



**Številka:** U-I-269/12-27

**Datum:** 24. 12. 2014

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE  
DR. ETELKE KORPIČ – HORVAT K ODLOČBI ŠT. U-I-269/12  
Z DNE 4. 12. 2014**

Glavovala sem proti sprejeti odločitvi, ker ocenjujem, da je Ustavno sodišče s svojo odločitvijo poseglo v pristojnost zakonodajalca.

1. V drugem odstavku 57. člena Ustave sta dve pravni normi: prva določa, *da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno*, druga pa, *da se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev*.

2. Iz besedila po katerem se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev, večina ustavnih sodnikov izpelje sklep, da imajo otroci "pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt" (20. točka obrazložitve). Ker po obstoječi ureditvi javno veljavni program osnovnošolskega izobraževanja, ki ga izvaja zasebna šola brez koncesije, ni financiran iz javnih sredstev v enakem obsegu kot program javne šole, je po presoji večine ustavnih sodnikov učencem zasebne osnovne šole poseženo v pravico do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja.

3. Nasprotno kot večina menim, da Ustava ne zahteva, da se mora osnovnošolsko izobraževanje v celoti financirati iz javnih sredstev, torej, da je osnovnošolsko izobraževanje nujno brezplačno. Menim, da Ustava tega ne zahteva niti za javne niti za zasebne šole. Zlasti tega Ustava ne zahteva v obliki "pravice otrok". Navedeno tudi dejansko ne velja, saj starši sami plačujejo učbenike in druge pripomočke ter aktivnosti, ki sodijo v okvir javnega programa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ob nastajanju Ustave je Komisija za ustavna vprašanja dne 27. novembra 1991 razpravljala, ali naj bo v Ustavi določeno, da je osnovnošolsko izobraževanje brezplačno, kar je vseboval delovni osnutek Ustave. Komisija se je odločila, da se beseda "brezplačno" črta. Dr. F. Bučar

4. Po mojem mnenju iz ustavne določbe, da je osnovnošolsko izobraževanje obvezno, sledi, da so starši dolžni poskrbeti, da njihovi otroci obiskujejo javno veljaven osnovnošolski program.<sup>2</sup> Navedeni obveznosti staršev ustreza dolžnost države, da organizira osnovnošolsko izobraževanje na način, ki bo staršem omogočil izpolniti obveznost, da morajo biti njihovi otroci vključeni v javno veljaven osnovnošolski program.

5. Ustava v drugem odstavku 15. člena prepušča zakonodajalcu, da predpiše način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa Ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Za uresničevanje izobraževanja 57. člen Ustave sicer ne določa izrecnega pooblastila zakonodajalcu, da uredi način izobraževanja, je pa to zakonodajalec uredil zaradi narave pravice do izobraževanja, ki se lahko uresničuje na različne načine, saj abstraktno oblikovana ustavna določba ne more zadoščati, da bi se človekova pravica do osnovnošolskega izobraževanja lahko uresničila neposredno na podlagi 57. člena Ustave. Sicer pa je Ustavno sodišče napotitev na zakonsko ureditev osnovnošolskega izobraževanja in njegovega financiranja že potrdilo predvsem v odločbah št. U-I-215/96 z dne 25. 11. 1999 (Uradni list RS, št. 101/99, in OdlUS VIII, 265) ter št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192).

6. Zakonodajalec je organiziranje in financiranje izobraževanja uredil v Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr. in 20/11 – v nadaljevanju ZOFVI).

7. V Sloveniji področje osnovnošolskega izobraževanja spada v režim gospodarskih javnih služb. Urejata ga Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 in 8/96 – v nadaljevanju ZZ) kot splošni zakon in ZOFVI kot področni zakon. Ne Ustava, niti drugi predpisi, kakor tudi ne ZOFVI, ne definirajo javnih služb.<sup>3</sup> Na splošno velja, da država ali

---

je takrat razpravljal "[...] osnovnošolsko izobraževanje je brezplačno, kljub relativnosti tega, kar ni res. Jaz moram knjige zvezke in vse ostalo sam kupiti. To moram plačati sam. Razen če smo sposobni reči, da je od danes naprej čisto vse zastoj za šoloobvezne otroke. Pa nil" (Glej Republika Slovenija, Državni zbor, Nastajanje slovenske ustave, II. zvezek, Ljubljana 2001, str. 648).

