



**Številka:** U-I-445/20-13

**Datum:** 3. 12. 2020

## **DELNA ODLOČBA in S K L E P**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude in v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo mladoletnega A. B., C., ki ga zastopa zakoniti zastopnik Č. D., C., in mladoletnega E. F., C., ki ga zastopata zakonita zastopnika G. H. in I. J., oba C., na seji 3. decembra 2020

sklenilo:

- 1. Sklepa Vlade št. 00717-49/2020/4 z dne 5. 11. 2020 in št. 00717-49/2020/6 z dne 12. 11. 2020 nista začela veljati.**
- 2. Sklep Vlade št. 18100-24/2020/4 z dne 26. 11. 2020 ni začel veljati.**
- 3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 152/20) se sprejme.**
- 4. Sklep ministrice, pristojne za izobraževanje, št. 603-33/2020/4 z dne 5. 11. 2020 ni začel veljati.**
- 5. Odločitev učinkuje po treh dneh od njene objave v Uradnem listu Republike Slovenije.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnika, stara 7 in 9 let, ki obiskujeta osnovno šolo za otroke s posebnimi potrebami, vlagata pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (v nadaljevanju Odlok) v zvezi s sklepom Vlade št. 00717-49/2020/4 z dne 5. 11. 2020 o podaljšanju uporabe ukrepov in omejitev iz Odloka (v nadaljevanju sklep Vlade z dne 5. 11. 2020). Iz vsebine pobude izhaja, da neskladje z Ustavo očitata tako izpodbijanima določbama Odloka kot tudi sklepu Vlade z dne 5. 11. 2020. Vlagata tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti sklepa ministrice, pristojne za izobraževanje, št. 603-33/2020/4 z dne 5. 11. 2020 o začasnem izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela v osnovnih in glasbenih šolah na daljavo (v nadaljevanju sklep ministrice).

2. Pobudnika v pobudi najprej opisujeta razloge za njuno usmeritev v prilagojen izobraževalni program devetletne osnovne šole z nižjim izobrazbenim standardom (prvi pobudnik) in v posebni program vzgoje in izobraževanja (drugi pobudnik). V nadaljevanju navajata, da jima je zaradi zaprtja šol onemogočen dostop do vzgoje in izobraževanja po teh programih, do dodatne strokovne pomoči in do vseh drugih specialnih obravnav (fizioterapij, delovnih terapij, terapij v bazenu, logopedskih in psiholoških obravnav), ki so jima zagotovljene v šoli. Pobudnika zatrjujeta, da izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo zanju pomeni popolno izvotlitev njihovih pravic do varstva in izobraževanja ter usposabljanja za dejavno delo v družbi. Pojasnjujeta, da pri učenju potrebujeta specifično pomoč, individualiziran pristop, posebne strokovne metode dela z več prilagoditvami in ponazoritvami, ustrezne učne pripomočke in bistveno več prilagoditev kot drugi vrstniki. Navajata, da njuni starši nimajo niti ustreznih specialnih znanj niti učnih materialov in pripomočkov, potrebnih za prilagajanje učenja njunim specifičnim potrebam in primanjkljajem. Individualna obravnava, ki naj bi je bila pobudnika deležna v šoli, naj doma ne bi bila mogoča tudi zato, ker imata oba pobudnika vsak po enega zdravega osnovnošolskega sorojenca, ki pri šolskem delu prav tako potrebuje pomoč in nadzor staršev, ki morajo poleg tega skrbeti tudi za potrebna gospodinjska opravila.

3. Izpodbijana Odlok in sklep Vlade z dne 5. 11. 2020 sta po mnenju pobudnikov v neskladju z 2., 14., 52., 56. in 57. členom Ustave. Sklepu ministrice poleg neskladja z navedenimi določbami Ustave očitata še neskladje s 104. členom Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 (Uradni list RS, št. 152/20 – v nadaljevanju ZZUOOP). V neskladju z 2. členom Ustave naj bi bila izpodbijana ureditev za to, ker naj na njeni podlagi ne bi bilo popolnoma jasno, ali se na pobudnika sploh nanaša. V zvezi z zatrjevanim neskladjem izpodbijane ureditve s 14. členom Ustave izpostavljata pobudnika to, da nista deležna specialnih storitev (npr. specialne pedagoške obravnave, fizioterapevtske in logopedске obravnave, delovne terapije, psihološke

