



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 411-01-7/2019/28
Ljubljana, 15. 7. 2019

EPA 634-VIII

Mag. Dejan Židan
predsednik
Državnega zbora Republike Slovenije

Državni svet Republike Slovenije je na 5. izredni seji 15. 7. 2019 ob obravnavi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-L), ki ga je Državni zbor sprejel na 10. seji 10. 7. 2019, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel

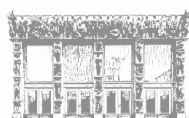
Z A H T E V O,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-L), EPA 634-VIII.

Obrazložitev:

Izhodišče za ustanovitev zasebnih izobraževalnih zavodov, vrtcev in šol sta medsebojno povezani pravica do ustanavljanja zasebnih šol in pravica do izbire, obe pravici pa sta povezani s pravico staršev, da vzgajajo svoje otroke skladno s svojim verskim, filozofskim in drugim nazorom (tretji odstavek 41. člena in drugi stavek 2. člena Prvega protokola k EKČP). Organiziranje zasebnega šolstva dopolnjuje in izboljšuje izobraževalni sistem ter bogati družbo v celoti. K temu prispevajo različne dodatne vsebine, ki jih ponujajo zasebne šole v svojih programih, različni pedagoški in filozofski pristopi v vzgoji in izobraževanju ter uspešno sodelovanje med javnimi in zasebnimi šolami. Tak konceptualno pluralni pristop k izobraževalnemu sistemu je pomemben za razvoj družbe v Sloveniji.

Kakor je v odločbi U-I-68/98 zapisalo Ustavno sodišče, iz 57. člena Ustave ne izhaja zgolj obveznost države, da ustvari pravni okvir za ustanovitev in delovanje zasebnih šol in da prizna javno veljavnost izobrazbe, pridobljene v zasebnih šolah, temveč tudi, da zagotavlja njihov dejanski obstoj, torej tudi (so)financiranje. Z odločbo U-I-269/12 je Ustavno sodišče nadalje ugotovilo, da drugi odstavek 57. člena Ustave učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja na javni ali zasebni šoli. Ustavna dobrota javnega financiranja gre uporabniku, prejemniku izobraževanja, torej učencem in njihovim staršem, ne pa izvajalcem, ki so zasebnopravni ali javnopravni subjekti. Financira se torej izobraževanje in ne tisti, ki izobražuje, zato ni pomembno, kdo je tisti, ki izobraževanje izvaja. Tako iz ustavne dolžnosti učencev, da obiskujejo javno veljavni izobraževalni program, izhaja, da se morajo vsi taki



60
LET
STAVBE

programi enako financirati. Iz svobode izobraževanja po naravi stvari izhaja posameznikova svoboda, da izbere šolo, bodisi zasebno bodisi javno, v kateri se bo izobraževal. Učenci, ki se izobražujejo na zasebnih osnovnih šolah na podlagi javno veljavnih programov, ter starši teh otrok zato ne smejo biti v ničemer v slabšem položaju, kot so njihovi vrstniki v javnih šolah.¹

ZOFVI-L uvaja razlikovanje med javno veljavnimi programi in programi, ki so pridobili javno veljavnost. Takšno razlikovanje je neutemeljeno in v neskladju z odločbo Ustavnega sodišča U-I-269/12, ki je odločilo, da ne obstajajo stvarni razlogi za različno financiranje javnoveljavnih programov v javnih in zasebnih osnovnih šolah. Uvedba razlikovanja v praksi namreč predstavlja temelj za razlikovanje oziroma omejitev višine sofinanciranja osnovnošolskega programa zasebnih šol, kar pa je v neposrednem nasprotju z navedeno odločbo. Z zniževanjem financiranja zasebnih šol in oteževanjem njihovega delovanja se dejansko zmanjšuje možnost izbire in se siromaši raznolikost slovenskega šolskega prostora.

Na pomanjkljivosti sprejetega zakona je opozorila tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. Ta je v svojem mnenju o Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-L) med drugim navedla, da se temeljna pomanjkljivost zakona kaže v tem, da ni sorazmernosti med zelo ozko določenimi cilji zakona (kot cilja sta navedena le uresničitev odločbe Ustavnega sodišča U-I-269/12 in zaščita javnega šolstva) in predlaganimi zakonskimi ukrepi, ki pa globoko in široko, mestoma pa tudi nedosledno, posegajo v obstoječi sistem vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji.