<sup>2</sup> Konkretizacija prvega dela stavka: "Osnovnošolsko izobraževanje je obvezno" je določena v 4. členu Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11 in 63/13 – v nadaljevanju ZOsn). Gre za obveznost staršev, da zagotovijo, da njihov otrok izpolni osnovnošolsko obveznost. Sicer pa je pravica in dolžnost staršev do izobraževanja svojih otrok določena tudi v 54. členu Ustave.

<sup>3</sup> Splošno opredelitev javne službe najdemo le za gospodarske javne službe v 1. členu Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 – v nadaljevanju ZGJS), po katerem

lokalna skupnost skrbi za trajno in nemoteno zagotavljanje javnih nematerialnih dobrin ali storitev.<sup>4</sup> Zanje ne velja načelo podjetništva, ker se dejavnosti, ki so vključene v režim javnih služb, ne opravljajo na tržni način z namenom pridobivati dobiček, ampak se praviloma izvajajo pod enakimi pogoji za vse uporabnike zaradi uresničevanja javnega interesa. Trpin navaja, da bi pri dejavnosti javne službe vzpostavitev tržnih mehanizmov lahko privedla do motenj v delovanju družbenega sistema.<sup>5</sup> Glede na navedene značilnosti se dejavnost obveznega osnovnošolskega izobraževanja v Republiki Sloveniji izvaja z režimom javne službe.

8. ZOFVI v 10. členu določa javno službo na področju vzgoje in izobraževanja. V skladu z navedenim členom javna služba za osnovnošolsko izobraževanje obsega izobraževalne programe, ki jih sprejme pristojni minister in so organizirani v javni mreži osnovnih šol (prvi odstavek 11. člena). Navedene programe opravljajo javne osnovne šole in na podlagi koncesije tudi zasebne osnovne šole (drugi odstavek 10. člena in prvi odstavek 11. člena). Drugih oblik zagotavljanja javnih služb kot javnih osnovnih šol in zasebnih osnovnih šol, ki jim je podeljena koncesija, ZOFVI ne določa.<sup>6</sup> ZOFVI pa razlikuje med javno veljavnimi izobraževalnimi programi, ki se izvajajo kot javna služba (10. člen), in drugimi javno veljavnimi izobraževalnimi programi (9. člen). Slednje lahko opravljajo zasebne osnovne šole brez koncesije.

9. Javno veljavne osnovnošolske programe lahko izvajajo štiri vrste osnovnih šol:

---

so to dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Gre za zagotavljanje določenih dobrin, ki jih mora svojim prebivalcem oziroma državljanom zaradi javnega interesa zagotavljati država zaradi svoje vloge. Duguit je prvi v pravni teoriji definiral javno službo kot katerokoli aktivnost, ki mora biti regulirana in nadzirana s strani države, ker je nepogrešljiva pri realizaciji in razvoju družbene dejavnosti, vse dokler je take narave, da je ni mogoče zagotavljati, razen prek državne intervencije (L. Duguit, *Law in the modern state*, Oxford University Press, Oxford 2003, str. 63). O nastanku in razvoju javnih služb (*services publics*) glej P. Ferk, B. Ferk: *Javne službe, državne pomoči in javno-zasebna partnerstva*, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 26–38.

<sup>4</sup> V Sloveniji se kot javne službe opravljajo negospodarske in gospodarske dejavnosti. Zakon določa, za katere dejavnosti velja režim javnih služb. Režim negospodarskih javnih služb velja na področjih vzgoje in izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva, kulture in znanosti ter drugih (negospodarskih) dejavnosti. Urejajo ga Zakon o zavodih in področni zakoni. Glej G. Trpin, *Javne službe in javni zavodi*, *Podjetje in delo*, št. 6–7, str. 1376–1382.