obravnave), ki naj bi jih bili deležni otroci s posebnimi potrebami, ki so vključeni v zavode (npr. Center za usposabljanje, delo in varstvo), ki te obravnave izvajajo sami, in otroci, ki so te obravnave deležni v zdravstvenih domovih. V zvezi z zatrevanjem neskladjem izpodbijane ureditve z 52., 56. in 57. členom Ustave pobudnika menita, da ukrep zaprtja šol za otroke s posebnimi potrebami ni nujen in tudi ne sorazmeren v ožjem smislu. Ob tem se sklicujeta na strokovne ugotovitve, iz katerih naj bi izhajalo, da je delež otrok med vsemi okuženimi zelo majhen, da otroci zbolevalo redkeje kot odrasli, da imajo praviloma blažje simptome bolezni in da so le izjemoma prenašalci bolezni. Poudarjata tudi, da vzgojno-izobraževalni zavodi za otroke s posebnimi potrebami pomenijo zelo majhen odstotek vseh osnovnih šol in da je tudi odstotek otrok, ki se šolajo v teh zavodih, v primerjavi z vsemi šolajočimi se otroki zelo majhen. Tudi v oddelkih naj bi bilo zelo majhno število otrok. Zato menita, da je zaprtje šol za otroke s posebnimi potrebami očitno nesorazmerno s pričakovanimi koristmi glede širjenja epidemije.

4. Pobudnika podajata tudi predlog za začasno zadržanje 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka v zvezi s sklepom Vlade z dne 5. 11. 2020 in sklepa ministrice v delu, ki se nanaša na šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami. Zatrjujeta, da jima vsak dan nastaja vrsta težko popravljivih posledic v smislu onemogočanja napredka v njunem razvoju in usposabljanja za samostojno življenje. Navajata, da tako vzgojno-izobraževalno kot terapevtsko delo zanju pomeni ohranjanje vitalnih funkcij za življenje. Poudarjata, da potrebujeta konstantno utrjevanje pridobljenih veščin in spretnosti, saj sicer še dodatno nazadujeta v razvoju in je treba učenje začeti znova. Zaprtje šol naj bi zanju pomenilo hude posledice v smislu ogroženosti razvojnega napredovanja in usposabljanja za samostojno in relativno kakovostno življenje. Opozarjata, da ostajata tudi brez prepotrebni specialnih in terapevtskih obravnav, ki jih na daljavo ni mogoče izvajati (fizioterapija, delovna terapija, logopedska in psihološka obravnava, terapija v bazenu), kar onemogoča njun napredek na številnih področjih in še pogloblja njun razvojni zaostanek. Po drugi strani naj zaradi zadržanja ne bi nastale praktično nobene škodljive posledice oziroma naj bi bile te zanemarljive. Pobudnika opozarjata na majhen delež otrok, ki se šola v šolah za otroke s posebnimi potrebami, in na majhno število otrok v oddelku v teh šolah ter na to, da ti otroci zaradi svojih posebnosti oddelkov ne zapuščajo brez varuha ali učitelja, kar naj bi dodatno zmanjšalo možnost prenosa in širjenja okužb. Sklicujeta se tudi na zgoraj navedene strokovne ugotovitve, da je število okuženih otrok majhno, da otroci redko zbolijo, da so njihovi simptomi blagi in da naj bi bili redko prenašalci.

5. Pobudnika ugotavljata, da so napadeni aktičasne narave ter bodo omejitve in ukrepi iz teh aktov kmalu prenehali veljati. Predlagata, naj Ustavno sodišče o pobudi odloči tudi v takšnem primeru, ker pobuda odpira posebej pomembna ustavnopravna vprašanja, ki

bodo v primeru podaljšanja ukrepov in ob morebitnih ponavljajočih se valovih epidemije znova aktualna.