Ustavno sodišče je v zadevi U-I-269/12 odločilo, da je prvi stavek drugega odstavka 86. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) v neskladju z Ustavo, ker določa, da zasebnim osnovnim šolam, ki izvajajo javno veljavne programe osnovnošolskega izobraževanja, pripadajo proračunska sredstva v višini 85 % sredstev, ki jih država zagotavlja javnim osnovnim šolam. Temelj argumentacije obravnavane odločitve Ustavnega sodišča je v prepoznani pravici otrok do brezplačnega osnovnošolskega izobraževanja, ki jo opredeljuje drugi odstavek 57. člena Ustave, ne glede na to, ali se izobražujejo v javnih ali zasebnih osnovnih šolah. Pri tem je Ustavno sodišče poudarilo, da Ustava učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja, ker pa je Ustava to ustavno pravico učencev povezala z njihovo ustavno dolžnostjo, se mora iz javnih sredstev financirati tisto osnovnošolsko izobraževanje, ki je za učence obvezno. Drugi odstavek 57. člena Ustave učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja, ne glede na to, ali ga izvaja javnopravni ali zasebnopravni subjekt. Zahteva torej, naj se javno financira obvezni minimum osnovne izobrazbe, ki je enotno določena po vsebini. Pravica do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja od države ne zahteva, naj se financira tudi izvajanje nadstandardnih ali razširjenih programov, s katerimi zasebne šole zasledujejo svoje partikularne interese. Pri tem je pomembno dejstvo, da pojem partikularno obarvanega razširjenega programa, ki ga v svoji odločbi navaja Ustavno sodišče, ni enak pojmu razširjenega programa, ki ga opredeljuje Zakon o osnovni šoli.

¹ Komentar ustave RS, 2019, str 491-492.

Na podlagi 14. člena Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-L) program osnovnošolskega izobraževanja obsega obvezni program in razširjeni program (v nadaljnjem besedilu: program osnovne šole). Obvezni program obsega obvezne predmete, izbirne predmete in ure oddelčne skupnosti (15. člen). Razširjeni program obsega podaljšano bivanje, jutranje varstvo, dodatni pouk, dopolnilni pouk, interesne dejavnosti in pouk neobveznih izbirnih predmetov (20. člen). Program osnovnošolskega izobraževanja je tako sestavljen iz obveznega in razširjenega programa kumulativno, tako obvezni in razširjeni program skupaj tvorita neločljivo celoto. Razširjeni program tudi v zasebnih šolah ne predstavlja nadstandardnega programa, temveč zgolj del javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja. Izvajanje razširjenega programa je nujno, da je lahko program v skladu s cilji vzgoje in izobraževanja, kar je pogoj za pridobitev javne veljavnosti programa. Noben program osnovne šole ne more dobiti javne veljavnosti, če ne vsebuje vsebin in programskih enot, ki zagotavljajo iste cilje kot dodatni, dopolnilni pouk, učna pomoč, jutranje varstvo, interesne dejavnosti. Program zasebnih šol je mogoče potrjevati in nato izvajati zgolj kot zaključeno celoto, ker kot taka vodi do enakovrednega izobrazbenega standarda, zato je ločevanje na del programa, ki je za učence obvezen, in del programa, ki zanje ni obvezen, a je obvezen za šolo, v neskladju z ustavno odločbo U-I-269/12.

ZOFVI-L je v 7. členu uvedel javno financiranje obveznega dela programa zasebnim osnovnim šolam v deležu 100 %, za razširjeni del programa osnovne šole pa ga je pomembno zmanjšal. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-269/12 odločilo, da drugi odstavek 57. člena Ustave učencem zagotavlja pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja na javni ali na zasebni šoli. Vsebina razširjenega programa iz Zakona o osnovni šoli se ne pokriva z dejavnostmi, ki se na podlagi ZOFVI sofinancirajo iz državnega proračuna. Razširjen program po Zakonu o osnovni šoli je širši pojem, ki je sestavljen iz dejavnosti, ki so obvezne in enotno določene za vse šole in jih sofinancira država. Po drugi strani je logično, da financiranje ne zaobjema partikularno obarvanih razširjenih programov, o katerih govori odločba Ustavnega sodišča U-I-68/98, ki lahko obsegajo npr. tudi izvajanje konfesionalne dejavnosti (ta je izrecno izključena tudi iz obstoječih pogodb o sofinanciranju med ministrstvom in zasebno šolo). Gre za dve različni vrsti razširjenih programov, ki jih nikakor ne gre enačiti. Posledično je povsem utemeljeno, da država ne bo financirala izvajanja programov na zasebnih šolah v delu, v katerem se razlikujejo od programov v javnih šolah – nadstandardnih programov, morala pa bo v skladu z U-I-269/12 zagotavljati 100 % financiranje izvajanja celotnega enotno določenega osnovnošolskega programa, ki vključuje tako obvezni kot razširjeni program.