<sup>5</sup> G. Trpin, *Javne službe in javni zavodi*, *Podjetje in delo*, št. 6–7, 2004, str. 1376.

<sup>6</sup> Različne oblike zagotavljanja javnih služb določa ZGJS, v 6. členu na primer v režijskem obratu. Glej J. Čebulj, *Oblike izvajanja javnih služb in koncesionirana javna služba*, *Pravna praksa*, 1991, št. 19.

- a) javne osnovne šole (osnovne šole, ki so jih ustanovile osebe javnega prava, država ali občina in so vključene v režim javne službe in v javno mrežo osnovnih šol);
- b) zasebne osnovne šole s koncesijo (osnovne šole, ki so jih ustanovile osebe zasebnega prava in jim je država na podlagi pogodbe podelila koncesijo za izvajanje javne službe na področju osnovnošolskega izobraževanja in so vključene v javno mrežo osnovnih šol);
- c) zasebne osnovne šole brez koncesije (osnovne šole, ki so jih ustanovile osebe zasebnega prava, država jim ni podelila koncesije za izvajanje javne službe na področju osnovnošolskega izobraževanja; izvajajo javno veljavni izobraževalni program na podlagi pogodbe o sofinanciranju javno veljavnega izobraževalnega programa. Te šole niso vključene v javno mrežo osnovnih šol);
- d) zasebne osnovne šole brez koncesije z enakimi značilnostmi kot zasebne osnovne šole pod c) vendar ne izvajajo javno veljavnega izobraževalnega programa.

10. Pravni položaji navedenih osnovnih šol se ne razlikujejo samo med javnimi in zasebnimi, ampak tudi med samimi zasebnimi osnovnimi šolami. Položaja zasebne osnovne šole s koncesijo in zasebne osnovne šole brez koncesije se pomembno razlikujeta. Koncesionirana javna služba je ena od oblik prenosa opravljanja določene dejavnosti iz javne v zasebno sfero in jo zato lahko štejejo za eno od oblik privatizacije javnih služb.<sup>7</sup> Zasebno osnovno šolo – koncesionarja veže koncesijska pogodba, s katero se z državo kot koncedentom dogovorita o pogojih opravljanja dejavnosti in drugih vsebinah, ki jih določa 75. člen ZOFVI (medsebojna razmerja pogodbenih strank, predmet koncesije, obseg izvajanja dejavnosti idr.). ZOFVI pa ne določa pravic koncedenta pri upravljanju zavoda, kot to velja pri javnih šolah, kjer ima ustanovitelj pomembne pristojnosti, ki se nanašajo na poslovanje javne šole. Kljub temu v koncesijskem razmerju ima država kot koncedent močnejši položaj, ker kot nosilka javnega interesa in zavezanica, da zagotovi osnovnošolsko izobraževanje vsem učencem, ne nastopa le kot pogodbeni stranka obligacijskega razmerja, ampak tudi kot oblast. Koncesijska pogodba ima zato značilnosti oblastnega in obligacijskega akta. Zato veljajo posebne določbe glede razveze in spremembe pogodbe, prenosa koncesije, odvzema koncesije in drugo. Vse te značilnosti pogodbe so namenjene temu, da mora koncesionar izvajati osnovnošolsko izobraževanje, kot velja za režim javnih služb, ker se s tem varuje razmerje med koncesionarjem in uporabnikom storitev.<sup>8</sup> To pa je pomembno za državo, da zagotovi nemoteno osnovnošolsko izobraževanje in s tem izpolni svojo obveznost iz drugega odstavka 57. člena Ustave. Zasebne šole s koncesijo so zato na podlagi koncesijske pogodbe vključene v javno mrežo osnovnih šol.

---

<sup>7</sup> Glej tudi M. Pečarič in B. Bugarič, Javne službe, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2011, str. 136–145.

