



Številka: U-I-473/20-14

Datum: 21. 12. 2020

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude 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 21. decembra 2020

sklenilo:

- 1. 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. 181/20) se sprejme.**
- 2. Začne se postopek 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. 183/20 in 190/20).**
- 3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Sklepa o začasni obliki izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela v vzgojno-izobraževalnih zavodih (Uradni list RS, št. 181/20), kolikor se uporablja za šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami, se sprejme.**
- 4. Zadrži se izvrševanje 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. 183/20 in 190/20) in Sklepa o začasni obliki izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela v vzgojno-izobraževalnih zavodih (Uradni list RS, št. 181/20), kolikor se uporablja za šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami.**
- 5. Odločitev iz prejšnje točke izreka se izvrši tako, da Vlada najkasneje od 4. 1. 2021 omogoči začetek izvajanja programov za otroke s posebnimi potrebami v skladu z 20. in 21. točko obrazložitve.**

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 (Uradni list RS, št. 181/20 – v nadaljevanju Odlok/181) in za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Sklepa ministrice, pristojne za izobraževanje, o začasni obliki izvajanja vzgojno-izobraževalnega dela v vzgojno-izobraževalnih zavodih (Uradni list RS, št. 181/20 – v nadaljevanju Sklep ministrice) v delu, ki se nanaša na organizacije za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami.

2. Pobudnika navajata, da jima je zaradi zaprtja šol onemogočen dostop do vzgoje in izobraževanja po programih, v katere sta usmerjena (prvi pobudnik v program devetletne osnovne šole z nižjim izobrazbenim standardom, drugi pobudnik pa v posebni program vzgoje in izobraževanja), 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, kar nujno potrebujeta za svoj razvoj, ohranjanje že osvojenih veščin in spretnosti in za preprečitev nazadovanja v razvoju. Odvzeti naj bi jima bili tudi socialni stiki. Pobudnika opisujeta vidne negativne posledice, ki jima nastajajo zaradi dolgotrajnega izpada zanj primerne oblike vzgojno-izobraževalnega dela in vsakršne oblike specialne terapije (dodatna izguba pozornosti, popolna izguba notranje motivacije za vsakršno delo in igro, zahteva po nenehni starševski pozornosti, izguba samostojnosti, poslabšanje oziroma popolna izguba grafomotoričnih spretnosti, izrazite spremembe vedenja, avtoagresivno in agresivno vedenje drugega pobudnika). Zatrjujeta, da njun razvojni napredek ni več le onemogočen, temveč se kaže v razvojnem nazadovanju, ki ga bo izredno težko nadoknaditi. Navajata, da izvajanje vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo zanj pomeni popolno izvotlitev njunih 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 gospodinjstva opravila. Nasprotujeta stališču Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (v

nadaljevanju MIZŠ), da se v okviru izobraževanja na daljavo posveča posebna skrb ranljivim skupinam, in zatrjujeta, da so takšni argumenti vsebinsko povsem prazni.