6. Pobuda je bila poslana v odgovor Vladi in ministrici, pristojni za šolstvo. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju MIZŠ) v odgovoru meni, da sta pobuda in predlog za začasno zadržanje izpodbijanih aktov neutemeljena. Navaja, da je začasna prepoved zbiranja v vzgojno-izobraževalnih zavodih nujen in učinkovit ukrep za obvladovanje epidemije in za zaščito javnega zdravja. MIZŠ meni, da je treba ob tehtanju med tveganjem, ki bi ga za varstvo javnega zdravja pomenilo odprtje šol, in pravico do izobraževanja v šolskih prostorih začasno prepovedati zbiranje ljudi v šolah. Ob tem navaja, da so v šolah tudi zaposleni, da tja prihajajo starši in da učenci in dijaki uporabljajo javni prevoz, kar so vse okoliščine, ki izrazito negativno vplivajo na širjenje epidemije. Zaradi učinkovite in hitre vzpostavitve šolanja na daljavo ukrep zaprtja šol po mnenju MIZŠ ni prekomerno posegel v pravico otrok do izobraževanja. MIZŠ navaja, da je prehod na izobraževanje na daljavo gotovo povezan z določenimi težavami in skrbmi, s katerimi se soočata tudi pobudnika in njihovi družini, ki pa niso nesorazmerne z nevarnostjo širjenja COVID-19. Izobraževanje na daljavo naj ne bi pomenilo izključitve določenega dela otrok iz vzgojno-izobraževalnega procesa. Učitelji in svetovalni delavci naj bi posebno skrb namenjali prav ranljivejšim skupinam otrok, kamor sodijo tudi otroci s posebnimi potrebami. V zvezi s tem MIZŠ pojasnjuje, da je bilo šolam, ki izvajajo prilagojen izobraževalni program z nižjim izobrazbenim standardom in posebni program za otroke z zmerno, težjo in težko motnjo v duševnem razvoju ter prilagojene programe z enakovrednim izobraževalnim standardom, dano navodilo, da izvajajo vzgojno-izobraževalno delo v okviru možnosti, ki so dodatno pogojene z zdravstvenim stanjem posameznih učencev. Navaja, da je šole pozvalo, naj za učence s posebnimi potrebami pripravljajo prilagojena učna gradiva, naj navodila zanje individualizirajo in jih prilagodijo učenčevemu primanjkljaju, pri čemer naj smiselno upoštevajo učenčev individualiziran program. Dodaja, da se pri oblikovanju nalog in navodil vključujejo tudi šolski svetovalni delavci in da so šole dobile tudi okrožnico, naj se čim bolj povežejo s starši in jih pozovejo, da šolo sproti seznanjajo o otrokovih potrebah in težavah ter morebitnih stiskah, za katere v nadaljevanju poiščejo najbolj optimalno rešitev. Navaja, da se v pomoč otroku na daljavo vključujejo tudi drugi strokovni ali celo zdravstveni delavci. Predlog za začasno zadržanje je po mnenju MIZŠ v nasprotju z vsemi ukrepi za preprečitev širjenja virusa in bi pomenil neposredno škodo za javno zdravje. Odprtje šol ne bi pomenilo le prihod učencev v šole, temveč vseh zaposlenih, potrebno bi bilo sprostiti javni prevoz, omogočiti odprtje domov za učence in dijaških domov. V zvezi s tem MIZŠ opozarja, da je zdravstveni sistem v Sloveniji na robu preživetja, po številu smrti pa je Slovenija med vodilnimi v Evropi.

7. Na pobudo je odgovorila tudi Vlada. Vsebina odgovora Vlade je popolnoma enaka vsebini odgovora MIZŠ.

## **B. – I.**

8. Pobudnika izpodbijata ureditev, ki prepoveduje zbiranje v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja in določa začasno izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo. Za pobudnika je sporno, da se na podlagi te ureditve na daljavo, in ne v šolah, izvaja vzgojno-izobraževalno delo tudi za otroke s posebnimi potrebami. Prvi pobudnik prvo leto obiskuje prilagojen program devetletne osnovne šole z nižjim izobrazbenim standardom. Drugi pobudnik četrto leto obiskuje posebni program osnovne šole. Gre za programa, ki se sprejmeta za otroke s posebnimi potrebami, ki glede na vrsto in stopnjo primanjkljaja, ovire oziroma motnje ne morejo doseči izobrazbenega standarda po izobraževalnem programu osnovnošolskega izobraževanja, pri čemer je posebni program namenjen za otroke z zmerno, težjo in težko motnjo v duševnem razvoju (drugi odstavek 6. člena Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami, Uradni list RS, št. 58/11 in 90/12 – v nadaljevanju ZUOPP-1).

