



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 19/08-116

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 18. mája 2010 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 38 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených PhDr. T. R., poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a § 18 ods. 1 písm. a) v spojení s § 37 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov o súlade

- § 57 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 363/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy, a

- § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona č. 131/2002 Z. z. v znení zákona č. 363/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka, takto

r o z h o d o l :

1. Konanie o súlade § 57 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 363/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky **z a s t a v u j e .**
2. Vo zvyšnej časti návrhu 38 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 16. mája 2008 doručený návrh skupiny 38 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia“), zastúpených poslankyňou PhDr. T. R., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 18 ods. 1 písm. a) v spojení s § 37 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) o súlade § 57 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 363/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa

zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o vysokých školách“), s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy a o súlade § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy.

Navrhovatelia vo svojej právnej argumentácii poukázali v súvislosti s odôvodnením namietaného nesúladu § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách najmä na jeho nezlučiteľnosť s princípom právnej istoty a všeobecným zákazom diskriminácie. Vo vzťahu k nesúladnému obsahu § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách navrhovatelia namietali jeho neprípustné retroaktívne pôsobenie a opätovne jeho nezlučiteľnosť so všeobecným zákazom diskriminácie.

Vo svojom návrhu k namietanému nesúladu označených ustanovení upravujúcich prístup k vysokoškolskému vzdelaniu druhého stupňa v zdravotníckych študijných odboroch okrem citácie dotknutých ustanovení zákona o vysokých školách a ústavy navrhovatelia uvádzajú:

„V zmysle § 57 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z., podmienkou prijatia na štúdium študijného programu druhého stupňa v zdravotníckych študijných odboroch je, okrem všeobecných podmienok podľa § 56, aj vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v príslušnom študijnom odbore a najmenej jeden rok odbornej zdravotníckej praxe v zdravotníckom zariadení. Pre záujemcov o magisterské štúdium sa týmito ustanoveniami ukladá povinnosť, aby pred prijatím na štúdium absolvovali ročnú odbornú prax v zdravotníckom zariadení.“

Ďalej v korelácii so zásahom do princípov právneho štátu a osobitne v súvislosti s obmedzením základného práva na vzdelanie mimo legitímne podmienky definované ústavou navrhovatelia uvádzajú, že uznávajú limitáciu výkonu povolania požiadavkou na vysokoškolské vzdelanie, *„ktorého súčasťou je aj získanie praktických zručností“*. Poznávajú však, že ani Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) *„nesmie (ia) uložiť povinnosti tak, aby nebolo možné spoľahlivo určiť kto, a za akých podmienok im podlieha, alebo (ib) obmedziť prístup k vzdelaniu podmienkou, ktorá sa*

vzťahuje na tak široký okruh osôb, že je zjavne neprimeraná, a (ii) zvýhodniť jednu skupinu uchádzačov o štúdium a výkon povolania pred inou skupinou bez výslovnej ústavnej opory a bez akéhokoľvek rozumného dôvodu“.

Vo veci vylúčenia možnosti ústavnej akceptácie právnej úpravy školného navrhovatelia uvádzajú: „Podľa právnej úpravy, predchádzajúcej napadnutej úprave, školné za prekročenie štandardnej dĺžky štúdia ustanovenej pre daný študijný program bol študent povinný vysokej škole uhradiť v prípade, ak bez vážneho dôvodu prekračoval túto štandardnú dĺžku. Takým dôvodom bolo napríklad opakovanie ročníka, v dôsledku ktorého študoval študent päťročný magisterský študijný program dlhšie ako päť rokov. Prekročenie štandardnej dĺžky štúdia sa teda podľa predchádzajúcej úpravy posudzovalo vo vzťahu ku konkrétnemu študijnému programu, Čo znamená, že študent mohol súbežne študovať aj niekoľko študijných programov a pokiaľ neprekročil štandardnú dĺžku štúdia v jednotlivom študijnom programe, nebol školné povinný platiť.“

Navrhovatelia namietli, že do právnych vzťahov založených takouto zákonnou úpravou zákonodarca s účinnosťou od 1. septembra 2007 priamo zasiahol, pretože ustanoveniami § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách rozšíril povinnosť úhrady školného za prekročenie štandardnej dĺžky štúdia aj na študentov, ktorí študujú súbežne dva a viac študijných programov, a študentov, ktorí študujú jeden študijný program a v minulosti študovali v aspoň jednom ďalšom študijnom programe.

