



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/08-18

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 6. februára 2008 predbežne prerokoval návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. J. V., B., na začatie konania o súlade § 55 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4 a s čl. 35 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a o súlade § 89 ods. 5 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a s čl. 42 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, a takto

r o z h o d o l :

Návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 5. novembra 2007 doručený návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“), zastúpeného advokátom JUDr. J. V., B., na začatie konania o súlade § 55 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých

zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 131/2002 Z. z.“) s čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4 a s čl. 35 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a o súlade § 89 ods. 5 zákona č. 131/2002 Z. z. s čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a s čl. 42 ods. 1 a 2 ústavy.

Navrhovateľ svoj návrh okrem iného odôvodňuje nasledovne:

«Podľa § 55 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov: „Na štúdium v jednom akademickom roku môže vysoká škola prijať na externú formu štúdia najviac taký počet uchádzačov o štúdium, aký prijme v príslušnom akademickom roku na dennú formu štúdia; v počte uchádzačov o štúdium prijatých na externú formu štúdia sa nezohľadňujú uchádzači o štúdium, ktorí v čase podania prihlášky na štúdium vykonávajú prácu vo verejnom záujme podľa osobitného predpisu alebo sú v štátnozamestnaneckom pomere alebo v služobnom pomere podľa osobitných predpisov. Toto obmedzenie sa nevzťahuje na odborné vysoké školy.“

Podľa § 89 ods. 5 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov: „Ministerstvo určí podľa počtu študentov, kvality, ekonomickej náročnosti uskutočňovaných študijných programov a uplatniteľnosti absolventov v praxi limity súm finančných prostriedkov pre jednotlivé verejné vysoké školy, počnúc prvým rokom štúdia na zabezpečenie štúdia v študijných programoch v externej forme, ktoré určí vláda nariadením. Verejná vysoká škola v rámci určeného limitu a v jeho plnej výške určí v termíne do 31. októbra príslušného kalendárneho roka, ktoré študijné programy bude zabezpečovať bezplatne (ďalej len „bezplatný študijný program v externej forme“) a predpokladaný počet študentov, ktorí sa zapíšu na štúdium od príslušného akademického roka, tak, že zohľadní ekonomickú náročnosť uskutočňovaných študijných programov podľa odseku 4. V ďalších rokoch štúdia budú študenti zapísaní na bezplatných študijných programoch v externej forme zohľadnení v počte študentov podľa odseku 4. Pokiaľ vysoká škola prijíma na štúdium nad možnosti štátu alebo právnických osôb, s ktorými vysoká škola uzatvorila zmluvu, prijímanie ďalších študentov môže spoplatniť s oznámením pred začatím akademického roka. Právnické osoby môžu uzatvárať zmluvy s vysokými školami na študijné programy v externej forme štúdia na predpokladaný počet študentov a študijné

programy. Fyzické osoby a právnické osoby môžu uzatvárať so študentmi zmluvy o úhrade nákladov spojených so štúdiom súčasne so zmluvami o budúcom pracovnom pomere.“

III a. Obsah základného práva na slobodu podnikania v kontexte s rovnosťou (...)

III b. Obsah základného práva na pokojné užívanie majetku (...)

III c. Obsah základného práva na vzdelanie v kontexte s rovnosťou

Právom na vzdelanie sa umožňuje vzdelávať sa na všetkých stupňoch škôl od základných až po vysoké. Právo na vzdelanie na vysokých školách sa zaručuje v zmysle čl. 42 Ústavy SR vo vzťahu k občanom podľa ich schopností a možností spoločnosti.

Základným cieľom čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy SR je ochrana fyzických a právnických osôb proti diskriminácii zo strany verejnej moci. Diskriminácia je vo všeobecnosti vymedzená ako každý spôsob zaobchádzania s osobou, ktoré je pre túto osobu menej priaznivé než pre iné osoby so zreteľom na rasu, etnickú príslušnosť, sexuálnu orientáciu a iné ústavne stanovené charakteristiky. Rozdielne zaobchádzanie môže ospravedlniť aj nevyhnutnosť prijať pozitívne opatrenia, ktoré by zabezpečili relatívne úplnú rovnosť v praxi s osobitným zreteľom na to, aby ľudia neboli znevýhodňovaní so zreteľom na nejakú charakteristiku, ktorá sa vzťahuje len na tieto osoby (...).