### **Glede prepovedi zbiranja v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja**

9. Začasno zbiranje ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih zaradi zaježitve in obvladovanja epidemije COVID-19 prepoveduje Odlok. Materialno podlago za sprejetje Odloka pomeni Zakon o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo in 142/20 – v nadaljevanju ZNB), ki v tretjem odstavku 39. člena določa, da lahko, kadar z ukrepi, določenimi s tem zakonom, ni mogoče preprečiti, da se v Republiki Slovenijo занесеjo in v njej razširijo določene nalezljive bolezni, Vlada odredi prepoved zbiranja ljudi po šolah, kinodvoranah, javnih lokalih in drugih javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni. Z Odlokom je bil takšen ukrep sprejet.

10. Na podlagi izpodbijanih 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka velja prepoved zbiranja tudi v osnovnih šolah s prilagojenim programom in v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, razen v tistih, ki so ustanovljeni za delo z otroki s čustvenimi in vedenjskimi motnjami. Izpodbijani določbi se nanašata na pobudnika. Pobudnika obiskujeta osnovno šolo, v kateri poteka vzgoja in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami. Prvi pobudnik obiskuje prilagojen program in zanj velja 3. točka prvega odstavka 1. člena Odloka. Na drugega pobudnika, ki obiskuje poseben program osnovne šole, se nanaša 5. točka prvega odstavka 1. člena Odloka. Navedbe pobudnikov, da drugi pobudnik ni zajet niti v 5. točki

prvega odstavka 1. člena Odloka, ker javne šole niso zavodi iz petega odstavka 18. člena ZUOPP-1, niso utemeljene. Po ZUOPP-1 so organizacije, ki lahko izvajajo posebne programe vzgoje in izobraževanja, sicer res razdeljene na javne šole, javne zavode in javne socialnovarstvene zavode, kar pa ne pomeni, da se pojem zavod za vzgojo in izobraževanje iz 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka ne more nanašati tudi na osnovne šole, ki izvajajo poseben program vzgoje in izobraževanja. Upošteva drugi odstavek 1. člena Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 in 8/96 – ZZ) so namreč zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, osnovna šola pa je takšna organizacija.

11. V zvezi s časovno veljavnostjo ukrepov iz 1. člena Odloka je v 4. členu Odloka določeno, da strokovno utemeljenost ukrepov iz tega odloka Vlada ugotavlja vsakih sedem dni in ob upoštevanju strokovnih razlogov odloči, da se ti ukrepi še naprej uporabljajo, ali pa ukrepe spremeni oziroma odpravi ter o tem obvesti Državni zbor in javnost. Napotitev 4. člena Odloka na periodično odločanje Vlade o tem, ali ukrepi iz Odloka še vedno veljajo, pomeni, da lahko pravno podlago za uporabo ukrepov iz Odloka po poteku sedmih dni od njegove izdaje pomenijo le sklepi Vlade o nadaljnji uporabi oziroma o podaljšanju teh ukrepov. Veljavnost ukrepov zgolj na podlagi Odloka se je tako iztekla že po sedmih dneh od njegove izdaje, njihova nadaljnja veljavnost pa je bila odvisna od veljavnosti nadaljnjih sklepov Vlade o njihovem podaljšanju.

12. O podaljšanju uporabe ukrepov iz Odloka je Vlada do sedaj odločala trikrat. Iz sklepa z dne 5. 11. 2020 izhaja, da se je Vlada seznanila s strokovno oceno strokovne skupine za zajezitev in obvladovanje epidemije COVID-19 in odločila, da se uporaba ukrepov in omejitev, ki so določene v Odloku, podaljša za sedem dni. S sklepoma z dne 12. 11. 2020 in z dne 26. 11. 2020 pa je Vlada, prav tako na podlagi seznanitve z oceno strokovne komisije, odločila, da se veljavnost ukrepov iz Odloka podaljša (še) za štirinajst oziroma sedem dni.

