



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 28/2015-12

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 4. marca 2015 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka (sudca spravodajca), Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade § 84 ods. 2 tretej a štvrtej vety zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky a čl. 2 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a takto

### **r o z h o d o l :**

Návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **o d m i e t a** ako zjavne neopodstatnený.

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 6. novembra 2013 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“), zastúpených doc. Mgr. Martinom Froncom, PhD., poslancom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), na začatie konania o súlade § 84 ods. 2 tretej a štvrtej vety zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vysokých školách“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 2 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“).

2. Navrhovatelia vo svojom návrhu uviedli:

*«Ustanovenia § 84 zákona č.131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon“) upravujú komplexnú akreditáciu činností vysokej školy. V odseku 2 prvá časť prvej vety stanovuje, že komplexná akreditácia činností vysokej školy sa uskutočňuje v šesťročných intervaloch. V tretej vete však zákon ustanovuje, že kritériá používané pri vyjadrovaní sa o zaradení vysokej školy a kritériá používané pri hodnotení úrovne výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti v rámci komplexnej akreditácie činností vysokej školy musia, spolu s termínmi na predkladanie podkladov (tie sú súčasťou plánu komplexných akreditácií), byť známe aspoň jeden rok vopred, t. j. aspoň jeden rok pred začatím komplexnej akreditácie činností vysokej školy počas uplynulého šesťročného intervalu. Toto pravidlo (o predložení kritérií najneskôr rok vopred) sa premieta i do štvrtej vety § 84 odsek 2 zákona, ktorá upravuje prípad, ak kritériá, uvedené v tretej vete, nie sú známe aspoň rok vopred.*

*Z uvedenej úpravy § 84 odseku 2 teda vyplýva, že vysoká škola sa kritériá, rozhodujúce pre výsledok komplexnej akreditácie svojich činností musí dozvedieť najneskôr rok pred termínom začatia komplexnej akreditácie. Zároveň sa stanovuje, že komplexná akreditácia činností vysokej školy sa uskutočňuje v šesťročných cykloch. Znamená to teda, že kritériá, podľa ktorých sa bude táto komplexná akreditácia činností vykonávať sa vysoká škola dozvie až v závere tohto šesťročného obdobia, najneskôr rok pred jeho koncom, avšak tieto kritériá budú spôsobovať účinky i spätne na celé hodnotené šesťročné obdobie. Inými slovami, vysoká škola na začiatku šesťročného cyklu pre komplexnú akreditáciu svojich*

*činností nemôže viesť, podľa akých kritérií bude hodnotená. Tretia veta druhého odseku § 84 ustanovuje, že sa to má dozvedieť najneskôr rok pred koncom tohto šesťročného cyklu. Takéto ustanovenie vytvára pre vysokú školu neúnosnú mieru právnej neistoty a pre činnosť Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Akreditačnej komisie značný priestor pre subjektívne a účelové stanovovanie kritérií, od ktorých bude závisieť výsledok činnosti a osud vysokej školy. Stanovenie kritérií podľa tretej vety odseku 2 § 84 zákona v priebehu šesťročného intervalu ustanoveného pre komplexnú akreditáciu, hoci by bolo aj viac ako jeden rok pred jeho koncom, pokiaľ sa neuskutoční pred začatím, alebo najneskôr súbežne so začatím šesťročného intervalu (čo však zákon nielen nepožaduje, ale podľa nášho názoru ani neumožňuje) vyvolá retroaktívne účinky. Ak by totiž vysoká škola postupovala v súlade s kritériami, ktoré platili z predchádzajúceho obdobia, teda na začiatku šesťročného intervalu, nemusí byť úspešne vyhodnotená, pretože súčasné znenie tretej vety § 84 odseku 2 zákona umožňuje ustanoviť odlišné kritériá neskôr v priebehu hodnoteného obdobia, avšak s účinkami pre celé hodnotené obdobie. Ide teda o priestor pre pravú retroaktivitu hodnotiacich kritérií ustanovených podľa tretej vety § 84 odsek 2.*

*Základnou námietkou navrhovateľov je právny priestor pre spätné účinky (pravú retroaktivitu) hodnotiacich kritérií, ktorý vytvárajú ustanovenia tretej a štvrtej vety vo väzbe na prvú vetu § 84 odsek 2. Takéto ustanovenie je v rozpore s požiadavkou (princípom) právnej istoty a dôvery občanov v právny poriadok.*

