



**Številka:** U-I-110/16-62

**Datum:** 1. 4. 2020

## **PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. MATEJA ACCETTA K ODLOČBI ŠT. U-I-110/16 Z DNE 12. 3. 2020**

1. Znanje in izobraževanje sta od nekdaj med temeljnimi družbenimi vrednotami,<sup>1</sup> še poudarjeno pa v sodobnih, meritokratsko usmerjenih družbah, v katerih je ravno zato zagotavljanje čim boljše izobraženosti ena od osrednjih nalog državnega delovanja<sup>2</sup> in tudi razmeroma visok delež proračunskih izdatkov.<sup>3</sup> Države tako snujejo izobraževalne sisteme, ki bi v kar največji meri ob zagotavljanju enakosti oziroma enakega obravnavanja dosegali tudi kar najvišjo stopnjo kakovosti in (stroškovne) učinkovitosti, pri čemer pa so v praksi ti cilji vsaj potencialno v medsebojnem trenju.<sup>4</sup>

2. Že v tem oziru lahko (skoraj)<sup>5</sup> povsem razumem prizadevanja staršev, da bi svojim otrokom nudili najboljše mogoče izobraževanje, kar se lahko izrazi v želji obiskovanja

---

<sup>1</sup> Glej denimo zapis v Pridigar 7,12 (slovenski standardni prevod): "Sama modrost je namreč v senci [v smislu 'nudi zavetje' – op. a.], sam denar je v senci: Prednost je v spoznavanju modrosti, ta daje življenje tistemu, ki si jo pridobi."

<sup>2</sup> V pravnih besedilih denimo izraz tega najdemo že leta 1954 v sodbi ameriškega vrhovnega sodišča v znani zadevi *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954), str. 493 (lasten prevod): "Danes je izobraževanje morda najpomembnejša funkcija državnih in lokalnih oblasti. Tako zakonodaja o obveznem obiskovanju šol kot visoki izdatki za izobraževanje odražajo naše razumevanje pomena izobraževanja za našo demokratično družbo. Potrebno je za izvajanje najosnovnejših javnih pooblastil, celo služenja v oboroženih silah. Pomeni temelj dobrega državljanstva. Danes je prvenstveno orodje pri vzbujanju kulturnih vrednot pri otroku, pri njegovi pripravi na kasnejšo poklicno usposabljanje in kot pomoč pri normalni prilagoditvi njegovemu okolju. Te dni je dvomljivo, da bi za kateregakoli otroka lahko razumno pričakovali, da bo uspel v življenju, če se mu odreče možnost izobrazbe. Takšna možnost, kadar se je država zavezala, da jo bo zagotavljala, je pravica, ki mora biti na voljo vsem pod enakimi pogoji."

<sup>3</sup> Države OECD naj bi denimo v povprečju v šolstvo vlagale približno 5 % BDP – Education at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Pariz 2019, <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-e>, str. 278. Slovenija je malo pod povprečjem OECD, še posebno, kar se tiče financiranja visokega šolstva.

<sup>4</sup> Glej denimo zapis v K. De Witte in dr., *Financing Quality Education for All: The Funding Methods of Compulsory and Special Needs Education*, Leuven University Press, Leuven 2019, str. 15–17, kjer avtorji omenjajo tudi sodobne poskuse preseganja teh trenj.

<sup>5</sup> Glej 10. točko mnenja spodaj.

točno določene (vrste) šole, ki je vsaj po njihovem mnenju<sup>6</sup> najboljša, k čemur lahko prispevajo različni dejavniki, kot so razpoložljiva sredstva, kakovost učiteljev, velikost razredov, izbor izobraževalnih vsebin, pa tudi kakovost sošolcev in drugih učencev na šoli.<sup>7</sup> Če temu dodamo še poudarek, da je izobraževalni proces poleg tehničnega podajanja znanja tudi pomembni gradnik kulturne zavesti in vrednostnega sistema otrok,<sup>8</sup> potem je še toliko bolj razumljivo, zakaj bi si nekateri starši želeli otroke šolati v zasebni šoli, ki bi učencem nudila kakovostno izobraževanje v skladu z njihovimi verskimi ali svetovnonazorskimi prepričanji. To je na načelni ravni z vidika zagotavljanja možnosti za obstoj zasebnega šolstva, ki bi staršem dopuščala možnost šolanja otrok v skladu z njihovim prepričanjem, zagotovljeno tudi z Ustavo,<sup>9</sup> podobno izrecno določbo vsebuje Listina EU o temeljnih pravicah.<sup>10</sup>