13. S temi sklepi je Vlada na izviren način določila nadaljnjo veljavnost ukrepov iz Odloka. Tako je na abstrakten način uredila pravni položaj nedoločenega števila pravnih subjektov, na katere se nanašajo (vzgojno-izobraževalni zavodi in zlasti učenci, ki jih obiskujejo). To pomeni, da so omenjeni sklepi Vlade po svoji vsebini predpis. Ustavno sodišče šteje namreč za predpis vsak akt, ki vsebuje splošna in abstraktna pravna pravila, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, oziroma ki vsebuje pravila, ki navzven povzročajo pravne učinke (t. i. eksterno delovanje).<sup>1</sup> Ustavno sodišče

---

<sup>1</sup> Tako npr. v odločbah Ustavnega sodišča št. U-I-87/96 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98, in OdlUS VII,145), 3. točka obrazložitve; št. U-I-126/05 z dne 19. 10. 2006 (Uradni list RS,

ugotavlja, da sklepi niso bili uradno objavljeni, kar pa ne vpliva na to, da jih po vsebini ne bi opredelili kot predpise. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča je namreč za opredelitev podzakonskega akta za predpis ključna njegova vsebina (materialni kriterij) in ne naziv ali subjekt oziroma postopek sprejemanja.

14. Okoliščina, da sklepi Vlade niso bili objavljeni, vpliva na njihovo veljavnost in posledično tudi na veljavnost ukrepov iz Odloka. Ustavno sodišče je pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti Sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020 sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami. Glede na medsebojno povezanost tega sklepa s sklepoma Vlade z dne 12. 11. 2020 in z dne 26. 11. 2020 (z vidika obravnavane problematike gre za po vsebini enake akte) in povezanost teh sklepov z Odlokom, katerega veljavnost naj bi podaljševali, je Ustavno sodišče po 30. členu ZUstS začelo tudi postopek za oceno ustavnosti sklepov z dne 12. 11. 2020 in z dne 26. 11. 2020. Sklepa o začetku postopka za oceno ustavnosti sklepov Vlade z dne 12. 11. 2020 in z dne 26. 11. 2020 Ustavno sodišče ni vročilo v odgovor Vladi, saj se je do akta z enako vsebino (to je do sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020) že imela možnost izjaviti v okviru odgovora na pobudo in je to tudi storila. Zato je Ustavno sodišče lahko takoj sprejelo tudi odločitev glede teh dveh sklepov. Preden predpisi začnejo veljati, morajo biti objavljeni. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. Državni predpisi se objavljajo v državnem uradnem listu (glej 154. člen Ustave). Ker obravnavani sklepi Vlade niso bili objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije, torej niso mogli začeti veljati. Sklepa Vlade z dne 5. 11. 2020 in z dne 12. 11. 2020 se zato nista smela uporabljati, sklep Vlade z dne 26. 11. 2020 pa se ne sme uporabljati. O tem je Ustavno sodišče odločilo v 1. in 2. točki izreka. Odločitev Ustavnega sodišča se nanaša na tiste dele sklepov, ki so povezani z izpodbijanim Odlokom, to je na 1. točko sklepa z dne 5. 11. 2020, drugo alinejo 1. točke sklepa z dne 12. 11. 2020 in šesto alinejo a) dela 1. točke sklepa z dne 26. 11. 2020.

15. Kot že navedeno, so bili ukrepi o prepovedi zbiranja v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja na podlagi 1. člena Odloka veljavni le prvih sedem dni od začetka uporabe Odloka, v nadaljevanju pa je bila njihova veljavnost odvisna od veljavnosti sklepov Vlade o njihovem podaljšanju. S sklepi Vlade z dne 5. 11. 2020, z dne 12. 11. 2020 in z dne 26. 11. 2020, ki niso niti začeli veljati, ukrepi iz Odloka niso bili veljavno podaljšani. S tem je veljavnost 1. člena Odloka in v tem okviru s pobudo izpodbijanih določb iz tega člena Odloka dejansko prenehala. V takem primeru Ustavno sodišče v skladu z drugim

---

št. 112/06, in OdlUS XV, 73), 4. točka obrazložitve; in št. U-I-170/16 z dne 6. 6. 2018 (Uradni list RS, št. 43/18, in OdlUS XXIII, 9), 7. točka obrazložitve.