*Ústavný súd Slovenskej republiky sa už viackrát zaoberal ustanoveniami so spätnou pôsobnosťou, ich vzťahom k Ústave Slovenskej republiky a požiadavkou (princípom) právnej istoty. Zrejme prvýkrát o tejto otázke rozhodol vo svojom náleze PL.ÚS 16/95...*

*... K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení. ... Ústavný súd pri posudzovaní a hodnotení spätnej pôsobnosti právnych predpisov (ich ustanovení)... jednoznačne vychádzal zo zásady, že ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho ustanovenie), nemôže byť vo svojej dôvere sklamaný.“ Vo výroku svojho rozhodnutia Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, že príslušné retroaktívne ustanovenie právneho predpisu nie je v súlade*

s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.

... jedným z najvýznamnejších jeho rozhodnutí bol nález PL. ÚS 29/05, ktorým posudzoval spätnú účinnosť zákona o preukazovaní pôvodu majetku č. 335/2005 Z. z. V odôvodnení svojho výroku Ústavný súd Slovenskej republiky konštatuje retroaktivitu tohto zákona a uvádza, že takýto zákon so spätnou časovou pôsobnosťou „... by sa mohol stať svojvoľným nástrojom v rukách orgánov verejnej moci, ktoré sú adresátmi a nositeľmi právomocí vyplývajúcich z tohto zákona.“ Ústavný súd ďalej konštatuje, že tento záver by „... platil aj pre prípad, ak by zákon vymedzil spätné určité konkrétne obdobie, na ktoré by sa táto preukazovacia povinnosť vzťahovala...“ Vo výroku svojho rozhodnutia konštatoval Ústavný súd Slovenskej republiky, že zákon nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou v spojení s čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky. ...

Z ustanovenia § 84 odsek 2 tretej vety, ktoré požaduje, aby kritériá používané pri vyjadrovaní sa o zaradení vysokej školy a kritériá používané pri hodnotení úrovne výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti v rámci komplexnej akreditácie činností vysokej školy, boli známe aspoň rok pred začatím komplexnej akreditácie činností vysokej školy a ustanovenia štvrtej vety, do ktorej je toto pravidlo premietnuté, vo väzbe na prvú vetu, ktorá pre komplexnú akreditáciu činností vysokej školy určuje šesťročný interval, vyplýva, že lehota, ktorú zákon na vydanie týchto kritérií ustanovuje príslušnému orgánu verejnej moci (podľa § 82 odsek 7 zákona je to Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky na návrh Akreditačnej komisie) umožňuje ich vydanie so spätnými účinkami. Keďže pre vysokú školu sú kritériá používané pri vyjadrovaní sa o zaradení vysokej školy a kritériá používané pri hodnotení úrovne výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti veľmi významné, pretože od nich závisí výsledok komplexnej akreditácie jej činností, avšak podľa ustanovení tretej a štvrtej vety vo väzbe na prvú vetu § 84 odsek 2 zákona, sa tieto kritériá vysoká škola dozvie najneskôr jeden rok pred začiatkom komplexnej akreditácie jej činností, kritériá ustanovené v termíne podľa tretej vety § 84 odsek 2, budú účinné pre činnosť vysokej školy počas celého šesťročného intervalu, teda i spätné, bez toho, aby ich vysoká škola v čase, za ktorý bude hodnotená, avšak pred termínom ustanoveným na najneskoršie vydanie týchto kritérií, poznala. Aj keď

*ustanovenia tretej a štvrtej vety § 84 odsek 2 zákona samé o sebe retroaktívne nie sú, pretože nespôsobujú právne účinky spätne pred čas nadobudnutia účinnosti zákona, stanovujú však pravidlo, podľa ktorého môže, a v praxi aj bude retroaktívne konať orgán verejnej moci, a to tým, že zákon mu dovoľuje, aby stanovil kritériá potrebné pre hodnotenie šesťročného intervalu, ustanoveného pre komplexnú akreditáciu činností vysokej školy, až v závere tohto obdobia, najneskôr rok pred jeho koncom, avšak s účinkami od jeho začiatku, t. j. i v čase, keď vysoká škola tieto kritériá nemohla poznať, pretože ešte nejestvovali. Takýto stav je dôsledkom právnej úpravy vyplývajúcej z tretej a štvrtej vety § 84 odsek 2 zákona, a je v rozpore s požiadavkou (princípom) právnej istoty, a i s prihliadnutím na doterajšie rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky, je v rozpore s požiadavkou demokratického a právneho štátu, ktorú ustanovuje prvá veta článku 1 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky, a zároveň aj s požiadavkou právneho štátu založeného na demokratických hodnotách, ktorú ustanovuje článok 2 odsek 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.»*

3. Návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov sa navrhovatelia domáhajú, aby ústavný súd návrh prijal na ďalšie konanie a po jeho meritórnom prerokovaní nálezom takto rozhodol:

*„§ 84 ods. 2 tretia a štvrtá veta zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s prvou vetou článku 1 odseku 1 Ústavy Slovenskej republiky a s článkom 2 odsek 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.“*

## **II.**

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

Podľa § 84 ods. 2 zákona o vysokých školách komplexná akreditácia činností vysokej školy sa uskutočňuje v šesťročných intervaloch podľa vopred zverejneného plánu komplexných akreditácií vypracovaného Akreditačnou komisiou. Komplexná akreditácia činností vysokej školy sa začína dňom určeným pre jednotlivé vysoké školy na predloženie podkladov podľa odseku 3. Termíny na predkladanie podkladov sú súčasťou plánu komplexných akreditácií a spolu s kritériami používanými pri vyjadrovaní sa o zaradení vysokej školy a kritériami používanými pri hodnotení úrovne výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti v rámci komplexnej akreditácie činností vysokej školy musia byť známe aspoň jeden rok vopred. Ak tieto kritériá nie sú známe aspoň jeden rok vopred, Akreditačná komisia primerane upraví vypracovaný plán komplexných akreditácií. V období medzi dvoma komplexnými akreditáciami činností vysokej školy možno podľa potreby uskutočňovať akreditácie jednotlivých činností vysokej školy podľa § 83. Minister môže nariadiť vykonanie komplexnej akreditácie niektorej z vysokých škôl aj mimo plánu komplexných akreditácií so začiatkom jeden rok po doručení takejto žiadosti Akreditačnej komisii. Akreditačná komisia oznámi vysokej škole nový termín začatia komplexnej akreditácie do troch týždňov od doručenia požiadavky ministra o jej vykonanie.

Podľa čl. 1 ods. 1 vety prvej ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa čl. 2 ods. 1 listiny štát je založený na demokratických hodnotách a nesmie sa viazať ani na výlučnú ideológiu ani na náboženské vyznanie.

5. Ústavný súd každý návrh na začatie konania v akomkoľvek druhu konania pred ním podľa § 25 ods. 1 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“) predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dané dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť

uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť. Ak takéto nedostatky, resp. dôvody na odmietnutie, ústavný súd nezistí pri predbežnom prerokovaní návrhu podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde, návrh prijme na ďalšie konanie a v rozhodnutí o veci samej sa vysloví k (ne)ústavnosti právneho predpisu (alebo jeho ustanovenia).

6. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd zistil, že na jeho prerokovanie má ústavou danú právomoc, návrh má predpísané náležitosti, je podaný oprávnenými osobami a nie je neprípustný. Súčasne sa však ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu zaoberal otázkou, či tento návrh nie je zjavne neopodstatnený, pretože aj v konaní o súlade označených ustanovení napadnutého právneho predpisu s označenými článkami ústavy a listiny môže zaujať názor, že návrh treba odmietnuť ako zjavne neopodstatnený (m. m. PL. ÚS 5/05, PL. ÚS 15/08, PL. ÚS 10/09).

7. Odmietnutie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov pre jeho zjavnú neopodstatnenosť predstavuje akýsi medzistupeň, resp. prechodový článok medzi odmietaním pre existenciu čisto procesných prekážok (napr. pre nedostatok zákonom predpísaných náležitostí, nedostatok právomoci) a meritórnym prieskumom návrhu. V praxi Ústavného súdu Českej republiky a v odbornej literatúre sa pre tento prostriedok vžilo označenie „kvázimeritórny prieskum (Wagnerová E. a spol.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI, 2007, s. 149). Aj z citovanej judikatúry ústavného súdu vyplýva, že v prípadoch, ak dôvody uvádzané navrhovateľom v návrhu na začatie konania nesignalizujú možný nesúlad namietanej právnej úpravy s predpismi vyššej právnej sily, ústavný súd v týchto prípadoch návrhy môže odmietnuť z dôvodu ich zjavnej neopodstatnenosti.

