



**Številka:** U-I-110/16-64

**Datum:** 30. 3. 2020

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA  
DR. MARIJANA PAVČNIKA K ODLOČBI  
ŠT. U-I-110/16 Z DNE 12. 3. 2020**

**SPODJEDANJE PRAVNE DRŽAVE**

1. Ključno vprašanje zadeve o financiranju javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja (št. U-I-110/16), ki ga izvajajo zasebne šole, ni opredeljevanje do zasebnega ali javnega, javnega ali zasebnega izobraževanja. Ključni vprašanji sta ustavnoskladno spoštovanje sodnih (tudi ustavnosodnih) odločb v pravni državi in razumevanje drugega odstavka 57. člena Ustave. Gre za določilo, ki pravi naslednje:

"Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se financira iz javnih sredstev."

Preden nadaljujem, naj bo pojasnjeno, da zasebnim šolam "ne pripadajo sredstva za naložbe, investicijsko vzdrževanje in opremo".<sup>1</sup> Vse prej kot nepomembno je tudi to, da mora biti zagotovljeno "varovanje javne mreže" javnih šol. To pomeni, da "zasebni šoli ne pripadajo javna sredstva, če je zaradi vpisa v zasebno šolo ogrožen obstoj edine javne osnovne šole (...) v istem šolskem okolišu".<sup>2</sup>

2. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014 odločilo, da je 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., 65/65 – popr. in 20/11 – ZOFVI) v delu, ki se nanaša na javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, v neskladju z Ustavo. Sporni prvi stavek se glasi:

"Zasebni šoli, ki izvaja programe iz prvega odstavka tega člena,<sup>3</sup> se za izvedbo programa zagotavlja 85 % sredstev, ki jih država oziroma lokalna skupnost zagotavlja za izvajanje programa javne šole."

---

<sup>1</sup> Drugi stavek drugega odstavka 86. člena ZOFVI.

<sup>2</sup> Prvi odstavek 87. člena ZOFVI.

<sup>3</sup> Prvi odstavek izrecno pove, da gre za javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja.

Za razumevanje odločbe je nosilna utemeljitev (iz 20. točke obrazložitve), da je učencem zagotovljena "pravic[a] do **brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja** (poudarek in kurziva M. P.), ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt". Pomenljiva je tudi utemeljitev iz 25. točke obrazložitve, v kateri je izostreno, da brezplačno financiranje "ne zajema financiranja *dodatnih* (kurziva M. P.) vsebin, ki so odvisne od *vrednostnih usmeritev* (kurziva M. P.) posameznih izvajalcev osnovnošolskega izobraževanja".<sup>4</sup>

3. Odločba št. U-I-269/12 je Državnemu zboru naložila, da mora protiustavnost spornega zakonskega določila odpraviti v roku enega leta od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. To se vse do danes še ni zgodilo. Neizvršitev tako pomembne zadeve, kot je odločba o izvajanju pravice do brezplačnega obiskovanja javno veljavnega programa osnovnošolskega programa (ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt), je spodjedanje pravne države in zelo slabo ogledalo za vse tiste, ki so pristojni za to, da se odločbe Ustavnega sodišča udejanja.

4. Obseg financiranja mora graditi na razumevanju drugega odstavka 57. člena Ustave. Za to razumevanje je osrednje, da se obveznost financiranja iz javnih sredstev nanaša tako na javne kot na zasebne šole in da mora to financiranje zajeti "**program osnovne šole**" (poudaril M. P.), o katerem govori Zakon o osnovni šoli (v nadaljevanju ZOsn). Program osnovne šole res "obsega obvezni program in razširjeni program (v nadaljnjem besedilu: program osnovne šole)",<sup>5</sup> a to nikakor ne pomeni, da ta program ni **iz enega kosa** in da kot program ni v celoti obvezen.

