



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 7/2013-69

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 25. júna 2014 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Jána Lubyho (sudca spravodajca), Marianny Mochnáčovej, Lajosa Mészárosa, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených poslancom Národnej rady Slovenskej republiky Pavlom Hrušovským, na vyslovenie nesúladu zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov a § 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 8. februára 2012 doručený návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania o súlade zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 597/2003 Z. z.“ alebo „napadnutý zákon“), § 6 ods. 12 písm. g) zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [ďalej len „zákon č. 596/2003 Z. z.“; podľa zákona č. 596/2003 Z. z. platného a účinného v čase predbežného prerokovania návrhu ide o § 6 ods. 12 písm. j)], pričom navrhovateľmi následne zmenený petit návrhu túto skutočnosť reflektuje, pozn.] a § 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov (ďalej len „nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z.“) s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

Návrh navrhovateľov sa týka právnej úpravy financovania súkromných a cirkevných školských zariadení. Školskými zariadeniami v zmysle § 112 ods. 1 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sú školské výchovno-vzdelávacie zariadenia, špeciálne výchovné zariadenia, školské zariadenia výchovného poradenstva a prevencie a školské účelové zariadenia.

Navrhovatelia vo svojom návrhu uvádzajú, že základným právnym predpisom upravujúcim financovanie škôl a školských zariadení je zákon č. 597/2003 Z. z., pričom jeho úvodné ustanovenia *„vymedzujú pôsobnosť zákona, z ktorého vyplýva, že predmetný*

zákon sa nevzťahuje na financovanie súkromných a cirkevných školských zariadení. Tento záver potvrdzuje aj obsah právneho predpisu, ktorého ustanovenia na rozdiel od financovania verejných školských zariadení financovanie súkromných a cirkevných školských zariadení neupravujú. Odlišný právny stav sa predpokladá v prípade škôl (súkromných, cirkevných a verejných), ktorých financovanie je v tomto zákone upravené.“.

Navrhovatelia ďalej poukazujú na to, že zákon č. 597/2003 Z. z. „na jednej strane veľmi podrobne upravuje systém financovania súkromných cirkevných škôl a verejných školských zariadení, na druhej strane upravuje podmienky pridelenia finančných prostriedkov, avšak vymedzenie zdrojov financovania, postupov a podmienok pridelenia finančných prostriedkov pre súkromné a cirkevné školské zariadenia v uvedenej právnej úprave absentujú“.

Podľa navrhovateľov mechanizmus financovania, ktorý zaviedol zákon č. 597/2003 Z. z., znevýhodňuje súkromné a cirkevné školské zariadenia z dôvodu právnej povahy zriaďovateľa.

Skupina poslancov zastáva názor, že „zmena systému financovania škôl a školských zariadení do súčasnej podoby bola výsledkom procesu fiškálnej decentralizácie, ktorej podstatou bol prenos kompetencií štátu na obce. Jedným z právnych predpisov, ktorý ovplyvnil uvedenú problematiku bol zákon o rozpočtovom určení, ktorým nadobudol účinnosť 1. 1. 2005.“.

Navrhovatelia poukazujú aj na to, že na rozdiel od verejných školských zariadení, ktorých financovanie je v zmysle zákona č. 597/2003 Z. z. založené na viaczdrojovom financovaní, súkromné a cirkevné školské zariadenia sú obmedzené iba na financovanie prostredníctvom dotácií na prevádzku a mzdy, poskytovanie ktorých upravuje § 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z. z.

S účinnosťou od 1. marca 2011 došlo k novelizácii § 6 ods. 12 písm. g) zákona č. 596/2003 Z. z. upravujúceho poskytovanie dotácií zriaďovateľom škôl a školských

zariadení zo strany obce, podľa ktorého „v období rokov 2011 až 2013 poskytne na žiaka cirkevnej základnej umeleckej školy, žiaka súkromnej základnej umeleckej školy, poslucháča cirkevnej jazykovej školy, poslucháča súkromnej jazykovej školy, dieťa cirkevnej materskej školy, dieťa súkromnej materskej školy, dieťa cirkevného školského zariadenia a dieťa súkromného školského zariadenia dotáciu najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy a dieťa školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce; v cirkevných zariadeniach školského stravovania a v súkromných zariadeniach školského stravovania dotáciu najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku podľa písmena d) druhého bodu na stravovanie žiaka školy v zriaďovateľskej pôsobnosti obce“.

Navrhovatelia ďalej uvádzajú, že aj napriek tomu, že novelizácia zákona č. 596/2003 Z. z. v porovnaní s predošlou právnou úpravou priniesla *«pre súkromné a cirkevné školské zariadenia pozitívne zmeny spočívajúce v garancii poskytovania percentuálnej výšky dotácií na mzdy a prevádzku, výška finančných prostriedkov sa v jednotlivých obciach a mestách podstatne odlišuje, prináša do financovania školských zariadení obrovské rozdiely a je pre viaceré subjekty likvidačná.*

Podstatou tejto rozdielnosti je fakt, že obec je povinná poskytnúť dotáciu najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka, dieťa alebo poslucháča školy a školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce. V praxi to znamená, že obec určí vo všeobecnom záväznom nariadení „ľubovoľnú“ výšku dotácie na mzdy a prevádzku pre dieťa školského zariadenia v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti a z tejto sumy (ktorá môže byť aj 1 €) poskytne minimálne 88 % na dieťa súkromného a cirkevného školského zariadenia.

Pritom cieľmi reformy financovania v rámci fiškálnej decentralizácie, ktorej výsledkom je súčasná podoba financovania škôl a školských zariadení, boli spravodlivosť, samostatnosť, zodpovednosť, stabilita o transparentnosť, čo sa s poukazaním na vyššie uvedené dôvody zatiaľ v praxi ukázalo ako nerealizovateľná myšlienka.

Odhládnuv od cieľov fiškálnej decentralizácie je v súlade s § 3 Školského zákona jedným z hlavných princípov výchovy a vzdelávania princíp rovnoprávnosti postavenia škôl

a školských zariadení bez rozdielu zriaďovateľa. Tento princíp by mal v procese fungovania škôl a školských zariadení (aj jeho financovania) zamedziť akýmkoľvek náznakom diskriminácie a zásahov zo strany štátu a obcí a mal by byť „duchom“ všetkých právnych predpisov, ktoré upravujú postavenie škôl a školských zariadení. Z vyššie uvedenej podstaty systému financovania škôl a školských zariadení sú však pojmy ako rovnoprávnosť, transparentnosť a zákaz diskriminácie vzdialenou metou.».

Ďalšia časť návrhu skupiny poslancov obsahuje podrobnú argumentáciu vo vzťahu k ich tvrdeniam o nesúlade napadnutých právnych predpisov s označenými článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu.

I.A Navrhovatelia sa v prvom rade odvolávajú na čl. 42 ods. 1 ústavy, podľa ktorého každý má právo na vzdelanie. Školská dochádzka je povinná. Jej dĺžku po vekovú hranicu ustanoví zákon.

Podľa názoru navrhovateľov *«Právo na vzdelanie je typickým ľudským právom druhej generácie, ktorými sa bežne označujú práva hospodárske, kultúrne a sociálne.*

Právo na vzdelanie uvedené v článku 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je vymedzené troma súčasťami, a to:

- právo v podobe zákazu pre štát zasahovať do výkonu tohto práva tak, že by sa jeho zásahom fakticky výkon tohto práva odoprel,*
- právo na výber akýchkoľvek foriem výchovy a výuky, pričom štát je povinný zaručiť toto právo v rozsahu svojich možností, čo znamená, že nemusí zabezpečiť pre každého také vzdelanie, aké si sám vyberie, ale musí garantovať možnosť pluralitného vzdelávania,*
- právo rodičov na rešpektovanie ich náboženského a filozofického presvedčenia pri výchove a vzdelávaní ich detí, pričom výraz presvedčenie neznamená iba jednoduché názory alebo myšlienky, ale vyžaduje ich závažnosť, kohéziu a dôležitosť, čím sa fakticky viac podobá výrazu „vyznanie“ v článku 9 Európskeho dohovoru ako výrazom používaným v článku 10 Európskeho dohovoru.*

Subjektom vzdelávania je v zmysle článku 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd ten kto má právo na vzdelanie a vzdelávanie vykonáva. Subjektom vykonávajúcim vzdelávanie môže byť v zmysle článku 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

- štát/verejné školy,*
- súkromné školy,*
- cirkevné školy.*

Vo vzťahu k vytváraniu štátnych (verejných) škôl v zmysle článku 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je jednou z povinností štátu „vytvoriť pluralitný systém vzdelávania, a to buď umožnením kreovania systému súkromných škôl alebo pluralitných systémov vzdelávania v rámci verejných škôl, ktorý vylúči „dogmatické a sektárske“ vyučovanie.“

Možnosť zriaďovať súkromné školy z pohľadu článku 2 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru sa odvíja od povinnosti štátu rešpektovať právo na rodičov zabezpečovať výchovu a vzdelávanie v zhode s ich vlastným náboženským a filozofickým presvedčením. Z tejto povinnosti však niektorí autori odvodzujú povinnosti štátu zorganizovať svoj školský systém a obsah vzdelávanie na štátnych (verejných) školách tak, aby vyhovoval požiadavkám stanoveným v práve na vzdelanie, iní sa zasa pozerajú skepticky na to, že štátny monopol môže túto povinnosť splniť.

Štrasburské orgány ochrany práva k tejto otázke nezaujali zásadnejšie stanovisko, ktoré by nútilo štáty zabezpečiť pluralitnú formu vzdelávania kreovaním súkromných škôl, ale ak v zmysle ich judikatúry sa niektorý štát už rozhodol ich zriadiť a finančne podporovať, tak je povinný pritom dodržiavať princíp zákazu diskriminácie obsiahnutý v článku 14 Európskeho dohovoru“ (sťažnosť č. 3798/68, Annuaire. č. 12).