3. Izpodbijana Odlok/181 in Sklep ministrice 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 zvezi z zatrjevanim neskladjem z 52., 56. in 57. členom Ustave pobudnika poudarjata, da zaprtje šol ni niti nujen, niti sorazmeren ukrep za doseg zastavljenih ciljev zajezitve in obvladovanja epidemije ter preprečevanja prenosa okužb, zastavlja pa se tudi vprašanje njegove primernosti. Teža posledic posegov v pravice pobudnikov do posebnega varstva, zagotovljenega v 52. in 56. členu Ustave, in v njune pravice do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi skladno s svojo starostjo in zrelostjo (kar ne more biti zagotovljeno v obliki šolanja na daljavo) naj bi bila očitno nesorazmerna s pričakovanimi koristmi, ki naj bi nastale zaradi zaprtja vzgojno-izobraževalnih zavodov za otroke s posebnimi potrebami in s šolanjem na daljavo. V zvezi s 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. Pobudnika nasprotujeta tudi navedbam nasprotnih udeležencev iz odgovorov na pobudo v zadevi št. U-I-445/20, da bi z odprtjem šol poleg otrok prišli v šole tudi vsi zaposleni in starši, kar bi pomenilo neposredno škodo in nevarnost za javno zdravje. Pojasnjujeta, da starši vse od prvega dne šole (1. 9. 2020) niso imeli vstopa v šolske prostore in so lahko otroke oddajali in prevzemali ob točno določenem časovnem oknu na točno določenem mestu za posamezni razred, zbiranje zaposlenih v vzgojno-izobraževalnih zavodih pa dopušča že 2. člen Odloka/181. Pobudnika opozarjata, da iz kratkega povzetka mnenja Strokovne svetovalne skupine Ministrstva za zdravje za epidemijo covid-19 glede vračanja otrok s posebnimi potrebami v šole in zavode, ki ga je na svoji spletni strani povzelo MIZŠ, izhaja, da se je celo strokovna skupina zavzemala za odprtje šol za otroke s posebnimi potrebami. Opozarjata tudi na načrt sproščanja ukrepov, iz katerega izhaja, da je Vlada pri tehtanju, katera področja življenja so tako nujna, da je treba zagotoviti njihovo čimprejšnje delovanje, pred otroki s posebnimi potrebami (in drugimi otroki) dala prednost frizerjem, manikuri in pedikuri, muzejem, knjižnicam in galerijam. Če je Vlada pri tehtanju med zahtevami zdravstva na eni strani in stiskami podjetnikov na drugi strani, tehnico prevesila v korist gospodarstva, potem bi jo morala prevesiti tudi na stran otrok s posebnimi potrebami.

4. Pobudnika podajata tudi predlog za začasno zadržanje izvrševanja 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/181 in Sklepa ministrice, kolikor se nanaša na institucije, ki izvajajo dejavnost vzgoje in izobraževanja za otroke s posebnimi potrebami. Utemeljujeta

ga s sklicevanjem na že opisano težo posledic, ki naj bi nastajale pobudnikoma zaradi zaprtja šol in šolanja na daljavo na eni strani, in z zanemarljivostjo posledic, ki naj bi ga imelo začasno zadržanje Odloka/181 in Sklepa ministrice na zaježitev in obvladovanje epidemije COVID-19 na drugi strani.

5. Pobuda je bila poslana v odgovor Vladi in ministrici, pristojni za šolstvo. Vlada in MIZŠ sta na pobudo odgovorila. Menita, da sta pobuda in predlog za začasno zadržanje izpodbijanih aktov neutemeljena. Navajata, da je začasna prepoved zbiranja v vzgojno-izobraževalnih zavodih nujen in učinkovit ukrep za obvladovanje epidemije in za zaščito javnega zdravja. Ob tehtanju med tveganjem, ki bi ga za varstvo javnega zdravja pomenilo odprtje šol, in pravico do izobraževanja v šolskih prostorih, je treba po njunem mnenju začasno prepovedati zbiranje ljudi v šolah. Ob tem Vlada in MIZŠ navajata, da so v šolah tudi zaposleni, da tja prihajajo starši ter da učenci in dijaki uporabljajo javni prevoz, kar so vse okoliščine, ki izrazito negativno vplivajo na širjenje epidemije. Vlada navaja tudi, da je pred odločitvijo o ukrepih iz Odloka preučila Poročilo strokovne skupine pri Ministrstvu za zdravje in mnenje pediatrične stroke. Upoštevala je tudi argumente strokovne javnosti. Vse te dokumente prilaga k odgovoru. Zaradi učinkovite in hitre vzpostavitve šolanja na daljavo ukrep zaprtja šol po mnenju Vlade in MIZŠ ni prekomerno posegel v pravico otrok do izobraževanja. Navajata, 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 pojasnjujeta, da je bilo šolam, ki izvajajo prilagojeni 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. Navajata, da je MIZŠ 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. Dodajata, 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, naj šolo sproti seznanjajo o otrokovih potrebah in težavah ter morebitnih stiskah, za katere v nadaljevanju poiščejo najbolj optimalno rešitev. Navajata, da se v pomoč otroku na daljavo vključujejo tudi drugi strokovni ali celo zdravstveni delavci. Predlog za začasno zadržanje je po njunem mnenju 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 Vlada in MIZŠ opozarjata, da je zdravstveni sistem v Sloveniji na robu preživetja, po številu smrti pa je Slovenija med vodilnimi v Evropi. Vlada dodaja, da je v trenutnem stanju epidemije treba postaviti pravico do zdravja na prvo

