



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 5/93

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne vo veci navrhovateľa, skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej JUDr. Štefanom Daňom, Štefánikova 2, Košice a odporcu vlády Slovenskej republiky, zastúpenej JUDr. Milanom Hanzelom, ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky, Bratislava o vyslovenie nesúlady § 3 a § 10 nariadenia vlády Slovenskej republiky zo 17. augusta 1993 č. 196/1993 Z. z. o poskytovaní učebníc žiakom s čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí dňa 18. mája 1994 takto

r o z h o d o l :

Ústavný súd Slovenskej republiky návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vyslovenie nesúlady § 3 a § 10 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 196/1993 Z. z. s čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky n e v y h o v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

Dňa 10. septembra 1993 sa na Ústavný súd Slovenskej republiky obrátila skupina 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky s návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky. V návrhu namieta rozpor § 3 a § 10 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 196/1993 Z. z. o poskytovaní učebníc žiakom s čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, garantujúcim občanom bezplatné vzdelanie na základných a stredných školách.

Po písomnom potvrdení podpisov poslancov plénum ústavného súdu dňa 5. 10. 1993 rozhodlo o prijatí návrhu na ďalšie konanie. Dňa 14. 10. 1993 vyzval sudca spravodajca odporcu, aby sa v určitej lehote vyjadril k predloženému návrhu, ako i k tomu, či trvá na ústnom pojednávaní v danej veci. Dňa 10. 12. 1993 dostal Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadrenie odporcu k návrhu skupiny poslancov, ďalej oznámenie o tom, že netrvá na ústnom pojednávaní a že právnym zastupovaním pre konanie pred ústavným súdom je poverená ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky.

Dňa 14. 10. 1993 sa sudca spravodajca obrátil na zástupcu skupiny poslancov JUDr. Štefana Daňu a vyzval ho, aby sa v mene navrhovateľa vyjadril k tomu, či trvá na ústnom pojednávaní. Dňa 28. 10. 1993 zástupca skupiny poslancov oznámil, že táto trvá na ústnom pojednávaní. Keďže podľa § 30 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. môže ústavný súd od ústneho pojednávania upustiť iba so súhlasom oboch účastníkov konania a keďže tento súhlas nebol dosiahnutý, tvorí nedielnú súčasť konania o súlade právnych predpisov v tejto veci i ústne pojednávanie. Podľa § 30 ods. 4 citovaného zákona je ústne pojednávanie vo veciach podľa čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky verejné.

Dňa 17. januára vyzval sudca spravodajca právnu zástupkyňu odporcu, aby písomne doložila právnu prax pri poskytovaní učebníc v štátoch označených v jeho odpovedi na podanie navrhovateľa. V ten istý deň sa sudca spravodajca obrátil i na ministra školstva a vedy Slovenskej republiky so žiadosťou o poskytnutie informácií o poskytovaní učebníc žiakom vo vybraných európskych štátoch. Sudca spravodajca sa pri získaní potrebných podkladov v mesiacoch novembri, decembri 1993 a januári 1994 postupne obrátil na Československé ústredie OSN v Prahe, Československú komisiu pre UNESCO v Prahe, Ústav informácií a prognóz školstva, mládeže a telovýchovy v Bratislave, stálu misiu Slovenskej republiky pri Rade Európy v Štrasburgu, stálu misiu Slovenskej republiky pri OSN v New Yorku, stálu misiu Slovenskej republiky v Belgicku a na ministra zahraničných vecí Slovenskej republiky.

Navrhovateľ pri odôvodnení svojho návrhu argumentuje tým, že vláda Slovenskej republiky pri prijímaní nariadenia č. 196/1993 Z. z. vychádzala zo zužujúceho výkladu čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, keď pod bezplatným vzdelaním na základných a

stredných školách síce chápe komplex činností spojených so zabezpečovaním poskytovania vzdelania (priestory, učitelia, výučba), ale nie samotné učebnice a školské potreby. Podľa mienky navrhovateľa zmyslu čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky o práve na bezplatné vzdelanie, ako aj zámeru zákonodarcu pri prijímaní ústavy, zodpovedá výklad, podľa ktorého ústavné právo na bezplatné vzdelanie zahŕňa všetko, čo je potrebné k vzdelaniu a čo by žiak alebo študent nepotreboval, keby neštudoval. Bezplatné učebnice a ostatné učebné pomôcky preto navrhovateľ považuje za nevyhnutné k bezplatnému vzdelaniu. Zastáva názor, že čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zakladá aj právo na bezplatné poskytovanie učebníc a ostatných učebných pomôcok i pre žiakov druhého stupňa základnej školy a stredných škôl. Na základe uvedeného navrhovateľ požaduje vydanie nálezu, v ktorom by Ústavný súd Slovenskej republiky vyhlásil, že § 3 a § 10 nariadenia vlády č. 196/1993 Z. z. nie sú v súlade s čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a po uverejnení nálezu v Zbierke zákonov by tieto ustanovenia stratili účinnosť a prípadne i platnosť podľa čl. 132 Ústavy Slovenskej republiky.

Odporca uvádza, že návrh skupiny poslancov obsahuje značne extenzívny výklad významu slova vzdelanie. Pokiaľ ide o „zámer zákonodarcu pri prijímaní celej ústavy“, ktorý výraz použil navrhovateľ, tvrdí, že tento zámer nebol doteraz publikovaný a navrhovateľ ho nepredložil. Odporca ďalej uvádza, že výklad pojmu „vzdelanie“ podávaný navrhovateľom by potom umožňoval zahrnúť do neho aj náklady na ošatenie, cestovanie a pod. V ďalšom odporca uviedol nasledovné argumenty:

1. Riešenie otázky súladu nariadenia vlády č. 196/1993 Z. z. je v zásade podmienené aj výkladom čl. 33 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb.).

2. Nariadenie vlády o poskytovaní učebníc žiakom bolo prijaté na základe splnomocnenia daného vláde ustanovením § 4 ods. 2 zákona č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl v znení neskorších predpisov a je v súlade i s čl. 120 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Takáto právna úprava je preto plne v medziach tohoto školského zákona.

3. Odporca ďalej tvrdil, že ustanovenie § 4 ods. 2 citovaného zákona (s použitím argumentu a contrario) možno použiť ako dôkaz o tom, že „bezplatné vzdelanie“ v našej právnej úprave nezahŕňa aj bezplatné poskytovanie učebníc a učebných textov a základných

školských potrieb. V dobe prijatia školského zákona vtedajšia ústava obsahovala ustanovenie obdobné čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

4. Odporca analyzoval otázku bezplatnosti poskytovaného základného školského vzdelania aj v zmysle predtým platnej úpravy, a to podľa:

a) § 5 zákona č. 95/1948 Zb. o základnej úprave jednotného školstva (školský zákon), ktorý neupravuje vôbec otázku bezplatného poskytovania učebníc a školských pomôcok. Tieto si žiaci zakupovali.

b) Ústava ČSR č. 150/1948 Zb. v § 13 ods. 2 a 3 upravila bezplatnosť základného školského vzdelania. Aplikácia zákona č. 95/1948 Zb. zostala bez zmeny (žiaci si učebnice a školské pomôcky zakupovali).

c) Obdobná právna úprava bola prijatá aj ustanovením § 3 zákona č. 31/1953 Zb. o školskej sústave a vzdelávaní učiteľov (školský zákon). Ani za jeho účinnosti neboli učebnice poskytované žiakom bezplatne, čoho dôkazom sú „Smernice ministerstva školstva a kultúry zo dňa 6. 3. 1957 č. j. 4499/57-B/1“ (Vestník 1957, 90).

d) Ústava ČSSR (č. 100/1960 Zb.) v čl. 24 zakotvuje základné a bezplatné vzdelanie do veku 15 rokov. Problematiku v oblasti školstva potom podrobne rozpracúva zákon č. 186/1960 Zb. o sústave výchovy a vzdelávania, ktorý v § 1 ods. 2 konštatuje, že ekonomická situácia už: „... umožňuje bezodplatne poskytovať výchovu a vzdelanie aj školské učebnice...“. V ustanovení § 33 ods. 1 a 2 splnomocňuje vládu, aby určila rozsah bezodplatného poskytovania školských učebníc a školských potrieb poskytovaných žiakom základných, stredných škôl a škôl poskytujúcich vyššie vzdelanie. Tieto podrobnosti boli upravené vládny uznesením z 22. 4. 1960 č. 344 o bezplatnom poskytovaní učebníc a školských potrieb žiakom. Doteraz platili Smernice Ministerstva školstva SSR o bezplatnom poskytovaní učebníc a školských potrieb žiakom škôl, ktoré dávajú základné, stredné a vyššie vzdelanie č. 5045/1972 A/IV-2 z 2. 7. 1972 (Zvesti MŠ a MK SSR 1972, zošit 8, str.98) v znení Smerníc MŠ SSR č.7361/1979-24 z 22. 8. 1979 (Zvesti MŠ a MK SSR 1979, zošit 10, 1982).

5. Na základe uvedeného odporca uvádza, že „samotná ústava teda výslovne rozlišuje vzdelanie a sústavu škôl“. Školský zákon obsahuje podrobnejšie členenie. Jednoznačne rozlišuje medzi výchovou a vzdelaním poskytovaných v školách, poskytovaním školských učebníc a poskytovaním školských potrieb. Takéto poňatie

rešpektovali aj nasledujúce právne úpravy. Uvedené pojmy nie je možné zmiešavať, resp. jeden z nich nadradit' nad ostatné.

6. Ústava č. 100/1960 Zb. bola novelizovaná ústavným zákonom č. 62/1978 Zb., ktorý mení čl. 24 ods. 2 Ústavy ČSSR tak, že: „Právo na bezplatné vzdelanie sa zabezpečuje bezplatne sústavou základných, stredných a vysokých škôl.“ Podľa dôvodovej správy: „Ústava ďalej ustanovuje bezplatnosť vzdelania, a to na všetkých stupňoch (základnom, strednom a vysokom).“

7. Platná právna úprava ustanovenia § 4 ods. 2 školského zákona č. 29/1984 Zb. bola prijatá na základe citovaného článku ústavy v roku 1984. V dôvodovej správe k tomuto zákonu sa uvádza, že bezplatnou výchovou a vzdelaním sa rozumie aj ich materiálne zabezpečenie, ako sú napríklad učebné pomôcky. Učebnice, učebné texty a základné školské potreby sa majú bezplatne poskytovať v rozsahu, ako to ustanoví vláda.

8. Porovnaním uvedených právnych úprav s úpravou v Ústave Slovenskej republiky prichádza odporca k názoru, že ide o prakticky zhodné vyjadrenie, s ktorým nie je dôvodné spájať taký výklad, ako predkladá navrhovateľ. Ďalej uvádza, že ak by zákonodarca mal v úmysle takto zásadne rozšíriť rozsah bezplatného vzdelania aj na bezplatné poskytovanie učebníc a učebných textov a základných školských potrieb, ustanovenie čl. 42 ods. 2 ústavy by muselo pregnantne tento zámer aj vyjadriť.

9. Poznatky z iných štátov uvádza odporca preto, aby dokumentoval, že právom občana na bezplatné vzdelanie sa ani v iných štátoch nerozumie aj povinnosť štátu poskytovať mu bezplatne učebnice a učebné pomôcky. Ako príklady uviedol Poľskú republiku, Maďarskú republiku, Francúzsko, Belgicko a Taliansko.

Na základe uvedenej argumentácie odporca navrhol, aby ústavný súd návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhovel.