V zmysle článku I bod 8 Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou o katolíckej výchove a vzdelávaní (ďalej len „Zmluva“) sa katolíckym školám „poskytuje finančné zabezpečenie v rovnakom rozsahu, ako ho majú ostatné školy, v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky.“

Obdobné ustanovenie je upravené aj v Dohode medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami o náboženskej výchove

a vzdelávaní (ďalej len „Dohoda“). V zmysle ustanovenia článku I. bod 11 Dohody sa „cirkevným školám poskytuje finančné zabezpečenie v rovnakom rozsahu, ako ho majú podľa právneho poriadku Slovenskej republiky ostatné školy.“.

Z uvedeného vyplýva, že garanciou poskytovania finančných prostriedkov pre cirkevné školy a školské zariadenia je platný právny poriadok Slovenskej republiky, ktorý by mal pre tieto subjekty zabezpečiť finančné prostriedky v rovnakom rozsahu ako pre ostatné školy a školské zariadenia. Ak štát akceptoval možnosti zriaďovania a fungovania cirkevných škôl a školských zariadení spolu s podmienkami ich financovania nie je akceptovateľné, aby prípadnými legislatívnymi zmenami platnej právnej úpravy tieto záväzky porušoval a vytváral tak medzi subjektmi zvyhodňujúce resp. znevýhodňujúce prostredie.

Počet rozhodnutí Ústavného súdu SR týkajúcich sa práva na vzdelanie naznačuje, že Ústavný súd SR sa uvedenou problematikou nezaoberá často a v kontexte financovania škôl a školských zariadení v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR absentuje akékoľvek rozhodnutie.».

I.B Ďalšia časť argumentácie navrhovateľov je venovaná problematike rovnosti subjektov v systéme školstva súvisiacich s výchovou a vzdelávaním a zákazom diskriminácie. V spojitosti s tým navrhovatelia okrem iného uvádzajú, že *„pre porušenie zákazu diskriminácie v duchu judikatúry štrasburských orgánov ochrany práva je dôležitá existencia:*

a. odlišného zaobchádzania a

b. objektívneho a rozumného ospravedlnenia takéhoto zaobchádzania“.

Pokiaľ ide o existenciu odlišného zaobchádzania, skupina poslancov tvrdí, že táto *«sa posudzuje individuálne a vo veľkej miere aj v závislosti od dôvodov tohto odlišného zaobchádzania a jeho intenzity. Ústava SR v čl. 12 ods. 2 stanovuje pätnásť dôvodov zakázaného odlišného zaobchádzania, pričom jedným z nich je aj „iné postavenie“.*

Pojem „iné postavenie“ nemožno stotožniť s nijakou jednoznačne určenou hodnotou alebo záujmom. Možno ho vzťahnuť na fyzické, aj právnické osoby. Iné postavenie má

povahu ústavného splnomocnenia na rozšírenie dôvodov pred diskrimináciou nad rámec dôvodov upravených v čl. 12 ods. 2 Ústavy SR.

Dôvodom k zakotveniu tohto pojmu do čl. 12. ods. 2 Ústavy SR bolo to, že na právnické osoby by nebolo možné aplikovať diskriminačné dôvody, ktoré sú aplikovateľné u fyzických osôb. „Iné postavenie“ sa môže stať dôvodom ochrany právnickej osoby pred diskrimináciou iba vtedy, ak ide o dôvod nepodliehajúci ochrane z titulu rasy, pohlavia, farby pleti, atď.“

Ústavný súd SR uplatnil klauzulu „iné postavenia“ nasledovne: „Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy je zakázaným diskriminačným dôvodom aj iné postavenie... Preto ho z tohto dôvodu nemožno zvýhodňovať ani znevýhodňovať.“

V zmysle tejto právnej vety, ak má súkromná/cirkevná škola alebo školské zariadenie iné postavenie ako verejná škola a školské zariadenie, nemôže byť z toho dôvodu zvýhodňované alebo znevýhodňované.

Podľa § 3 písm. q) Školského zákona „výchova a vzdelávanie podľa tohto zákona sú založené na princípoch rovnoprávnosti postavenia škôl a školských zariadení bez rozdielu zriaďovateľa.“

V súlade s predmetom Školského zákona (§ 1) sa Školský zákon, tzn. aj princípy výchovy a vzdelávania a ciele výchovy a vzdelávania, ktoré sú základným pilierom v zabezpečovaní výchovy a vzdelávania vzťahujú na všetky školy a školské zariadenia rovnako bez ohľadu na právnu povahu zriaďovateľa.

Podľa § 19 ods. 1 Zákona o štátnej správe v školstve „školu, školské zariadenie, stredisko praktického vyučovania alebo pracovisko praktického vyučovania možno zriadiť až po jeho zaradení do siete.“

Odsek 2 tohto ustanovenia určuje, že „Školu, školské zariadenie, stredisko praktického vyučovania alebo pracovisko praktického vyučovania môže zriadiť

- a) obec,*
- b) samosprávny kraj,*
- c) krajský školský úrad,*
- d) štátom uznaná cirkev alebo náboženská spoločnosť,*
- e) iná právnická osoba alebo fyzická osoba.“*

Príslušné právne predpisy (napr. Zákon o štátnej správe v školstve, Vyhláška o štátnej školskej inšpekcii) vymedzujú dohľad a kontrolu nad poskytovaním výchovy a vzdelávania, pričom za nedodržanie povinností stanovujú aj určitý okruh sankcií. Podľa § 17 ods. 1 písm. c) Zákona o štátnej správe v školstve môže byť škola, prípadne školské zariadenie vyradené zo siete na návrh hlavného školského inšpektora, a to vtedy, ak zistí napr. závažné nedostatky v kvalite výchovno-vzdelávacej činnosti.

V zmysle vyššie uvedeného platí, že:

a) predmet činností, ktorým je poskytovanie výchovy a vzdelávania, má rovnaký obsah bez ohľadu na právnu povahu zriaďovateľa,

b) podmienky, ktoré zákon kladie na výkon tejto činnosti, sú rovnaké bez ohľadu na právnu povahu zriaďovateľa,

c) školy a školské zariadenia založené napr. obcou alebo samosprávnym krajom majú v zmysle všeobecne záväzných právnych predpisov rovnaké statusové postavenie ako súkromné a cirkevné školy a školské zariadenia

a aj napriek tomu je mechanizmus pridelovania finančných prostriedkov na zabezpečovanie výchovy a vzdelávania odlišný pre poskytovateľov v závislosti od právnej povahy zriaďovateľa.».

Čo sa týka druhej podmienky porušenia zákazu diskriminácie, ktorou je to, že odlišné zaobchádzanie nebolo objektívne a ospravedliteľne rozumné, môže k takejto situácii podľa navrhovateľov dôjsť vtedy, ak

«1. Neexistuje jeho legitímny cieľ

Podľa čl. 13 ods. 3 Ústavy SR sa obmedzenia základných práv a slobôd „môžu použiť len na ustanovený cieľ.“

„Za diskriminačnú úpravu však možno považovať takú úpravu..., ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.“

Európsky súd pre ľudské práva vo veci Fredin v. Švédsko zo dňa 18. 2. 1991 vyslovil právny názor, že „rozdielne zaobchádzanie je diskriminačné pri neexistencii objektívneho

a rozumného odôvodnenia, t. j. ak nesleduje „legitímny účel“ a nie je tu vzťah rozumnej proporcionality medzi použitým prostriedkom a sledovaným účelom.“

V zmysle dôvodovej správy (všeobecnej a osobitnej časti) k napádaným zmenám predpisov nemožno identifikovať žiadny cieľ, ktorý napadnutá právna úprava sleduje. Napríklad v novele č. 38/2011 Z. z., ktorá v osobitnej časti k článku II ustanovuje zmenu Zákona o štátnej správe v školstve, je k danej zmene uvedené len to, že sa „navrhuje účinnosť zákona od 1. januára 2011.“

Ani iné relevantné dokumenty, ktoré sú súčasťou legislatívneho procesu neobsahujú popis legitímneho cieľa napádaných zmien v zákonoch a nariadeniach. Z dôvodu neexistencie cieľa, ktorý má byť zákonodarcom zdôvodnený a vymedzený (prípadne predkladateľom navrhovanej zmeny) v dôvodovej správe, máme za to, že legitímny cieľ v prípade napádaných ustanovení v nadväznosti na ustanoveniami zavádzaný diskriminačný mechanizmus poskytovania finančných prostriedkov neexistuje.

2. Neexistuje primeraný vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom

K skúmaniu podmienky ne/existencii primeraného vzťahu medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (tzv. vzťah proporcionality) pristupujú sudy vtedy, keď konštatujú, že predmetné odlišné zaobchádzanie malo legitímny cieľ.

Ústavný súd SR vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/02 konštatoval, že „zákonná úprava, ktorá zvýhodňuje určitú skupinu osôb, nemôže byť len z toho dôvodu označená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť, či je dôvod na takéto zvýhodnenie, čo je jeho cieľom a medzi týmto cieľom a v zákone zakotveným zvýhodnením musí byť vzťah primeranosti.“

Nakoľko právna úprava, ktorá je predmetom tejto sťažnosti neprimeraným spôsobom ovplyvňuje fungovanie súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení, je nespochybniteľné, že absentuje vzťah primeranosti. Úprava, ktorá znemožňuje týmto subjektom právo na prístup k dotáciám je totiž pre tieto školské zariadenia existenčná a v mnohých prípadoch aj likvidačná.

Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí č. PL. ÚS 3/00 judikoval, že „princípom proporcionality so rozumie primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaných štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach (a) cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný, (b) prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; (c) použitie prostriedkov

na dosiahnutie účelu je vhodné; (d) použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné.“

Nevyhnutnosť znamená, že „neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný účel pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom.“

V nadväznosti na obmedzenia stanovené zákonom Ústavný súd SR judikoval, že „každé rozhodnutie je potrebné podložiť objektívnymi a racionálnymi dôvodmi. Je vecou štátu, aby v záujme zabezpečenia svojich funkcií alebo z iných dôvodov poskytol určitej skupine menej výhod ako inej. Ani tu však nesmie postupovať ľubovoľne. Pokiaľ zákon určuje prospech jednej skupiny, a zároveň tým ustanoví neúmerne povinnosti inej skupine, môže sa tak stať iba s odvolaním sa na verejné hodnoty.“

Keďže zákonodarca (ani predkladateľ schválenej úpravy) neuviedol žiadne vysvetlenie k zmenám, ktoré uprednostňujú verejných poskytovateľov výchovy a vzdelávania, nieto ešte vysvetlenie súvisiace s verejnými hodnotami a tieto zmeny dokonca porušujú základné práva a slobody, pričom sú súčasne v rozpore so základnými princípmi demokratického a právneho štátu je zrejmé, že použitie zvolených prostriedkov nie je nijakým spôsobom nevyhnutné, a to aj s ohľadom na absenciu cieľa a účelu napadnutej právnej úpravy.

Ústavný súd SR v nadväznosti na zmeny právnych predpisov ako sme už v úvode spomínali konštatoval, že „Národná rada je pri tvorbe zákonov viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy) a pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať akýkoľvek zákon, pokiaľ takýto zákon neprekročí rámec daný ústavou.“

Nakoľko napadnuté ustanovenia sú v rozpore so zákazom diskriminácie, článkom 42 Ústavy SR ako aj čl. 55 ods. 2 Ústavy SR, zákonodarná pôsobnosť NR SR jednoznačne prekročila rámec daný Ústavou SR. Na základe vyššie uvedeného je zrejmé, že zákonodarca zvolil na dosiahnutie bližšie nešpecifikovaného cieľa prostriedky, ktoré odporujú základným ústavným princípm Slovenskej republiky a neprístupným spôsobom zasahujú do základných práv a slobôd garantovaných Ústavou SR.

V nadväznosti na vyššie uvedené napadnutá právna úprava spĺňa obe podmienky porušenia zákazu diskriminácie, tzn. nie je v súlade s § 12 ods. 2 Ústavy SR.»

I.C Navrhovatelia napokon zdôvodňujú, prečo z ich pohľadu môže mechanizmus financovania školských subjektov vo svojich dôsledkoch pôsobiť na kvalitu poskytovania výchovy a vzdelávania, tvrdiac, že tento mechanizmus „*natol'ko obmedzuje konkurenčné prostredie vytvorené pre poskytovanie výchovy a vzdelávania prostredníctvom ostatných ustanovení a právnych predpisov, keďže garantovanie vyššieho príjmu finančných prostriedkov z výnosu daní z príjmov nepriamo obmedzuje motiváciu verejných školských subjektov zvyšovať kvalitu nimi poskytovanej výchovy a vzdelávania.*

V zmysle rozhodnutí Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/96, PL. ÚS 13/97 nie je nerovnaké právne postavenie účastníkov hospodárskej súťaži v rozpore s článkom 55 ods. 2 ústavy, pokiaľ ho zákonodarca ustanoví vo verejnom záujme. Môže tak urobiť aj napriek skutočnosti, že Ústava SR explicitne nezdôrazňuje požiadavku verejného záujmu v spomínanom článku, ale táto požiadavka patrí k všeobecným princípom implikovaným v princípoch tvorby práva v právnom štáte, ale len po dobu trvania verejného záujmu. V tomto prípade nemožno verejný záujem predpokladať, ale treba ho jasne preukázať.

Doposiaľ nebol verejný záujem štátu na zvýhodňovaní verejných škôl a verejných školských zariadení ustanovený v žiadnom právnom predpise. Dokonca zákonodarca v § 3 písm. p) Školského zákona deklaroval rovnoprávnosť postavenia škôl a školských zariadení bez rozdielu zriaďovateľa ako základný princíp na ktorom je vystavaný systém poskytovania výchovy a vzdelávania. Napriek tomu, však zákonodarca prostredníctvom mechanizmu financovania školských subjektov deformuje konkurenčné prostredie existujúce na trhu poskytovania výchovy a vzdelávania, a to prostredníctvom poskytnutia dotácie v rozličnej miere verejným školským subjektom na jednej strane a súkromným a cirkevným školským subjektom na strane druhej.

Mechanizmus financovania súkromných školských subjektov nie je založený na žiadnom legitímnom, a teda ústavne akceptovateľnom dôvode (cieľi) pričom tento môže vo svojej podstate pôsobiť na neverejných poskytovateľov výchovy a vzdelávania, až likvidačne. Týmto konaním dochádza k porušeniu článku 55 ods. 2 Ústavy SR, nakoľko

Slovenská republika porušila svoj záväzok vytvoriť rovnaké právne podmienky na ochranu a podporu hospodárskej súťaže vo vzťahu ku všetkým súťažiteľom na relevantnom trhu.“

II.

Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna 29. mája 2013 a uznesením č. k. PL. ÚS 7/2013-34 ho v časti, v ktorej navrhovatelia namietajú nesúlad zákona č. 597/2003 Z. z. a nesúlad § 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z. s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 ústavy, s čl. 14 dohovoru a s čl. 2 dodatkového protokolu, prijal na ďalšie konanie. Pokiaľ ide o namietaný nesúlad § 2 ods. 1 písm. c) nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z. s označenými článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu, v tejto časti konanie podľa § 41a ods. 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) zastavil.

Ešte predtým, než ústavný súd prišiel k meritórnemu prerokovaniu návrhu, si podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyžiadal stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“).

Keďže ústavný súd dospel k záveru, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci, rozhodol podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde so súhlasom účastníkov a vedľajšieho účastníka, že od neho upustí.

III.

Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky

Národná rada Slovenskej republiky sa k návrhu vyjadrila prostredníctvom jej predsedu listom z 25. novembra 2013, v ktorom vyslovila okrem iného názor, že *«ústavná norma zakotvená v čl. 42 Ústavy Slovenskej republiky umožňuje zákonodarcovi upraviť podmienky financovania škôl a školských zariadení zákonom. čl. 42 Ústavy SR patrí medzi*

ústavné normy, ktoré garantujú základné práva v spojení s čl. 51 ods. 1 Ústavy SR. To znamená, že základných práv, podľa článku 42, sa možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré vykonávajú ustanovenia čl. 42. Podľa čl. 42 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky má práve zákon ustanoviť, za akých podmienok majú občania pri štúdiu právo na pomoc od štátu. Podľa možnosti spoločnosti sa má zabezpečiť, že bude vzdelanie poskytované aj bezplatne, pričom v iných školách ako štátnych, sa vzdelanie môže poskytovať za úhradu (čl. 42 ods. 2 a 3 Ústavy SR). Zákon ustanovuje ako jeden zo zdrojov financovania cirkevných a súkromných školských zariadení prostriedky zo štátneho rozpočtu. V rámci tohto spôsobu financovania zákon ustanovil obciam povinnosť poskytnúť týmto školským zariadeniam na ich žiadosť dotáciu (na mzdy a prevádzku), pričom ustanovil „minimálny strop“ (limit) takejto dotácie z celkového prideleného objemu výnosu dane z príjmov.

Navrhovateľ sa domáha, že právo na vzdelanie podľa čl. 42 Ústavy SR je z hľadiska popísaných skutočností porušované. Ustanovenie čl. 42 ods. 2 Ústavy SR v tomto smere „vykonáva“ zákon (zákon č. 245/2008 Z. z.) a je na zvážení do akej miery a či vôbec dochádza k porušovaniu tohto ústavného práva z hľadiska školských zariadení. Zákonodarca podľa možnosti spoločnosti a v medziach zákona, resp. v medziach zákonov upravujúcich financovanie školských zariadení, upravil pravidlá a podmienky, za akých majú občania právo na pomoc od štátu (čl. 42 ods. 4 Ústavy SR).

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti posúdenie predmetu konania o súlade zákona o financovaní škôl a školských zariadení a § 6 ods. 12 písm. j) zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve sústavou Slovenskej republiky vo vzťahu k školským zariadeniam odporúčame ponechať na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky.»

IV.

Stanovisko vlády Slovenskej republiky

Vláda Slovenskej republiky sa v zmysle § 37 ods. 2 zákona o ústavnom súde vyjadrila k návrhu prostredníctvom Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky a to listom ministra spravodlivosti zo 16. októbra 2013, ktorým sa s podaným návrhom nestotožnila a navrhla, aby mu nebolo vyhovené.

Vláda nespochybňuje pravdivosť tvrdenia navrhovateľov, že napadnutý zákon sa nevzťahuje na financovanie súkromných a cirkevných školských zariadení, vyslovujúc názor, „že je v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky, že zákon o financovaní nebude obsahovať vymedzenie zdrojov financovania, postupov a podmienok pridelenia finančných prostriedkov pre súkromné a cirkevné školské zariadenia, pretože podľa tohto zákona sa pri financovaní súkromných a cirkevných školských zariadení nepostupuje“.