mesto. Veliko otrok s posebnimi potrebami naj bi imelo posebne učne potrebe zaradi njihovega zdravstvenega stanja. Vlada meni, da lahko nepopravljive posledice za otroke s posebnimi potrebami povzroči okužba z virusom in ne začasno izobraževanje na daljavo. Opozarja tudi na to, da dosledno spoštovanje ukrepov za preprečevanje širjenja virusa med odraslimi prenosa ni omejilo, verjetnost, da se bodo vseh strogih ukrepov lahko držali otroci s posebnimi potrebami, pa je še toliko manjša. Vlada meni, da lahko pravico do izobraževanja državljani varno uresničujejo preko izvajanja izobraževanja na daljavo.

6. Pobudnika sta na odgovor Vlade in MIZŠ odgovorila. V odgovoru najprej podrobneje opisujeta, v kako težkih razmerah se je znašla njuna družina zaradi zaprtja šol. Opozarjata, da Vlada in MIZŠ zgolj pavšalno vztrajata, da bi začasno zadržanje pomenilo škodo za javno zdravje in zdravje posameznika, ne da bi se pri tem opredelila do navedb o relativno malem številu šolajočih se otrok s posebnimi potrebami in do neizvajanja za otroke s posebnimi potrebami nujnega terapevtskega dela, čemur pritrjujejo tudi stroka in celo ravnateljji. V nadaljevanju se pobudnika osredotočata na odgovor ravnateljev in navajata, da ne verjameta, da gre za skupno mnenje vseh ravnateljev; vzorec izprašanih ravnateljev naj ne bi bil reprezentativen. Poudarjata, da morebitne kadrovske težave, za rešitev katerih je bilo ob že vnaprejšnjem pričakovanju epidemije dovolj časa, ne morejo biti razlog za zaprtje šol. V zvezi s tem dodajata, da glede na trenutno epidemiološko sliko šol ni treba takoj odpreti za vse aktivnosti (npr. krožki, jutranje varstvo in podaljšano bivanje), saj bi bili otroci tudi brez tega v veliko boljšem položaju, kot so, če se ne izvaja nič. Glede morebitnih težav v zvezi z organiziranjem prevoza sta pobudnika prepričana, da bo vsaj del staršev pripravljen otroke voziti v šolo. Menita tudi, da ovire za odprtje šol ne bi smelo pomeniti to, da bodo zaradi zdravstvenih omejitev nekateri otroci morda ostali doma. Navajata, da je v času sezonskih okužb določen odstotek otrok tudi pred epidemijo ostajal doma, pa šole zato niso bile zaprte. Dejstvo, da je pri določenem odstotku učencev večja možnost za tvegan potek bolezni, naj ne bi moglo povzročiti zaprtja šol za vse. Pobudnika opozarjata tudi na to, da v mnenju pediatra ni podatka o številu otrok s težjim potekom bolezni. V zaključku poudarjata, da bodo otroci s posebnimi potrebami morebitno okužbo s COVID-19 v veliki večini preboleli brez zapletov, zaprtje šol in neizvajanje strokovnih obravnav pa lahko pomeni nepopravljivo škodo za kakovost celotnega nadaljnjega življenja teh otrok. Izpostavljata, da je vsekakor nujno vsaj takojšnje odprtje šol za izvajanje specialnih obravnav in terapij. Opozarjata tudi, da se odpirajo številne dejavnosti, glede otrok s posebnimi potrebami pa ministrica za izobraževanje v zadnjih izjavah navaja celo, da se bodo vračali v šole šele za otroke iz prve triade osnovnih šol.