ZOFVI-L učencem zasebnih osnovnih šol s popolno ukinitvijo financiranja razširjenega programa ukinja pravico do brezplačnega obiskovanja tistega dela javno veljavnega programa obveznega osnovnošolskega izobraževanja, ki je enotno določen za vse izvajalce izobraževanja in nujen za doseg ciljev izobraževanja v javnem interesu. Drugačne načine poučevanja na zasebnih šolah je treba ohraniti in spodbujati, ob tem pa dosedanje pridobljene pravice financiranja zasebnih šol in njihovih organizacijskih enot, ki že delujejo, ne poslabševati. Uresničitev novega predloga financiranja bo neizogibno privedla do zvišanja šolnin in s tem omejevanja

njihove dostopnosti za socialno bolj obremenjene družine ter dolgoročno do nastajanja zasebnih šol za bogato elito, kar pa vsekakor ni v javnem interesu.

Zakon ne ogroža le obstoja zasebnih šol, ampak tudi zasebnih vrtcev. Zaradi uveljavitve razlikovanja med javno veljavnimi programi in programi, ki so pridobili javno veljavnost, bodo zasebni vrtci in šole lahko izvajali le program, ki je pridobil javno veljavnost. Javno veljavne programe bodo lahko po uveljavitvi zakona izvajali zgolj še javni vrtci in zasebni vrtci s koncesijo. Slednjih je v Sloveniji zgolj 15, kar pomeni, da je ogrožen obstoj več kot 60 ostalih zasebnih vrtcev. Državni svet tako opozarja, da to lahko privede do situacije, ko bo brez varstva ostalo približno 2500 otrok.

Zniževanje obsega javnih sredstev zasebnim šolam, ki izvajajo javno veljavni program osnovnošolskega izobraževanja, predstavlja kršitev zaupanja v pravo (2. člen Ustave) in načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave). Ohranjanje protiustavne ureditve financiranja v prehodnem obdobju pa prav tako ni skladno z načelom pravne države (2. člen Ustave), z načelom delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) in s pravico do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja (drugi odstavek 57. člena Ustave).

ZOFVI-L ne pomeni le sprememb na področju osnovnih šol in vrtcev - kar se želi prikazati širši javnosti, pač pa, v obliki, kot je zapisano, za celotno vertikalno, torej od vrtcev, osnovnih, srednjih šol vse do višjih strokovnih šol.

Predlog zakona je do zadnje verzije potrjene s strani Državnega zbora, dne 10. 7. 2019, ko le tega ni več zaslediti, vseboval naslednjo dikcijo:

»10. člen

(zasebne šole, ki izvajajo program)

Zasebne šole, ki izvajajo program, ki je pridobil javno veljavnost pred uveljavitvijo tega zakona, izpolnjujejo merila in pogoje iz novega 16. a člena in prvega odstavka spremenjenega 86. člena zakona.«

ZOFVI-L dejansko razlikuje med programi, ki so javno veljavni in programi, ki so pridobili javno veljavnost. Ravno zaradi tega razlikovanja, bodo lahko po novem zasebne šole in vrtci izvajali le program, ki je pridobil javno veljavnost (torej zasebni sebi lasten program, ki so ga razvili sami in ga je potrdil pristojni strokovni svet). Javno veljavne programe pa bodo lahko izvajale le še javne šole in zasebne šole s koncesijo.

Predlagatelj predloga zakona pojasnjuje, da lahko javnoveljavne programe izvajajo le javni vrtci in šole, zasebni vrtci in šole pa le v primeru, če jim je podeljena koncesija). Pod izraz šole se štejejo vse šole: osnovne, srednje in višje šole. S tem se ukinja zasebnike, ki v večini niso koncesionirani, niti niso sofinancirani s strani države, kar je povsem nerazumljivo.

Ukinja tudi zasebne srednje šole (gimnazije in srednje šole, kakor tudi srednje šole za izobraževanje odraslih oz. izredno izobraževanje), ki izvajajo javnoveljavne programe. Potrebno je poudariti, da se s predlaganim zakonom ne ukinja šol z

verskim ozadjem/načeli/doktrino (le ti izvajajo zaradi specifik verskih vsebin sebi lasten program, ki je pridobil javno veljavnost), temveč zasebnike, ki so s svojim lastnim vložkom soustvarjali današnjo podobo pluralnega šolskega sistema.

Dejansko zakon ukinja tudi zasebne višje šole na način, kot so postavljene do sedaj, namreč zasebnim šolam ne bo več omogočeno izvajanje javno veljavnih programov od 1. 9. 2019 dalje. To pomeni, da bodo vse zasebne višje strokovne šole, ki so soustvarjale/gradile višješolski prostor od začetka višjih šol, kot jih poznamo danes (tudi z aktivno vlogo pri pisanju in sprejemanju javnoveljavnih višješolskih programov) primorane v zapiranje, saj ne bodo smele izvajati javnoveljavnih programov, ki jih izvajajo že 20 let.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Bogomir Vnučec.

Alojz Kovšca
predsednik