3. Prizadevanja pobudnikov, da dosežejo novo odločitev Ustavnega sodišča in morebitni bolj aktiv(istič)en poseg v dosedanjo ureditev z določitvijo načina izvršitve odločbe, torej lahko razumem, še toliko bolj spričo dejstva, poudarjenega tudi v odločbi, da zakonodajalec že več let ni uspel odpraviti ugotovljene protiustavnosti, kot izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-269/12.<sup>11</sup> Še več, do določene mere me nagovori tudi argument, da bi ureditev, ki bi iz financiranja izvzela kritje stroškov dopolnilnega pouka in podaljšanega bivanja, možnost obiskovanja zasebnih šol otežila za otroke iz najbolj ranljive skupine; ne le zato, ker gre pri obiskovanju dopolnilnega pouka že po naravi stvari za otroke, ki najbolj potrebujejo dodatno pomoč, ampak tudi zato, ker taka ureditev preti privedi do dodatne samo-selekcije kandidatov za te šole glede na finančne zmožnosti njihovih staršev.

4. Zakaj sem potemtakem lahko podprl odločbo, ki v bistvenem vsebinskem smislu pobudnikom pravzaprav pritrjuje in ponovno potrjuje dosedanjo ustavnosodno presojo, vendarle pa ne gre tako daleč, kot predlagajo pobudniki? Iz dveh prepletenih razlogov: ker, prvič, merodajno merilo za presojo Ustavnega sodišča niso smotrnost, politična modrost ali pragmatičnost, ampak ustavna (ne)dopustnost, pri čemer tudi po moji presoji

---

<sup>6</sup> M. de Talancé, Private and Public Education: Do Parents Care About School Quality?, *Annals of Economics and Statistics*, št. 137 (2020), str. 117–118, ob študiju prakse v Pakistanu denimo ugotavlja, da je izbor zasebne šole odvisen tako od objektivnih razlik kot od prepričanja staršev o slabši kakovosti javnih šol, saj da se ob nepoznavanju kakovosti javnega šolstva raje odločajo za zasebne šole.

<sup>7</sup> Glej denimo N. Walton, The Price of Admission: Who gets into private school, and how much do they pay?, *Economics of Education Review*, št. 29 (2010), str. 738–739.

<sup>8</sup> Podobno že Vrhovno sodišče ZDA v navedenem citatu iz sodbe *Brown v. Board of Education of Topeka*, glej op. 2 zgoraj.

<sup>9</sup> Tako ob upoštevanju tretjega odstavka 41. člena Ustave, pa tudi sodobnih pojmovanj demokratične družbe, Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-68/98 (*Jarc in dr.*) z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192), 14. in 21. točka obrazložitve.

<sup>10</sup> Tretji odstavek 14. člena Listine določa: "Svoboda ustanavljanja izobraževalnih zavodov ob spoštovanju demokratičnih načel in pravica staršev, da svojim otrokom zagotovijo vzgojo in izobraževanje v skladu s svojimi verskimi, svetovnonazorskimi in pedagoškimi prepričanji, se spoštujeta v skladu z nacionalnimi zakoni, ki urejajo njuno uresničevanje."

<sup>11</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 (*Kokalj in dr.*) z dne 4. 12. 2014 (Uradni list RS, št. 2/15, in OdlUS XX, 29).

ustavne zahteve in pristojnosti Ustavnega sodišča ne sežejo tako daleč, kot zatrjujejo pobudniki; ter ker, drugič, me poleg argumentov, ki jih navajajo pobudniki, vendarle upoštevno nagovorijo tudi pomisleki, da bi brezkompromisna zahteva po polnem financiranju zasebnega (osnovnošolskega) izobraževanja lahko ogrozila izpolnjevanje drugih ustavno dopustnih ciljev oziroma poslanstev osnovnošolskega izobraževanja, ki pa se v prvi vrsti zagotavljajo prek posebne družbene vloge javnih šol.

