

Številka: U-I-187/05-11

Datum: 18. 10. 2007

## O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa Odvetniška družba Ferfolja, Ljubič in partnerji, o.p., d.n.o., Ljubljana, na seji 18. oktobra 2007

o d l o č i l o:

**Prvi odstavek 146. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/96, 23/96 – popr., 64/01, 108/02, 14/03 – ur. p. b., 34/03, 55/03 – ur. p. b., 79/03, 115/03 – ur. p. b., 65/05, 98/05 – ur. p. b., 129/06 in 16/07 – ur. p. b.) ni v neskladju z Ustavo.**

### O b r a z l o ž i t e v

#### A.

1. Predlagatelj, Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije (v nadaljevanju SVIZ) izpodbija prvi odstavek 146. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju ZOFVI). Izpodbijana določba naj bi bila v neskladju z 2., s 14. in z 22. členom ter s tretjim odstavkom 49. člena Ustave. Izpodbijani ureditvi očita, da povzroča različno obravnavanje ljudi z enako izobrazbo in da nesorazmerno posega v pravna upravičenja učiteljev z višješolsko izobrazbo, ki ob uveljavitvi zakona niso bili zaposleni v vzgoji in izobraževanju. Tistim, ki so bili ob uveljavitvi ZOFVI zaposleni v vzgoji in izobraževanju, dovoljuje opravljati delo tudi v prihodnje za nedoločen čas, tistim, ki na dan uveljavitve ZOFVI niso bili zaposleni v vzgoji in izobraževanju, pa je s tem dnem prepovedal delo v šoli in de facto brez prehodnega obdobja naložil pridobitev visokošolske izobrazbe. Izpodbijani določbi očita tudi nedorečenost, ker ne določa jasno, ali je pravica opravljati delo po tej določbi absolutno pridobljena pravica ali pa varuje zgolj konkretno zaposlitev z dnem uveljavitve Zakona. Zaradi tega naj bi prihajalo v praksi do različnih razlag tako poslovnih organov vzgojno-izobraževalnih zavodov, ministrstva, pristojnega za šolstvo, kot tudi sodišč. Predlagatelj je z vlogo z dne 8. 11. 2005 ta očitek dodatno obrazložil. Meni namreč, da izpodbijana določba izrecno podeljuje vsem, ki so bili ob uveljavitvi ZOFVI zaposleni v vzgoji in izobraževanju in so izpolnjevali zakonske pogoje, pravico, da to delo opravljajo še naprej za nedoločen čas, saj zakon ne določa nobenih omejitev. Zato teh oseb ob ponovni zaposlitvi v vzgoji in izobraževanju ni mogoče šteti za neustrezne z vidika izpolnjevanja izobrazbenih pogojev, tudi če so po 15. 3. 1996 prekinili delovno razmerje v vzgoji in izobraževanju. Neprekinjenosti zaposlitve v vzgoji in izobraževanju kot pogoja za zaposlitev učiteljev in vzgojiteljev z višješolsko izobrazbo, ki so začasno prekinili delovno razmerje po uveljavitvi ZOFVI, iz izpodbijane določbe po njegovem mnenju ne izhaja. Da ni bil namen zakonodajalca omejevati te skupine strokovnih delavcev, pa naj bi izhajalo tudi iz drugega odstavka 136.a člena ZOFVI v poglavju o kazenskih določbah.

2. Državni zbor meni, da SVIZ v obravnavani zadevi ne more nastopati kot predlagatelj. Očita mu, da ni izkazal, da bi bile zaradi izpodbijane določbe ogrožene pravice delavcev, glede na to, da prav ta določba zaposlenim v vzgoji in izobraževanju zagotavlja

isto raven pravic. Prav tako naj bi iz navedb predlagatelja izhajalo, da zastopa tudi interese tistih učiteljev in vzgojiteljev brez zaposlitve oziroma zaposlenih v drugih dejavnostih, čeprav iz njegovega Statuta izhaja, da zastopa interese zaposlenih v vzgoji in izobraževanju, znanosti in kulturi. V zvezi z izpodbijano določbo pa Državni zbor pojasnjuje, da je zakonodajalec z določitvijo višjih izobrazbenih pogojev, kot zgolj enega izmed pogojev za zaposlitev, posegel v že trajajoča razmerja tistih učiteljev in vzgojiteljev, ki so na dan uveljavitve ZOFVI poleg izobrazbe izpolnjevali tudi druge pogoje in bili zaposleni na področju vzgoje in izobraževanja. Zato je njihov položaj z izpodbijano določbo tudi ustrezno uredil. Ne strinja se s predlagateljem, da je brez ustrezne prehodne ureditve posegel v pričakovana upravičenja vseh tistih, ki so na dan uveljavitve ZOFVI izpolnjevali do tedaj predpisane izobrazbene pogoje. Ob tem navaja, da je izobrazba zgolj eden izmed pogojev, ki jih morajo izpolnjevati zaposleni v vzgoji in izobraževanju, zato zgolj zaradi izpolnjevanja tega pogoja posamezniki niso mogli pričakovati kakršnihkoli upravičenj iz delovnega razmerja. Meni, da določba z vidika pravne varnosti tistih, ki jih štiti, tudi ni problematična. Ob tem se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-240/04 z dne 8. 12. 2005 (Uradni list RS, št. 117/05 in Odl US XIV, 90).