K námietke navrhovateľov, že cirkevné a súkromné školské zariadenia nie sú financované z viacerých zdrojov a že ich financovanie je obmedzené iba na financovanie prostredníctvom dotácií na prevádzku a mzdy, vláda uviedla, že „Zdroje financovania školských zariadení a zariadení zriadených neštátnym zriaďovateľom a územnou samosprávou nemajú v žiadnom právnom predpise explicitne vymenované zdroje financovania. To však neznamená, že financovanie školských zariadení sa uskutočňuje len prostredníctvom dotácií na prevádzku a mzdy, ktoré upravuje § 6 ods. 12 zákona o štátnej správe v školstve. Neštátne školské zariadenia a školské zariadenia zriadené územnou samosprávou môžu byť financované aj z prostriedkov zriaďovateľa, čo vyplýva z § 6 ods. 13 a § 9 ods. 13 zákona o štátnej správe v školstve. Podľa tohto ustanovenia zákonná územná samospráva vykonáva správu škôl a školských zariadení, ktorých je zriaďovateľom a na uskutočnenie výchovno-vzdelávacieho procesu zabezpečuje priestory a materiálo-technické zabezpečenie, didaktickú techniku, používanú vo výchovno-vzdelávacom procese, finančné prostriedky na mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania a finančné prostriedky na prevádzku a údržbu, ktoré prerozdeľuje a kontroluje ich využívanie a investičné prostriedky zo štátneho rozpočtu a z vlastných zdrojov. Toto ustanovenie zákona sa vzťahuje aj na neštátneho zriaďovateľa škôl a školských zariadení, a to podľa § 38 ods. 2, ods. 3 zákona o štátnej správe v školstve.“

Neštátne školské zariadenia a školské zariadenia zriadené územnou samosprávou môžu byť financované aj z podnikateľskej činnosti, čo vyplýva z § 151 ods. 1 školského zákona. Podľa tohto ustanovenia môžu školy a školské zariadenia vykonávať podnikateľskú činnosť. Táto činnosť nesmie byť v rozpore s plnením ich poslania. Z vyššie uvedeného vyplýva, že tvrdenie predkladateľa o tom, že financovanie cirkevných a súkromných školských zariadení nie je viaczdrojové, je nepravdivé.“.

Pokiaľ navrhovatelia namietajú, že výška finančných prostriedkov sa v jednotlivých mestách a obciach podstatne odlišuje, čo prináša do financovania školských zariadení veľmi veľké rozdiely a je pre viaceré subjekty likvidačná, vláda zastáva názor, že „financovanie škôl a školských zariadení je nastavené tak, aby rešpektovalo špecifiká jednotlivých škôl a školských zariadení. Ako už bolo uvedené, financovanie neštátnych školských zariadení je viaczdrojové a v prípade, že je to potrebné, dofinacovanie nákladov na výchovu a vzdelávanie musí byť zabezpečené aj z iných zdrojov.“.

Vláda napokon vo svojom vyjadrení uviedla, že „Slovenská republika prostredníctvom ministerstva školstva na základe zákona zabezpečila vytvorenie siete škôl a školských zariadení, ktorými zaručila subjektom práva na vzdelávanie právo na prístup do všetkých štátnych škôl a štátnych školských zariadení, ktoré možno na základe zákona zriadiť, zabezpečila zároveň pluralitný systém vzdelávania prostredníctvom súkromných a cirkevných škôl.“.

Navrhovateľ sa vo svojom návrhu opiera o názor, podľa ktorého, ak štát umožní na základe zákona vznik súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení, je povinný ich financovať rovnako ako štátne školy a štátne zariadenia. Podľa nášho názoru by však takéto konanie práve naopak bolo zdrojom nerovného zaobchádzania, nakoľko štátne školy a školské zariadenia nemajú iné zdroje financovania. Zmyslom existencie štátnych škôl je naplnenie ústavného práva na bezplatné školské vzdelanie, čo sa prejavuje najmä v tom, že tieto školy sú prístupné pre každý subjekt vzdelávania bezplatne, pričom štát zabezpečuje kvalitu vzdelávania kontrolnými mechanizmami na základe zákona.“.

Rovnosť štátnych, neštátnych a cirkevných škôl a školských zariadení je zabezpečená spoločnou zákonnou úpravou a dohľadom nad kvalitou vzdelávania, uznaním vzdelania

dosiahnutého na súkromných školách a cirkevných školách a jeho kladenia na rovnakú úroveň ako vzdelanie dosiahnuté na štátnych školách.

Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre k čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd dospel k záveru, že povinnosť štátu končí umožnením neštátnym subjektom súkromné školy zriaďovať; štát nie je povinný na prevádzku súkromných škôl akokoľvek finančne prispievať (Verein Gemeinsam Lernen proti Rakúsku, 6. 9. 1995, č. 234519/94 a tiež Soukromá základní škola Cesta k úspěchu v Praze, s.r.o. a Občanské sdružení Škola dětem proti České republice, 22. 11. 2011, č. 8314/120).

Z uvedeného je teda zrejmé, že znenia ustanovení namietaných navrhovateľom sú v súlade s Ústavou SR, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako i s Dodatkovým protokolom k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

V.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje ústavný súd o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

V súlade s týmto ustanovením pristúpil ústavný súd potom, ako sa oboznámil s argumentáciou navrhovateľov a vyjadreniami účastníkov konania, k meritórnemu posúdeniu návrhu a v rozsahu uplatnených námietok preskúmal súlad zákona č. 597/2003 Z. z. a súlad § 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z. s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 ústavy, s čl. 14 dohovoru a s čl. 2 dodatkového protokolu.

Návrh navrhovateľov sa týka právnej úpravy financovania súkromných a cirkevných školských zariadení, a to – s ohľadom na jeho prijatie ústavným súdom na ďalšie konanie – vo vzťahu k dvom napadnutým právnym úpravám [zákon č. 597/2003 Z. z. a § 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z.].

1. K namietanému nesúladu zákona č. 597/2003 Z. z. s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 ústavy, s čl. 14 dohovoru a s čl. 2 dodatkového protokolu

Navrhovatelia namietajú predovšetkým nesúlady zákona č. 597/2003 Z. z. s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 ústavy, s čl. 14 dohovoru a s čl. 2 dodatkového protokolu. Podľa navrhovateľov sa predmetný zákon „nevzťahuje na financovanie súkromných a cirkevných školských zariadení. Tento záver potvrdzuje aj obsah právneho predpisu, ktorého ustanovenia na rozdiel od financovania verejných školských zariadení financovanie súkromných a cirkevných školských zariadení neupravujú.“. Navrhovatelia ďalej poukazujú na to, že zákon č. 597/2003 Z. z. „na jednej strane veľmi podrobne upravuje systém financovania súkromných cirkevných škôl a verejných školských zariadení, na druhej strane upravuje podmienky pridelenia finančných prostriedkov, avšak vymedzenie zdrojov financovania, postupov a podmienok pridelenia finančných prostriedkov pre súkromné a cirkevné školské zariadenia v uvedenej právnej úprave absentujú“. Navrhovatelia sú toho názoru, že mechanizmus financovania, ktorý zaviedol zákon č. 597/2003 Z. z., znevýhodňuje súkromné a cirkevné školské zariadenia z dôvodu právnej povahy zriaďovateľa, keďže na rozdiel od verejných školských zariadení, ktorých financovanie je v zmysle zákona č. 597/2003 Z. z. založené na viaczdrojovom financovaní, súkromné a cirkevné školské zariadenia sú obmedzené iba na financovanie prostredníctvom dotácií na prevádzku a mzdy, poskytovanie ktorých upravuje § 6 ods. 12 zákona č. 596/2003 Z. z.

Ústavný súd sa v prvom rade musel vysporiadať s legislatívnou zmenou týkajúcou sa argumentácie navrhovateľov. Novelou zákona č. 597/2003 Z. z. uskutočnenou zákonom č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinným od 1. januára 2013 bol napadnutý zákon doplnený o novú úpravu v § 3 ods. 3 vymedzujúcu rozpočtovanie finančných prostriedkov v kapitole Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre obce, štátom uznanú cirkev alebo náboženskú spoločnosť, inú právnickú osobu alebo fyzickú osobu (teda pre zriaďovateľov neštátnych škôl a školských zariadení) a osobitne v § 3 ods. 5, podľa ktorého „Finančné prostriedky pre školy a školské zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce, štátom uznanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby a obvodných

úradov v sídle kraja sa poskytujú zriaďovateľovi z kapitoly ministerstva vnútra prostredníctvom obvodného úradu v sídle kraja podľa sídla zriaďovateľa v objeme určenom ministerstvom...“. Napadnutý zákon tak bol doplnený aj o právnu úpravu týkajúcu sa výslovne financovania neštátnych (cirkevných a súkromných) školských zariadení. Podľa odôvodnenia Výboru národnej rady pre vzdelanie, vedu, mládež a šport, ktorý bol iniciátorom uvedenej legislatívnej zmeny „... zmeny súvisia so zmenou finančných tokov, t. j. z rozpočtovej kapitoly ministerstva školstva budú poskytované len náklady na školy, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie, v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávnych krajov a ostatné finančné prostriedky na školy, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie, v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí, štátom uznanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby a na školy a školské zariadenia zriadené obvodným úradom v sídle kraja budú poskytované z rozpočtovej kapitoly ministerstva vnútra“.

Z uvedených dôvodov v čase meritórneho prerokovania návrhu už stráca opodstatnenie námietka navrhovateľov, že napadnutý zákon neobsahuje úpravu poskytovania finančných prostriedkov pre zriaďovateľov neštátnych školských zariadení, konkrétnejšie, že napadnutý zákon neobsahuje „*vymedzenie zdrojov financovania, postupov a podmienok pridelenia finančných prostriedkov*“.

Samotné vymedzenie podmienok pridelovania finančných prostriedkov je v zmysle zákona č. 596/2003 Z. z. v kompetencii obce. Podľa § 6 ods. 12 písm. c) tohto zákona obec určí všeobecne záväzným nariadením aj podrobnosti financovania súkromných a cirkevných školských zariadení. Napadnutému zákonu preto nemožno vyčítať nedostatok predmetnej právnej úpravy vo vzťahu k financovaniu súkromných a cirkevných školských zariadení.