Namietaný nesúlad § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách s princípom právnej istoty charakterizujúcim právny štát ústavne vyjadrený v čl. 1 ods. 1 ústavy navrhovatelia odôvodnili vysokou mierou nejednoznačnosti a vágnosti tohto ustanovenia. Podľa navrhovateľov z ustanovenia, ktoré obsahuje konkrétne obmedzenia prístupu ku vzdelaniu, nie je možné zistiť, ktoré osoby týmto obmedzeniam podliehajú, a preto napadnuté ustanovenie buď neposkytuje žiaden spoľahlivý základ pre určenie osôb, ktorým z neho vyplývajú konkrétne povinnosti, alebo sa naopak vzťahuje na tak široký okruh osôb, že sa dostáva do zjavného a neprekonateľného rozporu s princípom proporcionality.

Navrhovatelia vo vzťahu k § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách tiež namietajú ústavne nekonformný spôsob, ktorým zákonodarca obmedzil právo na vzdelanie uchádzačom o štúdium vysokoškolského štúdia druhého stupňa v zdravotníckych študijných odboroch. V normatívnej úprave vidia zásah do princípu proporcionality, pretože táto obmedzuje základné práva a slobody bezúčelne a nepomenúvava konkrétnu spoločenskú potrebu, ktorá by ospravedlňovala uskutočnenú limitáciu základných práv a slobôd.

Navrhovatelia v súvislosti so splnením formálnej podmienky, ktorá je konštituovaná v § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách a spočíva v povinnom výkone zdravotníckej praxe, spochybnili možnosť jej splnenia aj z pohľadu objektívneho nedostatku príležitostí na trhu práce.

Porušenie všeobecného zákazu diskriminácie a princípu rovnosti v právach úpravou § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách navrhovatelia zdôvodnili chýbajúcou ústavou úpravou, ktorá by legitimizovala úmysel zákonodarcu obsiahnutý v napadnutom ustanovení. Podľa tvrdení navrhovateľov tak vzniká nerovnosť v postavení subjektov práva, keď vo vzťahu k osobám, ktoré spadajú do jedinej identifikovateľnej skupiny uchádzačov o štúdium zdravotníckeho študijného odboru, podmieňuje prístup ku vzdelaniu splnením podmienok, ktoré uchádzači o štúdium iných študijných odborov splniť nemusia.

Namietaný nesúlad § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách s princípom zákazu retroaktivity charakterizujúcim právny štát ústavne vyjadrený v čl. 1 ods. 1 ústavy navrhovatelia v podstatnej časti odôvodňujú takto:

„Podľa názoru navrhovateľov je dostatočným dôvodom pre vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s ústavou už len fakt, že zákon dotknuté osoby zbavuje dôvery v ochranu tých očakávaní, ktoré nadobudli práve a len na základe právnych úkonov, vykonaných v súlade s platnou a účinnou právnou úpravou. V zmysle judikatúry ústavného súdu totiž subjekty právnych vzťahov by mali mať istotu, že tie právne úkony, ktoré boli uzavreté v súlade s právnou úpravou platnou v čase ich uzavretia, nebudú neskoršou právnou úpravou kvalifikované spôsobom, ktorý môže viesť až k strate ich právnej účinnosti a že neskoršia právna úprava by nadobudnuté práva nemala ani rušiť, ani*

zhoršovať, ale len –a pro futuro - zlepšovať (mutatis mutandis, PL. ÚS 38/99). V skratke, ani nepravá retroaktivita nie je ústavne prípustným spôsobom zákonodarnej činnosti, ak už nadobudnuté očakávania zhoršuje alebo úplne zbavuje významu a ochrany.