Právo na bezplatné vzdelanie v základných a stredných školách (čl. 42 ods. 2 ústavy) je tematicky zaradené do druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky (Základné práva a slobody) a do jej piateho oddielu - Hospodárske, sociálne a kultúrne práva (čl. 35 až 43 Ústavy Slovenskej republiky). Hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sa týka ešte čl. 51 ústavy, ktorý vymedzuje miesto a úlohu zákonov pri „vykonávaní ustanovení“ hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv na území Slovenskej republiky. Zákonodarca

v ústave neposkytuje záväznú definíciu, čo sa právom na bezplatné vzdelanie na základných a stredných školách rozumie. Základná otázka, ktorú Ústavný súd Slovenskej republiky má zodpovedať je, či zákonodarca dovoľuje, aby „právo na bezplatné vzdelanie“ bolo uskutočnené i prostredníctvom zákonov alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov Slovenskej republiky. Odpovedi na túto otázku však predchádza analýza miesta a postavenia zákonov, a to vzhľadom na praktickú aplikáciu, prípadne i obmedzenie ústavou upravených základných práv a slobôd. Zákonodarca v čl. 13 ústavy dovoľuje, aby ústavou zaručené základné práva a slobody boli obmedzené zákonom nasledovne:

„(1) Povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

(2) Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

(3) Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

(4) Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na stanovený cieľ.“

Je potrebné stanoviť, či tento článok ústavy poskytuje právo na zákonné obmedzenie ktoréhokoľvek základného ľudského práva alebo slobody, alebo len niektorých a v prípade, že len niektorých, tak na základe čoho a v akom rozsahu môžu byť tieto práva zákonom obmedzené. Analýza druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky potvrdzuje, že tam, kde to zákonodarca považoval za účelné, priamo v texte príslušného článku ústavy určil, či konkrétne základné právo alebo sloboda môže byť zákonom obmedzené. Príklady možno uviesť nasledovne:

Čl. 16 ods. 1: „Nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia je zaručená. Obmedzená môže byť len v prípadoch ustanovených zákonom.“

Čl. 20 ods. 4: „Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.“

Pokiaľ ide o hospodárske, sociálne a kultúrne práva, tak čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky uvádza, že: „Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia

vykonávajú.“ Vzťah zákonov voči hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam uvedeným v týchto článkoch ústavy je daný tým, že tieto „vykonávajú príslušné ústavné zakotvenie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv“. Samotné vykonávanie ústavou zaručených práv je pre konkrétne potreby zákonnej úpravy však špecifikované v každom konkrétnom článku a môže zahŕňať tiež obmedzenie práv. Analýza jednotlivých článkov piateho oddielu druhej hlavy ústavy ukazuje na nasledovné „úlohy“, ktoré zveruje zákon pri vykonávaní práv podľa čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky:

Čl. 35 ods. 2: „Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností.“

Čl. 37 ods. 3: „Činnosť odborových organizácií... možno obmedziť zákonom...“

Čl. 37 ods. 4: „Právo na štrajk... nemajú sudcovia, prokurátori...“

Prostredníctvom zákonov vykonávajúcich tieto hospodárske, sociálne a kultúrne práva možno ich výkon obmedziť.

Podrobnosti výkonu práv uvedených v rámci druhej hlavy ústavy podrobne upravujú zákony. Napríklad:

čl. 38 ods. 3 - „Podrobnosti... ustanoví zákon.“

čl. 39 ods. 3 - „Podrobnosti... ustanoví zákon.“

čl. 41 ods. 6 - „Podrobnosti... ustanoví zákon.“

čl. 46 ods. 4 - „Podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon.“

Zákonodarca priamo v texte jednotlivých článkov upravujúcich základné práva a slobody súčasne vymedzil miesto, postavenie a funkciu zákonov vrátane obmedzenia (možného obmedzenia) základných práv a slobôd, prípadne zveril zákonom iné úlohy (upraviť podrobnosti výkonu práv). Článok 13 Ústavy Slovenskej republiky preto smeruje jedine voči tým zákonným obmedzeniam základných práv a slobôd, ktoré sa predpokladajú priamo v texte príslušných článkov ústavy. Nie je preto možné formou zákonnej úpravy obmedziť základné ľudské právo alebo slobodu v prípadoch, kde úloha zákona je príslušným článkom ústavy výslovne formulovaná inak (napríklad, že zákon má len upraviť podrobnosti) a už vôbec nie vydať zákon obmedzujúci základné právo alebo slobodu, hoci zákonodarca vydanie zákona priamo v texte príslušného článku ústavy nepredpokladá. Ak pripustíme názor, že ustanovenia čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky majú „blanketový“

charakter a zákonodarcu oprávňujú formou zákona k obmedzeniu ktoréhokoľvek základného práva alebo slobody, a to bez ohľadu na vymedzenú úlohu zákonov priamo v texte ústavného článku, nastáva veľmi zložitá situácia. Formou zákona by potom bolo možné obmedziť i tzv. absolútne práva (právo na život, právo nebyť mučený, spôsobilosť na práva), čím by sa čl. 13 nadradil nad ústavnú úpravu jednotlivých článkov druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky. Je potrebné uviesť, že „úlohy“ určené zákonom ohľadom obmedzenia, úpravy podrobností, prípadne vykonania ústavných práv musí rešpektovať (v dôsledku príslušného ústavného príkazu) nielen zákonná úprava Slovenskej republiky vydaná po 1. 1. 1993, ale i tie časti federálneho zákonodarstva, ktoré sa dostali pod rozsah ústavou vymedzeného účelu miesta, postavenia a úlohy zákonov vo vzťahu k základným právam a slobodám uvedeným v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky. Aj táto časť bývalého federálneho zákonodarstva v plnom rozsahu podlieha režimu čl. 152 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý uvádza, že:

„(1) Ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy zostávajú v Slovenskej republike v platnosti, ak neodporujú tejto ústave. Meniť a zrušovať ich môžu príslušné orgány Slovenskej republiky.“

Pre daný prípad má význam i čl. 152 ods. 4, ktorý uvádza, že:

„(4) Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.“

Z uvedeného vyplýva, že federálne zákonodarstvo a konkrétne zákony, ktoré vykonávali alebo plnili inú úlohu vo vzťahu k základným právam a slobodám upravených ústavou bývalej ČSFR, nemôžu byť automaticky aplikovateľné vo vzťahu k základným právam a slobodám zakotveným v Ústave Slovenskej republiky. Toto konštatovanie sa netýka iba odlišného (možného rozdielneho) obsahového upravenia základných práv a slobôd, ale predovšetkým úlohy, ktorú Ústava Slovenskej republiky ukladá zákonom v smere naznačenom vyššie. Takéto zákony vzhľadom na jednotlivé práva uvedené v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky môžu obmedziť výkon základných práv a slobôd, vykonať základné práva a slobody, upraviť podrobnosti výkonu základných práv a slobôd. Tieto požiadavky preto (v dôsledku ústavného príkazu) treba striktnie rešpektovať nielen vo

vzťahu k novému slovenskému zákonodarstvu vydanému po 1. 1. 1993, ale použitím čl. 152 ods. 4 ústavy i vo vzťahu k bývalému federálnemu zákonodarstvu.

Článok 42 Ústavy Slovenskej republiky uvádza, že:

„(1) Každý má právo na vzdelanie. Školská dochádzka je povinná. Jej dĺžku po vekovú hranicu ustanoví zákon.

(2) Občania majú právo na bezplatné vzdelanie v základných a stredných školách, podľa schopností občana a možnosti spoločnosti aj na vysokých školách.

(3) Zriaďovať iné školy ako štátne a vyučovať v nich možno len za podmienok ustanovených zákonom; v takýchto školách sa môže vzdelávanie poskytovať za úhradu.

(4) Zákon ustanoví, za akých podmienok majú občania pri štúdiu právo na pomoc štátu.“

Článok 42 ústavy zákonodarca zaraďuje medzi hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Miesto a úlohu zákonov v tejto oblasti práv zákonodarca upravuje ako v čl. 51 ústavy, tak i v samotnom čl. 42 Ústavy Slovenskej republiky. Analýzou čl. 42 možno dôjsť k záveru, že zákonodarca sa odvoláva na zákony (pri súčasnej špecifikácii ich úloh) nasledovne:

čl. 42 ods. 1: „... Školská dochádzka je povinná. Jej dĺžku po vekovú hranicu ustanoví zákon.“

čl. 42 ods. 3: „Zriaďovať iné školy ako štátne a vyučovať v nich možno len za podmienok ustanovených zákonom;...“

čl. 42 ods. 4: „Zákon ustanoví, za akých podmienok majú občania pri štúdiu právo na pomoc štátu.“

Článok 42 ods. 2 ústavy, zakotvujúci právo na bezplatné vzdelanie občanov, neobsahuje žiadne odvolanie na zákon, prostredníctvom ktorého by zákonodarca umožňoval toto právo obmedziť, prípadne spresniť. Právo na bezplatné vzdelanie v základných, prípadne stredných školách (resp. jeho výklad) vyplýva preto priamo z Ústavy Slovenskej republiky. Absencia odvolania sa na príslušnú zákonnú úpravu, pokiaľ ide o právo na bezplatné vzdelanie na základných a stredných školách, však neznamená, že využitím čl. 13 ústavy je možné toto právo zákonom obmedziť. Príslušný článok Ústavy Slovenskej republiky totiž neumožňuje zákonnú úroveň definície úpravy práva na bezplatné vzdelanie

na základných a stredných školách. Príslušná právna úprava v oblasti vzdelania, resp. jej súlad, prípadne nesúlad s čl. 42 ods. 2 závisí preto od výkladu termínu „právo na bezplatné vzdelanie v základných a stredných školách“ Ústavným súdom Slovenskej republiky. Uskutočnenie záväzného výkladu je rozhodujúce pre výsledok konania o súlade právnych predpisov. Tento výklad musí vychádzať priamo z textu ústavy, prípadne príslušných medzinárodných dokumentov (ak príslušné ustanovenie ústavy predstavuje súčasne transformáciu medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky), ale nie zo zákonov, prípadne iných všeobecne záväzných právnych predpisov Slovenskej republiky. Tieto totiž nemajú zmocnenie (formou príslušného ústavného príkazu), aby právo na bezplatné vzdelanie na základných a stredných školách obmedzili a ani ho záväzne definovali. V súlade s čl. 42 ods. 1 sa zákonom upraví dĺžka povinnej školskej dochádzky a podľa čl. 42 ods. 4 zákon stanoví, za akých podmienok majú občania pri štúdiu právo na pomoc od štátu. Tieto ustanovenia sú bezprostredne zviazané s výkonom práva na bezplatné vzdelanie a v takomto rozsahu považoval zákonodarca za účelné upraviť otázky súvisiace s právom na bezplatné vzdelanie formou zákonov. Vzhľadom na skutočnosť, že predmetom konania pred ústavným súdom nie je vyučovanie na iných ako štátnych školách, nie je potrebná analýza miesta a postavenia zákonov pri vykonávaní čl. 42 ods. 3 ústavy. Bolo by však nesprávne chápanie, že príslušné ústavné príkazy súčasne limitujú akúkoľvek inú zákonnú úpravu v oblasti školstva.

Tieto ústavné príkazy vymedzujú (a obsahovo určujú) iba tie zákonné predpisy, ktoré sú spojené s praktickou aplikáciou ústavou zaručeného základného práva alebo slobody. Štát má prirodzene voľnosť pri vydávaní zákonov alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov Slovenskej republiky, ktoré vytvárajú materiálne, organizačné či iné podmienky pre praktický výkon ústavou zaručených práv a slobôd.

V súvislosti s definíciou práva na bezplatné vzdelanie na základných a stredných školách ústavný súd zaujal stanovisko k tomu, či možno tomuto právu poskytnúť „autonómny“ výklad založený výlučne na Ústave Slovenskej republiky, alebo či čl. 42 ods. 2 ústavy treba vyložiť v zmysle príslušných medzinárodných záväzkov, ktorými je Slovenská republika viazaná. Žiada sa uviesť, že prevažná časť základných práv a slobôd obsiahnutých v Druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky predstavuje ústavnú transformáciu medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky v oblasti

medzinárodnoprávnej zmluvnej úpravy základných práv a slobôd. Túto skutočnosť potvrdzuje i osobitná časť dôvodovej správy k návrhu Ústavy Slovenskej republiky, ktorá uvádza, že: „Úprava ústavných práv a slobôd vychádza z medzinárodných zmlúv a základných slobôd, ku ktorým sa pripojila a ktoré ratifikovala ČSFR. Ich súhrnné zakotvenie bolo už realizované prijatím Listiny základných práv a slobôd ústavným zákonom č. 23/1991 Zb. Predložený návrh ústavy preberá a ďalej rozvíja úpravu základných práv a slobôd obsiahnutú v Listine.“

Z uvedeného vyplýva, že neexistuje žiaden právny alebo faktický dôvod, aby bol pre potreby konania o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom Slovenskej republiky termínu „právo na bezplatné vzdelanie v základných školách“ poskytnutý odlišný výklad (založený výlučne na Ústave Slovenskej republiky, prípadne berúc do úvahy predošlé právne úpravy, buď ústavné alebo iné), ak existujú platné medzinárodné zmluvy buď ratifikované ČSFR, alebo ku ktorým sa ČSFR pripojila, ak obsahujú takýto záväzok a ak existuje ich medzinárodne uznávaný výklad, ku ktorému je možné dospieť použitím výkladových pravidiel medzinárodného zmluvného práva. Použitie výlučne „vnútroštátneho výkladu“ termínu obsiahnutého v platnej medzinárodnej zmluve by naopak mohlo viesť k jej nerešpektovaniu a i k možnému založeniu medzinárodnoprávnej zodpovednosti Slovenskej republiky.

Berúc do úvahy túto líniu posudzovania prípadu, obrátil sa sudca spravodajca dňa 19. 10. 1993 na ministra zahraničných vecí Slovenskej republiky so žiadosťou o informáciu, ku ktorým medzinárodným zmluvám týkajúcim sa prípadu a od ktorého termínu sukcedovala Slovenská republika. Vo svojej odpovedi zo dňa 3. 11. 1993 (č. j. 3687/93-KAMI) minister zahraničných vecí uviedol, že do prevažnej časti medzinárodných zmlúv, ktoré tvorili prílohu jeho odpovede, Slovenská republika sukcedovala v priebehu roku 1993, pričom v každom prípade bolo vyhovené žiadosti Slovenskej republiky o uznanie sukcesie k 1. 1. 1993.