Vo všeobecnosti sa princíp rovnosti chápe ako právo na to, aby sa v rovnakých prípadoch zaobchádzalo s osobami rovnako (formálny prístup) a v rozdielnych veciach sa toto zaobchádzanie odlišovalo (materiálny prístup). Východisko pre materiálny prístup k rovnosti spočíva v tom, že v nerovnakých prípadoch je potrebné s osobami zaobchádzať tak, aby to vyjadrovalo ich odlišné postavenie. V týchto prípadoch je potrebné vážiť tri navzájom prekrývajúce sa prístupy.

Po prvé, je potrebné vziať do úvahy výsledky, ktoré sa dosiahnu rovnakým alebo nerovnakým zaobchádzaním, najmä z hľadiska výsledku, ktorý je nerovný z hľadiska rozdeľovania, prístupu k pracovným príležitostiam, spravodlivému prístupu k vzdelávaniu, tovarom alebo službám.

Po druhé, rovnosť v príležitostiach znamená, že skutočná rovnosť sa nemôže dosiahnuť, ak osoby chcú využiť príležitosť, avšak začínajú z rozdielnych podmienok a východísk. Preto rovnosť v príležitostiach sa musí prejaviť v tom, že sa vyrovnajú podmienky, za ktorých sa osoby chcú presadiť v existujúcich príležitostiach. Vyrovnávanie

takýchto podmienok vyžaduje škálu špeciálnych pozitívnych opatrení na kompenzovanie znevýhodnení alebo odstránení vytvorených bariér.

Po tretie, rovnosť vo výsledkoch a rovnosť v príležitostiach uznávajú rozmanitosť a rôznorodosť, ktoré vysvetľujú ako existujúce rozdielnosti v spoločenskej realite vedú napriek rovnakému zaobchádzaniu k nerovnakým výsledkom a zároveň objasňujú aj to, prečo osoby majú nerovnaké príležitosti najmä na pracovnom trhu.

Vychádzajúc z materiálneho chápania rovnosti nie je dôležité, aké rozdiely medzi ľuďmi existujú, pretože ľudia majú rovnakú hodnotu, a preto si zaslúžia rovnakú starostlivosť a rešpekt. (...)

IV a. Námietky v súvislosti s porušením slobody podnikania (...)

Z porovnania postavenia vysokých škôl vyplýva výrazný rozdiel v ich postavení na trhu vysokých škôl. Pokiaľ verejné vysoké školy a štátne vysoké školy sa zriaďujú zákonom a sú financované predovšetkým z prostriedkov štátu, tak povolenie na výkon činnosti u súkromných vysokých škôl vydáva vláda SR a tieto si sami zabezpečujú financovanie na svoju činnosť, a to predovšetkým z príspevkov od študentov. Z hľadiska charakteru súkromnej vysokej školy a spôsobu jej financovania sa môže táto na trhu vysokých škôl presadiť len vtedy, ak sa bude správať hospodárne a bude vyvíjať snahu dosiahnuť zisk za účelom svojho rozvoja. Aj keď v zákone č. 131/2002 Z. z. nie je definované, že súkromná vysoká škola pri svojom pôsobení vykonáva podnikateľskú činnosť a má postavenie podnikateľa podľa zákona č. 513/1991 Zb. Obchodného zákonníka (ďalej aj „ObchZ“), jej činnosť sa najviac podobá postaveniu podnikateľa so znakmi podnikania v zmysle § 2 ods. 1 ObchZ. Ak má totiž súkromná vysoká škola obstať v konkurenčnom prostredí s ostatnými vysokými školami musí vykonávať činnosť tak, aby vytvárala určitý zisk na financovanie budúcich hodnôt na rozvoj vysokej školy. Naopak verejné vysoké školy a štátne vysoké školy sú viazané v oblasti financovania predovšetkým na štátne zdroje, a preto ich postavenie s porovnaním so súkromnými vysokými školami je značne odlišné. Naopak zdrojom súkromných vysokých škôl sú predovšetkým príspevky od študentov. Z uvedeného vyplýva, že výkon činnosti súkromných vysokých škôl spadá tiež pod ochranu základného práva na slobodu podnikania, ktoré v zmysle čl. 35 ods. 1 Ústavy SR chráni aj uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti než je samotné podnikanie. (...)