Zákonodarca však nezostal pri re-kvalifikácii právnych vzťahov, vzniknutých podľa skoršieho práva, a teda pri nepravnej retroaktivite. O takúto situáciu by išlo v prípade, ak by už prijatým študentom uložil podmienku platenia školného, avšak viazal by ju na právne skutočnosti, vzniknuté počas platnosti a účinnosti novej úpravy. Zákonodarca však novým spôsobom a spätne kvalifikuje už uzavreté právne situácie, priznávajúc im také právne účinky, aké tieto právne situácie a vzťahy nevyvolávali ani v čase svojho vzniku, ani v čase svojho zániku. Štúdium študenta vysokej školy v rokoch 2003-2004, napríklad, sa podľa právnej úpravy, platnej a účinnej počas celého trvania takto založeného právneho vzťahu, nespájalo s účinkami, aké tejto uzavretej právnej situácii priznáva zákonodarca o štyri-päť rokov neskôr. V časti, v ktorej umožňujú ukladať povinnosti na základe a v dôsledku už konzumovaných právnych okolností, predstavujú napadnuté ustanovenia opatrenie pravej retroaktivity a ako také sú absolútne neprípustné.“

Navrhovatelia pri analýze § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách namietli jeho rozpor s princípom právneho štátu aj z dôvodu ústavne neakceptovateľného narušenia stability a predvídateľnosti právnej úpravy, ako aj zmarenia legitímneho očakávania oprávnených subjektov v zachovanie ich právneho statusu, keď uviedli:

„Napadnutá úprava podľa navrhovateľov ústavne neprípustným spôsobom zasahuje do dôvery dotknutých osôb v stabilitu a predvídateľnosť právnej úpravy a v ochranu práv, ktoré podľa doterajšej právnej úpravy nadobudli. Podľa právneho stavu, platného a účinného do 31. augusta 2007, disponoval študent zákonným nárokom na bezplatné štúdium jedného alebo viacerých študijných programov, pokiaľ v konkrétnom študijnom programe neprekročil štandardnú dĺžku štúdia. Napadnutá úprava však legitímnym očakávaniam, založeným predchádzajúcou zákonnou úpravou, odoprela akúkoľvek ochranu, keď splnenie príslušných podmienok zbavila tých právnych následkov, ktoré sa s ich splnením spájali podľa predošlej úpravy. Takáto schéma je okrem iného v rozpore s princípom právnej istoty a princípom ochrany nadobudnutých práv ako integrálnymi

prvkami právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, v tomto prípade aj v spojení s materiálnym právom podľa čl. 42 ods. 1 ústavy.“

Navrhovatelia z už uvedených dôvodov žiadali, aby ústavný súd takto rozhodol:

„Ustanovenie § 57 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení zákona č. 363/2007 Z. z. nie je v súlade s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenia § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona č. 131/2002 Z. z. v znení zákona č. 363/2007 Z. z. nie sú v súlade s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky.“

Navrhovatelia žiadali ústavný súd, aby postupoval podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde a aby svojím uznesením pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení označených zákonov.

Skupina poslancov, zastúpená PhDr. T. R., v podaní, ktoré bolo ústavnému súdu doručené 27. októbra 2009, uviedla:

„... vo veci návrhu skupiny poslancov o vyslovenia súladu § 57 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky netrvám na svojom návrhu.

... vo veci návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania o súlade ustanovenia § 57 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení zákona č. 363/2007 Z. z. s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ustanovenia § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona č. 131/2002 Z. z. v znení zákona č. 363/2007 Z. z. s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky trvám na ústnom pojednávaní.“

II.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrh navrhovateľov na neverejnom zasadnutí pléna a dospel k záveru, že návrh spĺňa náležitosti

ustanovené v § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o návrhu. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol uznesením č. k. PL. ÚS 19/08-22 z 18. júna 2008 o prijatí návrhu na ďalšie konanie (§ 25 ods. 1 a 3 zákona o ústavnom súde). Návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení nevyhovelo.