Konania o súlade právnych predpisov sa priamo týkajú nasledovné medzinárodné zmluvy:

1. Dohovor o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania zo 14. 12. 1960 (Convention against discrimination in Education). Slovenský preklad doteraz nebol uverejnený v Zbierke zákonov.

2. Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach zo 16. 12. 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on December 16, 1966). In: Vyhláška FMZV č. 120/1976 Zb. (slovenský preklad).

3. Dohovor o právach dieťaťa z 20. 11. 1989 (Convention on the Rights of Child on 20 November 1989). Oznámenie FMZV č. 104/1991 Zb. (slovenský preklad).

4. Viedenský dohovor o zmluvnom práve z 23. 5. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties on 23 May 1969). Vyhláška FMZV č. 15/1988 Zb. (slovenský preklad).

Tieto medzinárodné zmluvy sú v dôsledku sukcesie platné pre Slovenskú republiku od 1. 1. 1993. Slovenská republika do nich sukcedovala v zmysle výhrad, prípadne vyhlásení, urobených bývalou ČSSR, ČSFR a v dôsledku toho prebrala i záväzky z nich plynúce v rozsahu, v akom boli tieto záväzné aj pre bývalú ČSFR. Prvé tri dohovory sa prípadu týkajú, pretože upravujú záväzky zmluvných strán, týkajúcich sa povinného a bezplatného vzdelávania na základných školách a stredných školách a štvrtý preto, že poskytuje interpretačné pravidlá výkladu medzinárodných zmlúv. Podrobnejšej analýze dohovorov uvedených pod bodom 1, 2 a 3 však predchádza charakteristika výkladových pravidiel, ktoré je potrebné použiť a i jazykových verzií, v ktorých je potrebné dohovory interpretovať. Výklad zmlúv upravuje Viedenský dohovor o zmluvnom práve vo svojich čl. 31 až 33. Pre potreby konania pred ústavným súdom treba predovšetkým použiť ustanovenia čl. 31 ods. 1 (Všeobecné pravidlo výkladu), ktoré uvádza, že:

„1. Zmluva sa musí vykladať dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v zmluve v ich celkovej súvislosti a takisto s prihliadnutím na predmet a účel zmluvy.“

V prípade potreby je možné ešte použiť i doplnkové prostriedky výkladu tak, ako sú uvedené v čl. 32 Viedenského dohovoru.

Pokiaľ ide o výklad jednotlivých jazykových verzií zmluvy, tak čl. 33 Viedenského dohovoru (výklad zmlúv, ktorých pôvodné vyhotovenie je v dvoch alebo viacerých jazykoch) uvádza, že:

„1. Ak bola zmluva pôvodne vyhotovená vo dvoch alebo viacerých jazykoch, má jej text rovnakú platnosť v každom z týchto jazykov, pokiaľ zmluva neustanovuje alebo sa strany nedohodnú, že v prípade rozdielnosti je rozhodujúci určitý text.“

2. Znenie zmluvy v inom jazyku než v jednom z tých, v ktorom bol text pôvodne vyhotovený, sa bude považovať za pôvodný text len v prípade, že to ustanovuje zmluva alebo sa strany na tom dohodli.

3. Predpokladá sa, že výrazy použité v zmluve, majú v každom z pôvodných textov rovnaký význam.“

Článok 11 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania uvádza, že: „Tento dohovor je dojednaný v jazyku anglickom, francúzskom, ruskom a španielskom, pričom všetky znenia majú rovnakú platnosť.“

Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach vo svojom čl. 31 ods. 1 uvádza, že:

„1. Tento Pakt, ktorého čínske, anglické, francúzske, ruské a španielske znenie sú rovnako autentické, bude uložený v archíve Organizácie spojených národov.“

Dohovor o právach dieťaťa vo svojom čl. 54 uvádza, že: „U generálneho tajomníka OSN bude uložený originál tohoto Dohovoru, ktorého anglické, arabské, čínske, francúzske, ruské a španielske znenie majú rovnakú platnosť.“ Z uvedeného prehľadu vyplýva, že autentické jazykové verzie sú uvedené v čl. 11 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania, v čl. 31 ods. 1 Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a v čl. 54 Dohovoru o právach dieťaťa. Sú to jediné oficiálne jazykové verzie dohovorov prístupné k interpretácii, pretože ich zmluvné strany nevyužili právo dané im čl. 33 ods. 2 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve a neuviedli priamo v zmluve a ani sa nedohodli, že i iné jazykové verzie (odlišné od tých, uvedených v čl. 11 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960, čl. 31 ods. 1 Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, a čl. 54 Dohovoru o právach dieťaťa) môžu byť použité pre ciele záväzného výkladu týchto zmlúv.

Právo na vzdelanie (right to education, le droit , l' enseignement) má v medzinárodnoprávnej úprave dva aspekty, a to sociálny aspekt, a tiež oprávnenie využívať toto právo určitým spôsobom zainteresovanými osobami (social dimension a freedom dimension). Sociálny aspekt práva na vzdelanie požaduje od štátov, aby toto urobili prístupným (accessible) a dosažiteľným (available), a to rôzne formulovanými medzinárodnými záväzkami.

Využívanie práva na vzdelanie z druhého aspektu zahŕňa slobodu voľby pri výbere príslušného vzdelávacieho zariadenia, a to buď samotnou oprávnenou osobou, prípadne jej rodičmi, alebo inými zákonnými zástupcami maloletého. V rámci rešpektovania tohoto práva majú rodičia alebo iní zákonní zástupcovia detí tiež právo na rešpektovanie svojho náboženského alebo filozofického presvedčenia, v ktorom by sa malo viesť vyučovanie ich detí a tiež slobodu vytvárať z vlastného rozhodnutia samostatné vzdelávacie inštitúcie. Sociálny aspekt práva na vzdelanie zahŕňa záväzky štátov urobiť toto vzdelanie voľne prístupné (accessible) a dosažiteľné (available), zatiaľ čo pri realizácii práva na vzdelanie konkrétnej osoby (osôb) musí štát rešpektovať slobodu výberu školy (freedom to choose) a slobodu zriaďovať školské zariadenia (freedom to establish). K realizácii týchto cieľov štáty dospievajú rôzne formulovanými medzinárodnými záväzkami. Tieto možno rozdeliť do troch skupín, a to:

1. záväzok rešpektovať určité práva (to respect),
2. záväzok chrániť určité práva (to protect),
3. záväzok konkrétneho plnenia (to fulfil).

Nie je potrebné bližšie skúmať záväzky štátu v oblasti týkajúcej sa praktickej realizácie práva na vzdelanie konkrétnymi osobami, pretože nemajú priamy vzťah k prípadu. Pokiaľ ide o sociálny aspekt práva na vzdelanie, štát garantuje jeho prístupnosť (accessibility) nasledovne:

a) V rámci záväzku rešpektovania tým, že vylučuje, aby prístup k vzdelaniu bol zákonnou normou, ale praxou jeho orgánov (z rôznych dôvodov) odňatý.

b) V rámci záväzkov ochrany prístupu k vzdelaniu aplikovať vo svojej praxi princíp nediskriminácie.

c) V rámci záväzku na plnenie štát realizuje právo prístupu k vzdelaniu prijímaním aktívnych opatrení pre osobitné skupiny obyvateľstva ako sú menšiny, migranti, utečenci, sociálne citlivé skupiny obyvateľstva. Druhým významným záväzkom v tejto oblasti, ktorého splnením sa umožňuje samotný prístup k vzdelaniu, je postupné zavádzanie bezplatného vzdelávania (progressively introduction of free education).

Z uvedeného vyplýva, že zavádzanie a realizácia práva na bezplatné vzdelanie tvorí súčasť medzinárodného záväzku zmluvných strán medzinárodných dohovorov, ktorého cieľom je umožniť plný prístup k vzdelaniu. Poplatky alebo dávky finančného charakteru

(bez ohľadu na to, ako sa nazývajú v jednotlivých štátoch), ktorých splnením sa podmieňuje samotný prístup k vzdelaniu, preto predstavujú porušenie medzinárodného záväzku štátov zabezpečiť bezplatné vzdelanie.

Dohovor o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960 bol uzavretý pod egidou UNESCO a jeho základným cieľom je vylúčiť diskrimináciu na rôznych typoch škôl a umožniť tak plnú realizáciu práva na vzdelanie pre všetkých a bez akéhokoľvek rozdielu. Problematiky vzdelania v naznačenom smere sa dotýka v dvoch svojich článkoch, a to prostredníctvom medzinárodne záväznej definície vzdelania (education) vo svojom čl. 1 ods. 2, ako i stanovením povinnosti zabezpečiť bezplatné vzdelanie na základných školách (čl. 4 písm. a)).

Definíciu vzdelania v Dohovore o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania treba vyložiť v niektorej originálnej jazykovej verzii, a to prostredníctvom interpretačných pravidiel medzinárodného práva zmluvného. V anglickej jazykovej verzii čl. 1 ods. 2 znie:

„2. For the purpose of this Convention the term „education“ refers to all types and levels of education, and includes access to education, the standard and quality of education, and the conditions under which it is given.“

Vo francúzskej jazykovej verzii je text čl. 1 ods. 2 nasledovný:

„2. Aux fins de la présente convention, le mot „enseignement“ vise les divers types et les différents degrés de l' enseignement et recouvre l' accès , l' enseignement, son niveau et sa qualité, de meme que les conditions dans lesquelles il est dispensé.“

„2. Podľa tohoto dohovoru slovo „vzdelanie“ znamená rozličné druhy a stupne vzdelania a zahrňuje prístup k vzdelaniu, jeho úroveň a kvalitu, ako aj podmienky, za ktorých sa umožňuje prístup k vzdelaniu.“ (Neoficiálny slovenský preklad citovaného článku.)

Gramatickým a systematickým výkladom tohoto článku Dohovoru o zákaze diskriminácie ústavný súd dospel k nasledovným záverom:

1. Pre potreby Dohovoru sa pod vzdelaním (education) rozumejú všetky formy vzdelania, ktoré existujú v jednotlivých zmluvných štátoch, a to: základné, stredné, vysokoškolské, všeobecné a odborné vzdelanie. Zameranie Dohovoru na všetky typy

vzdelania je plne opodstatnené jeho základným poslaním, t. j. odstrániť diskrimináciu na všetkých typoch a stupňoch škôl.

2. Samotné vzdelanie zahrňuje v sebe jednak prístup k vzdelaniu (access to education) a poskytovanie určitej úrovne a kvality vzdelania. V súvislosti s celkovým zameraním dohovoru sa záväzok nediskriminácie prejavuje v tom, aby každý mal rovnaký prístup k vzdelaniu a dostalo sa mu rovnakej úrovne a kvality vzdelania bez akejkoľvek diskriminácie.

3. Treťou súčasťou termínu „vzdelanie“ sú podmienky, za ktorých sa umožňuje prístup k vzdelaniu.

Splnenie týchto podmienok je nevyhnutné pre samotnú realizáciu práva na vzdelanie, a to umožnením prístupu k nemu. Tieto podmienky (pravidelne upravené zákonom uvádzajú napríklad požadovaný vek, telesné či duševné zdravie, predpisujú prijímacie pohovory či skúšky, prípadne stanovujú iné podmienky), splnením ktorých je podmienený samotný prístup (access) k vzdelaniu. Podmienky, za ktorých sa prístup k vzdelaniu uskutočňuje, tvoria v súvislosti s už spomenutými prvkami vzdelania integrálnu súčasť jeho praktickej aplikácie a majú umožniť plnú realizáciu vzdelania. Nesmú preto brániť (z diskriminačných či iných dôvodov) plnému výkonu práva na vzdelanie pre každého, kto spĺňa zákonom stanovené podmienky.

Bezplatné vzdelanie na základných školách podľa Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelávania upravuje čl. 4 písm. a) Dohovoru, ktorý uvádza, že:

„The States Parties to this Convention undertake formulate, develop and apply a national policy, which by methods appropriate to the circumstances and to national usage will tend to promote equality of opportunity and of treatment in the matter of education and in particular:

a) To make primary education free and compulsory,...“

Francúzska verzia tohoto článku je nasledovná:

„Les états parties, la présente convention s'engagent en outre, formuler, développer, appliquer une politique nationale visant, promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chance et de traitement en matière d'enseignement, et notamment:

a) Rendre obligatoire et gratuit l'enseignement primaire...“

Neoficiálny slovenský preklad tohoto článku je nasledovný:

„Štáty, zmluvné strany tohto dohovoru, sa okrem toho zaväzujú, že stanovia svoju národnú politiku a budú ju rozvíjať a vykonávať tak, aby svojimi metódami, zodpovedajúcimi okolnostiam a národným zvyklostiam podporovali rovnosť možností a rovnaké zaobchádzanie v oblasti vzdelania najmä, že:

a) zabezpečia, aby základné vzdelanie bolo povinné a bezplatné...“

Uvedeným článkom zmluvné strany Dohovoru prevzali (v závislosti od svojej politiky a národných špecifik) záväzok zabezpečenia bezplatného vzdelávania na základných školách. Ako vyložiť termín bezplatný (free)? Gramatický výklad tohoto termínu znamená „without payment, gratuitous“ (Oxford Dictionary - Shorter), ďalej „not costing or charging anything given or furnished without cost or payment“ (Webster's Third New International Dictionary).