8. Najskôr treba pripomenúť, že ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy). V konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy vystupuje v pozícii tzv. negatívneho zákonodarcu a jeho úlohou je posúdiť ústavnosť napadnutých právnych predpisov či ich vymedzených častí, eventuálne posúdiť, či je možné napadnuté predpisy (ich časti) interpretovať a aplikovať ústavne konformným spôsobom.

9. Podstatné námietky navrhovateľov smerujú k nimi tvrdenej retroaktivite (spätnej účinnosti) napadnutých ustanovení zákona o vysokých školách. Nimi napadnuté ustanovenia podľa ich názoru samy osebe retroaktívne síce nie sú, vytvárajú však priestor pre také nastavenie kritérií v rámci komplexnej akreditácie vysokých škôl, ktoré môžu pôsobiť spätne.

10. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy je Slovenská republika právny štát. Do obsahu pojmu právny štát nesporne patrí aj zákaz retroaktivity a ochrana nadobudnutých práv za predpokladu, že nový právny predpis zhoršuje právne postavenie svojich adresátov alebo je objektívne spôsobilý zhoršiť toto postavenie. Retroaktivita zavedená právnym predpisom, ktorý by rušil, prípadne zhoršoval nadobudnuté práva, je z hľadiska právnej istoty neprípustná (napríklad nález Ústavného súdu ČSFR sp. zn. PL. ÚS 78/92, nálezy ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 38/99, PL. US 16/95, uznesenie sp. zn. PL. ÚS 5/05).

11. Navrhovatelia v návrhu na začatie konania tvrdia, že napadnuté ustanovenia vytvárajú priestor pre pravú retroaktivitu hodnotiacich kritérií. Zákaz spätnej účinnosti (zákaz retroaktivity) právnych noriem tvorí integrálnu súčasť princípu právnej istoty, a možno ho preto považovať aj za definičný znak právneho štátu, ktorý tvorí významnú demokratickú záruku ochrany práv občanov (m. m. PL. ÚS 16/95). Zákaz retroaktivity je založený na zásade, že právna norma nepôsobí spätne, ale pôsobí do budúcnosti. V zmysle tohto zákazu nikoho nemožno postihnúť (sankcionovať) za také správanie, ktoré v čase, keď sa uskutočnilo, nebolo sankcionovateľné. Vo verejnom práve v zásade nie sú prípustné ani zákony, ktoré by pôsobili spätne, t. j. ktoré by ukladali fyzickým osobám alebo právnickým osobám spätne určitú verejnoprávnu povinnosť (m. m. PL. ÚS 29/05).

12. Pravou retroaktivitou je taký postup zákonodarcu, pri ktorom tento v novom právnom predpise (zákone) neuzná práva (alebo povinnosti) založené právnymi skutočnosťami, ktoré sa ako právne skutočnosti uznávali na základe skoršieho (predchádzajúceho) právneho predpisu (zákona). Nepravá retroaktivita označuje spravidla stav, keď v dôsledku novej právnej úpravy dochádza k prekvalifikovaniu právnych skutočností, ktoré vznikli v minulosti, vždy však len od okamihu nadobudnutia účinnosti novej právnej úpravy. Nová právna úprava teda nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99). O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00).

13. Vo všeobecnosti sa nepravá retroaktivita pripúšťa, avšak existujú výnimky, ktoré ju robia neprípustnou, najmä v prípade, ak výrazne zasahuje do legitímnych očakávaní jednotlivcov. S problematikou nepravé retroaktivity sa môžeme stretnúť takmer pri každej zmene právnej úpravy, keď prijatá zmena nejakým spôsobom modifikuje existujúci stav, pričom je nepredstaviteľné zabrániť tomu, aby sa existujúce práva v budúcnosti nemodifikovali. V rámci tohto procesu zmeny sa spravidla nedá ani vyhnúť zásahu do princípu dôvery osôb v právo a vzniku konfliktu ochrany verejného záujmu a ochrany dôvery v právo. V tejto súvislosti ústavný súd už vyslovil názor, že princíp právnej istoty ako komponent právneho štátu znamená, že v špecifických okolnostiach nesmie byť arbitrárna, bez adekvátneho verejného záujmu zhoršená do budúcnosti právna pozícia jednotlivca, ako aj právny názor, podľa ktorého z pohľadu prípadnej retroaktivity právnych noriem je podstatnou otázkou ochrany nadobudnutých práv, ktoré by preto neskoršia právna úprava už nemala rušiť, prípadne zhoršovať, ale (a „pro futuro“) len zlepšovať (PL. ÚS 38/99). Súčasne vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/09 ústavný súd zdôraznil, že na legitímne

očakávania je nevyhnutné nazerať aj v kontexte generálneho princípu právneho štátu fixovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorého integrálnou súčasťou je aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok (m. m. II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04).