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie vyzval ústavný súd navrhovateľov, národnú radu a vedľajšieho účastníka v konaní o súlade právnych predpisov – vládu Slovenskej republiky, aby sa vyjadrili, či trvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie. Z účastníkov konania trvali na ústnom pojednávaní len navrhovatelia.

Na výzvu ústavného súdu vyjadriť sa k návrhu predseda národnej rady podaním z 30. novembra 2009 uviedol, že netrvá na ústnom pojednávaní, a k meritu veci uviedol:

„V nadväznosti na namietaný nesúlad ustanovenia § 57 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. s príslušnými článkami ústavy poukazujeme na skutočnosť, že napadnuté ustanovenie bolo nahradené zákonom č. 282/2008 Z. z. o podpore práce s mládežou a o zmene a doplnení zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Podľa platného ustanovenia § 57 ods. 7 podmienkou prijatia na štúdium študijného programu druhého stupňa v zdravotníckych študijných odboroch je vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa v príslušnom študijnom odbore a najmenej jeden rok odbornej zdravotníckej praxe absolvovanej v zdravotníckom zariadení po získaní vysokoškolského vzdelania prvého stupňa v príslušnom študijnom odbore; požiadavka jednoročnej odbornej zdravotníckej praxe sa nevzťahuje na prijatie na externú formu štúdia študijného programu druhého stupňa v zdravotníckych študijných odboroch a na prijatie na štúdium študijného programu druhého stupňa v študijnom odbore verejné zdravotníctvo. Z uvedeného vyplýva, že v porovnaní s napadnutým znením ustanovenia § 57 ods. 7, súčasne platné ustanovenie upúšťa od požiadavky odbornej zdravotníckej praxe v zdravotníckom zariadení, ak ide o prijatie na externú formu štúdia študijného programu druhého stupňa v zdravotníckych študijných odboroch a ak ide o prijatie na štúdium študijného programu druhého stupňa v odbore verejné zdravotníctvo. V ostatných prípadoch však absolvovanie jednoročnej odbornej zdravotníckej praxe v zdravotníckom

zariadení zostalo naďalej podmienkou prijatia na štúdium študijného programu druhého stupňa v zdravotníckych študijných odboroch.

Podľa § 113a ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z., ak občan študoval v tom istom stupni vysokoškolského štúdia súbežne vo viacerých študijných programoch v jednom akademickom roku alebo v jeho časti, zohľadní sa mu v celkovej dobe štúdia na účely odsekov 10 až 13 a § 92 štúdium v každom študijnom programe pred 1. septembrom 2008 osobitne, ak študoval v niektorom zo študijných programov len časť akademického roka, na účely odsekov 10 až 13 a § 92 sa táto doba zaokrúhľuje na celý akademický rok. Účelom uvedeného ustanovenia, ako sa uvádza v dôvodovej správe, bolo odstrániť doterajšie zvýhodnenie občanov, ktorí získali vysokoškolské vzdelanie podľa predchádzajúcich predpisov, a toto štúdium sa im nezohľadňovalo pri určení povinnosti uhradiť verejnej vysokej škole školné, na rozdiel od občanov, ktorí študovali v študijných programoch podľa zákona č. 131/2002 Z. z.