Bezplatné základné vzdelanie vylučuje akékoľvek poplatky alebo iné finančné dávky. Toto konštatovanie však ústavný súd chápe tak, že bezplatným základným vzdelaním v zmysle čl. 4 písm. a) Dohovoru sa chápe „vzdelanie“ tak, ako je vymedzené v jeho čl. 1 ods. 2, pretože Dohovor neposkytuje osobitnú definíciu termínu „vzdelanie“ a osobitnú definíciu termínu „bezplatné vzdelanie“.

Z uvedeného vyplýva, že bezplatné vzdelanie na základných školách vylučuje akékoľvek poplatky:

1. spojené s prístupom k vzdelaniu na základných školách - t. j. zápisné alebo iné formy poplatkov, ktorými sa podmieňuje samotný prístup žiaka k vzdelaniu na základnej škole;

2. spojené s poskytovaním úrovne a kvality vzdelania na základnej škole - t. j. školné alebo iné formy poplatkov, ktorými sa podmieňuje poskytovanie vzdelania určitej úrovne alebo kvality;

3. podmienky, za ktorých sa umožňuje prístup k vzdelaniu. V súvislosti s bezplatnosťou vzdelania je potrebné uviesť, že tieto podmienky majú umožniť, aby sa v plnom rozsahu mohlo aplikovať právo na bezplatný prístup k základnému vzdelaniu. Ďalšie podmienky, splnením ktorých sa podmieňuje prístup k základnému vzdelaniu, nemajú priamu súvislosť s bezodplatnosťou základného vzdelania.

Je pritom nepodstatné, ako sú vo vnútroštátnom právnom poriadku toho ktorého štátu tieto druhy poplatkov nazývané. Dohovor o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania ich nazýva školné (school fees, les frais de scolarité - čl. 3 písm. c)). Je tiež nepodstatné, či školné smeruje výlučne iba k umožneniu samotného prístupu k vzdelaniu alebo súčasne zahrňuje i poplatok za sprístupnenie úrovne a kvality vzdelania. Podstatnou skutočnosťou je jeho účel, a to sprístupniť základné vzdelanie len po uhradení poplatku, a to buď vo forme školného, prípadne zápisného, prípadne akéhokoľvek iného poplatku, ktorý plní účel zápisného, prípadne školného.

Výklad termínu „vzdelanie“ a „bezplatné vzdelanie na základných školách“ pre bývalú ČSSR a Slovenskú republiku sa viaže na Dohovor o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania zo 14. 12. 1960, ktorý podpísala a aj ratifikovala bývalá ČSSR. Tento vstúpil do platnosti 22. 5. 1962. Ratifikačná listina prezidenta ČSSR bola u generálneho tajomníka UNESCO uložená 14. 3. 1963 a v súlade s čl. 14 Dohovor pre bývalú ČSSR nadobudol platnosť 14. 6. 1963. Dohovor nebol publikovaný v Zbierke zákonov, čo však na jeho medzinárodnej platnosti pre ČSSR nič nemení. Vzhľadom na skutočnosť, že dôvodová správa k Ústave Slovenskej republiky hovorí o zmluvách ratifikovaných bývalou ČSFR, je zjavné, že ústava v plnom rozsahu preberá záväzky na ochranu základných ľudských práv a slobôd v nich obsiahnutých. Toto konštatovanie sa prirodzene týka i ich interpretácie na základe výkladových pravidiel medzinárodného práva zmluvného. Slovenská republika do tohoto Dohovoru sukcedovala s účinnosťou od 1. 1. 1993.

Vzhľadom na to, že termín „vzdelanie“ z čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je identický s termínom „vzdelanie“ z čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania a vzhľadom na to, že termín „základné vzdelanie“ z čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je identický s termínom „základné vzdelanie“ z čl. 4 písm. a) Dohovoru, a vzhľadom na to, že termín „bezplatné vzdelanie na základných školách“ z čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je identický s termínom „základné bezplatné vzdelanie“ z čl. 4 písm. a) Dohovoru, Ústavný súd Slovenskej republiky dospel k nasledovným záverom:

1. Pod termínom „vzdelanie“, ktorý je uvedený v čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky chápe obsah tohoto termínu tak, ako je uvedený v čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960.

2. Pod termínom „základné vzdelanie“ z čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky chápe obsah tohoto vzdelania tak, ako je to uvedené v čl. 1 ods. 2 Dohovoru v spojení s čl. 4 písm. a) Dohovoru.

3. Pod termínom „základné bezplatné vzdelanie“ z čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky chápe bezplatnosť v zmysle výkladu čl. 1 ods. 2 v spojení s čl. 4 písm. a) Dohovoru.

4. Zo záveru uvedeného pod bodom 3) vyplýva, že bezplatné vzdelanie na základných školách v zmysle Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania vylučuje ukladanie poplatkov alebo iných finančných úhrad:

a) spojených s prístupom k vzdelaniu (access to education), t. j. zápisné alebo iné poplatky, ktorými sa podmieňuje samotný prístup k vzdelaniu na základných školách,

b) spojených so zabezpečením úrovne a kvality vzdelania na základných školách (quality and standards of education), t. j. školné alebo iné poplatky, ktorými sa podmieňuje poskytnutie úrovne a kvality vzdelania na základných školách.

Splnením tohoto záväzku (t. j. nevyberaním zápisného alebo iného poplatku, ktorý spĺňa túto funkciu a nevyberaním školného alebo iného poplatku, ktorý spĺňa túto funkciu) každý zmluvný štát Dohovoru plní svoj záväzok zabezpečenia bezplatného vzdelávania na základných školách.

5. Dohovor o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania pozná i termín „školné“ (school fees). Tento termín sa vzťahuje len na stredoškolské, prípadne vysokoškolské vzdelanie, na ktoré sa v rámci Dohovoru nevzťahujú záväzky štátov na zabezpečenie jeho bezplatnosti. Ohľadom školného štáty prijali iba záväzok nediskriminácie pri jeho uplatňovaní, a konkrétne čl. 3 písm. c) v tejto súvislosti uvádza, že:

„3. Aby sa vylúčila a odstránila všetka diskriminácia podľa tohto dohovoru, jej zmluvné strany sa zaväzujú:

c) nepripustiť, aby úrady postupovali rozdielne pri rozhodovaní o školnom, pri udeľovaní štipendií a všetkých ostatných foriem pomoci žiakom, pri poskytovaní povolení a

výhod potrebných na štúdium v zahraničí, pokiaľ takýto postup nevyplýva zo zásluhy alebo potrieb.“

6. Pokiaľ ide o charakter medzinárodného záväzku, zabezpečiť bezplatné vzdelanie na základných školách, bývalá ČSSR ho prijala od 14. 6. 1963 (kedy pre ňu Dohovor nadobudol platnosť) a Slovenská republika v dôsledku sukcesie do Dohovoru od 1.1. 1993. Pre úplnosť uvádzame, že podľa čl. 9 nie je možné urobiť výhrady k žiadnemu záväzku vyplývajúcemu z Dohovoru.

Ďalším medzinárodným dohovorom, ktorý sa o. i. zaoberá problematikou bezplatného vzdelávania na základných školách, je Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966. Žiada sa vymedziť aj jeho vzťah k Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960, a to vo vzťahu k príslušným záväzkom ČSSR z oboch dohovorov (a od 1. 1. 1993 i vo vzťahu k príslušným záväzkom Slovenskej republiky). Oba dohovory sa zaoberajú bezplatným vzdelaním na základných školách, a to Dohovor z roku 1960 vo svojom čl. 4 písm. a) a Pakt vo svojom čl. 13 ods. 2 písm. a). Oba dohovory ukladajú štátom zabezpečiť, aby vzdelanie na základných školách bolo povinné (compulsory) a bezplatné (free). Keďže oba dohovory upravujú ten istý záväzok, ale boli uzavreté za sebou (v rôznych časových intervaloch) vyvstáva otázka ich vzájomného vzťahu a možnej priority použitia ustanovení niektorej z nich. Túto problematiku upravuje Viedenský dohovor o práve medzinárodných zmlúv z roku 1969 vo svojom čl. 30 nazvanom „Vykonávanie po sebe idúcich zmlúv, ktoré sa týkajú toho istého predmetu“. Článok 30 v ods. 2 uvádza, že: „Ak zmluva ustanovuje, že je podriadená skoršej alebo neskoršej zmluve alebo že sa nemá považovať za nezlučiteľnú s touto druhou zmluvou, majú ustanovenia tejto druhej zmluvy prednosť.“

Žiadne z ustanovení Dohovoru ani Paktu nevymedzuje ich vzájomný vzťah, ktorým by stanovovalo prioritné postavenie (v rámci procesu praktickej aplikácie) niektorej z nich. Toto konštatovanie sa v plnom rozsahu týka i zabezpečenia práva na bezplatné vzdelanie. Tým, že pre ČSSR Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach nadobudol platnosť 23. 3. 1976, nezmenilo sa nič na rozsahu a obsahu plnenia záväzku zabezpečenia bezplatného vzdelávania na základných školách v zmysle Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelávania z roku 1960. Identické konštatovanie možno použiť i

pre Slovenskú republiku, ktorá od 1. 1. 1993 sukcedovala do oboch spomenutých dohovorov. Uvedené konštatovanie vyplýva z faktu, že samotný Pakt neupravuje svoj vzťah k predtým uzavretým medzinárodným zmluvám, upravujúcim (buď úplne, alebo čiastočne) rovnakú materiu, ako je tá, upravená Paktom.

Uvedené konštatovanie je funkčné, pretože Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach neposkytuje svoju definíciu vzdelania (education), hoci používa termíny základné vzdelanie (primary education) a bezplatné základné vzdelanie (primary free education). Vzhľadom na uvedené, je možné skonštatovať, že Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach:

a) neobsahuje obsahovo odlišnú definíciu vzdelania v porovnaní s Dohovorom o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelávania z roku 1960;

b) v dôsledku uvedeného nemení v žiadnom rozsahu obsah termínu „vzdelanie“ (education) pre zmluvné štáty Dohovoru o zákaze diskriminácie tak, ako je uvedený v čl. 1 ods. 2 tohoto Dohovoru;

c) pri absencii Paktom poskytnutej samostatnej definície vzdelania a vo vzťahu k zmluvným štátom Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960 možno výklad termínu „vzdelanie“ tak, ako je použitý v Pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, uskutočniť v zmysle a rozsahu termínu „vzdelanie“ z čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960.

Ratifikáciou Paktu sa pre ČSSR (a od 1. 1. 1993 pre Slovenskú republiku) v žiadnom smere nezmenil obsah a ani rozsah záväzku na zabezpečenie bezplatného vzdelávania na základných školách v Ústave Slovenskej republiky podľa Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelávania z roku 1960, a preto neexistuje žiaden právny ani faktický dôvod, aby sa termínu „vzdelanie“ tak, ako je uvedený v Pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, prikladal iný význam a obsah, než ten, ktorý mu ČSSR prikladala a Slovenská republika prikladá v zmysle Dohovoru z roku 1960. V prípade, že by existovali dve rozdielne definície termínu „vzdelanie“, musel by sa vzťah tých dohovorov, ktoré ich obsahujú, výslovne upraviť a jednoznačne stanoviť, definícia vzdelania ktorého z nich má prednosť. To by sa prirodzene muselo prejaviť i pri interpretácii čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky Ústavným súdom Slovenskej republiky. Termín vzdelanie použitý v Pakte je preto možné chápať v obsahu tohoto termínu, ktorý mu bol udelený v

Dohovore z roku 1960. Pokiaľ ide o charakteristiku záväzkov, ktoré sa k termínu „vzdelanie“ pripájajú podľa Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, tak Pakt vo svojom čl.13 uvádza nasledovné:

„1. Štáty, zmluvné strany Paktu, uznávajú právo každého na vzdelanie. Súhlasia, že vzdelanie bude smerovať k plnému rozvoju ľudskej osobnosti a zmyslu pre jej dôstojnosť a posilneniu úcty k ľudským právam a základným slobodám. Súhlasia, že vzdelanie má umožniť všetkým osobám účinnú účasť v demokratickej spoločnosti, napomáhať vzájomné porozumenie, znášanlivosť a priateľstvo medzi národmi a všetkými rasovými, etnickými a náboženskými skupinami, ako aj rozvoj činnosti Organizácie spojených národov na zachovanie mieru.