Obvezni program, tako zakon, "obsega obvezne predmete, izbirne predmete in ure oddelčne skupnosti".<sup>6</sup> Zavajajoče bi bilo, če bi rekli, da izbirni predmeti in ure oddelčne skupnosti niso sestavina obveznega programa in da torej, denimo, izbirni predmeti presegajo obvezni program. Izbirnost je del programa in je obvezna, učencu je le dano na voljo, da "izbere dve uri pouka izbirnih predmetov tedensko, lahko pa tudi tri ure, če s tem soglašajo starši".<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Glej tudi pritrdilno ločeno mnenje sodnika **Jana Zobca** k odločbi št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014; glej še posebej točki 5 in 8. Glej tudi stališče, ki ga **Jan Zobec** utemeljuje v komentarju k 57. členu Ustave v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 1, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 491–492: "Iz ustavne dolžnosti učencev, da obiskujejo javno veljavni izobraževalni program, logično izhaja, da se morajo vsi taki programi enako financirati. Iz svobode izobraževanja po naravi stvari izhaja posameznikova svoboda, da izbere šolo – zasebno ali javno –, v kateri se bo izobraževal."

<sup>5</sup> Člen 14 ZOsn.

<sup>6</sup> Člen 15 ZOsn.

<sup>7</sup> Glej 17. člen ZOsn.

Prvina obveznega programa je tudi razširjeni program, ki zajema podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni pouk, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznih izbirnih predmetov. Primeroma naj bo pojasnjeno, da sta sestavina razširjenega programa tudi dodatni pouk in dopolnilni pouk. Dodatni pouk se "organizira za učence, ki pri posameznih predmetih presegajo določene standarde znanja",<sup>8</sup> medtem ko je dopolnilni pouk predviden "za učence, ki potrebujejo pomoč pri učenju".<sup>9</sup>

To, da je, gledano ustavno, izobraževanje obvezno, ne izključuje, da so nekatere vsebine prostovoljne. S tem je omogočeno, da se otrok **skladno** razvija. Neogibna prvina skladnosti je tudi ustreznost izbirljivosti. Pritlečno (in v grobem nasprotju s človekovim dostojanstvom) bi bilo, če bi, recimo, iz obveznosti javnega financiranja izključevali dopolnilni pouk. Iz tega financiranja je mogoče izključiti le tisto, za kar je, ponavljam, že odločba št. U-I-269/12 ugotovila, da "zajema financiranja dodatnih vsebin, ki so odvisne od vrednostnih usmeritev posameznih izvajalcev osnovnošolskega izobraževanja".

5. Pravica do osnovnošolskega izobraževanja je ena tistih pravic, za katere je zaradi njihove narave potrebno, da zakon predpiše, kakšen naj bo način njihovega uresničevanja.<sup>10</sup> Bistveno je, da gre za način izvrševanja, ki mora pravici omogočati, da *neokrnjeno živi*. Če bi način uresničevanja pravico ožil, bi šlo za ustavno nedopusten poseg v pravico.<sup>11</sup>

6. V predavanju Pravo in revolucija, s katerim so se 15. aprila 1920 začela predavanja na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, je Leonid Pitamic zapisal tudi tole:

"Kdor ima pravico interpretacije, ima moč *nad* zakonom. (...) Ugovarjalo se bo mogoče, da obstajajo vendar tudi pravila za interpretacijo in da je včasih izrecno določeno, kako naj se interpretira: logično, gramatično, historično, po analogiji itd. Toda ne glede na to, da je sodniku izbira med temi načini navadno prosta, je še večje važnosti spoznanje, da se morajo pravila o interpretaciji tudi interpretirati. Za to interpretacijo pa ni več mogoče ustvariti konečnega

---

<sup>8</sup> Člen 23 ZOs.

<sup>9</sup> Člen 24 ZOs.

<sup>10</sup> Glej drugi odstavek 15. člena Ustave.

<sup>11</sup> Glej **E. Kerševan**, Komentar k 15. členu Ustave, v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 1, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 125: "Navedeno pomeni, da veljava človekove pravice ali temeljne svoboščine ni odvisna od odločitve zakonodajalca, temveč mu je prepuščena le možnost določiti način njenega uresničevanja."

pravila."<sup>12</sup>

To, da ima sodnik (še posebej ustavni sodnik) razlagalno moč nad zakonom (in še posebej nad Ustavo, ki ji je zakon hierarhično podrejen), ne pomeni, da sodnik odloča s piedestala moči. Njegova razlaga mora temeljiti na moči razlagalnih argumentov, ki so za razlagalni avditorij prepričljivi. Če teh argumentov ni ali pa so trhli, je sodnikova odločitev samovoljna.

