



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 5/05

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 24. marca 2005 v pléne predbežne prerokoval návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej poslancom doc. JUDr. J. C., CSc., na začatie konania o súlade vyhlášky Ministerstva školstva Slovenskej republiky č. 510/2004 Z. z. o ukončovaní štúdia na stredných školách a o ukončovaní prípravy v odborných učilištiach, učilištiach a praktických školách s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a takto

rozhodol:

Návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade vyhlášky Ministerstva školstva Slovenskej republiky č. 510/2004 Z. z. o ukončovaní štúdia na stredných školách a o ukončovaní prípravy v odborných učilištiach, učilištiach a praktických školách s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky **odmieta**.

Odôvodnenie:

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) bol 16. marca 2005 doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade vyhlášky Ministerstva školstva Slovenskej

republiky č. 510/2004 Z. z. o ukončovaní štúdia na stredných školách a o ukončovaní prípravy v odborných učilištiach, učilištiach a praktických školách (ďalej len „vyhláška“) s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Podstata tvrdenia navrhovateľa, že napadnutá vyhláška nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy, spočíva v týchto dôvodoch:

«Dňom 15. 9. 2004 nadobudla účinnosť vyhláška MŠ SR č. 510/2004 Z. z. o ukončovaní štúdia na stredných školách a o ukončovaní prípravy v odborných učilištiach, učilištiach a praktických školách.

Tento všeobecne záväzný právny predpis vydaný Ministerstvom školstva Slovenskej republiky je v rozpore s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, nakoľko porušuje princíp zákazu retroaktivity právneho predpisu a tým aj ochranu nadobudnutých práv študentov.

Študenti gymnázií, ktorí sa v r. 2001 rozhodli študovať na gymnáziu sa riadili pri svojom rozhodovaní a pri výbere školy vyhláškou Ministerstva školstva Slovenskej republiky č. 102/1991 Zb., ktorá upravovala spôsob a podmienky ukončovania štúdia na stredných školách. Maturitná skúška podľa tejto vyhlášky pozostávala len zo štyroch maturitných predmetov a prírodovedný predmet nebol povinný.

Nová vyhláška MŠ SR č. 510/2004 Z. z., ktorá je účinná od 15. 9. 2004 zavádza pre študentov gymnázií maturitnú skúšku, ktorá pozostáva z piatich maturitných predmetov a povinného prírodovedného predmetu. Táto nová vyhláška nemôže platiť pre študentov, ktorí sa riadili pri výbere strednej školy a počas doterajšieho štúdia vyhláškou č. 102/1991 Zb. Táto skutočnosť mala byť riešená v prechodných ustanoveniach vyhl. č. 510/2004 Z. z.

Tým, že sa tak doposiaľ nestalo došlo k porušeniu čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, v zmysle ktorého je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa rozhodnutí Ústavného súdu SR k definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a právnej istoty. V podmienkach demokratického štátu, kde vládnu zákony a nie subjektívne predstavy ľudí z požiadavky právnej istoty jednoznačne vyplýva záver, že právny predpis, resp. jeho ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti a nie do minulosti. Ústavný súd pri posudzovaní spätnej pôsobnosti právnych predpisov jednoznačne „vychádza zo zásady, že ten, kto konal resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis, nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný“. (PL. ÚS 36/95. Nález z 3. apríla 1996. Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, s. 50 - 51). Podľa právneho názoru Ústavného súdu vysloveného v tomto rozhodnutí je podstatnou otázkou ochrany nadobudnutých práv, ktoré by preto neskoršia právna úprava už nemala rušiť, príp. zhoršovať, ale (a „pro futuro“) len zlepšovať. Vo všeobecnom vyjadrení to znamená, že nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu.

Zákaz retroaktivity slúži na ochranu právnej istoty študentov ohľadne ich legálne nadobudnutých práv určených vyhláškou č. 102/1991 Zb., t. j. maturovať len zo štyroch maturitných predmetov bez povinného prírodovedného maturitného predmetu. Mnoho študentov by sa na gymnáziá ani nehlásilo, keby vedeli pred štyrmi rokmi, že budú maturovať povinne z prírodovedného maturitného predmetu.

Je nutné dodať, že spolu s rozhodnutím o reforme maturitnej skúšky v roku 2001 neboli vydané ostatné nevyhnutné sprievodné materiály a zmenené aj učebné plány, učebné osnovy, katalóg cieľových požiadaviek a nebola prispôbena ani metodika výučby. Toto všetko malo byť zabezpečené a implantované do praxe. Je porušením ľudských práv, ak nemajú všetci vytvorené rovnaké podmienky, t. j. rovnaké práva podľa čl. 12 Ústavy Slovenskej republiky. Týmto bol porušený aj princíp rovnosti. Jedinou prioritou musí byť dodržiavanie zákonnosti, ústavných práv študentov a demokracie. (...)