2. Štáty, zmluvné strany Paktu, uznávajú, že so zreteľom na dosiahnutie plného uskutočnenia tohto práva:

a) základné vzdelanie bude povinné a bezplatne prístupné všetkým.“

Článok 14 Paktu, vzťahujúci sa rovnako k základnému vzdelaniu, uvádza, že:

„Každý štát, zmluvná strana Paktu, ktorý v čase, keď sa stane zmluvnou stranou, nevie zabezpečiť na materskom území alebo na inom území pod svojou právomocou povinné základné bezplatné vzdelanie, sa zaväzuje vypracovať a prijať v priebehu dvoch rokov podrobný plán opatrení na postupné zavádzanie zásady povinného a bezplatného vzdelania pre všetkých, a to v primeranom čase, ktorý sa v pláne určí.“

Vzhľadom na to, čo bolo uvedené vyššie (str. 13 a 14) o pôvodných jazykových verziách Paktu, je potrebné interpretovať niektorú z jeho oficiálnych jazykových verzií a to s využitím interpretačných pravidiel Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. Pre potreby výkladu sú kľúčové ustanovenia Paktu čl. 13 ods. 2 a čl. 14, ktoré v anglickej jazykovej verzii znejú:

Article 13.2:

„The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right:

a) Primary education shall be compulsory and available free to all.“

Article 14:

„Each state Party to the Present Covenant which, at the time of becoming a Party has not been able to secure in its metropolitan territory or other territories under its jurisdiction

compulsory primary education, free of charge undertakes, within two years, to work out and adopt a detailed plan of action for progressive implementation, within a reasonable number of years to be fixed in the plan, the principle of compulsory education free of charge for all.“

Francúzska jazyková verzia uvedených ustanovení Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach je nasledovná:

Article 13.2:

„Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit:

a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement, tous.“

Article 14:

„Tout État, partie au présent Pacte, qui au moment où il devient partie, n'a pas encore pu assurer dans sa métropole ou dans les territoires placés sous sa juridiction le caractère obligatoire et la gratuité de l'enseignement primaire s'engage , établir et , adopter dans un délai de deux ans, un plan détaillé des mesures nécessaires pour réaliser progressivement, dans un nombre raisonnable d'années fixé par ce plan la pleine application du principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous.“

Pokiaľ ide o otázku, čo chápe Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach pod termínom vzdelanie (education, l'enseignement), treba uviesť, že samotný Pakt definíciu tohoto pojmu neobsahuje. Pre zmluvné strany Paktu a súčasne Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania neexistuje preto žiaden právny ani faktický dôvod, aby termínu vzdelanie, použitému v Pakte, prikladali iný význam, než aký má v Dohovore. Pakt totiž nebráni plnému výkonu záväzkov z Dohovoru z roku 1960 a na druhej strane nevnáša žiadne doplnenie ani pozmenenie do obsahu tohoto termínu tak, ako je uvedený v Dohovore z roku 1960. Článok 13 ods. 1 iba uvádza, k čomu má vzdelanie smerovať: „... k plnému rozvoju ľudskej osobnosti a zmyslu pre jej dôstojnosť a posilneniu úcty k ľudským právam a základným slobodám“ a čo sa má absolvovaním vzdelania osobám umožniť: „účinnú účasť v demokratickej spoločnosti, napomáhať vzájomné porozumenie, znášanlivosť a priateľstvo medzi národmi a všetkými rasovými, etnickými a náboženskými skupinami ako aj rozvoj činnosti OSN na zachovanie mieru“. Takto

vymedzené zameranie vzdelania, ako i charakteristika jeho účelu sa dosahuje prostredníctvom rôznych typov tohoto vzdelania, a to:

základné vzdelanie (primary education, l'enseignement primaire) čl. 13 ods. 2 písm.

a) Paktu,

stredoškolské vzdelanie (secondary education, l'enseignement secondaire) čl. 13 ods.

2 písm. b) Paktu,

vysokoškolské vzdelanie (higher education, l'enseignement supérieur) čl. 13 ods. 2

písm. c) Paktu.

Vzdelanie v zmysle Paktu poskytuje štátny systém základných, stredných a vysokých škôl v každom zmluvnom štáte Paktu. Je prirodzene na každom štáte, akým spôsobom a v akom rozsahu „rozdeľuje“ vzdelávaciu materiú medzi základné, stredné a vysoké školy. Cieľom Paktu nie je hlbšie sa zaoberať obsahovou stránkou vzdelania za predpokladu, že sú rešpektované základné požiadavky smerovania vzdelávania a dosiahnutia jeho účelu tak, ako sú uvedené v čl. 13 ods. 1 Dohovoru. Základné vzdelanie v zmysle Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach je preto to, ktoré poskytujú základné školy zmluvného štátu, stredoškolské vzdelanie je poskytované strednými školami, a vysokoškolské vzdelanie je to, ktoré poskytujú vysoké školy. Pozornosť Paktu sa s ohľadom na základné vzdelanie sústreďuje predovšetkým na jeho obligatórny charakter (compulsory, obligatoire) a jednak na bezplatnosť vzdelania (free education, l'enseignement primaire... accessible gratuitement). Nie je už potrebné bližšie skúmať povinný charakter základného školského vzdelania, pretože ten nie je predmetom konania pred ústavným súdom.

Bezplatnosť vzdelania na základných školách anglický text čl. 13 vyjadruje termín: „Primary education... available free“, a v čl. 14 termín „primary education... free od charge“. Termín „free“ v spojení s „education“ treba vyložiť v gramatickom význame tohoto termínu. V slovníku „Oxford Dictionary - Shorter“ termín free znamená o. i.: „without payment, gratuitous“, a vo Webster's Third New International Dictionary „not costing or charging anything given or furnished without cost or payment“.

Vo francúzskom texte Paktu je použitý termín „gratuitement“, ktorý znamená: d'une manière gratuite, qu'on donne pour rien, sans rétribution (Littré: Dictionnaire de la langue française), prípadne: „dont on jouit sans payer“ (Hatzfeld et Darmesteter Dictionnaire

général de la langue française), ako i „, titre gratuit sans avoir rien, payer“ (Larousse - Dictionnaire de la langue française).

Aj francúzsky aj anglický gramatický význam slova bezplatný (free, free of charge, prípadne gratuite) v spojení so základným vzdelaním (primary education, l'enseignement primaire) potvrdzujú, že základné vzdelanie má byť poskytované bezplatne, pričom sa pod bezplatnosťou rozumie vylúčenie akýchkoľvek finančných platieb. Ak sa preto pod základným vzdelaním rozumie vzdelanie poskytované základnými školami, termín „bezplatné základné vzdelanie“ znamená, že Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach nedovoľuje žiadne finančné poplatky spojené s jeho praktickým uskutočňovaním v základných školách. Takýto výklad termínu „free“ a „gratuit“ je súčasne v súlade s čl. 31 ods. 1 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, ktorý o. i. uvádza, že: „Zmluva sa musí vykladať dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v zmluve.“ Obvyklý význam, ktorý dáva anglický jazyk termínu „free“ a francúzsky jazyk termínu „gratuit“ vylučuje vymáhanie akýchkoľvek poplatkov. Takto charakterizovaná bezplatnosť sa však vzťahuje iba na vzdelanie definované spôsobom uvedeným vyššie, pretože Pakt neuvádza svoju definíciu bezplatného vzdelania na základných školách, odlišnú od Dohovoru z roku 1960.

Pokiaľ ide o povinnosť plnenia záväzku zabezpečiť povinné a bezplatné základné vzdelanie v súlade s čl. 13 ods. 2 Paktu, štáty uznávajú, že so zreteľom na plné uskutočnenie práva na vzdelanie bude základné vzdelanie povinné a bezplatne prístupné všetkým. Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach však podpísali štáty s rozdielnym ekonomickým (predovšetkým) potenciálom, ktoré neboli schopné zabezpečiť základné bezplatné vzdelanie okamžite a v prípade, že by Pakt neumožňoval postupné dosiahnutie tohoto cieľa, mohlo to mať dôsledok, že by boli zvažovali svoju účasť v ňom ako jeho signatárske štáty. Na túto skutočnosť pamätá čl. 14 Paktu, ktorý ukladá zmluvným stranám, ktoré nie sú schopné zabezpečiť základné bezplatné vzdelanie, aby v priebehu dvoch rokov potom, čo sa stali zmluvnými stranami Paktu, vypracovali podrobný plán opatrení na postupné zavádzanie zásady povinného a bezplatného vzdelania pre všetkých, a to v primeranom čase, ktorý sa v pláne určí. Termín základné bezplatné vzdelanie je preto potrebné v súlade s čl. 31 ods. 1 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve prostredníctvom

systematického výkladu (v celkovej súvislosti termínov použitých v zmluve) vyložiť v súvislosti s čl. 14. Článok 14 sa osobitne vzťahuje na základné vzdelanie a po jeho výklade Ústavný súd Slovenskej republiky dospel k nasledovným záverom:

1. Článok 14 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach umožňuje štátom, ktoré v okamihu, kedy sa stali jeho zmluvnými stranami, nie sú schopné buď vôbec alebo len čiastočne zabezpečiť právo na povinné bezplatné vzdelanie na základných školách, aby využitím spôsobu v ňom uvedeného, toto právo zabezpečili postupne.

2. Právnym a faktickým základom zabezpečenia postupnej realizácie práva na bezplatné povinné vzdelanie na základných školách je detailný plán opatrení (detailed plan of action, un plan détaillé des mesures nécessaires), ktorý musí byť spracovaný do dvoch rokov potom, čo sa určitý štát stal zmluvnou stranou Paktu.

3. Časový horizont plného zabezpečenia práva na bezplatné vzdelanie je (v závislosti od ekonomických možností štátu) plne v jeho právomoci. Článok 14 v tejto súvislosti iba uvádza, že toto právo by malo byť realizovateľné v plnom rozsahu v primeranom čase (within a reasonable number of years, dans un nombre raisonnable d'années).

4. Detailný plán uvádzaný v čl. 14 Paktu je jediným dovoleným prostriedkom (ktorý Pakt dovoľuje) obmedzenia práva na bezplatné vzdelávanie na základných školách, prípadne na dočasnú neaplikovateľnosť tohoto práva vôbec.

5. Každý iný spôsob obmedzenia práva na bezplatné vzdelanie na základných školách Pakt nedovoľuje; predstavuje jeho porušenie a nesie so sebou vznik medzinárodnej zodpovednosti štátu.

Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach nadobudol platnosť (v dôsledku ratifikácie) a podľa svojho čl. 27 pre bývalú ČSSR 23. 3. 1976. Bývalá Československá socialistická republika urobila pri ratifikácii prehlásenie k čl. 26 ods. 1 Dohovoru v tom zmysle, že tento odporuje zásade, že všetky štáty majú právo stať sa účastníkom mnohostranných zmlúv upravujúcich predmet všeobecného záujmu.

„The provision of article 26, paragraph 1, of the Covenant is in contradiction with the principle that all States have right to become parties to multilateral treaties regulating matters of general interest.“

ČSSR neurobila žiadnu výhradu, ani vyhlásenie, týkajúcu sa čl. 13 ods. 2 písm. a) Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a ani čl. 14. Nespracovala ani podrobný plán požadovaný čl. 14.

Slovenská republika sukcedovala do Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach 28. 5. 1993 a sukcesia bola uznaná k 1. 1. 1993. Sukcesia bola uskutočnená vrátane vyhlásenia k čl. 26 ods. 1 Paktu. Slovenská republika v rámci sukcesie neurobila žiadnu osobitnú výhradu alebo vyhlásenie k iným článkom (článku) Paktu, než ako to urobila bývalá ČSSR. Nespracovala ani podrobný plán umožňujúci v zmysle čl. 14 Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach obmedzenie práva na bezplatné vzdelanie na základných školách v rozsahu a v lehote v ňom určenej. Na základe uvedeného a v súvislosti s analýzou Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania, ktorého signatárom bola bývalá ČSSR a v súčasnosti je aj Slovenská republika, Ústavný súd Slovenskej republiky konštatuje:

1. Ratifikáciou Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach ČSSR a sukcesiou do Paktu Slovenskou republikou od 1. 1. 1993 sa nezmenila definícia termínu „vzdelanie“ tak, ako je uvedená v čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960.

2. Nevyužitím možnosti spracovania detailného plánu požadovaného čl. 14, Slovenská republika neobmedzila právo na bezplatné vzdelanie spôsobom a v rozsahu, ktorý mohol byť v detailnom pláne spracovaný, a to vrátane časovej etapy, v ktorej by sa malo právo na bezplatné vzdelanie na základných školách postupne realizovať.

3. V dôsledku sukcesie Slovenskej republiky do Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach sa nezmenil výklad termínu základné vzdelanie uvedený v čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

4. Termín základné vzdelanie, obsiahnutý v čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, preto Ústavný súd Slovenskej republiky vykladá v rámci jeho definície uvedenej v čl. 1

ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960.