3. Vlada pojasnjuje, da je namen izpodbijane določbe zaščititi tiste, ki so izpolnjevali vse pogoje, veljavne do sprejetja ZOFVI, in so bili vključeni v sistemu vzgoje in izobraževanja. Določba štiti torej tiste strokovne delavce, ki so ob uveljavitvi ZOFVI imeli sklenjeno delovno razmerje v vzgoji in izobraževanju, so opravljali to delo in izpolnjevali vse predpisane pogoje, dokler ZOFVI ni teh pogojev spremenil. Vlada zato poudarja, da izpodbijana določba ne štiti tistih, ki na dan 15. 3. 1996 niso bili zaposleni v sistemu vzgoje in izobraževanja ali so pozneje iz sistema izstopili. Tem strokovnim delavcem se na tej podlagi poleg pravice ostati v delovnem razmerju zagotavljajo tudi pravice, ki izhajajo iz delovnega razmerja (napredovanje, poklicno usposabljanje itd.). Vlada ob tem pojasnjuje, da jih ta določba ne izenačuje s tistimi strokovnimi delavci, ki izpolnjujejo z zakonom in drugimi predpisi določene pogoje za opravljanje vzgojno-izobraževalnega dela, kakor jim tudi ne daje pravice do sklenitve delovnega razmerja, ker zaščita velja le za učitelje in vzgojitelje, ki so že v sistemu in opravljajo vzgojno-izobraževalno ter drugo strokovno delo, za tiste, ki so iz sistema izstopili, pa se ob morebitnem vračanju ugotavlja izpolnjevanje predpisanih pogojev v skladu z ZOFVI. Nadalje navaja, da je ministrstvo, pristojno za šolstvo, izpodbijano določbo ves čas tako razlagalo. To razlago je potrdila tudi sodna praksa. Sprememba razlage izpodbijane določbe bi po mnenju Vlade nedvomno povzročila neenako obravnavanje posameznikov pri uveljavitvi njihovih pravic. Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da izpodbijana določba ni v neskladju z Ustavo.

B. – I.

4. Državni zbor meni, da SVIZ v obravnavani zadevi ni upravičen nastopati kot predlagatelj. Zato je bilo treba najprej presoditi, ali so izpolnjeni pogoji za vložitev zahteve. SVIZ je na podlagi osme alineje prvega odstavka 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – ZUstS) vložil zahtevo za oceno ustavnosti prvega odstavka 146. člena ZOFVI. Zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, je na tej pravni podlagi lahko vložil reprezentativni sindikat za območje države, če so bile ogrožene pravice delavcev. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 51/07 – v nadaljevanju ZUstS-A) se je ta določba spremenila. Skladno s prvim odstavkom 38. člena ZUstS-A se postopki v zadevah, v katerih do uveljavitve tega zakona Ustavno sodišče še ni odločilo, po njegovi uveljavitvi nadaljujejo po določbah tega zakona. V skladu z enajsto alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS) lahko reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic, če so ogrožene pravice delavcev, z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. Ustavno sodišče je skladno z navedeno določbo ZUstS

preizkusilo, ali SVIZ izpolnjuje pogoja (to sta reprezentativnost sindikata za območje države za posamezno dejavnost ali poklic ter ogroženost pravic delavcev) za vložitev zahteve v postopku pred Ustavnim sodiščem.