5. Posledično pritrjujem stališču iz odločbe *Jarc in dr.*,<sup>12</sup> da ima zakonodajalec pri urejanju financiranja zasebnega šolstva določeno polje proste presoje, kot tudi pristopu za izdajo ugotovitelne odločbe brez določitve načina izvršitve iz zadeve *Kokalj in dr.*<sup>13</sup> Povedano drugače: po moji presoji bi bilo ustavno dopustno, če bi se zakonodajalec v razmerah, ki bi to dopuščale, odločil za polno financiranje zasebnega šolstva; kot tudi, če bi – ob upoštevanju pretekle presoje iz obeh omenjenih zadev – financiral le obvezni del v celoti, razširjenih programov pa sploh ne.<sup>14</sup> Tudi po svetu obstaja cela paleta zelo različnih izobraževalnih sistemov, ki se med seboj zelo razlikujejo tako po obsegu javnega financiranja zasebnega šolstva kot po deležu zasebnih šol v izobraževalnem sistemu, ne da bi to v teh državah sprožalo resne ustavnopravne pomisleke ali bistveno vplivalo na kakovost dosežene izobrazbe.<sup>15</sup>

6. Med zasebnimi in javnimi šolami po moji presoji obstajata dve pomembni razliki. Prva je ta, da so, kot že rečeno, zasebne šole po svojem bistvu – in v praksi – namenjene zasledovanju partikularnih interesov skupnosti oziroma staršev, ki bi svojim otrokom želeli zagotoviti izobraževanje v skladu s svojimi verskimi, svetovnonazorskimi ali pedagoškimi prepričanji. To je povsem legitimno in ustavno dopustno prizadevanje, ki ga kot tako priznavata in podpirata tako slovenska kot evropska pravna ureditev – vprašanje je le, v kolikšni meri bi moralo biti obvezno tudi njegovo financiranje iz javnih sredstev. Odgovor

---

<sup>12</sup> Glej op. 9 zgoraj, 21. točka obrazložitve.

<sup>13</sup> Glej op. 11 zgoraj, 30. točka obrazložitve.

<sup>14</sup> Pod predpostavko, da bi že s financiranjem obveznega dela dosegel podporo, ki bi "omogočil[la] dejanski obstoj zasebnega šolstva" (*Jarc in dr.*, op. 9 zgoraj, 21. točka obrazložitve). Ob tem se sicer zavedam, da je formula  $100\% \text{ (obvezni del)} + x\% \text{ (razširjeni program)}$ , pri čemer je spremenljivka  $x$  lahko tudi 0, za zasebne šole po finančni plati kaj hitro lahko celo manj prijazna kot formula  $85\% + 85\%$ . Zakonodajalec, ki bi odločbo Ustavnega sodišča izvršil na tak način, da bi na koncu ureditev skupno gledano pomenila nižje financiranje zasebnih šol kot doslej, po mojem mnenju sicer brez obstoja bistveno spremenjenih okoliščin, ki bi ogrožale obstoj javne mreže osnovnih šol, nikakor ne bi ravnal preudarno, a zato še ne avtomatično tudi protiustavno.

<sup>15</sup> Finska ima denimo manj kot 5 % zasebnih šol osnovnošolske in nižje srednješolske ravni (Education Policy Outlook: Finland, OECD 2013, str. 16), v kanadski provinci Britanska Kolumbija so zasebne šole financirane v višini do 50 % financiranja javnih šol, kar naj bi bilo še vedno razmeroma veliko v primerjavi z drugimi deli Kanade, zaradi česar naj bi javne šole obiskovalo "le" slabih 87 % učencev (glej De Witte in dr., v op. 4 nav. delo, str. 25); na Nizozemskem pa zasebne šole šolajo večino učencev in uživajo enako financiranje kot javne šole, kar pa sicer izrecno določa že sedmi odstavek 23. člena nizozemske ustave in kar tudi nizozemske oblasti rade opisujejo kot unikatni sistem na svetu (glej tudi C. Renique in S. Steen, Public financing and private management of schools, Case: The Netherlands, študija iz leta 2014, dostopna na <<http://www.ecnais.org/wp/wp-content/uploads/2014/07/public-financing-and-private-management-of-schools-case-the-netherlands....pdf>>).