Dohovor o právach dieťaťa z 20. 11. 1989 bol ratifikovaný bývalou ČSFR. Platnosť nadobudol 6. 2. 1991 a je publikovaný formou Oznámenia FMZV č. 104/1991 Zb. Minister

zahraničných vecí Slovenskej republiky dňa 19. 10. 1993 Ústavnému súdu Slovenskej republiky oznámil, že Slovenská republika sukcedovala do tohto Dohovoru, a to s účinnosťou od 1. 1. 1993. Od uvedeného termínu na seba prebrala záväzok zabezpečenia bezplatného vzdelania na základných školách v rozsahu a spôsobom Dohovorom upraveným. Problematiku bezplatného vzdelania na základných školách upravuje čl. 28 ods. 1 písm. a) Dohovoru, ktorý uvádza, že:

„1. Zmluvné strany uznávajú právo dieťaťa na vzdelanie a s cieľom dosiahnuť toto právo postupne a na základe rovnosti príležitosti, najmä:

a) zavádzajú pre všetky deti bezplatné a povinné základné vzdelanie.“

V anglickom znení citované ustanovenie čl. 28 znie nasledovne:

„1. States Parties recognize the right of the child to education and with a view to achieving this right progressively and on the basis of equal opportunity, they shall in particular:

a) Make primary education compulsory and available free to all.“

Francúzske znenie uvedeného článku je nasledovné:

„1. Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant , l' education et en particulier, en vue d' assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'egalité des chances:

a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuite pour tous.“

Tento Dohovor je posledný z mnohostranných Dohovorov (ktorých signatárom bola ČSSR, resp. ČSFR) a do ktorých sukcedovala i Slovenská republika, ukladajúcich zmluvným štátom záväzky na zabezpečenie bezplatného vzdelania na základných školách. Podobne ako v prípade Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach je potrebné preskúmať, či sa jeho sukcesiou pozmenila (doplnila, spresnila) definícia termínu „vzdelanie“ z čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960, prípadne či Dohovor o právach dieťaťa prináša novú (svoju vlastnú) definíciu vzdelania. V tejto súvislosti možno uviesť, že Dohovor o právach dieťaťa (podobne ako Pakt) neprináša vlastnú medzinárodne záväznú definíciu pojmu vzdelanie. Podobne ako Pakt používa termín vzdelanie (education) v spojení s jeho jednotlivými druhmi, a to základné vzdelanie (primary education) v čl. 28 ods. 1 písm. a), stredné vzdelanie (secondary education) v čl. 28 ods.1 písm. b) a vysokoškolské vzdelanie (higher education) v čl. 28 ods. 1 písm. c)

Dohovoru. Výklad jeho ustanovení je identický s výkladom príslušných ustanovení Paktu. Na základe uvedeného, Ústavný súd Slovenskej republiky dospel k nasledovným záverom:

1. Ratifikáciou Dohovoru o právach dieťaťa bývalou ČSFR a sukcesiou do tohoto Dohovoru Slovenskou republikou sa nezmenila definícia termínu „vzdelanie“ tak, ako je uvedená v čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960.

2. V dôsledku sukcesie Slovenskej republiky do Dohovoru o právach dieťaťa sa nezmenil ani výklad termínu „základné vzdelanie“ uvedený v čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

3. Termín základné vzdelanie uvedený v čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky preto Ústavný súd Slovenskej republiky vykladá v rámci jeho definície uvedenej v čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960.

Dielčie analýzy Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960, Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 a Dohovoru o právach dieťaťa z roku 1989 umožňujú Ústavnému súdu Slovenskej republiky sformulovať nasledovné závery pre potreby konania o súlade právnych predpisov:

1. Berúc do úvahy dôvodovú správu Ústavy Slovenskej republiky, ako i plnenie medzinárodných záväzkov v spôsobe a rozsahu upravenom Viedenským dohovorom o medzinárodnom zmluvnom práve z roku 1969, predstavuje:

a) právo na bezplatné vzdelanie v základných školách ústavnú transformáciu záväzku obsiahnutého v čl. 4 písm. a) Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960, čl. 13 ods. 3 písm. a) Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 a čl. 28 ods. 2 písm. a) Dohovoru o právach dieťaťa;

b) všeobecne záväznú definíciu termínu „vzdelanie“ obsahuje čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960;

c) Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Dohovor o právach dieťaťa neobsahujú vlastné definície termínu „vzdelanie“ a neukladajú žiadne záväzky zmluvným štátom prikazujúce použitie odlišnej definície termínu vzdelanie.

2. Pod termínom „vzdelanie“ a „základné vzdelanie“ z čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky preto Ústavný súd Slovenskej republiky rozumie obsah termínu „vzdelanie“ z čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960.

3. Pod termínom bezplatné (free, gratuit) vzdelanie Ústavný súd Slovenskej republiky rozumie vylúčenie akýchkoľvek poplatkov, ktorými sa podmieňuje poskytnutie vzdelania tak, ako je definované v čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z r. 1960.

Predmetom konania o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom Slovenskej republiky nie je len právo na bezplatné vzdelanie na základných školách, ale i na stredných školách. Článok 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky uvádza, že: „Občania majú právo na bezplatné vzdelanie v základných školách a stredných školách...“. Aj v tomto prípade musel ústavný súd preskúmať, či je Slovenská republika viazaná medzinárodnými dohovormi, ktoré sa zaoberajú bezplatnosťou vzdelania na stredných školách. Osobitnú pozornosť v tejto súvislosti venoval tomu, či tieto medzinárodné dohovory zakotvujú povinnosť zabezpečenia bezplatného vzdelania na stredných školách a napokon, či prostredníctvom príslušných deklarácií alebo výhrad Slovenská republika praktickú aplikáciu tohoto práva nederogovala, prípadne ju nenahradzuje interpretáciou založenou výlučne na Ústave Slovenskej republiky.

Dohovor o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania i pre oblasť vzdelávania na stredných školách poskytuje jeho všeobecne záväznú definíciu. Ako bolo spomenuté, čl. 1 ods. 2 sa vzťahuje na všetky typy a druhy vzdelania (all types and levels of education), medzi ktoré patrí i stredoškolské vzdelanie (secondary education). Možno preto uviesť, že pod stredoškolským vzdelaním podľa čl. 1 ods. 2 Dohovoru sa rozumie: prístup k vzdelaniu na stredných školách, úroveň a kvalita stredoškolského vzdelania, ako i podmienky, za ktorých je k nemu umožnený prístup.

Pokiaľ ide o samotné záväzky zmluvných strán Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania vo vzťahu k stredoškolskému vzdelaniu, tieto sú obsiahnuté v čl. 4 písm. a), ktorý uvádza, že:

„The States Parties to this Convention undertake furthermore to formulate, develop and apply a national policy which, by methods appropriate to the circumstances and the national usage will tend to promote equality of opportunity and of treatment in the matter of education and in particular:

a) To make ... secondary education in its different forms generally available and accessible to all;...”

Francúzska verzia tohoto článku je potom nasledovná:

„Les états parties , la présente convention s'engagent en outre , formuler , développer et , appliquer une politique nationale visant , promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chance et de traitement en matière d'enseignement et notamment:

a) Rendre ... généraliser et rendre accessible , tous l'enseignement secondaire sous ses diverses formes...”

Neoficiálny slovenský preklad tohoto článku je nasledovný:

„Štáty, zmluvné strany tohoto dohovoru, sa okrem toho zaväzujú, že stanovia svoju národnú politiku a budú ju rozvíjať a vykonávať tak, aby svojimi metódami, zodpovedajúcimi okolnostiam a národným zvyklostiam, podporovali rovnosť možností a rovnaké zaobchádzanie v oblasti vzdelania najmä, že:

a) ... zovšeobecnia a sprístupnia všetkým stredoškolské vzdelanie rozličných foriem,...”

Výkladom tohoto článku Dohovoru Ústavný súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že zmluvné strany síce prijali záväzok vytvoriť podmienky na to, aby rôzne formy stredoškolského vzdelania, ktoré poskytujú, boli všeobecne prístupné a dosažiteľné pre všetkých, ale na druhej strane neprijali záväzok zabezpečiť, aby stredoškolské vzdelanie bolo bezplatné (free). Význam Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania pre potreby konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky spočíva v tom, že jeho čl. 1 ods. 2 poskytuje všeobecne záväznú definíciu stredoškolského vzdelania (secondary education).

Možno preto skonštatovať, že

1. Obsah termínu „vzdelanie“, ktorý je uvedený v čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, chápe ústavný súd tak, ako je uvedený v čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960.

2. Obsah termínu „stredoškolské vzdelanie“ z čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky chápe ústavný súd tak, ako je uvedený v čl. 1 ods. 2 v spojení s čl. 4 písm. a) Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960.

Problematiku vzdelania na stredných školách upravuje aj Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach v čl. 13 ods. 1 v spojení s ods. 2 písm. b) toho istého článku. Článok 13 ods. 1 je spoločný pre všetky typy vzdelania a upravuje smerovanie vzdelania a jeho účel. Príslušná citácia je uvedená na str. 23 tohoto uznesenia. Pokiaľ ide o ods. 2 písm. b) tohoto článku, k stredoškolskému vzdelaniu sa vzťahuje nasledovný záväzok zmluvných strán:

„2. Štáty, zmluvné strany Paktu uznávajú, že so zreteľom na dosiahnutie plného uskutočnenia tohoto práva:

b) stredoškolské vzdelanie vo svojich rôznych formách, zahŕňajúc do toho technické a odborné stredoškolské vzdelanie sa všeobecne umožní a sprístupní každému všetkými vhodnými prostriedkami a najmä postupným zavádzaním bezplatného vzdelania.“

V súlade s tým, čo je uvedené vyššie, o pôvodných jazykových verziách Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (čl. 31 ods. 1 Paktu), sa Ústavný súd Slovenskej republiky musel predovšetkým oboznámiť s citovaným ustanovením v niektorej z jeho oficiálnych jazykových verzií.

Anglická jazyková verzia tohoto článku Paktu je nasledovná:

Article 13.

„2. The states Parties to the present Covenant recognize that, with a view the full realization of this right:

b) Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education.“

Francúzka jazyková verzia citovaného článku Paktu znie:

Article 13.

„2. Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit:

b) L'enseignement secondaire sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible , tous par tous les moyens appropriée et notamment par l'instauration progressive de la gratuité.“

Pred interpretáciou termínov z čl. 13 Paktu je užitočné poukázať na charakteristiku medzinárodného záväzku zmluvných štátov, ktoré sa k tomuto typu vzdelávania pripájajú, ako i na prípadné odlišnosti takýchto záväzkov v porovnaní so záväzkami, smerujúcimi k zabezpečeniu bezplatného vzdelávania na základných školách. Podobne ako v prípade bezplatného základného vzdelávania, tak i bezplatné vzdelanie na stredných školách tvorí súčasť práva na vzdelanie v tom smere, aby bolo voľne prístupné všetkým (at all, tous).

Základný rozdiel medzi záväzkom zabezpečenia bezplatného vzdelávania na stredných školách s bezplatným vzdelaním na základných školách spočíva v tom, že medzinárodné dohovory neukladajú štátom záväzok zabezpečiť bezplatné vzdelanie na stredných školách okamžite (napríklad momentom nadobudnutia platnosti Paktu), neukladá sa im zabezpečiť tento typ vzdelania vo viac či menej presnejšej časovej lehote (ako je to pri základnom vzdelaní, a to predovšetkým aplikáciou čl. 14 Paktu), neukladá sa im spracovať žiaden dokument, ktorý by v určených lehotách (či etapách) postupne zavádzal bezplatné vzdelanie na stredných školách.

Pri praktickej aplikácii tohoto článku sa v plnom rozsahu rešpektuje ustanovenie čl. 2 Paktu uvádzajúce, že:

„1. Každý zmluvný štát Paktu sa zaväzuje podniknúť pri maximálnom využití svojich zdrojov... kroky k postupnému dosiahnutiu plného uskutočnenia práv uznaných v tomto Pakte, a to všetkými vhodnými prostriedkami, vrátane prijatia zákonodarných opatrení.“

Je však skutočnosťou, že výsledkom postupnej realizácie práva na vzdelanie podľa čl. 13 ods. 1 Paktu je i bezplatné vzdelanie na stredných školách (Secondary... free education, l'enseignement secondaire gratuite). Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach neukladá svojim zmluvným stranám konkrétne obsahové či časové záväzky, ktoré by mali zabezpečiť plnú garanciu bezplatného vzdelania na stredných školách. Je výlučne na zmluvných stranách, v akom rozsahu (a či vôbec) zabezpečujú na rôznych typoch stredných škôl bezplatné vzdelanie. Rôzne formy odplatného vzdelania na stredných školách preto nepredstavujú porušenie príslušných ustanovení Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, a konkrétne jeho čl. 13 ods. 2 písm. b).

Iná situácia je v tých štátoch, ktoré dokončili proces postupného zavádzania bezplatného vzdelania aj na stredných školách, a dovŕšenie tohoto procesu potvrdili

zakotvením práva na bezplatné vzdelanie na stredných školách vo svojich ústavách či iných právnych predpisoch. Takéto štáty (v závislosti od svojich ekonomických možností predovšetkým) už zaviedli bezplatné vzdelanie na stredných školách) a v rámci Paktu im vzniká medzinárodný záväzok takéto právo garantovať. Vzhľadom na tieto štáty preto Ústavný súd Slovenskej republiky považuje za nutné vyložiť termín: vzdelanie na stredných školách (secondary education, l'enseignement secondaire) a bezplatné vzdelanie na stredných školách (secondary... free education, l'enseignement secondaire... gratuite) pre potreby konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 písm. b) Ústavy Slovenskej republiky.