Podľa § 113a ods. 9 sa ustanovenia § 92 ods. 3 až 8 nevzťahujú na študentov prijatých na štúdium pred 1. septembrom 2007, ak v príslušnom stupni vysokoškolského vzdelávania neboli prijatí a nezapísali sa na štúdium aj po tomto termíne. Títo študenti sú podľa § 113a ods. 10 povinní uhradiť verejnej vysokej škole alebo štátnej vysokej škole určené ročné školné za každý ďalší rok štúdia, ak študujú študijný program dlhšie, ako je jeho štandardná dĺžka štúdia. V celkovej dobe štúdia sa zohľadňuje doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium študijného programu príslušného stupňa. Ak ide o študenta zapísaného v jednom akademickom roku súbežne na štúdium viacerých študijných programov príslušného stupňa, zohľadňuje sa štúdium každého študijného programu v celkovej dobe štúdia osobitne. Ak bol študent zapísaný len v časti akademického roka, na účely tohto odseku sa považuje za zapísaného počas celého akademického roka.

Navrhovateľ namieta, že v danom prípade ide o retroaktivitu, ktorá je v rozpore s princípom právneho štátu podľa Čl. 1 ods. 1 ústavy. Zákon však, podľa nášho názoru, obsahuje nepravú retroaktivitu, ktorá je prípustná a nie je v rozpore s princípom právneho štátu ani narušením právnej istoty, hoci ju nemožno považovať za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov. V súlade s judikatúrou ústavného súdu sa za nepravú retroaktivitu považuje stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým

došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99). O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00).

Nová právna úprava, podľa nášho názoru, nenarúša rovnosť v právach (čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy), pretože sa vzťahuje odo dňa jej účinnosti na celý okruh rovnakým spôsobom posudzovaných fyzických osôb a nie je založená ani na obmedzení niektorého zo základných práv, pretože ustanovenie podmienok platenia školného nemožno považovať za obmedzenie práva na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 ústavy. Úprava osobitného postupu v prípade študentov, ktorí boli prijatí na štúdium pred 1. septembrom 2007, nezasahuje do princípu rovnosti, pretože rovnako, ako aj študenti zapísaní po tomto termíne, sú povinní uhrádzať školné, len v prípade, ak študujú dlhšie, ako je štandardná dĺžka štúdia. Aj keď je teda postup v prípade týchto študentov odlišný, právna úprava vyvoláva rovnaké právne účinky, ako v prípade študentov prijatých na štúdium po 1. septembri 2007.“

Za vedľajšieho účastníka – vládu Slovenskej republiky – na výzvu predložilo v zmysle § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde stanovisko k návrhu Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, ktoré k podstate návrhu vo vzťahu k časti namietajúcej nesúlad § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách uviedlo:

«Napadnuté ustanovenie zákona č. 131/2002 Z. z. bolo 2. júla 2008, teda po podaní návrhu na začatie konania č. PL. ÚS 19/08, novelizované zákonom č. 282/2008 Z. z. o podpore práce s mládežou a o zmene a doplnení zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pod Čl. II. body 1. a 2. Nimi sa priamo zmenil § 57 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z. z. a bol aj doplnený o prechodné ustanovenie týkajúce sa tohto ustanovenia v § 113aa. Na základe tejto skutočnosti by mal zrejme navrhovateľ svoj návrh upraviť, prípadne od neho upustiť. Napriek tomu a pri predpokladanom zotrvaní na návrhu je možné zaujať k návrhu stanovisko vychádzajúce z reakcie na pôvodný návrh.

Vo svojom ústavnom podnete navrhovateľ vychádzal z ústavnoprávnej prezumpcie, že napadnuté ustanovenie buď neposkytuje žiaden spoľahlivý základ pre určenie osôb, ktorým z neho vyplývajú konkrétne povinnosti, alebo sa naopak vzťahuje na tak široký okruh osôb, že sa dostáva do zjavného a neprekonateľného rozporu s princípom proporcionality. V dôsledku uvedeného tak napadnuté ustanovenie nie je spôsobilé byť predmetom ústavne konformného výkladu.“

Na základe tejto prezumpcie potom namietol, že §57 ods. 7 zákona č. 132/2001 Z. z.