<sup>8</sup> Glej A. Mužina, Pravna ureditev koncesij v Republiki Sloveniji in EU, Založniška hiša Primath, Ljubljana 2004, str. 575–771, in R. Pirnat, Koncesijska pogodba, Podjetje in delo, št. 6–7/2003, str. 1607–1618, ter M. Dekleva, Prenos koncesijskega razmerja kot svojevrsten upravnopravni institut, Javna uprava, letnik 50, št. 1–2, 2014, str. 133–150.

11. Zasebna šola brez koncesije, ki izpolnjuje predpisane materialne in kadrovske pogoje, se vpiše v knjigo razvida osnovnih šol na podlagi odločbe področnega ministrstva in izvaja javno veljavni izobraževalni program, sklene z državo (le) obligacijsko pogodbo o sofinanciranju osnovnošolskega programa.<sup>9</sup> S pogodbo o sofinanciranju osnovne šole se

država in osnovna šola dogovorita le o obsegu, obdobju in načinu financiranja. Programi te osnovne šole niso vključeni v režim javne službe in zato tudi ne v javno mrežo osnovnih šol.

12. Glede na navedeni različen pravni položaj osnovnih šol je zakonodajalec določil različne vire in obseg njihovega financiranja. ZOFVI zagotavlja javno financiranje na vseh treh vrstah osnovnih šol, ki izvajajo javno izobraževalne programe iz javnih sredstev. Toda ne v celoti. Javna osnovna šola prejema javna sredstva za izvajanje izobraževalnega programa, investicij in investicijsko vzdrževanje ter opremo. Zasebna osnovna šola s koncesijo prejema javna sredstva za izvajanje izobraževalnega programa v enakem obsegu kot javna šola, država pa ne financira njenih investicij in investicijskega vzdrževanja ter opreme. Zasebni šoli brez koncesije, ki izvaja javno veljavni izobraževalni program, pa država v skladu z drugim odstavkom 86. člena ZOFVI krije 85 odstotkov stroškov za izvajanje izobraževalnega programa; država pa ne financira njenih investicij in investicijskega vzdrževanja ter opreme. Po drugi strani pa ZOFVI ne izključuje možnosti, da tudi javne osnovne šole ne bi pridobile sredstev od prodaje storitev in izdelkov (tržne dejavnosti, osma alineja prvega odstavka 78. člena ZOFVI).<sup>10</sup> Zasebne osnovne šole se lahko financirajo tudi iz šolnin (šesta alineja prvega odstavka 78. člena), le zasebna šola brez koncesije lahko pridobiva sredstva tudi iz prispevkov učencev (prvi odstavek 83. člena). Javna šola virov financiranja ne sme pridobivati iz šolnin niti iz prispevkov učencev; omejena je tudi pri porabi presežka, saj ga lahko razporedi le v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja (drugi odstavek 48. člena ZZ).<sup>11</sup> Sklenem lahko, da je zakonodajalec v okviru svojih pristojnosti uredil različne možne vire financiranja osnovnošolskega izobraževanja glede na različne pravne položaje osnovnih šol<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Izobraževalni program postane javno veljaven, ko pristojni strokovni svet ugotovi enakovreden izobrazbeni standard (17. člen ZOFVI).

<sup>10</sup> Obseg teh sredstev je zelo majhen in ni nujno, da ta vir financiranja pridobiva vsaka osnovna šola. Je pa z vidika pravnega reda EU tudi sporen, ker tržna dejavnost sodi v sistem podjetništva.

<sup>11</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-272/97 z dne 23. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 115/2000, in OdlUS IX, 276).

<sup>12</sup> Ker se Ustavno sodišče glede na vloženo pobudo ne opredeljuje do financiranja investicij, investicijskega vzdrževanja in opreme, ampak le do financiranja izobraževalnega programa, bom v nadaljevanju obravnavala le financiranje izobraževalnih programov.