Podobne, ako v prípade vzdelania na základných školách, ani v prípade vzdelania na stredných školách (a platí to i pre vzdelanie na vysokých školách podľa čl. 13 ods. 2 písm. c) Paktu) neposkytuje Pakt osobitnú definíciu tohoto typu vzdelania. Písmeno b) uvádza rôzne typy stredných škôl (o. i. stredoškolské technické a odborné vzdelanie), ktoré poskytujú stredoškolské vzdelanie. Gramatickým a systematickým výkladom čl. 13 Paktu dochádza ústavný súd k záveru, že stredoškolské vzdelanie (secondary education, l'enseignement secondaire) je to vzdelanie, ktoré poskytujú rôzne druhy stredných škôl, zriadených štátom.

Podobne, ako v prípade bezplatného vzdelania na základných školách, Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach súčasne nemodifikuje, nedoplňuje a ani nenahradzuje definíciu „stredoškolské vzdelanie“ z čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960. Niet preto žiadneho právneho alebo faktického dôvodu, aby zmluvné strany Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania prikladali (i v dôsledku ratifikácie Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966) termínu vzdelanie iný význam či obsah, než aký je uvedený v čl. 1 ods. 2 Dohovoru. Toto konštatovanie sa týka predovšetkým ich ústavných alebo iných vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré používajú termín „vzdelanie“ a „stredoškolské vzdelanie“ (t. j. v anglickom vyjadrení záväzného medzinárodnoprávneho dokumentu „education“, „secondary education“). Ako bolo spomenuté, do obsahu tohoto termínu nevnesol Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach žiadnu zmenu, a to v dôsledku absencie svojej (obsahovo odlišnej) definície termínu vzdelanie, prípadne

stredoškolské vzdelanie. Novou skutočnosťou však je, že Pakt štátom ukladá záväzok postupne zabezpečiť bezplatné vzdelanie na stredných školách (secondary free education). Pre zmluvné strany Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960 vznikol ratifikáciou Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 medzinárodný záväzok zabezpečenia plného rešpektovania práva na vzdelanie i postupným zavádzaním bezplatného vzdelávania na stredných školách. Ako bolo uvedené, Pakt nestanoví žiadny pevný časový alebo organizačný rámec (na rozdiel od základného bezplatného vzdelania), kedy a akým spôsobom bezplatné vzdelanie na stredných školách dosiahnuť. Z uvedeného vyplýva, že v dôsledku ratifikácie Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach jeho zmluvné strany (a súčasne strany Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z r. 1960) neprijali žiaden záväzok, aby termínu „vzdelanie“ a „stredoškolské vzdelanie“ tak, ako je uvedený v ich ústavných alebo iných vnútroštátnych zákonoch, dali iný význam, než aký má v zmysle Dohovoru z roku 1960. Oba medzinárodné dohovory síce používajú termín „stredoškolské vzdelanie“, ale neposkytujú obsahovo odlišnú definíciu tohoto termínu. Líšia sa však v charakteristike záväzkov, ktoré k tomuto typu vzdelania pripájajú. Zatiaľ, čo Dohovor o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania prikladá k vzdelaniu na stredných školách záväzok všeobecne ho umožniť a sprístupniť pre všetkých (čl. 4 písm. a) Dohovoru z roku 1960), čl. 13 ods. 2 písm. b) Paktu hovorí i o záväzku postupného bezplatného zavádzania bezplatného vzdelania. Pokiaľ ide o výklad termínu bezplatné (free, gratuit), platí o ňom v plnom rozsahu to, že jeho bezplatnosť vylučuje ukladanie akýchkoľvek poplatkov.

Československá socialistická republika bola zmluvnou stranou Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960 (tento pre ňu vstúpil do platnosti 14. 6. 1963) i Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (tento pre ňu vstúpil do platnosti 23. 3. 1976). Do oboch týchto dohovorov sukcedovala i Slovenská republika, a to od 1. 1. 1993. Ako bolo spomenuté, oba dohovory (pokiaľ ide o stredoškolské vzdelanie) sa líšia iba konkrétnosťou svojich záväzkov, ktoré sa k nemu vzťahujú. Vstupom do platnosti Dohovoru z roku 1960 prijala vtedajšia ČSSR (a od 1. 1. 1993 i Slovenská republika) všeobecne formulovaný záväzok zabezpečiť, aby stredoškolské vzdelanie vo svojich rôznych formách bolo všeobecne umožnené a sprístupnené pre všetkých (make secondary education in its different forms generally available and

accessible to all). Identický záväzok (vo vzťahu k stredoškolskému vzdelaniu) prijala ČSSR (a od 1. 1. 1993 i Slovenská republika) ratifikáciou Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, a to zabezpečiť, aby stredoškolské vzdelanie vo svojich rôznych formách, zahŕňajúc do toho technické a odborné stredoškolské vzdelanie, bolo všeobecne umožnené a prístupné pre všetkých (secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education shall be made generally available and accessible to all). Pakt sa od Dohovoru líši tým, že konkretizuje, prostredníctvom akého prostriedku (predovšetkým) je možné takto formulovaný všeobecný záväzok naplniť, t. j. „najmä postupným zavádzaním bezplatného vzdelania“ (in particular by the progressive introduction of free education). Dôraz Paktu je preto položený na konkretizáciu prostriedku na zabezpečenie všeobecného prístupu k stredoškolskému vzdelaniu, a nie na odlišnú (možnú odlišnú) definíciu stredoškolského vzdelania v porovnaní s Dohovorom o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960. Na základe uvedeného dospel ústavný súd k nasledovným záverom:

1. Ratifikáciou Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach ČSSR (a jeho sukcesiou Slovenskou republikou) sa nezmenil obsah termínu vzdelanie na stredných školách (tak ako je uvedený v čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky).

2. Sukcesiou do Paktu však Slovenská republika prijala záväzok zabezpečiť bezplatné vzdelanie na stredných školách spôsobom a v lehote podľa svojho uváženia.

3. Článok 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky už potvrdzuje, že Slovenská republika zabezpečuje bezplatné vzdelanie aj na stredných školách a tým plní svoj záväzok z čl. 13 ods. 2 písm. b) Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

Posledným z mnohostranných dohovorov, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktorý mohol mať vplyv jednak na medzinárodne uznávanú definíciu vzdelania, ďalej vzdelania na stredných školách, prípadne na formulovanie nových záväzkov vzťahujúcich sa k vzdelaniu na stredných školách, je Dohovor o právach dieťaťa, do ktorého sukcedovala Slovenská republika od 1. 1. 1993. Dohovor o právach dieťaťa (podobne ako Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach) neprináša vlastnú definíciu vzdelania a ani neukladá svojim zmluvným stranám definovať vzdelanie určitým Dohovorom

predpísaným spôsobom. Identické konštatovanie sa vzťahuje i na stredoškolské vzdelanie (secondary education). Jeho význam spočíva predovšetkým v tom, že uvádza ďalší prostriedok, prostredníctvom ktorého má byť vzdelanie všeobecne umožnené a prístupné. Ak Dohovor o zákaze diskriminácie v oblasti školstva z roku 1960 pripája k stredoškolskému vzdelaniu všeobecný záväzok urobiť toto vzdelanie všeobecne umožnené a sprístupnené, Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach uvádza, že jedným z opatrení, použitím ktorého predovšetkým (in particular) je možné dosiahnutie tohoto záväzku, t. j. postupné bezplatné vzdelávanie, tak Dohovor o právach dieťaťa uvádza ďalší prostriedok, použitím ktorého je možné zabezpečiť, aby stredoškolské vzdelanie bolo umožnené a sprístupnené všetkým, a to poskytovaním finančnej podpory v prípade potreby (offering financial assistance in the case of need).

Problematikou zabezpečenia bezplatného vzdelania na stredných školách sa zaoberá Dohovor o právach dieťaťa, konkrétne vo svojom čl. 28 ods. 1 písm. b):

„1. Štáty, zmluvné strany tohoto Dohovoru, uznávajú právo dieťaťa na vzdelanie a s cieľom postupného uskutočňovania tohto práva a na základe rovných možností najmä:

b) podnecujú rozvoj rôznych foriem stredného vzdelania, zahŕňajúceho všeobecné a odborné vzdelanie, robia ho prijateľným a dostupným pre každé dieťa a prijímajú iné zodpovedajúce opatrenia, ako je zavádzanie bezplatného vzdelávania a v prípade potreby poskytovanie finančnej podpory.“

Vzhľadom na to, čo bolo uvedené ohľadom autentických jazykových verzií Dohovoru o právach dieťaťa tak, ako sú uvedené v jeho čl. 54, musel Ústavný súd Slovenskej republiky pomocou interpretačných pravidiel medzinárodného práva zmluvného vyložiť toto ustanovenie v niektorej z oficiálnych jazykových verzií. V anglickom znení citované ustanovenie čl. 28 znie nasledovne:

„1. States Parties recognize the right of the child to education and with a view to achieving this right progressively and on the basis of equal opportunity, they shall in particular:

b) Encourage the development of different forms of secondary education, including general and vocational education, make them available and accessible to every child, and take appropriate measures such as the introduction of free education and offering financial assistance in case of need.“

Francúzska jazyková verzia čl. 28 je nasledovná:

„1. Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant , l'education, et en particulier en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur base de l'egalité des chances:

b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles , tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin.“

Porovnanie čl. 28 ods. 1 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa vykazuje veľkú podobnosť s ustanovením čl. 13 ods. 2 písm. b) Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Rozdiel je iba v charakteristike toho, ktoré druhy škôl o. i. patria do stredoškolského vzdelania. Zatiaľ, čo Pakt hovorí o technickom a odbornom stredoškolskom vzdelaní (technical and vocational secondary education), Dohovor o právach dieťaťa hovorí o všeobecnom a odbornom stredoškolskom vzdelaní (general and vocational secondary education). Obe medzinárodné zmluvy majú však rovnaký prístup k bezplatnému vzdelaniu na stredných školách. Tento možno Ústavným súdom Slovenskej republiky zhrnúť

do nasledovných záverov:

1. Zabezpečenie bezplatného vzdelania na stredných školách tvorí súčasť postupnej realizácie práva dieťaťa na vzdelanie tak, ako je to uvedené v čl. 28 ods. 1 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa.

2. Dohovor o právach dieťaťa neukladá zmluvným štátom v určenej časovej lehote alebo predpísaným spôsobom zabezpečiť bezplatné vzdelanie na stredných školách.

3. Rozhodnutie o zavedení bezplatného vzdelania na stredných školách je preto plne v právomoci jednotlivých zmluvných štátov Dohovoru o právach dieťaťa a je podmienené predovšetkým ekonomickými možnosťami určitého štátu. Nezavedenie bezplatného vzdelania (resp. rôzne druhy odplatného vzdelania na stredných školách) preto nezakladajú porušenie Dohovoru o právach dieťaťa.

4. Dôkazom toho, že sa štát rozhodne zaviesť bezplatné vzdelanie na stredných školách, je i jeho vnútroštátna právna úprava.

5. Zavedením bezplatného vzdelania na stredných školách vzniká pre štát medzinárodný záväzok zabezpečiť aplikáciu tohoto vzdelania spôsobom a v interpretácii príslušných medzinárodných záväzkov, ktoré sa na takéto vzdelanie viažu.

1. Ratifikáciou Dohovoru o právach dieťaťa bývalou ČSFR, ako i sukcesiou do Dohovoru o právach dieťaťa Slovenskou republikou, zostal nezmenený výklad termínu „vzdelanie na stredných školách“ z čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie z roku 1960.

2. Sukcesiou do Dohovoru o právach dieťaťa Slovenská republika iba potvrdila svoj záväzok zabezpečiť právo na bezplatné vzdelanie v stredných školách (v lehote a spôsobom, aký uzná za vhodný) a prispieť k zabezpečeniu plného umožnenia realizácie tohoto práva tiež poskytovaním (tam, kde je to vhodné) i príslušnej finančnej pomoci.

3. Článok 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je dôkazom toho, že Slovenská republika osobitným ústavným článkom potvrdila svoj medzinárodný záväzok zabezpečenia bezplatného vzdelania i na stredných školách.

Záver z právnej analýzy Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z r. 1960, Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z r. 1966 a Dohovoru o právach dieťaťa z r. 1989 pre ďalšie konanie Ústavného súdu Slovenskej republiky o súlade právnych predpisov

1. Všetky tri dohovory, ktoré ratifikovala ČSSR (ČSFR) zakotvujúce záväzok bezplatného vzdelania na základných školách, sú záväzné (v dôsledku sukcesie) i pre Slovenskú republiku.

2. Všeobecne záväzná definícia termínu vzdelanie (education) je uvedená v čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960. Na jej obsahu nič nezmenili ani Pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 a ani Dohovor o právach dieťaťa z roku 1989.