Z uvedeného vyplýva, že samotná námietka navrhovateľov, podľa ktorých sa zákon č. 597/2003 Z. z. „*nevzťahuje na financovanie súkromných a cirkevných školských zariadení*“, nie je dôvodná, a preto vo vzťahu k tejto argumentácii nemožno dospieť k záveru o nesúlade uvedeného zákona s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 ústavy, s čl. 14 dohovoru a s čl. 2 dodatkového protokolu.

Podstata námietky navrhovateľov však smeruje proti výške financovania cirkevných a súkromných školských zariadení oproti iným zriaďovateľom, pričom túto otázku upravuje druhá napadnutá právna úprava – zákon č. 596/2003 Z. z. v § 6 ods. 12 písm. j) tohto zákona. Ústavný súd sa preto v ďalšom bude zaoberať podstatou námietok navrhovateľov smerujúcich všeobecne proti spôsobu financovania cirkevných a súkromných školských zariadení pri posudzovaní súladu § 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z. s označenými článkami ústavy.

2. K namietanému nesúladu § 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z. s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 ústavy, s čl. 14 dohovoru a s čl. 2 dodatkového protokolu

Ako už bolo uvedené, navrhovatelia namietajú aj nesúlad § 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z. s čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 ústavy, s čl. 14 dohovoru a s čl. 2 dodatkového protokolu. Podľa uvedeného ustanovenia obec *„poskytne na žiaka cirkevnej základnej umeleckej školy, žiaka súkromnej základnej umeleckej školy, poslucháča cirkevnej jazykovej školy, poslucháča súkromnej jazykovej školy, dieťa cirkevnej materskej školy, dieťa súkromnej materskej školy, dieťa cirkevného školského zariadenia a dieťa súkromného školského zariadenia finančné prostriedky najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy a dieťa školského zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce; v cirkevných zariadeniach školského stravovania a v súkromných zariadeniach školského stravovania finančné prostriedky najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na stravovanie žiaka školy v zriaďovateľskej pôsobnosti obce“*.

Aj toto napadnuté ustanovenie bolo predmetom novelizácie a jeho súčasné znenie je výsledkom zmeny uskutočnenej zákonom č. 325/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Podľa dôvodovej správy k predmetnému vládneému návrhu novely (všeobecná časť dôvodovej správy) cieľom novej právnej úpravy je „umožniť územnej samospráve určovať vo všeobecne záväznom nariadení podrobnosti financovania základných umeleckých škôl, jazykových škôl, materských škôl a školských zariadení, výšku finančných prostriedkov na mzdy a prevádzku a deň v mesiaci, v ktorom územná samospráva poskytne finančné prostriedky neštátnym zriaďovateľom a vlastným školám a školským zariadeniam financovaných z výnosu dane obcí (vyšších územných celkov)...“, a podľa osobitnej časti dôvodovej správy „V ustanovení § 6 ods. 12 a v ustanovení § 9 ods. 12 sa navrhujú povinnosti pre územnú samosprávu (obce a vyššie územné celky) v oblasti financovania základných umeleckých škôl, jazykových škôl, materských škôl a školských zariadení. V cirkevných a súkromných školách a školských zariadeniach financujú náklady na deti, žiakov a poslucháčov do 15 rokov veku obce a nad 15 rokov veku VÚC. Navrhuje sa, aby územná samospráva určovala sama prostredníctvom všeobecného záväzného nariadenia podrobnosti financovania základných umeleckých škôl, jazykových škôl, materských škôl a školských zariadení, výšku finančných prostriedkov na mzdy a prevádzku a deň v mesiaci, v ktorom územná samospráva poskytne neštátnym zriaďovateľom a vlastným školám a školským zariadeniam financovaných z výnosu dane obcí (vyšších územných celkov) finančné prostriedky na mzdy a prevádzku. Pri určovaní vlastných pravidiel musí územná samospráva dodržať všetky platné predpisy v oblasti školstva, napríklad školský zákon a podobne. Súčasne sa určujú aj ďalšie kritériá, ktoré môže obec /vyšší územný celok zohľadniť pri určovaní výšky finančných prostriedkov na mzdy a prevádzku na žiaka základnej umeleckej školy, poslucháča jazykovej školy, dieťa materskej školy alebo školského zariadenia. Pri určovaní týchto kompetencií sa vychádzalo zo skutočnosti, že podiely na daniach v správe štátu sú vlastným príjmom obce/vyššieho územného celku a zo skutočnosti, že o týchto príjmoch rozhoduje obec/vyšší územný celok samostatne (§ 5 ods. 1 a 3 a § 6 ods. 1 a 3 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Ďalej sa navrhuje, aby každá obec si financovala náklady na záujmové vzdelávanie detí s trvalým pobytom na území obce v centrách voľného času, bez rozdielu veku vo vlastných centrách voľného času, v neštátnych centrách voľného času na deti do 15 rokov veku. Tento návrh vychádza zo zberu údajov na účely rozdeľovania a poukazovania výnosu dane obciam

ustanovenom v § 7a zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov. Explicitne sa v zákone uvádza, kto poskytuje finančné prostriedky na stravovanie detí materských škôl a žiakov škôl, v ktorých sa vzdelávanie považuje za sústavnú prípravu na povolanie (kedy obec a kedy vyšší územný celok). Ďalej sa navrhuje, aby územná samospráva (obce a vyššie územné celky) oznamovala výšku finančných prostriedkov na kalendárny rok nielen neštátnym zriaďovateľom základných umeleckých škôl, jazykových škôl, materských škôl a školských zariadení, ale aj základným umeleckým školám, jazykovým školám, materským školám a školským zariadeniam vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti a aby im poskytovala mesačne finančné prostriedky na kalendárny rok určených vo všeobecne záväznom nariadení.“

Navrhovatelia považujú za rozdielnu právnu úpravu financovania súkromných a cirkevných školských zariadení na jednej strane a iných školských zariadení (ďalej aj „verejné školské zariadenia“) na strane druhej. Povinnosť vytvorenia rovnakého spôsobu financovania má podľa navrhovateľov vyplývať z čl. 12 ods. 2, čl. 42 a čl. 55 ods. 2 ústavy, čl. 14 dohovoru a čl. 2 dodatkového protokolu.

Ústavný súd považoval za vhodné v prvom rade posúdiť, či z uvedených ustanovení ústavy a medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, vyplýva povinnosť štátu zabezpečiť rovnaké financovanie súkromným a cirkevným školským zariadeniam ako ich verejným náprotivkom.

V druhom rade ústavný súd preskúmal, či je právna úprava rozlišujúca medzi financovaním štátnych a neštátnych školských zariadení v rozpore so zákazom diskriminácie.

Ústavný súd považuje za potrebné uviesť, že pre účely financovania cirkevných a súkromných školských zariadení vychádza napadnutá právna úprava [§ 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z.] z toho, že územná samospráva určuje sama prostredníctvom všeobecného záväzného nariadenia podrobnosti ich financovania. Napadnutá právna úprava tak postuluje iba všeobecný právny rámec pre ich financovanie (minimálne požiadavky

na výšku dotácie) a ústavný súd môže posudzovať iba ústavnú konformitu tohto všeobecného rámca pre financovanie neštátnych školských zariadení. Obecnej samospráve nič nebráni, aby zabezpečila rovnocenné financovanie týmto cirkevným a súkromným školským zariadeniam.

a) K otázke, či z čl. 42 ústavy alebo čl. 2 dodatkového protokolu vyplýva pozitívny záväzok zabezpečiť jednotné financovanie štátnych a neštátnych školských zariadení bez ohľadu na ich zriaďovateľa

Z čl. 42 ods. 2 ústavy vyplýva pre štát pozitívny záväzok zaručiť občanom právo na bezplatné vzdelávanie v základných a stredných školách.

Z čl. 42 ods. 3 ústavy vyplýva ďalší záväzok štátu spočívajúci v povinnosti garantovať možnosť zriaďovať iné školy, vrátane základných a stredných škôl, ako štátne; v takých školách sa môže vzdelávanie poskytovať za úhradu.

Rovnaké znenie, ako má čl. 42 ods. 2 a 3 ústavy, má aj čl. 33 ods. 2 a 3 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“).

Ako prvé sa žiada uviesť, že z dikcie čl. 42 ústavy vyplýva, že primárnym nositeľom subjektívneho verejného práva je fyzická osoba (vzdelávajúci sa). Iba v rozsahu čl. 42 ods. 3 sa právna úprava základného práva na vzdelanie priamo dotýka zriaďovateľa škôl (iných ako štátnych). Predmetné ustanovenia ústavy nerozlišujú medzi školami a školskými zariadeniami a ani osobitne neuvádzajú kategórie verejných, súkromných a cirkevných škôl a školských zariadení.

Právo na vzdelanie patrí do kategórie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Domáhať sa ho možno, ako uvádza čl. 51 ods. 1 ústavy, len v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Základné právo na vzdelanie tak už svojou povahou nabáda k právnej úprave zo strany štátu (ktorá naplní jeho obsah), ten však nesmie zasiahnuť samotnú podstatu tohto práva ani sa dotknúť iných práv zakotvených ústavou a dohovorom. Ústavný súd môže

v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti vysloviť nesúlad len v prípadoch, ak právna norma nerešpektuje konkrétne ústavné garancie niektorého zo základných práv, na ktoré odkazuje čl. 51 ods. 1 ústavy.