- a) porušuje princíp právnej istoty,*
- b) je v rozpore s právom na prístup k vzdelaniu,*
- c) zavádza conditio impossibilis,*
- d) porušuje zákaz diskriminácie.*

Ad a) Navrhovateľ založil svoju argumentáciu na tvrdení, že pri absencii legálnej definície pojmu zdravotnícky študijný predmet „nie je možné s dostatočnou mierou právnej istoty určiť, ktorí uchádzači sú povinní pred prijatím na štúdium absolvovať odbornú prax“. Niet pochýb o tom, že súčasťou právnej istoty je aj jasná a zrozumiteľná právna úprava a rovnako niet ani pochybností o tom, že nie vždy sa takáto právna úprava dá dosiahnuť legálnou definíciou. Dokonca legálna definícia často môže pôsobiť v právnej úprave kontraproduktívne vzhľadom na potreby spoločenskej praxe a ich vývoj. Z tohto uhla pohľadu nie je teda možné dať rovnítko medzi ústavnosť a legálnu definíciu, resp. neústavnosť a absenciu legálnej definície.

Z hľadiska ústavnosti má preto relevantnejší význam zodpovedanie otázky, či je právna úprava dostatočne jasná aj bez legálnej definície a či je jej absencia legitímna. V tomto kontexte je preto významné posúdenie mechanizmu kreovania študijných odborov. Majú byť kreované vôľou zákonodarcu (a teda politicky) alebo má byť pri ich kreovaní v maximálnej možnej miere zohľadnená univerzitná sloboda chránená v článku 43 Ústavy Slovenskej republiky? Pri voľbe druhej varianty je potom absencia legálnej definície obsahu študijného odboru ústavnoprávne relevantná. Nie je predmetom skúmania to, či súčasný mechanizmus kreácie študijných odborov dostatočne v Slovenskej republike garantuje univerzitnú slobodu, ale to, či klasifikácia študijných odborov je dostatočne prístupná občanom a teda aj to, či je na základe nej možné určiť, ktorí uchádzači sú povinní pred prijatím na štúdium absolvovať odbornú prax.

Sústava študijných odborov Slovenskej republiky je vydaná rozhodnutím Ministerstva školstva Slovenskej republiky č. 2090/2002 - sekr. zo 16. decembra 2002 v znení neskorších zmien (bolo ich doteraz 13, čo svedčí tiež o potrebe operatívosti ich prijímania a zverejňovania, ktorá by pri zákonnej úprave mohla byť ohrozená) a zahrňuje aj vymedzenie zdravotníckych študijných odborov. Tento dokument je trvalo verejne prístupný na internetovej stránke ministerstva školstva a teda nepodlieha ani režimu zákona č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov, to znamená, že informácia nie je sprístupňovaná len na žiadosť, ale naopak je voľne prístupná bez akýchkoľvek obmedzení.

Ad b) Právo na prístup k vzdelaniu vyvodzuje navrhovatelia z článku 42 ods. 1 prvej vety Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej má každý právo na vzdelanie. Neberie však do úvahy dve skutočnosti, a to, že

- právo na vzdelanie je zaradené medzi hospodárske, sociálne a kultúrne práva, ktorých je možné sa domáhať len v rámci zákona a teda nie sú absolútne, resp. zákonodarca k nim pristupuje nie prostredníctvom obmedzení, ale naopak sám ich vymedzuje, vrátane pravidiel či podmienok ich uplatňovania,

- článok 42 neobsahuje len prvú vetu prvého odseku, ale má priamo v súvislosti s vysokoškolským vzdelávaním zásadné ústavné obmedzenie uvedené v ods. 2, a to, že na takéto vzdelávanie má právo len ten, kto na to preukáže dostatočné schopnosti.

Pri spojení oboch uvedených skutočností to znamená, že podmienky prístupu k vysokoškolskému vzdelávaniu určuje zákonodarca (v záujme zaručenia univerzitnej slobody môže časť tohto práva delegovať na vysoké školy) a musí pritom zabezpečiť, aby k nemu mali prístup len takí uchádzači, ktorí preukážu dostatočnú schopnosť vysokoškolského štúdia. Je zrejmé, že jednou z foriem overenia dostatočných schopností je aj absolvovanie príslušnej praxe. Podmienka praxe totiž dosahuje nielen „minimálny prah“ vhodnosti pre overenie schopností uchádzača.