14. Za kľúčový moment posúdenia ústavnej ne/súladnosti napadnutých ustanovení zákona o vysokých školách ústavný súd ustálil potrebu rozlíšenia medzi napadnutými ustanoveniami a ich dopadom na právne postavenie vysokých škôl, ktoré nimi majú byť dotknuté, a hodnotiacimi kritériami, podľa ktorých má komplexná akreditácia prebiehať.

15. Napadnuté ustanovenia zákona o vysokých školách totiž v princípe neriešia nič viac ako skutočnosť, že kritériá používané pri vyjadrovaní o zaradení vysokej školy a kritériá používané pri hodnotení úrovne výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti v rámci komplexnej akreditácie činností vysokej školy musia byť známe aspoň jeden rok vopred. Ďalej napadnuté ustanovenia riešia následky nedodržania tohto postupu. Napadnuté ustanovenia sa stali súčasťou právnej úpravy po nadobudnutí účinnosti zákona č. 455/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o vysokých školách, ktorý v tejto časti nadobudol účinnosť 1. januára 2013. Z dôvodovej správy k návrhu tejto novely zákona o vysokých školách vyplýva, že dôvod, pre ktorý sa navrhovala táto právna úprava, bol presne opačný, ako ho interpretujú navrhovatelia. Predkladateľ návrhu novely zákona o vysokých školách v dôvodovej správe uviedol:

*„S cieľom právnej istoty vysokých škôl vstupujúcich do procesu komplexnej akreditácie ich činností pri vypracovávaní materiálov pre Akreditačnú komisiu sa zabezpečuje, aby každá vysoká škola poznala rok pred začiatkom komplexnej akreditácie nielen dátum jej začatia, ale aj rozhodujúce kritériá, podľa ktorých bude Akreditačná komisia postupovať, a teda podľa ktorých má vysoká škola pripraviť podklady. Ak sa napríklad v druhom polroku 2012 zmenia akreditačné kritériá a vysoká škola mala vstúpiť do komplexnej akreditácie 1. 3. 2013, najmenej ročná lehota by tak nebola dodržaná a začiatok komplexnej akreditácie sa oneskorí. V tejto súvislosti sa Akreditačnej komisii ukladá povinnosť primerane upraviť plán komplexných akreditácií, aby táto lehota bola*

*dodržaná. Začiatok komplexnej akreditácie sa tak môže posunúť pri uvedenej vysokej škole napríklad na 1. 1. 2014, aj napriek tomu, že nebude dodržaný šesťročný cyklus. Z uvedenej ročnej lehoty sú vyňaté kritériá pre akreditáciu študijných programov a pre akreditáciu habilitačného a inauguračného konania, nakoľko tieto akreditácie sa uskutočňujú kontinuálne aj medzi jednotlivými komplexnými akreditáciami činností a príprava týchto žiadostí je menej komplexná. V tejto súvislosti sa upravuje aj v prechodných ustanoveniach povinnosť Akreditačnej komisie upraviť už existujúci plán komplexných akreditácií pre prípad, ak by sa pred účinnosťou tohto zákona zmenili akreditačné kritériá.“*

16. Cieľom zavedenia novej právnej úpravy, ktorú predstavujú napadnuté ustanovenia, bolo teda zaviesť do procesu komplexnej akreditácie vysokých škôl prvok právnej istoty, v zmysle ktorého majú vysoké školy najmenej jeden rok vopred poznať kritériá, podľa ktorých budú v rámci komplexnej akreditácie hodnotené. Napadnuté ustanovenia zákona o vysokých školách však v ich účinnom znení neumožňujú dospieť k záveru, že rušia nadobudnuté práva vysokých škôl či vytvárajú právne účinky pred dňom nadobudnutia ich účinnosti (1. január 2013). Napadnuté ustanovenia nepôsobia spätne, neukladajú vysokým školám nové povinnosti a nemajú priamu ani nepriamu väzbu na rozsah práv vysokých škôl uskutočňovať študijné programy oprávňujúce udeľovať jeho absolventom akademický titul, uskutočňovať habilitačné konania a konania na vymenúvanie profesorov.