odstavkom 47. člena ZUstS odloči o ustavnosti izpodbijanega predpisa, če so izkazani pogoji iz prvega odstavka 47. člena ZUstS, tj., če pobudnik izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiustavnosti. Takšnih posledic pobudnika nista izkazala. Na podlagi gornjih ugotovitev za zaprtje šole, v katero sta vključena pobudnika, namreč ni več pravne podlage. Če niso izpolnjeni pogoji za presojo neveljavnega predpisa iz 47. člena ZUstS, Ustavno sodišče pobudo praviloma zavrže (tretji odstavek 25. člena ZUstS). Vendar pa pobudnika zatrjujeta, da gre za zadevo, ki naj bi odpirala pomembna ustavnopravna vprašanja, ki bodo v primeru podaljšanja ukrepov in ob morebitnih ponavljajočih se valovih epidemije znova aktualna, in predlagata, naj Ustavno sodišče odloči o pobudi tudi v primeru prenehanja veljavnosti izpodbijanih predpisov.

16. Z vprašanjem, ali lahko Ustavno sodišče, čeprav pogoji iz 47. člena ZUstS niso izpolnjeni, presoja tudi akte, ki ne veljajo več, se je Ustavno sodišče že ukvarjalo. V odločbi št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20) je zavzelo stališče, da ni namen prvega in drugega odstavka 47. člena ZUstS, ki pomenita izjemo od pravila, da se Ustavno sodišče osredotoči na presojo veljavnih predpisov, da bi Ustavnemu sodišču preprečili ustavnosodni nadzor nad zakonodajno ali izvršilno oblastjo v primeru predpisov, katerih veljavnost je izrazito vpeta v časovno omejene okvire. To bi namreč pomenilo, da se Ustavno sodišče sploh ne bi moglo izreči o ustavnosti aktov, ki se sprejemajo periodično in za časovno omejeno dobo, čeprav bi presoja naslavljala zelo pomembna ustavnopravna vprašanja systemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, ki se bodo sprejemali v prihodnosti. Posebej izražen javni interes po vsebinski presoji Ustavnega sodišča zato lahko utemelji izjemo od procesne ovire iz drugega odstavka 47. člena ZUstS. To bo takrat, kadar zahteva po pravni predvidljivosti na določenem področju urejanja družbenih razmerij izjemoma narekuje odločitev Ustavnega sodišča o posebno pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanjih systemske narave, ki se po razumni oceni utegnejo zastavljati tudi v zvezi z akti enake narave in primerljive vsebine, periodično sprejemanimi v prihodnosti (27. točka obrazložitve v odločbi št. U-I-83/20).

17. Pobuda obravnava vprašanje ustavne skladnosti predpisa, s katerim je bilo z namenom preprečiti širjenje epidemije COVID-19 določeno tudi zaprtje šol oziroma zavodov, ki izvajajo vzgojno-izobraževalni program za otroke s posebnimi potrebami. Ugotovljena neveljavnost tega predpisa ni posledica izboljšanja epidemiološke slike na območju Republike Slovenije, ki bi narekovala sprejem odločitve Vlade o odpravi teh ukrepov, temveč zgolj posledica tega, da sklepi Vlade, s katerimi je Vlada nameravala podaljšati veljavnost teh ukrepov, zaradi formalnih pomanjkljivosti v zvezi z njihovo izdajo, niso začeli veljati (glej zgoraj). Glede na to je že iz tega razloga mogoče pričakovati, da bo takšen ukrep Vlada lahko znova sprejela. Poleg tega se virus SARS-CoV-2 v državi (pa tudi izven nje) še vedno širi in je zato tudi iz tega razloga v prihodnosti razumno



pričakovati možnost sprejetja novih enakih oziroma podobnih ukrepov. Časovna veljavnost takšnih ukrepov bo omejena z epidemiološko sliko v državi, kar bi lahko povzročilo, da Ustavno sodišče tudi takrat ne bi moglo opraviti vsebinske presoje ustavnosti takšnih ukrepov. Glede na to, da izpodbijana ureditev lahko pomeni omejitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin tako ranljive skupine oseb, kot so otroci s posebnimi potrebami, gre po presoji Ustavnega sodišča v tej zadevi za odločitev o pomembnem precedenčnem ustavnopravnem vprašanju. Glede na to je javni interes po vsebinski presoji ne več veljavnih izpodbijanih določb Odloka utemeljen in je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka sprejelo (3. točka izreka).