na to vprašanje, ki se mu tako kot preostali spoštovani kolegi v pričujoči zadevi tudi sam čutim zavezanega slediti, je Ustavno sodišče dalo že v odločbi *Kokalj in dr.*, ki se tudi po mojem razumevanju nanaša le na obvezni del osnovnošolskega izobraževanja. To Ustavno sodišče med drugim jasno zapiše v 25. točki obrazložitve citirane odločbe, ko pravi, da "[p]ravica do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja od države namreč ne zahteva, naj financira tudi izvajanje nadstandardnih ali razširjenih programov, s katerimi zasebne šole zasledujejo svoje partikularne interese", ampak le "obvezen minimum osnovne izobrazbe".

7. Ob tem dodajam, da se vsebine razširjenih programov nemara lahko vključujejo tudi v okvir dopolnilnega pouka<sup>16</sup> ter zlasti v okvir podaljšanega bivanja, katerega cilji "se prepletajo in nadgrajujejo z vzgojno-izobraževalnimi cilji pouka" oziroma katerega vsebine "izhajajo iz vzgojno-izobraževalnih ciljev pouka ob upoštevanju interesov, potreb in želja učencev in njihovih staršev".<sup>17</sup> Pri čemer, ponavljam, se mi seveda zdi povsem razumno in dopustno, da zasebna šola, ki se ustanovi prav zaradi želje po organizaciji izobraževanja v skladu s posebnimi verskimi ali drugimi svetovnonazorskimi prepričanji, s takimi vsebinami napolnjuje tudi podaljšano bivanje (in morda tudi dopolnilni pouk) – le da se v tem primeru tudi ta del izobraževalnega procesa oddaljuje od tistega obveznega minimuma osnovne izobrazbe, o katerem je govorila odločba *Kokalj in dr.*

8. Da imajo zaradi tega starši otrok v zasebnih šolah, pa tudi same zasebne šole, vsaj potencialno<sup>18</sup> dodatna finančna bremena ali težave z usklajevanjem svojega dela z urnikom mlajših učencev, ne dvomim. Vendar pa ne morem sprejeti sklepa, da bi zato lahko govorili o ustavni pravici posameznikov do polnega javnega financiranja izobraževalnega procesa njihovih otrok, kadar jih iz verskih, svetovnonazorskih ali pedagoških prepričanj želijo šolati drugače in drugje kot v javni šoli. Če bi šlo za tako individualizirano pravico, potem bi morala veljati tudi za starše, ki za svoje otroke želijo organizirati izobraževanje na domu, morda pa tudi za pripadnike tistih verskih ali svetovnonazorskih prepričanj, ki še nimajo na voljo ustrezne zasebne šole v skladu s svojimi prepričanji. Že v zadevi *Jarc in dr.*<sup>19</sup> je Ustavno sodišče izhajalo iz stališča, da je vprašanje položaja posameznika z vidika vprašanja enakosti prepleteno s sistemskimi vidiki organizacije izobraževanja. Enako sporočilo vsebujejo Pojasnila k Listini EU o temeljnih pravicah, ki v pojasnilu k drugemu odstavku 14. člena, po katerem pravica do izobraževanja vključuje možnost brezplačnega obveznega šolanja, pravijo: "Besedilo [načela brezplačnega obveznega šolanja] pomeni zgolj, da ima pri obveznem šolanju vsak otrok možnost obiskovanja ustanove, ki ponuja brezplačno izobraževanje. To ne zahteva,

<sup>16</sup> Ki se organizira za učence, ki potrebujejo pomoč pri učenju (24. člen Zakona o osnovni šoli) – vsaj iz zakona sam ne razberem nujne omejitve na vsebine iz tistega obveznega dela, ki se mora javno financirati.

<sup>17</sup> Tako Delovna skupina za pripravo koncepta podaljšanega bivanja, Podaljšano bivanje in različne oblike varstva učencev v devetletni osnovni šoli, Ministrstvo za šolstvo in šport, Zavod RS za šolstvo, Ljubljana 2005, str. 6.