17. Navrhovatelia správne poznamenávajú, že komplexné akreditácie sa uskutočňujú v šesťročných cykloch, pričom označené kritériá sú vysokým školám známe najmenej jeden rok vopred. Z napadnutých ustanovení zákona o vysokých školách však nevyplýva, že úmyslom zákonodarcu bolo vytvoriť navrhovateľmi prezumovaný priestor pre spätné pôsobenie týchto kritérií. Vysoká škola totiž má vedomosť, že po uplynutí šiestich rokov od poslednej komplexnej akreditácie bude podrobená opakovanému akreditačnému procesu, a cieľom napadnutých ustanovení je vytvoriť priestor pre poznanie hodnotiacich kritérií vysokými školami s najmenej ročným časovým predstihom pred začatím procesu komplexnej akreditácie. Je však prirodzené a vlastné prostrediu vysokého školstva, že toto

je založené na kontinuálnom poskytovaní vysokoškolského vzdelávania a sústavnom tvorivom vedeckom bádání alebo tvorivej umeleckej činnosti. Tieto činnosti sú totiž hlavnou úlohou vysokých škôl pri naplňaní ich poslania, ktorým je rozvíjať harmonickú osobnosť, vedomosti, múdrosť, dobro a tvorivosť v človeku a prispievať k rozvoju vzdelanosti, vedy, kultúry a zdravia pre blaho celej spoločnosti, a tým prispievať k rozvoju vedomostnej spoločnosti. Naplňanie tohto poslania je predmetom hlavnej činnosti vysokých škôl (§ 1 ods. 2 a 3 zákona o vysokých školách). Úlohou vysokých škôl v oblasti vedy a techniky je vykonávať základný výskum, aplikovaný výskum a vývoj, využívať najnovšie poznatky vedy a techniky pri vzdelávaní študentov a zapájať ich do tvorivej vedeckej činnosti (§ 2 ods. 12 zákona o vysokých školách).

18. Úlohy v oblasti vedy, výskumu, vývoja, umeleckej či inej tvorivej činnosti sú takto vysoké školy povinné popri úlohách vo vzdelávacej oblasti plniť priebežne, a to súc si vedomé skutočnosti, že v rámci komplexnej akreditácie sa Akreditačná komisia bude vyjadrovať k ich úrovni. Stanovenie hodnotiacich kritérií používaných pri vyjadrovaní sa o zaradení vysokej školy a kritérií používaných pri hodnotení úrovne výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti v rámci komplexnej akreditácie činností vysokej školy, najmenej s ročným časovým predstihom pred začatím komplexnej akreditácie preto nemá charakter retroaktívneho ustanovenia.

19. Pokiaľ ide o samotné hodnotiace kritériá, tieto majú charakter podkladu pre hodnotenie úrovne jednotlivých činností vysokej školy, podľa ktorých postupuje Akreditačná komisia pri hodnotení vysokých škôl a následne minister školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „minister“) pri rozhodovaní o priznaní práv.

Podľa § 82 ods. 7 zákona o vysokých školách kritériá používané pri posudzovaní spôsobilosti podľa odseku 2 písm. a) až c), kritériá používané pri vyjadrovaní sa o zaradení vysokej školy, kritériá používané pri hodnotení úrovne výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti v rámci komplexnej akreditácie činností vysokej školy a kritériá

používané pri vyjadrovaní sa k vnútornému systému zabezpečovania kvality vysokoškolského vzdelávania navrhuje Akreditačná komisia a po vyjadrení orgánov reprezentácie vysokých škôl ich schvaľuje ministerstvo.

Podľa § 82 ods. 2 zákona o vysokých školách akreditačná komisia sa vyjadruje:

- a) o spôsobilosti vysokej školy uskutočňovať študijný program oprávňujúci udeliť jeho absolventom akademický titul,
- b) o spôsobilosti nevysokoškolskej inštitúcie podieľať sa na uskutočňovaní doktorandského študijného programu,
- c) o spôsobilosti vysokej školy uskutočňovať habilitačné konanie a konanie na vymenúvanie profesorov...