13. Iz vsega navedenega lahko ugotovim, da je država z organiziranjem javne službe in vzdrževanjem javne mreže osnovnih šol izpolnila formalne obveznosti organiziranja osnovnošolskega izobraževanja. Tudi staršem je dejansko zagotovljena možnost, da svoje otroke vključijo v javno veljaven osnovnošolski program in s tem izpolnijo svojo obveznost iz drugega odstavka 57. člena Ustave. Kot navedeno, zasebne osnovne šole brez koncesije ne izvajajo javne službe in ne spadajo v javno mrežo osnovnih šol. Izvajanje javno veljavnega osnovnošolskega programa z vidika izpolnjevanja obveznosti države, da zagotovi javno financiranje osnovnošolskega izobraževanja, ni enako kot izvajanje javne službe na področju osnovnošolskega izobraževanja. Javno službo izvaja javni zavod ali koncesionar v režimu javne službe. Zasebna šola ni niti javni zavod niti koncesionar.

14. Starši učencev zasebne šole brez koncesije bi lahko zatrjevali, da je njihovim otrokom kratena pravica do obveznega osnovnošolskega izobraževanja le, če bi dokazali, da svojih otrok niso mogli vključiti v eno od osnovnih šol iz javne mreže osnovnih šol. Ker država vzdržuje javno mrežo osnovnih šol menim, da ni dolžna financirati izobraževalnih programov, ki jih izvajajo zasebne osnovne šole brez koncesije. Odločitev o tem koliko javnega denarja naj bo namenjeno zasebnim osnovnim šolam brez koncesije, sodi v polje zakonodajalčeve presoje in ne v polje ustavnosodne presoje. Pri tem pa ne gre za to, da država financira zasebne šole zaradi ustavne določbe, da se osnovnošolsko izobraževanje financira iz javnih sredstev, marveč zaradi zagotavljanja pluralnosti (npr. svetovnonazorske).

15. Na vprašanje, ali je država dolžna v celoti financirati le javne šole, je Ustavno sodišče že odgovorilo v odločbi št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001, ko je v 21. točki obrazložitve navedlo: "Zakonodajalčeva odločitev, da država financira v celoti le javne šole, v katere lahko vpišejo svoje otroke vsi starši, je v polju njegove presoje in zato ni v nasprotju z Ustavo."<sup>13</sup> Poleg tega pa je treba upoštevati, da je država zaradi zagotavljanja pluralitete nosilcev izobraževanja dolžna financirati tudi javno izobraževalne programe, ki jih izvajajo zasebne šole s koncesijo. To izhaja tudi iz odločitve Ustavnega sodišča št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001, ki je v 21. točki zapisalo: "Če naj bo ustavno zagotovljena pluraliteta nosilcev izobraževanja dejansko uresničena, je država dolžna ustvariti tudi finančne možnosti za to." Menim, da so ustrezni pravni okvirji zagotovljeni, saj država financira izobraževalne programe koncesioniranih zasebnih šol v enakem obsegu kot javne šole; dodatno pa še financira, javno veljavne izobraževalne programe, ki jih izvajajo zasebne osnovne šole brez koncesije. Ti programi niso vključeni v režim javne službe in so kljub temu financirani v višini 85 odstotkov sredstev, ki ga država zagotavlja za izvajanje programa javne šole. Lahko se sicer zastavi vprašanje, ali je glede na delež zasebnih

---

<sup>13</sup> Menim, da se ta presoja Ustavnega sodišča nanaša tudi na osnovnošolsko izobraževanje, saj v "celotno" izobraževanje sodi tudi osnovnošolsko izobraževanje, kar izrecno izhaja iz 7. točke obrazložitve odločbe št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001; poleg tega pa starši kot zakoniti zastopniki vpisujejo svoje otroke v osnovne šole, saj se učenci (še) ne morejo vpisati sami.

šol, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe, pluraliteta nosilcev izobraževanja tudi dejansko uresničena. Vendar ta presoja presega ustavnopravno vprašanje v tem primeru.