<sup>18</sup> Ali in v kolikšni meri nosijo to breme starši posameznih učencev, je nemara vsaj deloma odvisno tudi od politike posamezne zasebne šole glede zaračunavanja šolnin.

<sup>19</sup> Glej op. 9 zgoraj, zadnja dva stavka v 21. točki obrazložitve.

da so vse ustanove, ki ponujajo izobraževanje ali poklicno in nadaljnje izobraževanje, zlasti zasebne, brezplačne." Če si država to lahko privošči, ima z vidika ustavne ureditve torej po moji presoji zakonodajalec vso možnost, da uredi polno javno financiranje celotnega programa zasebnih šol, tudi razširjenega programa, če to počne brez razlikovanja med različnimi verskimi in svetovnonazorskimi prepričanji. Ni pa k temu zavezan.

9. Še posebno pa po moji presoji k temu ni zavezan in tega tudi ne bi smel storiti, kadar bi bilo zaradi tega ogroženo delovanje javnih šol oziroma javne mreže osnovnih šol. To v svojem 87. členu odraža tudi Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja in potrjuje dosedanja presoja Ustavnega sodišča, ko govori o prispevku države k financiranju zasebnega šolstva, kolikor zmore.<sup>20</sup> Zakon o osnovni šoli namreč na javne šole naslavlja vrsto pomembnih obveznosti, ki za zasebne šole – vsaj kot zakonske zahteve – ne pridejo v poštev, med drugim denimo glede organizacije pouka diferenciacijo dela glede na zmožnosti učencev (40. člen) in zlasti dolžnost vpisa otroka v šolskem okolišu, v katerem živi (48. člen). To je z vidika enakosti oziroma zagotavljanja kakovostne splošne izobrazbe vsemu prebivalstvu ter različnih vidikov socialne integracije in kohezivnosti kot pomembnih ciljev osnovnošolskega izobraževanja zelo pomemben dejavnik, ki je pri zasebni šoli v celoti prepuščen odločitvi izvajalca izobraževanja.

10. Da zasebnim šolam kaže dopustiti možnost proste izbire učencev, saj nemara ravno s tem lahko oblikujejo izobraževalno okolje v skladu s partikularnimi interesi oziroma prepričanji, v skladu s katerimi želijo delovati, je po svoje razumljivo.<sup>21</sup> Vendar pa s tem vsaj potencialno pretijo privedi tudi do določenega razločevanja med različnimi skupinami učencev in nehote spodkopavati enake izobraževalne možnosti vseh otrok kot enega izmed osrednjih ciljev prizadevanj javnih izobraževalnih sistemov. Če bi iz sistema javnega šolstva izstopali najbolj sposobni (učenci oziroma njihovi starši), ki bi sicer lahko najbolj učinkovito vplivali na njegove izboljšave ali preprečili njegovo poslabšanje, v njem pa ostajali le tisti, ki si takega izstopa ne bi mogli privoščiti oziroma ga ne bi imeli na voljo, potem bi se morebitne razlike med tema sistemoma lahko le vse bolj poglobljale.<sup>22</sup> Kam tako poglobljanje razlik lahko vodi v smislu nižanja kakovosti vsem dostopnega šolstva, ceno katerega pa na koncu tako ali tako plačujejo vsi člani politične skupnosti,<sup>23</sup> nazorno izpričujejo izkušnje nekaterih drugih držav. Tudi zato Ustava po moji presoji zakonodajalcu pušča določeno polje proste presoje, ko se odloča, ali in kako naj Slovenija stopa po tej poti.

---

<sup>20</sup> Odločba *Jarc in dr.*, op. 9, 21. točka obrazložitve.

<sup>21</sup> Pa čeprav bi v primeru sprejetja že dolgo nazaj predlagane Direktive o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost, 2008/0140(COD), verzija z dne 26. junija 2019, 10576/19, alineja c) 3. člena, razen v primeru verskih zasebnih šol takšna prosta izbira morda postala nedopustna.

<sup>22</sup> O tem je povedno že pred leti pisal A. O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge 1970, str. 16–17 in 45–52.

<sup>23</sup> Prim. prav tam, str. 100–102.

dr. Matej Accetto  
Sodnik