B.

Glede preizkusa pogojev za sprejem pobude

7. Pobudnika izpodbijata ureditev, ki z namenom obvladovanja epidemije prepoveduje zbiranje ljudi v osnovnih šolah s prilagojenim programom in v zavodih za vzgojo in

izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, razen v zavodih, ki so ustanovljeni za delo z otroki s čustvenimi in vedenjskimi motnjami (3. in 5. točka prvega odstavka 1. člena Odloka/181). Hkrati izpodbijata tudi ureditev, na podlagi katere se vzgojno-izobraževalno delo tudi za otroke s posebnimi potrebami izvaja na daljavo (Sklep ministrice, kolikor se uporablja za osnovne šole in za vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami).

8. Pobudo zoper akte enake vsebine, kot so izpodbijani v tej zadevi, sta pobudnika vložila že v zadevi št. U-I-445/20. Ustavno sodišče je z delno odločbo in sklepom št. U-I-445/20 z dne 3. 12. 2020 (Uradni list RS, št. 179/20) ugotovilo, da je veljavnost takrat izpodbijanega 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 – v nadaljevanju Odlok/152) sicer prenehala (glej 11. do 15. točko obrazložitve delne odločbe in sklepa št. U-I-445/20), pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena tega Odloka pa je kljub temu sprejelo (3. točka izreka delne odločbe in sklepa št. U-I-445/20). Glede takrat izpodbijanega sklepa o izvajanju vzgojno-izobraževalnega dela na daljavo (Sklep ministrice, pristojne za izobraževanje, št. 603-33/2020/4 z dne 5. 11. 2020), je Ustavno sodišče ugotovilo, da zaradi neobjave v Uradnem listu Republike Slovenije sploh ni začel veljati (4. točka izreka in 20. točka obrazložitve delne odločbe in sklepa št. U-I-445/20).

9. Po izdaji delne odločbe in sklepa št. U-I-445/20 je Vlada ponovno izdala predpisa z enako vsebino, in sicer izpodbijana Odlok/181 in Sklep ministrice. Ustavno sodišče ugotavlja, da je tudi Odlok/181 že prenehal veljati z izrecno določbo 5. člena Odloka o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih (Uradni list RS, št. 183/20 – v nadaljevanju Odlok/183), ki je nadomestil Odlok/181. V primeru neveljavnega predpisa Ustavno sodišče v skladu z drugim odstavkom 47. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) odloči o njegovi skladnosti z Ustavo, 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. Navajata sicer, da je zaradi dolgotrajnega zaprtja šol oviran njun razvoj, vendar ne trdita, da je to samostojna posledica Odloka/181.

10. Ne glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da so pogoji za presojo določb neveljavnega Odloka/181, ki ju izpodbijata pobudnika, izpolnjeni. Stališče, da posebej izražen javni interes po vsebinski presoji Ustavnega sodišča lahko utemelji izjemo od procesne ovire iz drugega odstavka 47. člena ZUstS, je Ustavno sodišče sprejelo že v odločbah št. U-I-129/19 z dne 1. 7. 2020 (Uradni list RS, št. 108/20, 43. točka obrazložitve) in št. U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020 (Uradni list RS, št. 128/20). Poudarilo je, da je to takrat, kadar zahteva po pravni predvidljivosti na določenem področju urejanja družbenih razmerij izjemoma narekuje odločitev Ustavnega sodišča o posebno pomembnih precedenčnih ustavnopravnih vprašanih sistemске 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). V zadevi št. U-I-445/20 je Ustavno sodišče že ugotovilo, da je javni interes za vsebinsko presojo ne več veljavnih določb podan tudi glede 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/152 (glej točke 15. do 17. obrazložitve delne odločbe in sklepa št. U-I-445/20), ki sta imeli enako vsebino kot izpodbijani določbi Odloka/181. Za takšen primer pa gre tudi v tej zadevi. Časovna omejenost ukrepa o zaprtju šol, ki je nujna posledica tega, da se z njim zaradi epidemije v človekove pravice posega le začasno, mogoče pa je pričakovati, da se bo ukrep ponovil, bi lahko povzročila, da Ustavno sodišče nikoli 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, pa gre po presoji Ustavnega sodišča tudi za odločitev o posebej pomembnem precedenčnem ustavnopravnem vprašanju. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in začelo postopek za oceno ustavnosti 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena neveljavnega Odloka/181 (1. točka izreka).