16. V obrazložitvi obravnavane odločbe je poudarjeno, da država zato, ker v celoti ne financira osnovnošolskih programov zasebnih šol brez koncesije, nedopustno posega v pravico otrok do javno financiranega osnovnošolskega izobraževanja. Menim, da ne moremo trditi, da ta obveznost države ni izpolnjena. Ker država, zagotavlja javno mrežo osnovnošolskega izobraževanja, v katero so vključene tudi zasebne šole, ki imajo sklenjeno koncesijsko pogodbo, izpolni svojo obveznost, določeno v prvem in drugem odstavku 57. člena Ustave. Zato iz dejstva, da so zasebne osnovne šole brez koncesije

samo delno financirane iz javnih sredstev, ni mogoče izpeljati sklepa o nedopustnem posegu v pravice otrok, ki obiskujejo zasebne osnovne šole.

17. V kolikšni meri bo država financirala osnovnošolsko izobraževanje, je njena suverena odločitev. V EU imajo posamezne članice v ustavah določeno brezplačno osnovno izobraževanje, in sicer Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Estonija, Finska, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luxembourg, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija. Kljub temu pa je financiranje zasebnih šol praviloma omejeno.<sup>14</sup> Za navedene države (izjemi sta Belgija in Irska) tudi velja, da je na ravni osnovnega izobraževanja delež zasebnih šol znatno manjši kot delež javnih šol.<sup>15</sup> Finske osnovne šole se uvrščajo med najboljše osnovne šole na svetu. Upravljajo jih občine (99 odstotkov), zasebne šole so izjema in so financirane v enakem obsegu kot javne. Za zasebne šole velja, da morajo upoštevati nacionalne osnovne učne načrte in so pod nadzorom države.<sup>16</sup>

18. Glede na navedeno menim, da država z javno mrežo osnovnih šol, v katero so vključene tudi zasebne šole s koncesijo, izpolnjuje svojo obveznost, da vsem šoloobveznim otrokom zagotavlja zadostne pravne okvirje za pluralistično osnovnošolsko izobraževanje. Pluraliteto nosilcev izobraževanja dopolnjuje z vpisi zasebnih šol brez koncesije v razvid osnovnih šol. Menim pa, da ni mogoče

---

<sup>14</sup> OECD (2012), Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile, dostopno na:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en> (17. 12. 2014), tabela 1.3 na str. 21, ki prikazuje deleže državnega financiranja javnih in zasebnih šol.

<sup>15</sup> Prav tam, tabela 1.1 na str. 19, ki prikazuje deleže učencev, ki obiskujejo javne in zasebne šole.

<sup>16</sup> Glej Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli EVA: 2011-3311-0007, z dne 14. 7. 2011. Glej tudi podatke o Finski, dostopne na spletni strani: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Redirect> (23. 12. 2014).

vzpostaviti obveznega avtomatizma financiranja zasebnih šol na osnovi izvajanja javno veljavnih programov. Odločitev Ustavnega sodišča pomeni, da mora država javno izobraževalne programe, ki jih izvajajo zasebne šole brez koncesije, financirati v enakem obsegu kot financira izobraževalne programe, ki jih izvajajo osnovne šole, ki so vključene v javno mrežo šol, čeprav bi država svojo obveznost organiziranja in delovanja osnovnošolskega izobraževanja izpolnila z zadostno pokritostjo javne mreže osnovnih šol. Odločba Ustavnega sodišča pomeni, da bo se določena vsota denarja morala razporediti med več deležnikov, kar bo lahko siromašilo javno službo osnovnošolskega izobraževanja, ki ga izvajajo javne osnovne šole ali zasebne osnovne šole s koncesijo. Dolžnost države pa ni le v zagotavljanju številčne zadostnosti osnovnih šol, ampak država mora skrbeti tudi za kakovostno izobraževanje. Ne nazadnje ostaja odprto vprašanje celotnega financiranja osnovnošolskega izobraževanja (učbeniki, idr.).