Odločitev Ustavnega sodišča ni prepričljiva. Bistvena je 1. točka izreka, ki smiselno zatrjuje, da se "pravica iz drugega odstavka 57. člena Ustave, ki zagotavlja stoddotno javno financiranje za učence obveznega programa osnovnošolskega izobraževanja, na jutranje varstvo, podaljšano bivanje in dopolnilni pouk ne nanaša".<sup>13</sup>

Zlato pravilo razlage je, da se mora, če je to le mogoče,<sup>14</sup> gibati v mejah *jezikovnega pomena* in *jezikovnih možnosti*, ki jih ponuja razlagano določilo. Iz drugega odstavka 57. člena Ustave nikakor *ne izhaja*, da je enoviti program osnovnošolskega izobraževanja dovoljeno deliti v obvezni in razširjeni program. Program je enovit in ga je kot takega treba stoddotno financirati. Do istega rezultata vodijo tudi druge klasične metode razlage. *Zgodovinska metoda razlage*, če pogledamo *materialia*, ne daje opore, da se enoviti program sme deliti.<sup>15</sup> Do tega rezultata nas pripelje tudi *sistematična metoda razlage*. Osnovnošolsko izobraževanje je pravica šolajočih se otrok in dolžnost države, da šolanje financira iz javnih sredstev. To potrjuje tudi *logična metoda razlage*, še posebej tisti njen del, ki se opira na naravo stvari (beri: na naravo izobraževanja). Pomembna je tudi *namenska metoda razlage* skupaj s človekovim dostojanstvom, ki je vrednotno izhodišče vseh temeljnih pravic. Osnovnošolsko izobraževanje je dragotina, ki jo je treba nenehoma utrjevati in dvigati, kolikor država to zmore, na višjo raven.

---

<sup>12</sup> **L. Pitamic**, Pravo in revolucija (M. Pavčnik (ur.), Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2019, str. 31–32). Glej tudi tehtno spremno besedo **A. Novaka**, Idejne spodbude Pitamičevega otvoritvenega predavanja "Pravo in revolucija", str. 47–97. Prim. tudi **M. Pavčnik**, Razlagalnost ustave in zakonov, Pravniki, let. 70, št. 11/12 (2015), str. 763–769. Ponatis v: M. Pavčnik, Iskanje opornih mest, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2017, str. 67–76.

<sup>13</sup> Glej 1. točko izreka in 38. točko obrazložitve.

<sup>14</sup> Izjeme se nanašajo zlasti na pravne praznine in na tako imenovano nadaljnje razvijanje prava. O tem glej na primer **M. Pavčnik**, Argumentacija v pravu, 3. izdaja, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 123 in nasl. Glej tudi literaturo, ki je navedena v 1. in 3. opombi na str. 123 in 124. V novejši literaturi glej na primer še **F. Reimer**, Juristische Methodenlehre, Nomos, Baden-Baden 2016, str. 247 in nasl., in **E. A. Kramer**, Juristische Methodenlehre, 6. izdaja, Beck, Manz, Stämpfli Verlag, München, Dunaj, Bern 2019, str. 84 in nasl., str. 152 in nasl.

<sup>15</sup> Glej M. Cerar, G. Perenič (ur.), Nastajanje slovenske ustave, II. zvezek, Državni zbor, Ljubljana 2001, str. 647 in nasl. Glej tudi Predlog Ustave Republike Slovenije, Poročevalec Državnega zbora, št. 30/1991, str. 14.

7. Končni sklep je, da beseda "obvezno" iz drugega odstavka 57. člena Ustave zajema "program osnovne šole" in ne le del tega programa. Do neke mere se celo nakazuje, da odločba v razumevanje ustavnega določila vnaša jezik ZOsn. Beseda "obvezno" iz ustavnega določila pokriva osnovnošolski program, ki je kot celota obvezen, ne pa le delov programa, kakor jih didaktično razčlenjuje zakonsko besedilo. Vse skupaj vsaj malček, rečeno s prisposodbo, spominja na Malega princa, ki je moral odraslim še enkrat narisati boo, ki prebavlja slona.<sup>16</sup> To zapisujem spoštljivo in nočem biti sarkastičen; reči hočem preprosto to, da spoštujemo domišljijo in dar otrok, ne da bi bilo pomembno, v kateri tip osnovnošolskega izobraževanja so vpisani.

dr. Marijan Pavčnik l.r.  
Sodnik

---

<sup>16</sup> **A. de Saint-Exupéry**, Mali princ (prevedel I. Minatti), Mladinska knjiga, Ljubljana 2009, str. 7.