3. Ani bývalá ČSSR (ČSFR) a ani Slovenská republika nevyužili možnosti medzinárodného zmluvného práva (výhrada, prehlásenie, podrobný plán v zmysle čl. 14

Paktu), aby termínu vzdelanie, základné vzdelanie, ako i základné bezplatné vzdelanie priložili iný význam, než je mu daný v platných medzinárodných dohovoroch.

4. Termín „bezplatné vzdelanie na základných školách“ uvedený v čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky preto Ústavný súd Slovenskej republiky chápe v obsahu a rozsahu, ktorý je mu daný čl. 1 ods. 2 v spojení s čl. 4 písm. a) Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960.

5. Bezplatnosť vzdelania na základných školách vylučuje akékoľvek poplatky spojené s prístupom k vzdelaniu, ako i s poskytnutím úrovne a kvality vzdelania. Nie je podstatné ich označenie (školné, zápisné), ale účel, ktorému slúžia. Ukladanie takýchto poplatkov, ktorými sa podmieňuje samotný prístup k vzdelaniu alebo poskytnutie jeho úrovne či kvality, porušuje záväzok zabezpečenia bezplatnosti vzdelania na základných školách.

6. Slovenská republika vo všeobecnosti nepodmieňuje vstup na základné školy a ani poskytnutie úrovne a kvality vzdelania na základných školách uhradením zápisného, prípadne školného. Tým plní svoj medzinárodný záväzok zabezpečiť bezplatné vzdelanie na základných školách v zmysle čl. 4 písm. a) Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960, čl. 13 ods. 2 písm. a) Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966, ako i čl. 28 ods. 1 písm. a) Dohovoru o právach dieťaťa.

7. Žiaden z uvedených dohovorov nepovažuje učebnice za súčasť režimu bezplatného vzdelávania na základných školách. Toto konštatovanie sa opiera predovšetkým o účel, ktorý sa sleduje vyberaním poplatkov za učebnice, ktorý nenapĺňa vyššie spomenuté kritériá poplatkov, uložením ktorých sa porušuje bezplatné vzdelanie na základných školách. Uložením poplatkov za učebnice sa teda „nespoplatňuje“ samotný prístup k vzdelaniu (zápis do základnej školy) a nespoptatňuje sa ani úroveň a kvalita poskytovaného vzdelania (napríklad formou školného). Zavedením poplatkov za učebnice sa preto nepodmieňuje úroveň a kvalita vzdelania na základných školách a táto sa ani nezvyšuje (neznižuje) v závislosti od uhradenia (neuhradenia) poplatkov za učebnice, ale je naďalej poskytovaná bezplatne.

8. Uvedenej línie sa dôsledne pridriava i UNESCO, ktoré urobilo viackrát výskumy týkajúce sa praktickej aplikácie záväzkov z Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960, a to konkrétne pokiaľ ide o ukladanie školských poplatkov (school

fees). Posledný reprezentačný výskum uskutočnený v novembri 1991 (UNESCO, Special Survey on primary education, STE-5) ukazuje, že 81 štátov nepodmieňuje zápis (enrolment) do štátnych škôl vyberaním školného (school fees), 18 krajín podmieňuje zápis do základných škôl zaplatením školného a 3 krajiny čiastočne podmieňujú zápis do školy uhradením školného.

9. Je iná otázka, či štáty majú dostatok finančných prostriedkov k tomu, aby zabezpečili i bezplatné poskytovanie učebníc. V tejto súvislosti je užitočné pripomenúť, že žiadne ustanovenie medzinárodného práva nebráni štátom, aby išli i nad rámec prijatých medzinárodných záväzkov, t. j. nad rámec zabezpečenia bezplatného vzdelania na základných školách požadovaného spomenutými medzinárodnými dohovormi. Skutočnosť, že UNESCO striktne rozlišuje medzi školskými poplatkami a bezplatným poskytovaním učebníc, jasne signalizuje i podtitul spomenutej analýzy UNESCO nazvaný „School fees and school books in state school“ (Školné a školské učebnice v základných školách). Z uskutočnenej analýzy ďalej vyplýva, že 27 krajín neposkytuje učebnice zdarma a 8 z týchto 27 krajín súčasne požaduje i školné.

10. Posledným argumentom je prax štátov (signatárov spomenutých dohovorov), ktorá môže byť v súlade s čl. 31 ods. 2 písm. b) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve považovaná za prostriedok výkladu (interpretácie) medzinárodných zmlúv.

Zo spomenutej analýzy UNESCO, ako i písomných podkladov poskytnutých na výzvu sudcu spravodajcu odporcom vyplýva, že zo štátov, ktoré sa zapojili do dotazníkovej akcie UNESCO celkovo 27 z nich v rôznych formách požaduje poplatky za učebnice (a to 25 z nich formou ich nákupu a 2 z nich formou peňažného prenájmu). Z uvedeného počtu štátov je celkom 12 z nich zmluvnou stranou všetkých analyzovaných dohovorov, 9 z týchto štátov zmluvnou stranou dvoch zo spomenutých dohovorov a 6 aspoň jedného zo spomenutých dohovorov.

V súlade s čl. 31 ods. 2 písm. b) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve je spomenutá prax štátov pre ústavný súd dôkazom toho, že bezplatné vzdelanie na základných školách nezahrňuje i bezplatné poskytovanie učebníc.

1. Definíciu vzdelania na stredných školách (secondary education) prináša čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960, ktorým je Slovenská republika (v dôsledku sukcesie) viazaná. Na tejto definícii nezmenil nič ani Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 a ani Dohovor o právach dieťaťa z roku 1989.

2. Závazok zabezpečenia bezplatného vzdelania na stredných školách prijala Slovenská republika v dôsledku sukcesie do Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 (a za podmienok v ňom uvedených).

3. Článok 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky potvrdzuje, že Slovenská republika rozhodla o praktickej aplikácii záväzku bezplatného vzdelávania i na stredných školách.

4. Termín bezplatné vzdelanie na stredných školách uvedený v čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky preto zahŕňa:

a) definíciu stredoškolského vzdelania z čl. 1 ods. 2 Dohovoru o zákaze diskriminácie v oblasti vzdelania z roku 1960,

b) záväzok bezplatnosti (free, gratuit) vzdelania z čl. 13 ods. 2 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 a čl. 28 ods. 1 písm. a) Dohovoru o právach dieťaťa.

5. Bezplatné vzdelanie na stredných školách vylučuje ukladanie poplatkov podmieňujúcich prístup k vzdelaniu, ako i za poskytnutie úrovne a kvality vzdelania (zápisné, školné).

6. Slovenská republika na rôznych typoch stredných škôl vytvorených štátom nepožaduje zápisné, prípadne školné, a preto plní svoje medzinárodné záväzky zabezpečenia bezplatného vzdelania na stredných školách.

7. Poplatky za učebnice neporušujú bezplatnosť vzdelania na stredných školách, pretože nespĺňajú tie kritériá školného (school fees), ktoré by mohli porušovať bezplatnosť vzdelania na stredných školách. Ukladaním poplatkov za učebnice sa preto:

a) nepodmieňuje samotný prístup k stredoškolskému vzdelaniu,

b) nepodmieňuje poskytovanie úrovne a kvality stredoškolského vzdelania.

Záveru sformulované ústavným súdom na základe analýzy medzinárodných dohovorov, platných pre Slovenskú republiku, potvrdzuje i dôvodová správa k návrhu

Slovenskej národnej rady na vydanie ústavného zákona, ktorým sa vyhlasuje Listina základných práv a slobôd (Tlač FZ ČSFR č. 330 z 22. 11. 1990).

Dôvodovú správu k Ústave Slovenskej republiky je v tejto súvislosti možné použiť v časti uvádzajúcej, že Ústava Slovenskej republiky: „preberá a ďalej rozvíja úpravu základných práv a slobôd obsiahnutú v Listine“. Osobitná časť dôvodovej správy k návrhu čl. 34 uvádza: „Článok 34 vyjadruje právo všetkých na vzdelanie. Právo na bezplatné vzdelanie v štátnych školách zaručuje v rozsahu povinnej školskej dochádzky (ods. 2). Zmyslom tejto úpravy je nezamedziť, aby napríklad mohlo byť predpísané školné na vysokých školách pre študentov, ktorí pre neprospech opakujú ročník alebo taxy pri opakovaní skúšky.“

Vo svojom vyjadrení zo dňa 3. februára 1994 zástupca navrhovateľa správne poukazuje na to, že podľa čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vzniká povinnosť poskytnutia bezplatného vzdelania na základných a stredných školách bez ohľadu na možnosti spoločnosti, zatiaľ čo čl. 33 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a čl. 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky podmieňujú bezplatnosť vzdelania na vysokých školách „možnosťami spoločnosti“. V súvislosti s tým, čo je uvedené vyššie, je preto účelom bezplatného vzdelávania na základných a stredných školách (keďže jeho bezplatnosť nie je podmienená možnosťami spoločnosti) vylúčiť, resp. zamedziť tie druhy poplatkov, ktoré je umožnené ukladať na vysokých školách, ak možnosti spoločnosti nedovoľujú poskytovať bezplatné vzdelanie aj na tomto type škôl.

Citovaná časť dôvodovej správy k Listine základných práv a slobôd má význam v tom, že uvádza (aspoň príkladmo), čo sa rozumie odplatným vzdelaním na jednom stupni štátom zriaďovaných škôl, a to na vysokých školách. Ako príklady sú uvádzané školné a taxy za opakovanie skúšok. Pod odplatným vzdelaním však nie sú uvádzané poplatky za učebnice, prípadne skriptá, pretože tie si vysokoškolskí študenti bežne zakupujú. Pod odplatným vzdelaním sa však rozumie poplatok (školné), ktorého uhradením sa podmieňuje pokračovanie vo vysokoškolskom štúdiu, ako i taxa za opakovanie skúšky. Je v tejto súvislosti vhodné pripomenúť, že medzinárodné záväzky Slovenskej republiky, viažuce sa k bezplatnému vzdelaniu na stredných a vysokých školách, sú identické. Vyplýva to z čl. 13 ods. 2 písm. b) a c) Paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ktorým sa

zmluvným stranám ukladá záväzok „postupného zavádzania bezplatného vzdelávania“ ako na stredných školách (písm. b)), tak i na vysokých školách (písm. c)). Za poplatky porušujúce charakter bezplatného vzdelania, a to na všetkých typoch škôl, sa však považujú iba tie, ktorými sa podmieňuje samotný prístup k vzdelaniu, ako i úroveň a kvalita poskytovaného vzdelania. Z analyzovaných medzinárodných dohovorov nie je možné odvodiť záver, že ich zmluvné strany prijali odlišné kritériá posudzovania bezplatnosti (a či odplatnosti) vzdelania, a to podľa jednotlivých stupňov štátom zriadených škôl. Presadzovanie odlišného prístupu k definícii bezplatnosti vzdelania, t. j. diferencovane podľa toho, na akom stupni školy sa posudzuje, by vo vzťahu k platným medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky viedlo k situácii, ktorú Dohovory nepredpokladajú. Analyzované medzinárodné dohovory stanovia totiž jednotný prístup k bezplatnému vzdelaniu na základných, stredných a vysokých školách, pokiaľ ide o posudzovanie toho, ktoré typy (druhy) poplatkov zásadu bezplatnosti štúdia na nich porušujú. Líšia sa prirodzene vo formulácii záväzkov, kedy a v akom rozsahu zabezpečiť bezplatné vzdelanie na jednotlivých typoch škôl štátneho vzdelávacieho systému, čo prirodzene na uvedenom konštatovaní nič nemení.

Zákonodarca v osobitnej časti dôvodovej správy k Listine základných práv a slobôd stanovil príkladmo, aké druhy poplatkov budú predstavovať odplatné vzdelanie na vysokých školách. Pripustiac, že pod odplatnosťou vzdelania na základných a stredných školách by Ústavný súd Slovenskej republiky chápal aj poplatky za učebnice, výrazne by tým porušil medzinárodnými dohovormi stanovený jednotný prístup k definovaniu odplatného vzdelania, a to bez ohľadu, na akom type škôl sa uskutočňuje. Pod odplatnosťou vzdelania na základných a stredných školách by potom bolo treba chápať poskytovanie poplatkov za učebnice, ale pod odplatnosťou vzdelania na vysokých školách by naopak poplatky za učebnice neboli porušením bezplatného vzdelania, ale jeho spoplatnenie by predstavovali napríklad školné a taxy tak, ako o nich hovorí osobitná časť dôvodovej správy k Listine. Uvedeným prístupom by sa v rámci Slovenskej republiky utvoril diferencovaný prístup k výkladu termínu „bezplatné vzdelanie“, a to v závislosti od jednotlivých typov škôl štátneho vzdelávacieho systému, hoci takýto prístup jednotlivé medzinárodné dohovory nepoznajú, a preto ani neupravujú.

Z uvedených dôvodov a na základe ústavnej a na ňu nadväzujúcej medzinárodnoprávnej úpravy zabezpečenia bezplatného vzdelávania na základných a stredných školách, Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne rozhodol tak, ako to obsahuje výroková časť tohoto uznesenia.

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

V Košiciach dňa 18. mája 1994