Podľa § 84 ods. 4 zákona o vysokých školách výsledkom komplexnej akreditácie činností vysokej školy je:

- a) hodnotenie plnenia poslania a úloh vysokej školy na základe analýzy jej činnosti vypracované Akreditačnou komisiou; hodnotenie obsahuje i odporúčania Akreditačnej komisie na zlepšenie práce vysokej školy,
- b) vyjadrenie Akreditačnej komisie o spôsobilosti vysokej školy uskutočňovať študijné programy, pre ktoré vysoká škola požiadala o akreditáciu, a rozhodnutie ministra o priznaní, pozastavení, odňatí alebo nepriznaní zodpovedajúcich práv,
- c) vyjadrenie Akreditačnej komisie o spôsobilosti uskutočňovať habilitačné konanie a konanie na vymenúvanie profesorov v študijných odboroch, pre ktoré vysoká škola požiadala o akreditáciu, a rozhodnutie ministra o priznaní, pozastavení, odňatí alebo nepriznaní zodpovedajúcich práv,
- d) hodnotenie výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti vysokej školy,
- e) vyjadrenie Akreditačnej komisie o začlenení vysokej školy podľa § 2 ods. 13,
- f) vyjadrenie Akreditačnej komisie k vnútornému systému kvality a jeho uplatňovaniu, prípadne k ich nedostatkom a k lehote na ich odstránenie; vyjadrenie môže obsahovať aj odporúčania na ich odstránenie.

Podľa § 84 ods. 5 zákona o vysokých školách Akreditačná komisia vypracuje hodnotiacu správu podľa odseku 4 písm. a), vyjadrenia podľa odseku 4 písm. b) a c) a hodnotiacu správu podľa odseku 4 písm. d) do dvanástich mesiacov od začiatku komplexnej akreditácie činností. Minister rozhodne o priznaní, pozastavení, odňatí alebo nepriznaní práv podľa odseku 4 písm. b) a c) do 60 dní od doručenia vyjadrenia Akreditačnej komisie. Minister poskytne vysokej škole hodnotiacu správu Akreditačnej komisie a výsledky svojho rozhodnutia týkajúce sa priznania práv, čím sa komplexná akreditácia vysokej školy skončí.

Podľa § 85 ods. 1 zákona o vysokých školách ak verejná vysoká škola, ktorá nie je začlenená medzi univerzitné vysoké školy, spĺňa podľa vyjadrenia Akreditačnej komisie podľa § 84 ods. 4 písm. e) na základe komplexnej akreditácie činností vysokej školy podmienky podľa § 2 ods. 14, môže požiadať ministerstvo o začlenenie medzi univerzitné vysoké školy. Na základe tejto žiadosti ministerstvo predloží vláde návrh zákona, ktorým sa verejná vysoká škola začlení medzi univerzitné vysoké školy.

Podľa § 85 ods. 2 zákona o vysokých školách ak univerzitná verejná vysoká škola nespĺňa podľa vyjadrenia Akreditačnej komisie podľa § 84 ods. 4 písm. e) na základe komplexnej akreditácie činností vysokej školy podmienky podľa § 2 ods. 14, ministerstvo vyzve vysokú školu, aby neodkladne prijala opatrenia na odstránenie nedostatkov a do jedného roka od doručenia výzvy podala správu o ich výsledku. Zároveň požiada Akreditačnú komisiu, aby zabezpečila overenie výsledku opatrení kontrolou na vysokej škole. Ak vysoká škola nedostatky neodstránila, ministerstvo predloží vláde návrh zákona, ktorým prestane byť univerzitná vysoká škola začlenená medzi univerzitné vysoké školy.

Podľa § 85 ods. 3 zákona o vysokých školách ak verejná vysoká škola, ktorá nie je začlenená medzi odborné vysoké školy, spĺňa podľa vyjadrenia Akreditačnej komisie podľa § 84 ods. 4 písm. e) na základe komplexnej akreditácie činností vysokej školy podmienky

podľa § 2 ods. 15, ministerstvo predloží vláde návrh zákona, ktorým sa verejná vysoká škola začlení medzi odborné vysoké školy.

Podľa § 85 ods. 4 zákona o vysokých školách ak odborná verejná vysoká škola nespĺňa podľa vyjadrenia Akreditačnej komisie podľa § 84 ods. 4 písm. e) na základe komplexnej akreditácie činností vysokej školy podmienky podľa § 2 ods. 15, ministerstvo predloží vláde návrh zákona, ktorým prestane byť vysoká škola začlenená medzi odborné vysoké školy.