Limitácii počtu uchádzačov o štúdium v externej forme výrazne zasahuje do autonómie súkromnej vysokej školy, pretože sa výrazne obmedzuje zdroj financovania (príspevky od študentov), čo má zreteľný vplyv na chod súkromnej vysokej školy. Takéto obmedzenie však nie je postavené na žiadnom objektívnom kritériu, čo by odôvodňovalo legitímny zásah do základného práva na slobodu podnikania.

Vzhľadom na to, že zdroje financovania si súkromné vysoké školy zabezpečujú vlastnými prostriedkami sami v rámci výkonu svojej činnosti, a to najmä príspevkami študentov, citovaná časť ustanovenia § 55 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. nad ústavne akceptovateľný rámec zasiahla do základného práva na slobodu podnikania.

IV b. Námietky v súvislosti so zásahom do práva na pokojné užívanie majetku

Ako bolo vyššie uvedené súkromná vysoká škola je právnická osoba. Každá právnická osoba v rámci výkonu vlastníckeho práva má právo majetok držať, užívať, požívať a nakladať tak, aby nelegitímnym spôsobom nezasahovala do práv iných. V rámci výkonu vlastníckeho práva môže každý aj slobodne nadobúdať majetok. Sloboda nadobudnutia majetku spočíva v práve každého rozhodnúť sa, či majetok na základe zákonom stanovených možností nadobudne alebo nie. Novela – zákon č. 363/2007 Z. z., ktorou sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z., obmedzila súkromné vysoké školy v počte prijímaných študentov na externé štúdium, čím ich zároveň obmedzila aj v možnosti príjmu, ktorý môžu nadobudnúť. V tejto súvislosti je potrebné subsumovať aj príspevky od študentov ako majetok súkromnej vysokej školy, ktorý spadá pod ústavnoprávnu ochranu. Každý študent súkromnej vysokej školy totiž platí aj poplatok za štúdium, a teda pri limitovaní počtu externých študentov, sa zasahuje do rozsahu majetku, ktorý môže súkromná vysoká škola nadobudnúť.

Z uvedeného vyplýva, že limitácia počtu uchádzačov o štúdium v externej forme výrazne zasahuje aj do práva vlastníť majetok u súkromnej vysokej školy, pretože sa výrazne obmedzuje právo nadobúdať majetok, a to príspevky od študentov ako hlavný zdroj financovania, čo má zreteľný vplyv na chod súkromnej vysokej školy. Takéto obmedzenie však nie je postavené na žiadnom rozumnom objektívnom kritériu, čo by odôvodňovalo legitímny zásah do základného práva vlastníť majetok.

IV c. Námietky v súvislosti s prístupom na vzdelanie (...)

V zmysle novely – zákona č. 363/2007 Z. z., ktorou sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. sa umožňuje spoplatnenie štúdia v externej forme na verejných vysokých školách, a to v závislosti od limit súm finančných prostriedkov určených Ministerstvom školstva SR podľa počtu študentov, kvality, ekonomickej náročnosti študijných programov.

Na základe uvedených limit verejná vysoká škola určí bezplatné študijné programy a spoplatnené študijné programy. V externej forme štúdia sa teda paralelne vytvárajú dve skupiny študentov, a to „platiaci“ a „neplatiaci“. Navrhovateľ zastáva názor, že vytvorenie dvoch kategórií študentov v externej forme („platiaci“ a „neplatiaci“) vytvára nerovnosť medzi študentmi z hľadiska prístupu práva na vzdelanie.