Záväzný predpis regulujúce danú oblasť (vzdelávanie) musia na jednej strane umožniť štátu naplniť globálnu zodpovednosť za poskytovanú verejnú službu – vzdelanie, na druhej strane by ale nemali nadbytočne obmedzovať možnosť prispôbiť vzdelávaciu ponuku miestnym podmienkam a individuálnym potrebám tých, ktorým má slúžiť.

Nie je pritom rozhodujúce, či v prípade umožnenia pôsobenia iných ako štátnych škôl štát zabezpečuje plnenie svojich funkcií (vzdelávacia služba) prostredníctvom iných ako štátnych škôl alebo či iba umožňuje iným subjektom paralelne k vlastnej štruktúre vzdelávacích zariadení ponúknuť alternatívnu vzdelávaciu službu.

Z čl. 42 ústavy bez ďalšieho nevyplýva pozitívny záväzok štátu zabezpečiť financovanie pôsobenia štátnych a iných ako štátnych škôl, ktorý by sa v rovnakom rozsahu vzťahoval aj na všetky školské zariadenia. Ústavný súd pripomína, že pokiaľ základné, stredné a vysoké školy predstavujú vzdelávacie ustanovizne, ktorých zriadením a zabezpečovaním ich riadneho chodu zabezpečuje štát základné právo na vzdelanie, školské zariadenia (školské výchovno-vzdelávacie zariadenia, špeciálne výchovné zariadenia, školské zariadenia výchovného poradenstva a prevencie a školské účelové zariadenia) plnia nezriedka najmä doplnkovú funkciu vo vzdelávacom a výchovnom procese tým, že umožňujú rozvíjať talent, osobnosť a psychické a motorické schopnosti detí, prípadne umožňujú reflektovať osobitné záujmy a potreby detí, ako aj aspoň dočasné riešenie ich ťaživého ekonomického, sociálneho postavenia či duševného stavu.

Medzi školskými zariadeniami (v zmysle uvedenej právnej úpravy) preto možno rozlišovať také, ktoré plnia úlohy podobné alebo totožné ako školy, ale aj školské zariadenia plniace iné úlohy, vedľajšie k samotnému vzdelávaciemu procesu. Z pohľadu ústavy by sa ale za školy v zmysle čl. 42 ústavy mali považovať minimálne tie školské zariadenia, ktoré

plnia podobné úlohy ako školy a prostredníctvom ktorých štát zabezpečuje fungovanie a prístup k vzdelávaciemu systému.

Bez toho, aby bolo potrebné skúmať, či z čl. 42 ústavy vyplýva pozitívny záväzok štátu zabezpečiť nielen financovanie škôl, ale aj školských zariadení, ústavný súd považuje za vhodné poukázať na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) týkajúcu sa pozitívneho záväzku štátu vzťahujúcu sa na financovanie vzdelávacích zariadení, osobitne na rozhodnutie ESLP z 22. 11. 2011 o sťažnosti 8314/10 (o ktorom sa zmieňuje vo svojom vyjadrení k návrhu aj vláda) vo veci *Soukromá základní škola Cesta k úspěchu v Praze, s. r. o. a občanské združení Škola dětem proti České republice*, ktoré vychádzalo pri vyslovení neprípustnosti sťažnosti aj z čl. 33 ods. 3 listiny. V tomto rozhodnutí ESLP uviedol: „*Súd zdôrazňuje predovšetkým fakt, že článkom 2 Protokolu č. 1 (Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd; pozn. prekl.), ktorý zakazuje odopretie práva na vzdelanie, sa zmluvné štáty zaväzujú zaručiť každému, kto spadá pod ich jurisdikciu, právo na prístup k v danom čase existujúcim školským zariadeniam, ako aj možnosť požívania výhod z absolvovaného štúdia oficiálnym uznaním dosiahnutého vzdelania. Inak povedané, zmluvné strany nezaručujú právo na vzdelanie takým spôsobom, že by ich zaväzovalo zabezpečiť vyučovanie istej formy alebo stanoveného stupňa na ich vlastné náklady alebo s ich finančnou podporou. Najmä prvá veta článku 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ponecháva štátu výhradné právo rozhodnúť sa, či finančne podporí alebo nepodporí súkromné školy. V zmysle tohto ustanovenia teda osoby spadajúce pod jurisdikciu členského štátu nemajú právo požadovať od štátu zriadenie akéhokoľvek vzdelávacieho zariadenia (pozri vec týkajúcu sa niektorých aspektov jazykového režimu výučby v Belgicku)*“ [právny základ (23. 7. 1968, § 3, § 9 a § 13, séria A, č. 6)] .

Európsky súd pre ľudské práva v tomto procesnom rozhodnutí teda v zásade uviedol, že podľa jeho výkladu čl. 2 ods. 1 dodatkového protokolu a čl. 14 dohovoru zmluvné štáty dohovoru majú za povinnosť uznať právo na vzdelávanie v iných než štátnych školách, avšak bez povinnosti podieľať sa na ich financovaní alebo inom subvencovaní. Z toho

vyplýva úplná voľnosť štátu, aby sa rozhodol, či bude, alebo nebude subvencovať súkromné školy. Podobný záver by sa mal vzťahovať aj na školské zariadenia.

Podľa názoru ústavného súdu nevedie ani čl. 42 (najmä ods. 3) ústavy k inému záveru, a to aj vzhľadom na tieto dôvody:

Aj keby mal z čl. 42 (najmä z ods. 3) ústavy vyplývať pozitívny záväzok finančne podporovať prevádzku súkromných a cirkevných školských zariadení, bol by obsah tohto záväzku na plnenie vymedzený právnym poriadkom (zákonmi a podzákonnými úpravami). Ústava pritom priamo nedefinuje minimálne požiadavky na obsah takejto právnej úpravy, okrem požiadavky zákazu zasiahnuť do samotnej podstaty niektorého zo základných práv. Ústavná požiadavka na obsah, resp. kvalitu takejto právnej úpravy sa prejavuje v zásade primeranosti, osobitne v povinnosti zabezpečiť určitý minimálny (základný) štandard právnej úpravy. Napriek tomu, že štát má pri plnení pozitívnych záväzkov (obzvlášť tých, na ktoré sa vzťahuje čl. 51 ústavy) veľký priestor pre voľbu nástrojov a spôsobu splnenia týchto záväzkov, z pozitívneho záväzku vyplýva aj povinnosť zabezpečiť také normatívne a faktické opatrenia, ktoré sú primerané a dostatočné na splnenie daného cieľa (tzv. „Untermaßverbot“ podľa rozhodnutia Spolkového ústavného súdu 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/90, 2 BvF 5/92 z 28. 5. 1993 publikovaného ako BVerfGE 88, 203).

Preto, aj keby mal z čl. 42 (najmä z ods. 3) ústavy vyplývať pozitívny záväzok finančne podporovať prevádzku súkromných a cirkevných školských zariadení, napadnutá právna úprava [§ 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z.] garantujúca minimálnu výšku dotácie pre zriaďovateľov súkromných a cirkevných školských zariadení (88 % výšky dotácie pre verejných zriaďovateľov) by takúto požiadavku spĺňala. Ústavný súd nepopiera riziká spojené s tým, že rozhodovanie o konkrétnej výške financovania (nad rámec zákonom ustanoveného limitu) iných ako verejných či obecných školských zariadení z verejných zdrojov je zverené obci, ktorá môže byť sama zriaďovateľkou školského zariadenia a môže tak mať motiváciu uprednostniť záujmy vlastného zariadenia pred ostatnými (a tak

udržiavať výšku dotácie pre cirkevné a súkromné školské zariadenia na nižšej úrovni). Minimálny limit finančnej podpory pre zriaďovateľov súkromných a cirkevných školských zariadení vo výške 88 % je ale z pohľadu ústavného súdu dostatočný na splnenie prípadného pozitívneho záväzku štátu, keďže garantuje zriaďovateľovi súkromného alebo cirkevného školského zariadenia finančnú dotáciu vo výške približujúcej sa finančnej dotácii pre verejné, resp. obecné školské zariadenie.

Podľa názoru ústavného súdu zo samotného čl. 42 ústavy a ani z čl. 2 dodatkového protokolu nevyplýva pozitívny záväzok zabezpečiť rovnakú formu financovania štátnych a neštátnych škôl. Preto, aj keby mal byť čl. 42 ústavy či čl. 2 dodatkového protokolu považovaný za upravujúci nielen otázku vzdelávacieho procesu v užšom slova zmysle (právne postavenie škôl a vzťahy dotknutých osôb voči školám), ale aj vzdelávacieho procesu v širšom slova zmysle (vzťahy voči školským zariadeniam), nebolo by možné z uvedených ustanovení ústavy či medzinárodných zmlúv bez ďalšieho vyvodiť pozitívny záväzok štátu zabezpečiť ich nediskriminačné financovanie.

Navyše, ústavný súd považuje takýto záver za konformný aj s výsledkami porovnania s rozdielnymi ústavnými úpravami vo viacerých zmluvných štátoch dohovoru.

Podľa čl. 42 ods. 4 Ústavy Írskej republiky štát zabezpečuje bezplatné základné vzdelávanie a usiluje sa o to, aby doplnil a poskytol primeranú pomoc vzdelávaniu poskytovanému jednotlivcami alebo korporáciami. Podľa čl. 33 ods. 3 Ústavy Talianskej republiky organizácie a súkromné osoby majú právo zriaďovať školy a výchovné ústavy, avšak bez záväzkov pre štát. Podľa čl. 23 ods. 7 Ústavy Holandského kráľovstva súkromné školy, ktoré vyhovujú zákonným predpokladom, sú financované zo štátnych prostriedkov rovnako ako verejné školy. Podľa čl. 75 ods. 2 Ústavy Portugalskej republiky štát uznáva súkromné a družstevné školstvo na základe zákona a dozerá na ne. Podľa čl. 7 ods. 4 prvej vety Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko sa zaručuje právo na zriaďovanie súkromných škôl. Podľa poslednej vety citovaného článku schválenie takých škôl sa odoprie, ak nie je dostatočne materiálne a právne zabezpečené postavenie učiteľov.