Ad c) Vykonanie legálne definovanej odbornej zdravotníckej praxe je podľa navrhovateľa nesplniteľnou podmienkou, pretože „ukladá fyzickým osobám povinnosť, ktorej splnenie nezávisí od ich vôle“. Predmetný argument dovedený ad absurdum by potom vylúčil ako zákonnú podmienku prijatia na vysokú školu aj ukončenie stredoškolského, či

dokonca aj základného vzdelania, pretože prijatie napríklad na gymnázium, resp. úspešné zloženie maturitnej skúšky tiež nezávisí len od „vôle“ uchádzača.

Ad d) Zavedenie povinnej praxe ako podmienky pre prijatie na štúdium v zdravotníckych študijných odboroch považuje navrhovateľ aj za diskriminačné opatrenie v porovnaní s inými študijnými odbormi, kde takúto podmienku zákon neustanovuje. Bez bližšieho vysvetlenia ako jediný argument navrhovateľ uvádza, že „pre takéto rozlišovanie jednoducho v ústave neexistuje žiadna opora“. Na rozdiel od navrhovateľa je takúto „oporu“ možné nájsť priamo v článku 42 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá prístup k vysokoškolskému vzdelaniu podmieňuje schopnostiam uchádzača a ponecháva na zákonodarcovi, aby určil kritériá pre verifikáciu týchto schopností. Zákonodarca sa rozhodol, že práve zdravotnícke študijné odbory vzhľadom na úspešnosť vysokoškolského štúdia vyžadujú potrebu predchádzajúcej praxe. Urobil tak využijúc širokú mieru voľnej úvahy, ktorú mu v tomto smere poskytol článok 42 Ústavy Slovenskej republiky a tvrdenie, že tak urobil „bez akéhokoľvek rozumného dôvodu“ navrhovateľ nepreukázal.

Na základe uvedeného je možné uzavrieť, že § 57 ods. 7 ani v znení namietanom navrhovateľom nie je v rozpore s článkom 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky samostatne a ani v spojení s článkami 1, 2 ods. 1 a 2 a 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.»

Vo vzťahu k časti návrhu, v ktorej sa namieta nesúlady § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky vo svojom stanovisku uviedlo:

«Všeobecne je potrebné uviesť, že povinnosť uhradiť školné bola upravená už v pôvodných ustanoveniach § 92 zákona č. 131/2002 Z. z. v znení účinnom od 1.4. 2002.

V návrhu sa uvádza, že „podľa právnej úpravy, predchádzajúcej napadnutej úprave, školné za prekročenie štandardnej dĺžky štúdia ustanovenej pre daný študijný program bol študent povinný vysokej škole uhradiť v prípade, ak bez vážneho dôvodu prekračoval túto štandardnú dĺžku“ a ďalej, že „prekročenie štandardnej dĺžky štúdia sa teda podľa predchádzajúcej úpravy posudzovalo vo vzťahu ku konkrétnemu študijnému programu, ...“

Ide o časť ustanovenia § 92 ods. 4 prvá veta zákona v pôvodnom znení, ktoré až do 1.9.2007 nebolo menené. V ústavnom podnete však navrhovatelia nebrali do úvahy ustanovenia tohto odseku v úplnosti. Pre posudzovanie presiahnutia štandardnej dĺžky

štúdiá bola aj pred 1. 9. 2007, rovnako ako podľa účinného znenia zákona, dôležitá celková doba štúdiá, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium zodpovedajúceho stupňa na niektorej z verejných vysokých škôl v Slovenskej republike, podľa § 92 ods. 4 štvrtá veta zákona v znení účinnom do 1. 9. 2007.