Z uvedených právnych dôvodov preto skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky po predbežnom prerokovaní

prijal tento návrh na ďalšie konanie a po vykonaní dokazovania vyniesol nález, ktorým vysloví nesúlad medzi vyhláškou Ministerstva školstva Slovenskej republiky č. 510/2004 Z. z. o ukončovaní štúdia na stredných školách a o ukončovaní prípravy v odborných učilištiach, učilištiach a praktických školách a čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky s tým, že Ministerstvo školstva Slovenskej republiky je povinné nahradiť znenie § 30 prechodné ustanovenia vyhlášky Ministerstva školstva Slovenskej republiky č. 510/2004 Z. z. o ukončovaní štúdia na stredných školách a o ukončovaní prípravy v odborných učilištiach, učilištiach a praktických školách nasledovným znením: „Žiaci, ktorí boli prijímaní na stredné školy podľa vyhlášky Ministerstva školstva, mládeže a športu Slovenskej republiky č. 102/1991 Zb., budú ukončovať štúdium na stredných školách podľa doterajších predpisov.“»

Navrhovateľ súčasne navrhol, aby ústavný súd podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pozastavil účinnosť napadnutej vyhlášky z dôvodu ohrozenia základných práv a istôt študentov a spôsobenia vážneho a nenapraviteľného následku.

Ústavný súd vychádzajúc zo všeobecne známej skutočnosti, že maturitná skúška v tomto roku sa koná od 11. apríla 2005, použil § 26 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“) a prerokoval návrh v tejto veci prednostne považujúc ho za naliehavý.

II.

Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a na základe obsahu návrhu na začatie konania, napadnutého právneho predpisu a súvisiacich právnych predpisov využívajúc aj svoju doterajšiu rozhodovaciu činnosť dospel k týmto záverom:

1. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných

orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi.

Napadnutá vyhláška má podľa tvrdení navrhovateľa porušovať princíp právneho štátu, ktorý zakazuje retroaktívnosť a chráni nadobudnuté práva študentov. Dôvodom je to, že na rozdiel od situácie, keď študenti dnešných maturitných ročníkov mali maturovať zo štyroch predmetov (alternatívne z matematiky alebo cudzieho jazyka), podľa napadnutej vyhlášky majú maturovať z piatich predmetov, ale alternatíva spočíva len vo výbere jedného z piatich prírodovedných predmetov. Retroaktivita spočíva v tom, že napadnutá vyhláška bola vydaná v čase, keď študenti už boli v maturitnom ročníku a napriek tomu sa vzťahuje aj na nich. Navrhovateľ uvádza: *„Zákaz retroaktivity slúži na ochranu právnej istoty študentov ohľadne ich legálne nadobudnutých práv určených vyhláškou č. 102/1991 Zb., t. j. maturovať len zo štyroch maturitných predmetov bez povinného prírodovedného maturitného predmetu. Mnoho študentov by sa na gymnáziá ani nehlásilo, keby vedeli pred štyrmi rokmi, že budú maturovať povinne z prírodovedného maturitného predmetu.“*

2. 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, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 38/99, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. US 16/95).

Navrhovateľ tvrdí, že dochádza k zhoršeniu postavenia študentov ukončujúcich štúdium na strednej škole maturitnou skúškou v roku 2005. V jeho návrhu chýba označenie toho, v čom z ústavného hľadiska spočíva toto zhoršenie. Tvrdenie, že zmena obsahu maturitnej skúšky kvôli zaradeniu povinného prírodovedného predmetu a rozšírenie počtu maturitných predmetov o jeden je zhoršením postavenia študentov, nemá oporu v žiadnom

relevantnom dôkaze alebo empirickom poznatku a nedá sa ani vyvodit' z rozboru ustanovení napadnutej vyhlášky a pôvodnej vyhlášky Ministerstva školstva, mládeže a športu Slovenskej republiky č. 102/1991 Zb. o ukončovaní štúdia na stredných školách a o ukončovaní prípravy v odborných učilištiach a učilištiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška č. 102/1991 Zb.“). Obsah maturitnej skúšky aj podľa napadnutej vyhlášky pozostáva len z predmetov, ktoré boli vyučované, boli obsahom učebných pomôcok a boli aj súčasťou učebných osnov.

Napadnutá vyhláška sa síce vzťahuje aj na tých študentov, ktorí boli prijatí na stredné školy (a na ich roveň postavené školy) za účinnosti vyhlášky č. 102/1991 Zb. Treba však zdôrazniť, že toto spätné pôsobenie novej vyhlášky môže byť označené nanajvýš za tzv. nepravú retroaktivitu, ktorá nezhoršuje právne postavenie študentov, lebo v skutočnosti ukončujú štúdium maturitou len z toho, čo bolo predmetom ich výučby, učebných pomôcok a učebných osnov.

3. V návrhu chýba označenie práv študentov, ktoré majú byť chránené princípom ochrany nadobudnutých práv a sú obsahom napadnutej vyhlášky. Takéto práva nie sú obsahom napadnutej vyhlášky a podľa názoru ústavného súdu ich z tohto dôvodu navrhovateľ ani neoznačil. Nedajú sa vyvodit' nielen z čl. 42 ústavy (to navrhovateľ netvrdil), ktorý garantuje základné právo na vzdelanie, ale ani zo zákona č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (školský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „školský zákon“) v kombinácii s napadnutou vyhláškou.