11. Kot že navedeno v 9. točki obrazložitve tega sklepa, je izpodbijani Odlok/181 nadomestil Odlok/183. V 6. členu Odloka/183 je bilo najprej določeno, da ta odlok začne veljati 12. 12. 2020 in velja 7 dni. Z drugo alinejo 1. člena Odloka o spremembah določenih odlokov, izdanih na podlagi Zakona o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 190/20), pa je bil 6. člen Odloka/183 spremenjen tako, da je veljavnost Odloka/183 podaljšana do 25. 12. 2020. Zato je Odlok/183 v času tega odločanja še vedno veljavni predpis.¹ Ker imata enako vsebino, kot je določena v neveljavnih 3. in 5. točki prvega odstavka 1. člena Odloka/181, tudi 3. in 5. točka prvega odstavka 1. člena Odloka/183, je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS začelo tudi postopek ocene ustavnosti tega predpisa (2. točka izreka). Ustavno sodišče v zvezi s tem dodaja, da pobudnika, ki obiskujeta prilagojeni in posebni program osnovne šole za otroke s posebnimi potrebami, sicer izkazujeta pravni interes le za presojo 3. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/183 in tistega dela 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/183, ki se nanaša na osnovne šole s posebnimi potrebami, ne pa tudi v delu, ki se nanaša na vse druge zavode za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami. Zaradi medsebojne povezanosti problematike zaprtja šol za otroke s posebnimi potrebami in problematike zaprtja vseh drugih zavodov za otroke s posebnimi potrebami pa je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS začelo postopek za oceno ustavnosti 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/183 v njenem celotnem obsegu.

¹ Iz Načrta ukrepov med božično-novoletnimi prazniki, ki ga je Vlada sprejela na 45. redni seji 19. 12. 2020 in ki ob pogoju izboljšanja epidemiološke slike s 4. 1. 2021 predvideva odpiranje vrtcev in šol za prvo triado, ne izhaja, da se s tem dnem načrtuje tudi odpiranje šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami.

12. Ustavno sodišče je sprejelo tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Sklepa ministrice, kolikor se uporablja za šole in vzgojno-izobraževalne zavode za otroke s posebnimi potrebami (3. točka izreka).

Glede začasnega zadržanja

13. Pobudnika predlagata zadržanje 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/181 in zadržanje Sklepa ministrice, kolikor se nanaša na otroke s posebnimi potrebami. Zadržanje Odloka/181, ki ne velja več, pojmovno ni mogoče. Zgolj zadržanje Sklepa ministrice pa ne bi doseglo namena, ki ga zasledujeta pobudnika (odprtje osnovne šole, ki jo obiskujeta). Pomenilo bi namreč le to, da otroci s posebnimi potrebami ne bi bili več deležni niti izobraževanja na daljavo, šole pa bi ostale zaprte. Zato je Ustavno sodišče v nadaljevanju presodilo, ali so izpolnjeni pogoji, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča o oceni njune ustavnosti zadrži izvrševanje sedaj veljavnih 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/183 (ki imata enako vsebino kot 3. in 5. točka prvega odstavka 1. člena Odloka/181).

