj od njih za pridobitev tega financiranja zahteva različne pogoje. Zasebne osnovne šole, ki pri svojem izobraževanju uporabljajo splošna pedagoška načela, morajo izvajati vsebine obveznih predmetov, ki jih ZOsn določa za javne osnovne šole, medtem ko zasebnim osnovnim šolam, ki pri svojem izobraževanju uporabljajo posebna pedagoška načela (Steiner, Montessori ipd.), tega pogoja ni treba izpolnjevati. Iz obrazložitve Predloga ZOFVI-L razlogi za različno obravnavo niso razvidni, zato naj predlagatelj bodisi pojasni obstoj razumnih in stvarnih razlogov za razlikovanje, bodisi pogoje za financiranje vseh zasebnih šol, ki se nahajajo v enakem položaju, uredi enako.

### **K 9. členu**

Določba zasebnim šolam za del izobraževalnega programa, ki se financira iz javnih sredstev, prepoveduje zaračunavati šolnine. Zasebne šole, ki jim je bila dodeljena koncesija pred uveljavitvijo ZOFVI, se iz javnih sredstev financirajo v celoti,<sup>39</sup> zato se prepoved zaračunavanja šolnin razteza na njihove celoten izobraževalni program. Upoštevajoč, da zasebnim šolam ne pripadajo javna sredstva za naložbe, investicijsko vzdrževanje in opremo,<sup>40</sup> bi bila prepoved financiranja iz zasebnih sredstev uporabnikov njihovih izobraževalnih storitev lahko sporna z vidika pravice do svobodnega izobraževanja iz prvega odstavka 57. člena Ustave. V odločbi U-I-68/98 je Ustavno sodišče presodilo, da 57. člen Ustave zahteva zagotovitev pravno-organizacijskih temeljev za delovanje zasebnih šol. Če zasebna šola ne sme zaračunavati šolnin, ki bi predstavljale njen glavni vir financiranja, se namreč zastavlja vprašanje, ali so še zagotovljeni pravno-organizacijski temelji za njeno delovanje.

<sup>36</sup> Glej U-I-57/15, U-I-2/16, 17. tč.

<sup>37</sup> Glej U-I-147/12, 19. tč; ki se sklicuje na U-I-59/03, 10. tč.

<sup>38</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Poročevalec št. 57/07 z dne 20. 6. 2007, str. 3.

<sup>39</sup> Glej 77. in 85. člen ZOFVI in drugi odstavek 12. člena ZOFVI-L.

<sup>40</sup> Šesti odstavek 7. člena Predloga ZOFVI-L.



**K 12. členu**

Prvi odstavek 12. člena ZOFVI-L zasebnim šolam, ki izvajajo program osnovnošolskega izobraževanja, zagotavlja dodatna sredstva za financiranje do obsega sredstev, določenega na podlagi obstoječega 86. člena ZOFVI. Ker je Ustavno sodišče obstoječi 86. člen ZOFVI v delu, ki se nanaša na obseg sredstev za financiranje zasebnih osnovnih šol, spoznalo za protiustaven, je posledično protiustaven tudi 12. člen ZOFVI-L, ki zasebnim osnovnim šolam še naprej zagotavlja enak obseg sredstev. V obdobju do konca šolanja zadnje generacije, vpisane v šolskem letu 2019/2020, ureditev torej še naprej ohranja protiustavno stanje neskladnosti s pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja iz drugega odstavka 57. člena Ustave. Opustitev izvršitve obvezne odločbe Ustavnega sodišča pa pomeni tudi kršitev načela pravne države iz 2. člena in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave.<sup>41</sup>

Drugi odstavek določa, da se zasebne šole, ki jim je bila dodeljena koncesija pred uveljavitvijo ZOFVI, financirajo v skladu z veljavno koncesijsko pogodbo. V obdobju pred uveljavitvijo ZOFVI so se koncesije lahko podeljevale tudi za nedoločen čas.<sup>42</sup> Po uveljavitvi ZJZP dne 7. 3. 2007 koncesij za nedoločen čas ni več dopustno podeljevati. Zato naj predlagatelj določi primeren rok, v katerem se bo koncesija preoblikovala v koncesijo za določen čas<sup>43</sup> in v skladu z načelom varstva zaupanja v pravo pojasni javni interes, ki bo opravičeval poseg v koncesionarjev pravni položaj.

V tretjem odstavku v zvezi s podružnicami, ki jih bodo zasebne šole ustanovile po uveljavitvi Predloga ZOFVI-L, ni navedenih razlogov, zakaj se zanje določbe tega člena ne bodo uporabljale. Prva alineja 45. člena ZOFVI določa, da se podružnice šol lahko organizirajo za izvajanje izobraževalnega programa na različnih lokacijah. To pomeni, da se matična šola in podružnica razlikujeta le glede lokacije posameznih enot, ne pa tudi glede izvajalca in izobraževalnega programa, ki ostajata enaka.

Sekretarka  
dr. Katja Triller Vrtovec l.r.

Nataša Voršič  
vodja

Poslano:

- Odboru za izobraževanje, znanost, šport in mladino

<sup>41</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003.

<sup>42</sup> Prvi odstavek 27. člena ZZ v zvezi s 1. alinejo 153. člena ZJZP.

<sup>43</sup> Primerjaj na primer četrti odstavek 41. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-K), ki določa: "Koncesije za opravljanje zdravstvene dejavnosti, ki so bile pred uveljavitvijo tega zakona podeljene za nedoločen čas, se spremenijo v koncesije za določen čas, in sicer za obdobje 15 let, šteto od uveljavitve tega zakona."