Podľa § 25 ods. 7 školského zákona „Ministerstvo školstva ustanovuje všeobecne záväzným právnym predpisom bližšie podmienky ukončovania štúdia na stredných školách; pri stredných zdravotníckych školách po dohode s Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky.“ Obsah tohto ustanovenia znamená, že Ministerstvo školstva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo školstva“) nemôže vyhláškou ustanoviť nové podmienky, ale môže len podrobnejšie upraviť zákonom upravené a existujúce podmienky ukončovania štúdia.

Toto splnomocňovacie ustanovenie bolo študentom v čase ich prijímania na štúdium známe a bola im známa aj kompetencia ministerstva školstva upravovať bližšie podmienky ukončovania štúdia na stredných školách. Preto neobstojí tvrdenie v návrhu, že: „*Mnoho študentov by sa na gymnáziá ani nehlásilo, keby vedeli pred štyrmi rokmi, že budú maturovať povinne z prírodovedného maturitného predmetu.*“ Garanciu nezmeniteľnosti bližších podmienok pri ukončení štúdia študentom školský zákon vopred nedával a ani neobsahoval, naopak umožňoval priebežne ustanovovať tieto bližšie podmienky vrátane ich modifikácií a zmien.

Z uvedeného splnomocňovacieho ustanovenia školského zákona vo vzťahu k predmetu návrhu na začatie konania vyplýva, že ministerstvo školstva napadnutou vyhláškou ustanovilo len bližšie podmienky ukončovania štúdia na stredných školách. Z toho súčasne vyplýva, že bližšie podmienky neobsahujú vo vzťahu k predmetu návrhu na začatie konania práva alebo povinnosti (tie možno ukladať len zákonom podľa čl. 13 ods. 1 ústavy). Navrhovateľ to ani netvrdí. Bližšie podmienky znamenajú len spôsob vykonania povinnosti študentov ukončiť štúdium maturitnou skúškou. Tento spôsob sám osebe (bližšie podmienky) nie je spôsobilý dostať sa do rozporu s čl. 1 ods. 1 ústavy, konkrétne so zákazom retroaktivity a garanciou ochrany nadobudnutých práv.

4. Podľa vyhlášky č. 102/1991 Zb. sa štúdium na stredných školách ukončovalo maturitnou skúškou (§ 4 až 11). Z uvedeného vyplýva, že študenti, ktorí sa prihlásili na štúdium v roku 2001 (argument používaný v návrhu), vedeli, že ich štúdium sa musí ukončiť maturitnou skúškou. Ustanovenia tejto vyhlášky negarantovali nadobudnuté práva študentov, ale povinnosť ukončiť štúdium maturitnou skúškou, ktorej obsah sa z hľadiska spôsobu jej vykonania vymedzil v § 5 tejto vyhlášky. Je potrebné poukázať na to, že podľa názoru ústavného súdu obsah maturitnej skúšky môže byť garantovaný len v rozsahu toho, že maturita musí pozostávať len z predmetov, ktoré boli vyučované, boli obsahom učebných pomôcok a boli aj súčasťou učebných osnov. V opačnom prípade by napríklad študenti prijatí pred účinnosťou vyhlášky č. 102/1991 Zb. mali podľa argumentov uvedených v návrhu garantované nadobudnuté právo ukončovať ich štúdium maturitnou skúškou

v súlade s obsahom učebných plánov prijatých pred rokom 1990, čo by viedlo k absurdným situáciám.

5. Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže odmietnuť návrh aj vtedy, ak je zjavne neopodstatnený. Zjavná neopodstatnenosť návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov môže vyplývať aj z toho, že obsah napadnutého právneho predpisu vôbec nezasahuje do obsahu pojmu právny štát (čl. 1 ods. 1 ústavy) v rozsahu namietanom v návrhu na začatie konania.

Napadnutá vyhláška má síce spätné pôsobenie spočívajúce v tom, že upravila obsah maturitných skúšok aj pre študentov, ktorí začínali študovať na strednej škole v čase, keď obsah, resp. spôsob vykonania maturitnej skúšky bol upravený inak, ale to nezasahuje do žiadnych garantovaných nadobudnutých práv študentov spôsobom, ktorý by navyše naznačoval možnosť zhoršenia ich právnej pozície. Ako to vyplýva zo splnomocňovacieho ustanovenia § 25 ods. 7 (aj ďalších dvoch ustanovení) školského zákona, neexistuje také právo, ktoré by bolo možné vymedziť ako právo na maturitnú skúšku s istým presne vopred vymedzeným a súčasne nezmeniteľným obsahom známym pri prijímaní študenta na štúdium na strednú školu. Preto ústavný súd odmietol návrh na začatie konania ako zjavne neopodstatnený už po jeho predbežnom prerokovaní.

6. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy „Ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.“

Podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, môže uznesením pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská

republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Pretože návrh na začatie konania bol odmietnutý už po jeho predbežnom prerokovaní, bolo bez právneho významu rozhodovať o návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej vyhlášky.