Samotná právna úprava financovania neštátnych škôl je ale už prenechaná na právnu úpravu jednotlivých spolkových krajín, ktorá môže obsahovať aj priamy nárok súkromných škôl na finančnú podporu. Napríklad podľa čl. 26 ods. 2 Ústavy spolkovej krajiny Slobodného štátu Durínsko (*Verfassung des Freistaats Thüringen*) majú tzv. povolené súkromne školy nahrádzajúce verejné školy nárok na verejný príspevok, ktorý má byť určený zákonom. Podľa nedávneho rozhodnutia Ústavného súdneho dvora spolkovej krajiny Durínsko sp. zn. VerfGH 13/11 zo 17. 4. 2014 (www.thverfgh.thueringen.de, pozri aj tam uvedený prehľad ústavných úprav ostatných spolkových krajín vo vzťahu k nárokom súkromných škôl na finančnú podporu štátu) je právna úprava spolkovej krajiny Durínsko, podľa ktorej je výpočet finančnej podpory pre súkromné školy v rukách výkonnej, a nie zákonodarnej moci, a ktorý navyše nie je vypočítaný ako pomerná časť skutočných, ale len normovaných dotácií na verejnú školu, v rozpore s uvedeným článkom ústavy tejto spolkovej krajiny. Podľa ustálenej rozhodovacej činnosti nemeckých súdov ústavného typu či už na úrovni spolkových krajín, alebo na federálnej úrovni, je ale ústavne konformný taký model financovania súkromných škôl, ktorý sa vypočíta ako percentuálna časť úhrady skutočných nákladov verejných škôl (okrem uvedeného rozhodnutia Ústavného súdneho dvora spolkovej krajiny Durínsko aj rozhodnutie Spolkového ústavného súdu 1 BvL 8, 16/84 z 8. 4. 1987, publikované ako BVerfGE 75, 40 a rozhodnutie 1 BvR 682, 712/88 z 9. 3. 1994 publikované ako BVerfGE 90, 107).

Z už uvedeného rozhodnutia ESLP vo veci *Soukromá základní škola Cesta k úspěchu v Praze, s. r. o. a občanské združení Škola dětem proti České republice* vyplýva, že obsah základného práva na rovnaké zaobchádzanie so štátnymi školami a súkromnými (cirkevnými) školami je ponechaný na voľnú úvahu zmluvných štátov. Úprava tohto vzťahu sa pohybuje od úplného pokrytia finančných potrieb súkromných škôl (Holandsko) po pomoc (Írsko) alebo výhradu materiálneho a právneho zabezpečenia učiteľov (Nemecko) až po odmietnutie akéhokoľvek záväzku vrátane financovania (Taliansko). Všetky štáty však zásadne uznávajú právo zriaďovať aj iné než štátne školy, ktoré sa spravidla viaže na splnenie predpokladov ustanovených zákonmi.

Napadnutá právna úprava [§ 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z.] upravujúca financovanie cirkevných a súkromných školských zariadení tak podľa názoru ústavného súdu nezasahuje do samotnej podstaty jednotlivých zložiek základného práva podľa čl. 42 ústavy alebo čl. 2 dodatkového protokolu, a nie je preto v nesúlade s daným článkom ústavy a medzinárodnej zmluvy

b) K otázke, či rozdielna právna úprava financovania verejných a iných školských zariadení s ohľadom na ich zriaďovateľa je diskriminačná a porušuje čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 42 ústavy a čl. 14 dohovoru v spojení s čl. 2 dodatkového protokolu

Aj pri uplatňovaní základných práv tretej generácie (hospodárske, sociálne a kultúrne práva) môže bez akejkoľvek pochybnosti dôjsť k porušeniu všeobecnej zásady rovnosti a zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy. Ústavný súd pripomína, že v tomto prípade však tvrdenú všeobecnú diskrimináciu možno preskúmať so zreteľom na jej spojitosť s čl. 42 ústavy. To platí aj pre čl. 2 ods. 1 dodatkového protokolu v spojitosti s čl. 14 dohovoru.

Zákaz diskriminácie ustanovený čl. 12 ods. 2 ústavy je ústavnou zásadou, ktorá vzhľadom na svoju podstatu a účel presahuje medze základných práv a slobôd a má relevanciu dokonca aj pre výklad a uplatnenie tých noriem ústavy, ktoré sa nevzťahujú na základné práva a slobody. V materiálnom právnom štáte zákaz diskriminácie predstavuje príkaz, ktorý ústavodarca adresoval štátu ako jeho pozitívny záväzok (PL. ÚS 14/98, I. ÚS 17/99 a PL. ÚS 1/2012).

Priamou diskrimináciou je právna úprava určujúca, že s určitou skupinou osôb sa zaobchádza v porovnateľnej situácii menej výhodným spôsobom ako s inou skupinou osôb, ak sa tak deje na základe tzv. kvalifikovaného kritéria. Ústavný súd hodnotí v abstraktnej kontrole porušenie rovnosti v zásade v súvislosti s porušením iného základného práva alebo slobody [rovnosť pridružená, akcesorická; PL. ÚS 13/09 ; porov. Šuta, P. Sociálne práva v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: Wintr, J., Antoš, M. (eds.) Sociální práva. Praha : Leges 2011, s. 75 a nasl.]. Naznačuje to text ústavy v čl. 12 ods. 2: „Základné

práva a slobody sa zaručujú... bez ohľadu na...“ a vyplýva to z dôležitosti ochrany pred štátom. Princípy zákazu diskriminácie a rovnosti ľudí nie sú spravidla chránené samy osebe, ale len v súvislosti s porušením iného základného práva a slobody. Ústavný súd preto aplikoval ako východiskový klasický prístup k diskriminácii, ktorý je založený na komponentoch akcesority (PL. ÚS 33/95 – povinnosť obcí akceptovať dlhopisy za odpredaj bytov, čl. 12 a čl. 20 ústavy; PL. ÚS 36/95 – odvod za drobenie pozemkov, čl. 12 a čl. 20 ústavy, PL. ÚS 37/95 – Agrokomplex, čl. 12 a čl. 20 ústavy; PL. ÚS 38/95 – „zlaté“ akcie, čl. 12 a čl. 20 ústavy; PL. ÚS 43/95 – vstup prokurátora do civilného konania, čl. 12 a čl. 46 ústavy; PL. ÚS 12/97 – výluka správneho súdneho prieskumu priestupkov do 2 000 Sk, čl. 12 a čl. 46 ústavy; PL. ÚS 18/97 – zbrojný preukaz odopieračov, čl. 12 a čl. 25 ods. 2 ústavy, PL. ÚS 4/00 – matičný majetok, čl. 12 a čl. 20 ústavy, PL. ÚS 21/00 – exekučná imunita zdravotných poisťovní a exekučné privilegovanie bánk, čl. 46 a čl. 12 ústavy; PL. ÚS 15/03 – prieskum rozhodnutí NBÚ, čl. 12 a čl. 46 ústavy; PL. ÚS 38/03 – zníženie poplatku z omeškania v zdravotníctve, čl. 12 a čl. 20 ústavy; PL. ÚS 15/06 – zbrane a streľivo, čl. 12 a 35 ústavy; PL. ÚS 3/08 – vysokoškolský zákon II, čl. 12 a čl. 42 ústavy; PL. ÚS 11/08 – reforma dôchodkovej reformy, čl. 12 a čl. 39 ústavy; PL. ÚS 13/09 – obce a sociálne služby, čl. 12 a čl. 35 ústavy; PL. ÚS 19/09 – diaľnice, čl. 12 a čl. 20 ústavy; PL. ÚS 11/2011 – exekučná imunita štátu, čl. 12 a čl. 20 ústavy) a kvalifikovanom kritériu (PL. ÚS 8/04 – antidiskriminačný zákon/smernica, čl. 12 ústavy).

Ústavný súd vo svojej judikatúre vytvoril aj test diskriminácie (I. ÚS 76/2011), ktorý v podstate zodpovedá takýmto testom aj v judikatúre ESLP, ako aj Súdneho dvora Európskej únie. Tento test sa pre väčšiu zrozumiteľnosť postupu ústavného súdu pri jeho vykonávaní člení na zistenia, či:

- v danom prípade ide o rovnaké alebo objektívne porovnateľné subjekty,
- nerovnaké zaobchádzanie sa neopiera o ústavne prípustný dôvod nerovnakého zaobchádzania,
- porušenie rovnosti spôsobuje ujmu a
- zásah možno alebo nemožno ospravedlniť.

Ústavný súd preskúmal nielen to, či v prípade verejných školských zariadení a súkromných a cirkevných školských zariadení vo vzťahu k ich financovaniu ide o rovnaké alebo objektívne porovnateľné subjekty, ale aj to, či existuje pozitívny záväzok štátu na rovnaký spôsob a formu financovania takýchto škôl.

Je sporné, či napadnutým zákonom skutočne došlo k vyčleneniu dvoch skupín subjektov. Ak by malo ísť o diskrimináciu, muselo by byť s rôznymi skupinami osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii, zaobchádzané rozdielnym spôsobom, a to na základe kvalifikovaného kritéria (zakázaného dôvodu), pričom pre takéto rozdielne zaobchádzanie neexistuje objektívny alebo rozumný dôvod. Na zistenie diskriminácie je v prvom rade nutné určiť porovnateľnosť – komparátor (spoločný menovateľ), zmysluplnosť spoločných prvkov porovnávaných osôb alebo skupín osôb. V predmetnej veci už samotná ústava predpokladá rozlišovanie medzi štátnymi a inými školami (s možnosťou vyžadovať úhradu). Ústavný súd vyslovuje pochybnosti, či možno zriaďovateľov štátnych a iných škôl, resp. verejných a iných zariadení (keďže primárne voči nim smeruje právna úprava financovania školstva) považovať za osoby v porovnateľných situáciách.