19. Menim, da priznavanje različnega obsega financiranja iz javnih sredstev glede na različen pravni položaj javnih in zasebnih šol s koncesijo ter zasebnih šol brez koncesije

privede do dopustnega razumnega razlikovanja. Zasebne šole, ki izvajajo javno veljavne izobraževalne programe brez koncesije, vsekakor prinašajo veliko pozitivnega, ustanavljajo se v javnem interesu in staršem omogočajo večjo izbiro, v katero šolo bodo vpisali svoje otroke; zasebne šole razbremenijo tudi proračune občin, saj jim ni treba financirati investicij, investicijskega vzdrževanja in opreme teh šol. Pri vprašanju, ali je zakonodajalec vse navedeno upošteval, ko je določil 85-odstotno financiranje javno izobraževalnih programov zasebnih šol, ki jim država ni podelila koncesije, pa gre za njegovo presojo, vse dotlej dokler ne posega v 57. člen Ustave, v skladu s katerim je izobraževanje svobodno, obvezno osnovnošolsko izobraževanje pa se financira iz javnih sredstev.

20. Večji kot je režim javnih služb, bolj je država socialna.<sup>17</sup> Cilj vsake socialne države je, da se ne povečujeta neenakost in otroška revščina ter da se zagotavlja pravičnost

---

<sup>17</sup> Trpin navaja, da bo socialna država imela večje število in večji obseg javnih služb kot liberalna država, saj lahko prek njih uresničuje socialne cilje. V tem pogledu lahko javne službe bistveno pripomorejo k socialni enakosti, saj dostop do njihovih dobrin ni vezan na finančno moč posameznika (G. Trpin, Javne službe in javni zavodi, Podjetje in delo, št. 6–7, str. 1377). Tudi P. Ferk in B. Ferk navajata, da "Pri negospodarskih javnih službah država ne prepusti izvajanja teh dejavnosti tržnim razmeram predvsem zaradi socialnih razlogov, saj motnje lahko pripeljejo do družbenih nesprejemljivih razmer. Take dejavnosti so na primer javno zdravstvo, šolstvo, varstvo kulturne dediščine, lekarniška dejavnost in podobne. Tržni mehanizmi na teh področjih bi bili lahko povsem enakopravni, vendar tako ne bi bila zagotovljena solidarnost." (P. Ferk, B. Ferk, nav. delo, str. 37). O pravnih učinkih in problematiki solidarnosti glej na primer D. Gareth, Competition, Free Movement, and Consumers of Public Services, EBLR, št. 1/2006, str. 102.



šolskega sistema.<sup>18</sup> Z izvajanjem javnih služb država uresničuje svojo vlogo. Zato je pričakovati, da bodo javne službe obstajale tudi v prihodnosti. Kako se bodo razvijale, ali po poti večje privatizacije in liberalizacije, je vprašanje, s katerim se ukvarja vsaka država. Zato je stvar politike države, kako se bo opredelila do reguliranja, izvajanja in nadziranja izvajanja osnovnošolskih programov, vključno s tem, ali bo sama ustanavljala javne šole, v katerih bo imela prevladujoč vpliv, ali bo ta vpliv ohranjala preko koncesioniranih zasebnih osnovnih šol, ali pa bo v večjem obsegu prepustila izvajanje osnovnošolske dejavnosti tržnemu režimu.

Naj sklenem. Menim, da je v obravnavani zadevi Ustavno sodišče, ko je odločilo, da je dolžnost države, da v celoti financira tudi osnovnošolske programe, ki jih izvajajo zasebne

osnovne šole, ki niso vključene v režim javne službe oziroma v javno mrežo osnovnih šol, preširoko razlagalo zahteve, ki izhajajo iz drugega odstavka 57. člena Ustave in pretirano poseglo v pristojnost države, da za različne šole določi ustrezne načine financiranja osnovnošolskega izobraževanja.

dr. Etelka Korpič – Horvat  
Sodnica

---

<sup>18</sup> Iz predlaganih sprememb ZOsn, ki so usmerjene v zniževanje javne porabe in s tem zniževanje javnofinančnega primanjkljaja na vzdržno mejo, lahko razberemo, da še vedno ostajamo na izhodiščnem stališču, da mora slovenski šolski sistem v čim večji meri zagotoviti pravičnost šolskega sistema, ki se kaže tako v dostopnosti znanja kot tudi zagotavljanju ukrepov za tiste, ki izhajajo iz učno ne vzpodbudnega okolja. Glej Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli EVA 2013-3330-0089, z dne 20. 6. 2013.