14. Razloge za to, zakaj bi bili, če bi o tem odločalo, upoštevalje takratne razmere in navedbe udeležencev postopka, podani pogoji za začasno zadržanje ureditve o prepovedi izvajanja vzgoje in izobraževanja v šolah in zavodih za otroke s posebnimi potrebami, je Ustavno sodišče navedlo že v obrazložitvi delne odločbe in sklepa št. U-I-445/20 (23. in 24. točka obrazložitve). Razlogi proti zadržanju, ki jih tokrat navajata Vlada in MIZŠ, so v bistvenem enaki razlogom, kot sta jih navajala že v odgovoru na pobudo v zadevi št. U-I-445/20 in do katerih se je Ustavno sodišče že opredelilo, zato se nanje v celoti sklicuje. V tokratnem odgovoru se Vlada (ko prereka trditve pobudnikov o protiustavnosti ureditve) sklicuje še na dodatne razloge, do katerih se je po oceni Ustavnega sodišča treba opredeliti ob odločanju o obstoju razlogov za začasno zadržanje izvrševanja. Gre zlasti za sklicevanje Vlade na Poročilo strokovne skupine pri Ministrstvu za zdravje, mnenje pediatrične stroke in argumente strokovne javnosti, ki naj bi jih Vlada upoštevala pri izdaji Odloka/181, upoštevati pa jih je treba tudi ob odločanju o zadržanju izvrševanja izpodbijanih določb Odloka/183. Poleg tega bo vzelo Ustavno sodišče v ozir tudi nove navedbe pobudnikov.

15. Na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS sme 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 predpisa začasno ne bi izvrševale.

16. Glede na majhno število otrok, ki obiskujejo šole in zavode za otroke s posebnimi potrebami, in upoštevaje mnenje stroke Ustavno sodišče meni, da prepoved zbiranja teh otrok v vzgojno-izobraževalnih zavodih in izvajanje drugih s tem povezanih dejavnosti ne

more pomeniti bistvenega doprinosa pri preprečevanju nadaljnega širjenja virusa in pri obvladovanju epidemije.² V zvezi s sklicevanjem Vlade in MIZŠ, da se z zaprtjem šol in zavodov zasleduje tudi varnost otrok in zaposlenih v teh šolah, je treba ugotoviti, da tudi iz mnenja Strokovne svetovalne skupine Ministrstva za zdravje za epidemijo COVID-19, ki ga je predložila Vlada, ne izhaja, da institucij za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami sploh ne kaže odpirati, temveč le, da naj bo odpiranje individualno glede na to, kakšne so diagnoze otrok s posebnimi potrebami v posamezni šoli, ali gre za šole, kjer so otroci v zavodu, in individualno glede na pričakovanja otrok in staršev. Prav tako odpiranju organizacij za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami ob upoštevanju priporočil za varno odpiranje šol v času pandemije načeloma ne nasprotuje niti specialist pediatrije, katerega mnenje je predložila Vlada. Potrebe po splošnem zaprtju šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami tudi ni mogoče utemeljiti s sklicevanjem na bojazen Vlade, da se bodo zaradi narave dela z otroki s posebnimi potrebami težko upoštevali strogi ukrepi za preprečevanje širjenja virusa, saj ni izkazano, da teh ukrepov sploh oziroma v večini primerov ne bi bilo mogoče upoštevati. Zato bi si bilo treba v največji možni meri prizadevati za njihovo uresničitev, morebitna odstopanja od tega pa reševati individualno.

17. Zaprtja šol in zavodov s posebnimi potrebami tudi ni mogoče utemeljevati s sklicevanjem na kadrovsko problematiko zaradi odsotnosti zaposlenih, na probleme v zvezi z zagotovitvijo javnega prevoza otrok v zavode in šole ter na nezmožnost zagotovitve potrebnih preventivnih ukrepov. Sklicevanje na takšne težave ne sme posegati v človekovo pravico otrok s posebnimi potrebami do izobraževanja. V zvezi s sklicevanjem na težave pri zagotavljanju javnega prevoza pa Ustavno sodišče še dodatno ugotavlja, da se je Vlada za določeno obliko sproščanja javnega prevoza začasno že odločila, kar kaže na to, da je izvajanje javnih prevozov pod določenimi pogoji v trenutni epidemiološki situaciji po njenem mnenju mogoče (Odlok o omejitvah in načinu izvajanja javnega prevoza potnikov na ozemlju Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 188/20). Neutemeljeno je tudi sklicevanje Vlade in MIZŠ, da odprtje šol ne bi pomenilo le prihoda učencev v šole, temveč prihod vseh zaposlenih in tudi prihod staršev, ter da bi bilo treba omogočiti odprtje domov za učence in dijaških domov. Utemeljeno namreč pobudniki opozarjajo, da prepoved zbiranja v zavodih za zaposlene ne velja (prva alineja prvega odstavka 2. člena Odloka/183) in da staršem ni treba omogočiti vstopa v vzgojno-izobraževalne ustanove. Dejstvo, da bi lahko večjo nevarnost za širjenje okužb morda