5. Iz priložene kopije odločbe Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve št. 121-02-186/93 z dne 9. 9. 1993 izhaja, da je SVIZ reprezentativni sindikat v panogah izobraževanja in znanstveno-raziskovalne dejavnosti v Republiki Sloveniji. Ustavno sodišče zato šteje, da je SVIZ izkazal pogoj reprezentativnosti in da je reprezentativni sindikat v dejavnosti izobraževanja in znanstveno-raziskovalne dejavnosti za območje države. Predlagateljeva pravica, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti, je omejena na pravico do izpodbijanja tistih predpisov, ki neposredno prizadenejo delovnopравни in s tem povezan socialni položaj delavcev, katerih interese predlagatelj kot reprezentativni sindikat za območje države predstavlja in zastopa (tako Ustavno sodišče že npr. v sklepu št. U-I-63/96 z dne 11. 4. 1996, Odl US V, 46 in v sklepu št. U-I-181/99 z dne 13. 4. 2000, Odl US IX, 91). Državni zbor navaja, da izpodbijana določba ne ogroža pravic delavcev, ki jih zastopa predlagatelj, ker je zakonodajalec prav s to določbo zaposlenim v vzgoji in izobraževanju zagotovil isto raven pravic, kot so jih imeli tudi pred uveljavitvijo ZOFVI. Iz predlagateljevih navedb izhaja, da ne zahteva ocene ustavnosti izpodbijane določbe, zaradi tega kar določa, temveč zaradi njene nedorečenosti, predvsem glede vprašanja statusa tistih učiteljev in vzgojiteljev, ki so bili na dan uveljavitve ZOFVI zaposleni v vzgoji in izobraževanju in so izpolnjevali vse zakonske pogoje za opravljanje vzgojno-izobraževalnega dela, pa bodo (so) iz kakršnegakoli razloga prekinili delovno razmerje ter se želeli ponovno zaposliti kot učitelji oziroma vzgojitelji. Ker gre za vprašanje jasnosti zakonske norme in na ustavno skladnost iz tega izhajajočih razlag, ki (lahko) ogrožajo pravice delavcev, je Ustavno sodišče štelo, da je tudi ta pogoj izkazan.

6. Ker so izpolnjene procesne predpostavke za vložitev zahteve, gre SVIZ-u v postopku pred Ustavnim sodiščem položaj predlagatelja.

## B. – II.

7. Prvi odstavek 146. člena ZOFVI določa: »Učitelji v osnovni in glasbeni šoli, v gimnaziji in v poklicni, strokovni ter tehniški srednji šoli in vzgojitelji v domu za učence ter dijaškem domu, ki so izpolnjevali z zakonom določene pogoje za opravljanje vzgojno-izobraževalnega dela v osnovni in glasbeni šoli, zavodu za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, gimnaziji in v poklicni, strokovni in tehniški srednji šoli ter v dijaškem domu, lahko opravljajo vzgojno-izobraževalno delo tudi po uveljavitvi tega zakona.«

8. Predlagatelj izpodbija prvi odstavek 146. člena ZOFVI z vidika neskladnosti z 2. členom Ustave. Določba naj bi bila nejasna, ker ne opredeljuje jasno položaja tistih, ki so bili na dan uveljavitve ZOFVI zaposleni v vzgoji in izobraževanju in so izpolnjevali vse zakonske pogoje za opravljanje vzgojno-izobraževalnega in drugega strokovnega dela in so iz kakršnegakoli razloga prekinili delovno razmerje ter se želeli ponovno zaposliti kot učitelji oziroma vzgojitelji. Meni, da so pravico do opravljanja dela na podlagi te določbe pridobili tudi učitelji in vzgojitelji, ki so sicer izpolnjevali pogoja iz prvega odstavka 146. člena ZOFVI (tj. delo na dan 15. 3. 1996 ter pogoje za zaposlitev po prejšnjih veljavnih predpisih), so pa kasneje, po uveljavitvi ZOFVI, zapustili vzgojo in izobraževanje. Ministrstvo te razlage ne podpira, sodna praksa pa naj bi bila neenotna. Ker je eno od načel pravne države (2. člen Ustave), da morajo biti zakonske norme jasne, razumljive in nedvoumne, je Ustavno sodišče navedeno določbo presojalo z vidika skladnosti s tem načelom.

9. Izpodbijana določba je uvrščena kot prehodna določba. Namen prehodnih določb je ureditev pravic in pravnih razmerij, ki so že nastala pod veljavo prejšnjega prava ter še vedno obstajajo in trajajo ob uveljavitvi novega prava. Zato je zakonodajalec zaradi