Z hľadiska vyššie uvedených ústavných princípov rovnosť podľa formálneho princípu sa chápe tak, že v rovnakých prípadoch sa má so všetkými osobami zaobchádzať rovnako a rozdielnych veciach sa zaobchádzanie rozlišuje. V danej veci ide o druhovo rovnakých študentov tej istej vysokej školy, tej istej formy štúdia (externá forma), pričom jediným kritériom na spoplatnenie je limit súm financií určených Ministerstvom školstva SR a rozhodnutie verejnej vysokej školy, ktoré študijné programy spoplatní. Pri zavedení takéhoto kritéria vytvárajúceho nerovnosť je potrebné skúmať, či má takto vytvorená nerovnosť svoj legitímny cieľ, t. j. najmä aký výsledok prinesie uvedené opatrenie, a či je potrebné rovnosť v príležitostiach obmedzením vyrovnávať z hľadiska legitímneho cieľa. Je síce vecou štátu, aby v záujme zabezpečenia svojich funkcií rozhodol, že určitej skupine poskytne menej výhod ako druhej, avšak ani tu nesmie postupovať svojvoľne (obdobne Nález ÚS ČSFR, sp. zn.: PL. ÚS 22/92). (...)

Výsledkom takejto legislatívnej úpravy sú totiž dva typy študijných programov v externej forme, a to len výsostne z hľadiska, či sú alebo nie sú spoplatnené. Dve kategórie študentov sa teda vytvoria len na základe úradníckeho rozhodnutia na Ministerstve školstva SR, či pre určité študijné programy budú poskytnuté finančné prostriedky, alebo nebudú. V takejto zákonnej úprave nie je žiadny legitímny cieľ, ktorý by opodstatňoval na tej istej vysokej škole pri tej istej forme štúdia (externá) zaviesť dve kategórie študentov. Uvedený záver umocňuje aj skutočnosť, že takéto „dvojkategorizovanie“ študentov sa zavádza len pri externej forme štúdia, pričom denná forma štúdia ostáva nedotknutá. (...)

Takéto vytvorenie nerovnosti v externej forme štúdia nemá ani opodstatnenie z hľadiska vyrovnávania príležitostí pre určitú skupinu znevýhodnených ľudí, ktorej po

zavedení „nerovnosti“ by sa mali vyrovnat' príležitosti z hľadiska k prístupu na právo na vzdelanie. V situácii pred prijatím novely (...) totiž neexistovala žiadna druhovo určená skupina ľudí, ktorá bola v možnosti uchádzať sa o právo na vzdelanie vo vzťahu k inej druhovo určenej skupine ľudí znevýhodnená, resp. diskriminovaná. To znamená, že nie je dôvod, aby pri zavedení takéhoto opatrenia sa pri vytvorení „dvojkategorizácie“ študentov vyrovnávali podmienky, za ktorých sa druhovo určené znevýhodnené osoby chcú presadiť v existujúcich príležitostiach.».

Na základe toho navrhovateľ navrhuje, aby ústavný súd vydal tento nález:

„Ustanovenie § 55 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2 Ústavy SR a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Ustanovenie § 89 ods. 5 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a s čl. 42 ods. 1 a 2 Ústavy SR.

Podľa čl. 125 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stráca ustanovenie §§ 55 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov a ustanovenie § 89 ods. 5 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov účinnosť. Ak Národná rada Slovenskej republiky neuvedie toto ustanovenie zákona do súladu s Ústavou Slovenskej republiky, stráca po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.“.

Navrhovateľ ďalej žiada o prednostné prerokovanie návrhu podľa § 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“), pričom tvrdí, že «v predmetnej veci ide o výrazný zásah do slobody uskutočňovania činnosti súkromných vysokých škôl, ako aj výrazný zásah do práva na vzdelanie, kde sa vytvára neopodstatnená „dvojkategorizácia“ študentov v externej forme štúdia», pričom „táto skutočnosť vážne naruša samotný chod vysokých škôl“.

II.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže 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.

Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že návrh obsahuje všetky náležitosti uvedené v § 20 a § 37 zákona o ústavnom súde. Na základe uvedeného ústavný súd v zmysle § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, že návrh navrhovateľa prijal na ďalšie konanie.

Podľa § 26 zákona o ústavnom súde ústavný súd sa pri prerokúvaní návrhov nemusí riadiť poradím, v akom mu došli, ak vec, ktorej sa niektorý návrh týka, považuje za naliehavú.

Ústavný súd posúdil žiadosť navrhovateľa o prednostné prerokovanie návrhu v zmysle § 26 zákona o ústavnom súde a rozhodol tak, že vec, ktorej sa návrh týka, nepovažuje za naliehavú.

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

V Košiciach 6. februára 2008