² Takšno sporočilo strokovnjakov, ki so hkrati tudi člani Strokovne svetovalne skupine Ministrstva za zdravje za epidemijo COVID-19, je bilo večkrat objavljeno v medijih. Glej npr. <https://www.rtv.slo.si/slovenija/beoviceva-proti-sproscanju-ukrepov-odprtje-trgovin-bi-pomenilo-dodatno-srecevanje/544896>.

pomenilo odprtje domov za učence in dijaških domov, pa še ne pomeni, da je s tem mogoče utemeljevati zaprtje vseh šol in zavodov, v katerih se izvaja dejavnost vzgoje in izobraževanja otrok s posebnimi potrebami. Enako velja glede opozorila na morebiti pričakovan težji potek bolezni pri določeni skupini otrok. Upoštevati je treba tudi, da bodo lahko starši otroka, katerega zdravstveno stanje bi preprečevalo navzočnost otroka v šoli v času epidemije, njegovo odsotnost, enako kot to velja tudi v vseh drugih primerih zdravstvenih razlogov za odsotnost, opravičili. Treba je upoštevati tudi, da celo Odlok/183 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 vrtce 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. Če je odprtost vrtcev v določenem obsegu sprejemljiva zato, da se omogoči delo njihovih staršev, je vsaj enako upravičeno tudi odprtje šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami, s čimer se zagotavlja njihov razvoj.

18. Po drugi strani bi še nadaljnje izvrševanje morebiti protiuustavnega predpisa nedvomno lahko imelo škodljive posledice za otroke s posebnimi potrebami. Pobudnika na takšne pri njihju že nastale posledice tudi konkretno opozarjata. Otroci s posebnimi potrebami, 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 tako dolgo, kot je to v obravnavanem primeru, in pomenijo že tretjo daljšo prekinitev šolanja v tem letu (spomladansko zaprtje in poletne počitnice, ki sicer pomenijo edino pričakovano daljšo prekinitev). Dlje ko namreč ukrep traja, bolj invaziven postaja poseg.³ 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 prav tako povzroča velika škoda. V zvezi s tem je treba opozoriti tudi na opozorilo v mnenju specialista pediatrije, ki ga je predložila Vlada, in sicer na to, da se pri otrocih s posebnimi potrebami šolski proces v izobraževalni ustanovi prepleta z drugimi vidiki obravnave teh otrok, kot so npr. telesna nega, fizioterapija, delovna terapija, česar ne morejo dobiti v domačem okolju, pri čemer so ti aspekti obravnave za otroke s posebnimi potrebami pomembni vsaj enako kot sam izobraževalni proces, če ne še bolj. Poleg tega pa predlog, da se v šolah in zavodih sprost možnost izvajanja individualnih terapij, izhaja tudi iz predloženega mnenja direktorjev zavodov za otroke s posebnimi potrebami in mnenja ravnateljev osnovnih šol za te otroke, ki splošnemu odpiranju šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami sicer niso izrazito naklonjeni, kar še dodatno kaže na nujnost izvajanja teh obravnav za otroke s posebnimi potrebami. Glede na to ni mogoče *a priori* zanikati, da bodo lahko posledice

³ Tako Ustavno sodišče tudi v 56. točki obrazložitve odločbe št. U-I-83/20.

zaprtja vzgojno-izobraževalnih institucij, ki traja že dalj časa, pri posameznih otrocih s posebnimi potrebami, na katere se nanaša izpodbijani Odlok, težko popravljive.