spoštovanja načela varstva zaupanja v pravo dolžan urediti prehodno obdobje, kadar nova ureditev posega v trajajoča razmerja oziroma upravičena pravna pričakovanja. Z uveljavitvijo ZOFVI se je zahtevana stopnja izobrazbe za učitelje in vzgojitelje zvišala (glej 92. do 99. člen ZOFVI). Spremenil se je torej pogoj temeljne izobrazbe, predpisane za opravljanje dela učitelja in vzgojitelja. S to spremembo je zakonodajalec posegel v delovna razmerja tistih učiteljev in vzgojiteljev, ki ob uveljavitvi ZOFVI tega pogoja niso izpolnjevali, so pa opravljali vzgojno-izobraževalno delo v skladu s pogoji, ki so veljali do sprejema nove zakonodaje. Kot izhaja iz odgovora Državnega zbora in mnenja Vlade, gre v primeru izpodbijane ureditve za varstvo in ohranitev neprekinjenosti zaposlitve prav teh učiteljev in vzgojiteljev. Gre torej za ohranitev delovnega razmerja, ko se pogoji ob spremembi zakonodaje naknadno spremenijo. Ker je bistvo izpodbijane določbe ohranitev delovnega razmerja, je jasno in logično, da varuje zgolj tiste učitelje in vzgojitelje, ki so bili ob uveljavitvi ZOFVI v delovnem razmerju v vzgoji in izobraževanju in ki ob spremembi zakonodaje niso več izpolnjevali pogojev za opravljanje tega dela. Njihov položaj je zakonodajalec zato uredil s prvim odstavkom 146. člena ZOFVI. Na tej podlagi jim je zagotovil kontinuiteto zaposlitve v vzgoji in izobraževanju pod nespremenjenimi pogoji za nedoločen čas. Spregled izobrazbe za te osebe velja le za čas opravljanja vzgojno-izobraževalnega dela po uveljavitvi ZOFVI. To varstvo se pa ne razteza na učitelje in vzgojitelje, ki so zapustili delo v vzgojno-izobraževalnih ustanovah ali ga še bodo zapustili. Če bi zakonodajalec hotel, da velja prehodno obdobje tudi za osebe, ki so navedeno delo zapustile pred uveljavitvijo ZOFVI oziroma po njegovi uveljavitvi (za takšno razlago izpodbijane določbe se zavzema predlagatelj), bi moral to izrecno navesti. Izpodbijana določba zato ni v neskladju z načelom jasnosti in določnosti pravnih norm kot enim od načel pravne države (2. člen Ustave).

10. Drugi očitak predlagatelja, ki je tesno povezan s prvim, je, da izpodbijana ureditev posega v pridobljeno pravico do opravljanja dela tistih učiteljev in vzgojiteljev, ki bodo (so) zapustili delo v vzgojo-izobraževalnih ustanovah po uveljavitvi ZOFVI. Predlagatelj po vsebini smiselno uveljavlja neskladje z načelom varstva zaupanja v pravo kot enim od načel pravne države iz 2. člena Ustave. Ustavno sodišče je zato izpodbijano določbo presojalo še z vidika skladnosti s tem načelom.

11. Varstvo pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej je zagotovljeno z 2. členom Ustave, da je Slovenija pravna država. Med načela pravne države sodi tudi načelo varstva zaupanja v pravo. To načelo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Upošteva se navedeno, sme zakonodajalec spremeniti pogoje za opravljanje določenega poklica oziroma dejavnosti tudi za osebe, ki ta poklic oziroma dejavnost v času spremembe pravne ureditve že opravljajo, prizadetim osebam pa mora biti zagotovljen zadosten čas za prilagoditev na novo ureditev. Vendar v primeru učiteljev in vzgojiteljev, ki bodo (so) zapustili vzgojo in izobraževanje po uveljavitvi ZOFVI, ni mogoče pritrditi, da bo (je bilo) v njihovem primeru to načelo kršeno. Ob uveljavitvi ZOFVI je bil njihov pravni položaj varovan s prvim odstavkom 146. člena ZOFVI (glej 9. točko obrazložitve te odločbe). S tem je bilo zadoščeno ustavnopravnim zahtevam iz 2. člena Ustave ter njihovem pričakovanju, da bodo lahko še naprej opravljali vzgojno-izobraževalno delo. Kasnejše spremembe v pravnem položaju učiteljev in vzgojiteljev, varovanih na podlagi prvega odstavka 146. člena ZOFVI, ki niso posledica posega zakonodajalca v veljavno ureditev, zato ne morejo biti več predmet varovanja po 2. členu Ustave. Enaka ugotovitev velja za osebe, ki so vzgojo in izobraževanje zapustile pred uveljavitvijo ZOFVI. Ni v neskladju z 2. členom Ustave, če zakonodajalec položaja oseb, ki so ob uveljavitvi ZOFVI opravljale delo v drugi poklicni sferi izven vzgoje in izobraževanja, ni posebej uredil oziroma zanje ni določil prehodnega obdobja za pridobitev ustrezne izobrazbe za morebitno vrnitev v vzgojo in izobraževanje.

12. Predlagatelj zatrjuje tudi neskladje izpodbijane določbe z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ker naj bi ZOFVI učitelje in vzgojitelje obravnaval neenako glede na dan

njegove uveljavitve. V obravnavanem primeru ne gre za vprašanje neenake obravnave, temveč za vprašanje varstva zaupanja v pravo. Presojno neskladja izpodbijane ureditev s tega vidika pa je Ustavno sodišče opravilo že v prejšnji točki obrazložitve te odločbe.

13. Zakaj naj bi bila izpodbijana določba v neskladju z 22. členom in s tretjim odstavkom 49. člena Ustave, predlagatelj ne pojasni. Ustavno sodišče se zato do teh navedb ni opredelilo.

14. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz izreka te odločbe.

### C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Franc Grad, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno.

Predsednik  
dr. Janez Čebulj l.r.