### **Glede izvajanja pouka na daljavo**

18. Zaradi zaprtja šol je bil 5. 11. 2020 sprejet tudi sklep ministrice za izobraževanje o začasnem šolanju na daljavo. Materialno podlago za njegovo sprejetje je pomenil ZZUOOP, ki v prvem odstavku 104. člena določa, da lahko, če je to potrebno za omilitev in odpravo posledic COVID-19, vzgojno-izobraževalno delo (pouk in druge oblike organiziranega dela) z učenci, dijaki in študenti v osnovnih šolah, osnovnih šolah s prilagojenim programom, zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, glasbenih šolah, srednjih in višjih strokovnih šolah poteka v obliki izobraževanja na daljavo. O tem s sklepom odloči minister, pristojen za izobraževanje. Časovna omejitev veljavnosti tega sklepa ni z ničemer določena, kar pomeni, da bo veljal do preklica.<sup>2</sup>

19. Izpodbijani sklep določa, da se zaradi poslabšanja epidemiološke situacije v vzgojno-izobraževalnih zavodih začasno izvaja vzgojno-izobraževalno delo na daljavo, in sicer v osnovnih šolah in glasbenih šolah. Izraz osnovna šola v tem sklepu je treba razumeti tako, da se nanaša na vse osnovne šole, vključno s tistimi, ki izvajajo prilagojene in posebne programe izobraževanja. Izraz osnovna šola je namreč splošen. Zato je neutemeljeno sklicevanje pobudnikov na to, da se sklep nanju morda sploh ne nanaša.

20. Tudi izpodbijani sklep ministrice, tako kot v 12. točki navedeni sklepi Vlade, ni bil uradno objavljen. In tudi ta sklep je po svoji naravi predpis. Zakonodajalec je namreč sprejetje odločitve o tem, da poteka vzgojno-izobraževalno delo na daljavo, v celoti prepustil ministru, pristojnemu za izobraževanje (prvi odstavek 104. člena ZZUOOP). Sklep ministrice zato pomeni izvirno odločitev ministrice o izvajanju pouka na daljavo. S

---

<sup>2</sup> Dne 26. 11. 2020 je bila na spletni strani MIZŠ objavljena novica, da bo, ker je trenutna epidemiološka situacija slabša od pričakovane, v tednu od 30. 11. do 4. 12. 2020 izobraževanje na vseh ravneh še vedno potekalo na daljavo.

tem na abstrakten način ureja pravni položaj nedoločenega števila pravnih subjektov, na katere se nanaša.

21. Ustavno sodišče je tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti sklepa ministrice sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS tudi v zvezi s tem sklepom takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami. Kot že navedeno, lahko predpis začne veljati le, če je objavljen. Predpisi državnih organov morajo biti objavljeni v uradnem državnem glasilu (glej 154. člen Ustave). Ker sklep ministrice, pristojne za izobraževanje, ni bil objavljen, ni začel veljati in se ne sme uporabljati (4. točka izreka).

## **B. – II.**

22. Glede na to, da za izvajanje ukrepa iz 1. člena Odloka, to je za začasno prepoved zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja, v katerih naj bi bili ti ukrepi podaljšani z neveljavnimi vladnimi sklepi (presojanimi v tej zadevi), ni ustrezne pravne podlage, bi se morale te organizacije takoj ponovno odpreti. Ustavno sodišče se zaveda, da epidemiološka slika v državi morda še ne dopušča zbiranja ljudi v tako velikem številu zavodov s področja vzgoje in izobraževanja oziroma da so v zvezi z njihovim odprtjem morda potrebne določene usmeritve in organizacijske prilagoditve. Zato je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS sprejelo način izvršitve svoje odločitve. Odločilo je, da sprejeta odločitev učinkuje šele po preteku treh dni od njene objave v Uradnem listu Republike Slovenije (5. točka izreka). S tem bodo imeli organi, ki so pristojni odločati o zaprtju zavodov s področja vzgoje in izobraževanja in odrediti izvajanje šolanja na daljavo, na voljo dovolj časa, da ponovno pretehtajo strokovno utemeljenost takšnih ukrepov in se v zvezi s tem ustrezno odzovejo oziroma da odredijo vse, kar je morebiti potrebno za prehod na ponoven način izvajanja vzgoje in izobraževanja v institucijah, ki to izvajajo. Glede na to, da je ena izmed možnih odločitev, ki jo bo lahko sprejela Vlada, tudi ta, da morajo biti šole in zavodi s področja vzgoje in izobraževanja še naprej zaprti, Ustavno sodišče dodaja, da bi bili, upoštevaje trenutne razmere, izpolnjeni pogoji za začasno zadržanje 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka, ki se nanašata na prepoved izvajanja vzgoje in izobraževanja v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami.