19. Glede na navedeno je Ustavno sodišče izvrševanje 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/183, ki pomenita splošno zaprtje osnovnih šol s posebnimi potrebami in zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, razen tistih, ki so ustanovljeni za delo z otroki s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, zadržalo (4. točka izreka).

20. Ustavno sodišče je na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZUstS določilo način izvršitve odločitve o začasnem zadržanju. Odločilo je, da mora Vlada najkasneje s 4. 1. 2021 omogočiti, da se šole in zavodi za otroke s posebnimi potrebami odprejo ob upoštevanju razlogov iz te in naslednje točke obrazložitve (5. točka izreka). Ob tem je upoštevalo, da je treba Vladi in šolam ter zavodom za otroke s posebnimi potrebami dati na voljo določen čas za sprejem določenih usmeritev ter organizacijskih ukrepov v zvezi z odprtjem šol in zavodov za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, in dejstvo, da se bliža čas šolskih počitnic, ko bodo institucije za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami tako ali tako zaprte, kar pomeni, da bi lahko takojšnje zadržanje izvrševanja 3. in 5. točke prvega odstavka 1. člena Odloka/183, če sploh, dejansko učinkovalo le izredno kratek čas.

21. Sprejem navedene odločitve pomeni, da mora Vlada brez nepotrebnega odlašanja sprejeti normativni okvir za odpiranje šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami, ki bo s 4. 1. 2021 dejansko omogočil njihovo odpiranje. To pa ne pomeni, da morajo šole in zavodi za otroke s posebnimi potrebami od 4. 1. 2021 delati v enakem obsegu in na enak način kot v normalnih razmerah. Tega ne zahtevata niti pobudnika sama, ki navajata, da je v trenutnih epidemioloških razmerah razumljivo, če organizacije ne bodo mogle organizirati npr. krožkov in dodatnih dejavnosti ali pa celo jutranjega varstva in podaljšanega bivanja. Poleg tega takšna odločitev ne pomeni niti tega, da se odprtje nujno nanaša na vse institucije, če je pričakovana možnost širjenja okužb v njih po mnenju stroke bistveno povečana in predstavlja večje tveganje (npr. domovi za učence in dijake). Pri načrtovanju odpiranja bo seveda treba upoštevati že zgoraj omenjeno mnenje Strokovne svetovalne skupine Ministrstva za zdravje za epidemijo COVID-19, ki ga je predložila Vlada, kot tudi zahtevo po stalnem preverjanju ukrepov in epidemiološke slike, kot to izhaja iz sklepa Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-83/20 z dne 16. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 58/20). Iz prvega izhaja, da naj bo odpiranje individualno glede na to, kakšne so diagnoze otrok s posebnimi potrebami v posamezni šoli, ali gre za šole, kjer so otroci v zavodu, in individualno glede na potrebe otrok in njim ustrezna pričakovanja staršev. Vsekakor se pri tem tudi ne sme spregledati individualne situacije posameznikov, ki naj bi se vključili oziroma poučevali v teh institucijah, kolikor obstaja pri njih verjetnost hujših zdravstvenih zapletov v primeru okužbe s COVID-19. Ne glede na navedene dopustne izjeme od zahteve po odprtju šol in zavodov za otroke s posebnimi potrebami pa Ustavno

sodišče poudarja, da se mora brez nepotrebne odlašanja omogočiti izvajanje individualnih obravnav, tako da bo zagotovljeno najmanjše tveganje tako za razvoj in zdravstveno stanje teh otrok kot za javno zdravje.

C.

22. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 26. člena, 30. člena ter prvega in tretjega odstavka 39. člena ZUstS ter 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, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo soglasno. Sodnica Mežnar in sodnik Pavčnik sta dala pritrilni ločeni mnenji.

dr. Rajko Knez
Predsednik