Štát si svoj pozitívny záväzok zabezpečiť dostupné právo na vzdelanie plní v prvom rade prostredníctvom siete verejných škôl (a jeho financovania a zabezpečovaním jeho kontroly), z tohto vyplýva aj osobitosť postavenia štátu ako zriaďovateľa verejnej školy oproti zriaďovateľom iných ako štátnych škôl. Obdobné závery platia vo vzťahu k školským zariadeniam.

Ústavne významným kritériom, ktoré zo štátnych škôl robí iné subjekty než iné školy ako štátne (súkromné a cirkevné), je to, že ústava týmto iným školám priznáva právo na vyberanie úhrady za vzdelávanie. Takáto ústavne pripustená možnosť, korigujúca pre iné než štátne školy ústavné pravidlo o absolútnej bezplatnosti vzdelávania podľa čl. 42 ods. 2 ústavy umožnila zákonodarcovi, aby upravil financovanie vzdelávania pre predmetné subjekty odlišne bez toho, aby sa dopustil diskriminácie. Obdobné podľa názoru ústavného

súdu platí pre zriadenie cirkevných a súkromných školských zariadení, ak by tieto spadali pod právnu úpravu čl. 42 ods. 3 ústavy.

K tomu ústavný súd dodáva, že ústavnou hodnotou, ktorá je ústavne významná pri posudzovaní ústavnosti právnych predpisov, je rovnosť vyjadrená aj zákazom diskriminácie medzi jednotlivými subjektmi, pokiaľ neexistuje medzi nimi objektívny rozdiel (čl. 12 ods. 2 ústavy). Ústavný súd v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 5/03 uviedol, že princíp rovnosti je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov právnych noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie; porušením princípu rovnosti však nie je to, ak sa preukáže, že s nerovnakými skupinami subjektov sa nakladá rozdielne. Také nakladanie nemožno považovať za diskrimináciu.

Ústavný súd teda v citovanom čl. 42 ods. 3 ústavy ani v čl. 2 dodatkového protokolu nezistil žiadnu oporu pre tvrdenie, podľa ktorého financovanie verejných (štátnych) škôl a zariadení a iných ako štátnych škôl a zariadení musí byť rovnaké, aby bolo nediskriminačné. Takýto dôvod sa nedá vyvodiť len zo znenia čl. 12 ods. 2 ústavy, pričom navyše toto ustanovenie nie je samostatne uplatniteľné rovnako, ako to je v prípade čl. 14 dohovoru.

Nad rámec uvedeného považuje ústavný súd aj v tomto prípade (m. m. PL. ÚS 13/2012, PL. ÚS 1/2012) za potrebné poukázať aj na sprísnený test diskriminácie, v súlade s východiskovými pozíciami určitého prúdu európskej konštitucionalistiky (napr. Nemecký Spolkový ústavný súd – rozhodnutie zo 7. 10. 1980 vo veciach 1 BvL 50, 89/79, 1 BvR 240/79, nález Ústavného súdu Českej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. Pl. ÚS 42/03, nález Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 22/92), podľa ktorého súdy ústavného typu preskúmajú aj otázku, či nedošlo k porušeniu zásady rovnosti bez vzťahu ku konkrétnemu základnému právu alebo skôr v širšom vecnom rámci základného práva a zvlášť, či nedošlo k porušeniu rovnosti na základe iného než kvalifikovaného kritéria.

Ústavný súd už vyslovil, že ústavnosť právnej úpravy končí tam, kde rovnaké alebo nerovnaké zaobchádzanie s upravovanými vecnými stavmi nie je zlučiteľné s hľadiskom, ktoré vychádza z myšlienky spravodlivosti tam, kde chýba jasný, zreteľný dôvod či už pre rovnaké zaobchádzanie, alebo pre nerovnaké zaobchádzanie (PL. ÚS 3/08). Právne rozlišovanie medzi subjektmi v prístupe k určitým právam nesmie byť prejavom ľubovôle (m. m. PL. ÚS 1/2012).

Spoločným menovateľom všetkých citovaných názorov súdnych orgánov ochrany ústavnosti je zákaz ľubovôle (svojevôle) zákonodarcu pri rozlišovaní skupín subjektov a ich práv (m. m. napr. nález Ústavného súdu Českej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. Pl. ÚS 42/03, nález Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 22/92). Základnou črtou ľubovôle (svojevôle) je absencia racionálneho odôvodnenia pri zavedení určitého regulatívneho nástroja, čo má význam pre požiadavku rovnosti v právach, ale súčasne aj pre kvalitu právneho štátu. Zásada rovnosti je v takom prípade bytostne spätá s myšlienkou právneho štátu, čo umožňuje skúmanie napadnutého ustanovenia z hľadiska jeho súladu s čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 1/2012).

Európsky súd pre ľudské práva vyslovil právny názor, že podľa čl. 14 dohovoru nie každé rozdielne zaobchádzanie je diskriminačné: «rozdielne zaobchádzanie je diskriminačné pri neexistencii objektívneho a rozumného odôvodnenia, t. j. ak nesleduje „legitímny účel“ a nie je tu vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným účelom» [napr. Darby v. Švédsko, A 187, č. 11581/85; Fredin v. Švédsko, A 192, č. 12033/86 z 18. 2. 1991; Sunday Times v. Spojené kráľovstvo (II), A 217, č. 13166/87 z 26. 11. 1991].

Napadnutá právna úprava by však prešla aj takýmto prísnejším testom (z pohľadu nárokov na zákonodarcu) rovnosti, a to, aj keby sa postavenie zriaďovateľov súkromných a cirkevných školských zariadení malo považovať za podobné postaveniu verejných zriaďovateľov, pretože rozdielna právna úprava finančnej dotácie je odôvodnená rozdielnou možnosťou získať finančné zdroje na zabezpečenie výučbového procesu spoplatnením výučby (slovami ústavy „vyžadovať úhradu“), resp. osobitného finančného vzťahu

so svojím zriaďovateľom (cirkev, súkromná právnická alebo fyzická osoba). Vznik novej skupiny voči porovnávanej skupine nebol arbitrárny – bol odôvodnený, a tento dôvod považuje ústavný súd za racionálny. Obdobné platí pre zriadenie cirkevných a súkromných školských zariadení.

c) K otázke, či právna úprava ustanovujúca rozdielny minimálny limit pre financovanie štátnych a neštátnych školských zariadení odporuje čl. 55 ods. 2 ústavy

Navrhovatelia ďalej namietali nesúladi § 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z. aj s čl. 55 ods. 2 ústavy.

Podľa čl. 55 ods. 2 ústavy Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.

Ústavný súd už vyslovil, že čl. 55 ústavy formuluje princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podpora a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré označí za nedovolené (PL. ÚS 2/04). Podľa ústavného súdu navyše princípy vyjadrené v čl. 55 ústavy nemožno chápať absolútne (PL. ÚS 3/09).

Konania, ktorými dochádza k nedovolenému obmedzovaniu hospodárskej súťaže, definuje práve zákon č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“), a nie predmetný článok ústavy. Realizácia hospodárskej politiky Slovenskej republiky, zabezpečenie trhového hospodárstva a jeho princípov vyžaduje, aby Protimonopolný úrad Slovenskej republiky ustanovený podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže vykonával kontrolu trhového prostredia a v prípade zistení jeho porušenia reagoval podľa čl. 2 ods. 2 ústavy svojimi rozhodnutiami a zabezpečil tak realizáciu ústavou garantovaných princípov. Porušenia zistené týmto štátnym úradom (napríklad v dôsledku neoprávneného zásahu územnej

samosprávy do hospodárskej súťaže) neznamenajú automaticky porušenie ústavných garancií čl. 55 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 3/09).

Podľa názoru ústavného súdu nie je pre záver o súlade právnej úpravy upravujúcej minimálne podmienky financovania cirkevných a súkromných školských zariadení a umožňujúcej ich odlišné financovanie oproti verejným školským zariadeniam s čl. 55 ods. 2 ústavy potrebné skúmať, či verejné a iné školské zariadenia (resp. ich zriaďovatelia) sú navzájom v súťažnom vzťahu.

Z čl. 55 ods. 2 ústavy vyplýva povinnosť štátu vytvoriť (podústavný) právny rámec pre ochranu hospodárskej súťaže a vytvoriť účinný mechanizmus na potieranie protisúťažných konaní.

Konanie, ktoré je prípustné podľa právnych predpisov týkajúcich sa financovania školských zariadení, nemôže porušovať predpisy na ochranu hospodárskej súťaže.

Podľa § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže orgány štátnej správy pri výkone štátnej správy, orgány územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a orgány záujmovej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy nesmú zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž.

Z uvedeného vyplýva, že k prípadnému porušeniu hospodárskej súťaže by mohlo dôjsť (ak vôbec) až konkrétnym konaním územnej samosprávy, a nie priamo právnym predpisom upravujúcim podmienky financovania školských zariadení, a to iba za podmienok ustanovených v zákone o ochrane hospodárskej súťaže, ktorého vydaním štát naplnil požiadavky čl. 55 ods. 2 ústavy.

Z uvedeného dôvodu ústavný súd nepovažuje za dôvodnú ani námietku navrhovateľov, že napadnutá právna úprava upravujúca financovanie školských zariadení nie je v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy.

Vychádzajúc z uvedených skutočností, ústavný súd o návrhu skupiny poslancov rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k nálezu pripája odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej (týkajúce sa odôvodnenia tohto rozhodnutia).

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 25. júna 2014