Podľa § 85 ods. 5 zákona o vysokých školách ustanovenia odsekov 1 až 4 sa vzťahujú primerane aj na štátne vysoké školy a súkromné vysoké školy.

20. Z citovaných ustanovení zákona o vysokých školách je zrejmé, že v súvislosti s akreditáciou vysokých školách platná právna úprava rozlišuje viaceré druhy kritérií, pričom len dve z nich musia byť zverejnené aspoň s ročným predstihom pred začatím komplexnej akreditácie. Pokiaľ ide o ostatné kritériá (spôsobilosť uskutočňovať študijný program, habilitačné konanie...), tieto nemusia byť známe a zverejnené aspoň rok vopred, a vzhľadom na skutočnosť, že akreditácie študijných programov, habilitačných konaní a konaní o vymenovanie za profesorov sa uskutočňujú aj v období medzi komplexnými akreditáciami (priebežne), zákon neviaže ich zverejnenie na konkrétny čas pred podaním žiadosti.

21. Všetky akreditačné kritériá (vrátane tých dvoch, ktorých zverejnenie upravujú napadnuté ustanovenia) sú navrhované Akreditačnou komisiou ako poradným orgánom vlády, následne sú prerokúvané orgánmi reprezentácie vysokých škôl a v konečnom dôsledku schvaľované ministerstvom. Kritériá používané pri vyjadrovaní sa o zaradení vysokej školy obsahujú súbor kritérií, ktoré Akreditačná komisia používa podľa § 84 ods. 4 písm. e) zákona o vysokých školách pri vyjadrovaní sa o začlenení vysokej školy podľa § 2 ods. 13 zákona medzi univerzitné vysoké školy. Ak výsledok vyjadrenia Akreditačnej komisie založený na vyhodnotení uvedených kritérií odôvodňuje zmenu zaradenia vysokej

školy, ministerstvo podľa § 85 zákona o vysokých školách predloží vláde zodpovedajúci návrh zákona. V tomto prípade je teda konečným možným (nie však nevyhnutným) dôsledkom zistenej zmeny zaradenia vysokej školy iniciovanie zákonodarného procesu, ktorého výsledkom môže, ale aj nemusí byť zákon.

22. Z pohľadu posudzovaného návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov je podstatný charakter hodnotiacich kritérií. V zhode s uvedeným tieto kritériá predstavujú podklad, podľa ktorého vysoké školy predkladajú svoje žiadosti o akreditáciu, podľa ktorých následne Akreditačná komisia predkladá vyjadrenia a hodnotiace správy. Minister následne podľa vyjadrení Akreditačnej komisie príslušnej vysokej škole priznáva, pozastavuje alebo odníma zodpovedajúce práva. Tieto rozhodnutia ministra majú pritom charakter individuálnych právnych aktov, ktorými sa rozhoduje o konkrétnych oprávneniach vysokej školy vo vzťahu ku konkrétnym študijným programom, formám a stupňom štúdia, habilitačným konaniam a konaniam o vymenovaní za profesorov v konkrétnych študijných odboroch.

23. Osobitne podstatnou skutočnosťou však je, že hodnotiace kritériá, ktorých termín zverejnenia upravujú napadnuté ustanovenia (rovnako, ako aj ostatné kritériá podľa § 82 ods. 7 zákona o vysokých školách), nemajú charakter právneho predpisu uvedeného v čl. 125 ústavy, ktorého súlad s právnym predpisom vyššej právnej sily by mohol ústavný súd v tomto type konania preskúmať. Ústavný súd teda ani v tomto a ani v iných typoch konania nemôže posudzovať súlad či prípadný nesúlad kritérií s právnymi predpismi vyššej právnej sily a v dôsledku uvedeného ani zaujímať svoje stanovisko k ich prípadnej retroaktivite.

24. Z uvedeného teda vyplýva, že pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd nezistil možnosť retroaktívneho pôsobenia napadnutých ustanovení zákona o vysokých školách, v dôsledku čoho nezistil ani potenciálnu možnosť ich rozporu s čl. 1 ods. 1 vetou prvou ústavy a čl. 2 ods. 1 listiny. Pre nedostatok ústavnej právomoci ústavnému súdu zase neprislúchalo posudzovať prípadnú retroaktivitu hodnotiacich kritérií.

Z uvedených dôvodov bol návrh na začatie konania už pri jeho predbežnom prerokovaní odmietnutý ako zjavne neopodstatnený.

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

V Košiciach 4. marca 2015