23. Na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS sme namreč Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa,

in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se morebiti ustavnoskladne izpodbijane določbe začasno ne bi izvrševale. Za takšen primer gre v tej zadevi.

24. Nasprotna udeleženca sicer v odgovoru na predlog za začasno zadržanje opozarjata, da odprtje šol ne bi pomenilo le prihoda učencev v šole, temveč prihod vseh zaposlenih, ter da bi bilo potrebno sprostiti javni prevoz in omogočiti odprtje domov za učence in dijaških domov. Število šolajočih se otrok s posebnimi potrebami je tako majhno, da prepoved njihovega zbiranja v vzgojno-izobraževalnih zavodih in izvajanje drugih s tem povezanih dejavnosti, kolikor bi jih bilo nujno treba sprostiti in tega ne bi bilo mogoče organizirati z vidika preprečitve širjenja virusa v dovolj varni obliki, ne more pomeniti bistvenega doprinosa pri preprečevanju nadaljnega širjenja virusa in pri obvladovanju epidemije. Odlok sam ne prepoveduje zbiranja ljudi v vseh zavodih, ki izvajajo dejavnost vzgoje in izobraževanja. Po tretji alineji prvega odstavka 2. člena Odloka namreč prepoved zbiranja ljudi ne velja za vrtece v zmanjšanem obsegu, ki zagotavljajo nujno varstvo za otroke, katerih starši so zaposleni in varstva ne morejo zagotoviti na drug način, če tako odloči župan občine, na območju katere vrtec izvaja dejavnost. Po drugi strani bi še nadaljnje izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa nedvomno lahko imelo škodljive posledice za otroke s posebnimi potrebami. Ti, upoštevaje njihove posebnosti in primanjkljaje, potrebujejo zanje še posebej prilagojeno izvajanje izobraževanja, ki so ga lahko praviloma deležni le v zavodih, v katerih se z njimi ukvarjajo za to posebej strokovno usposobljeni delavci, njihovi starši pa jim tega morda ne morejo oziroma niti ne znajo zagotoviti, zaradi česar ima zaprtje šol za te otroke še veliko večje posledice kot pri drugih otrocih. Glede na to je treba pritrditi pobudnikoma, da izostanek takšnega dela lahko vpliva na njun razvoj, še posebej, če ti ukrepi trajajo dlje časa, kot je to v obravnavanem primeru. Poleg tega pa so zaradi zaprtja zavodov, v katerih se izobražujejo, ti otroci prikrajšani za izvajanje vseh specialnih obravnav, ki so jih deležni v teh zavodih, s čimer se jim tudi povzroča škoda. Pri tem ni mogoče *a priori* zanikati, da bodo lahko posledice takšne oblike izobraževanja, ki traja dalj časa, pri posameznih otrocih s posebnimi potrebami, na katere se nanaša izpodbijani Odlok, težko popravljive.

### C.

25. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 30. in 40. člena, tretjega odstavka 26. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, DDr. Klemen Jaklič, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič, ki je napovedal odklonilno ločeno mnenje.

Sodnica Mežnar in sodnik Pavčnik sta napovedala pritrdilni ločeni mnenji. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 73. člena Poslovnika sklenilo, da se sklep odpravi takoj, ločena mnenja pa se odpravijo po poteku rokov iz 72. člena Poslovnika.

dr. Rajko Knez  
Predsednik