Relevantné ustanovenia zákona:

§ 92 ods. 4 štvrtá veta zákona v znení účinnom do 1.9. 2007

„Za dobu štúdiá na účely tohto odseku sa považuje celková doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium zodpovedajúceho stupňa študijného programu na niektorej z verejných vysokých škôl v Slovenskej republike.“

§ 92 ods. 6 druhá veta zákona v znení účinnom od 1. 9. 2007

„V celkovej dobe štúdiá sa zohľadňuje doba, počas ktorej bol študent zapísaný na verejnej vysokej škole v niektorom zo študijných programov príslušného stupňa vysokoškolského vzdelávania; ak bol študent v jednom akademickom roku súbežne zapísaný na štúdium viacerých študijných programov, do celkovej doby štúdiá sa mu započítava len jeden rok.“

§ 113a ods. 10 druhá veta zákona v znení účinnom od 1. 9. 2007

„V celkovej dobe štúdiá sa zohľadňuje doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium študijného programu príslušného stupňa.“

Navrhovatelia uvádzajú že „zákonodarca ... rozšíril povinnosť úhrady školného za prekročenie štandardnej dĺžky štúdiá aj na ... (ii) študentov, ktorí študujú jeden študijný program, a v minulosti študovali v aspoň jednom ďalšom študijnom programe. Navrhovatelia tiež argumentujú, že „počnúc 1. septembrom 2007 sa študentovi do doby štúdiá započítava nielen štúdium v období po nadobudnutí účinnosti napadnutých ustanovení, ale aj štúdium, ktoré predchádzalo prijatiu novej právnej úpravy“. Z uvedených ustanovení zákona je zrejmé, že doba štúdiá, ktorá predchádzala dobe, v ktorej sa posudzuje vznik povinnosti uhradiť školné sa na účely prekročenia štandardnej dĺžky štúdiá posudzovala rovnako. Podľa citovaných ustanovení účinných pred aj po 1. 9. 2007 sa v celkovej dobe štúdiá zohľadňovala doba štúdiá v študijných programoch príslušného stupňa bez časového obmedzenia, t.j. aj pred. 1. 4. 2002, resp. pred. 1. 9. 2007.

V návrhu sa ďalej uvádza: Podľa § 92 ods. 5 zákona č. 131/2002 Z. z. si študent, prijatý a zapísaný na štúdium po 1. septembri 2007, môže zvoliť, ktorý študijný program

bude študovať bezplatne a v ktorom bude uhrádzať školné. Študentom, prijatým na štúdium pred 1. septembrom 2007, zákonodarca takúto možnosť napadnutými ustanoveniami odníma a títo sú povinní hrať školné za oba študijné programy, ktoré študujú. “Vhodnosť, resp. primeranosť ustanovenia § 92 ods. 5 v spojení s § 70 ods. 1 písm. k) zákona možno odôvodniť tým, že ide o vznik povinnosti uhradiť školné z dvoch rôznych právnych dôvodov. Študent si „bezplatnosť“ jedného študijného programu môže podľa § 70 ods. 1 písm. k) zákona určiť „ak má na bezplatné vysokoškolské štúdium nárok.“ Tento rozdiel je zrejмый z nasledujúcich modelových situácií.

Podľa prvej ak pri súbežnom štúdiu študent

i) študuje súbežne viac študijných programov v príslušnom stupni (na ktoré bol prijatý pred 1.9. 2007) a

ii) po zohľadnení celkovej dĺžky štúdia podľa § 113a ods. 10 tretia veta zákona presiahne štandardnú dĺžku štúdia v oboch študijných programoch,

nie je dôvod zvoliť si, ktorý študijný program bude študovaný bezplatne, pretože povinnosť uhradiť školné mu vznikne z dôvodu presiahnutia štandardnej dĺžky štúdia.

Podľa druhej ak však bol pri súbežnom štúdiu študent

i) prijatý a zapísaný aspoň na jeden z nich po 1. 9. 2007 a

ii) po zohľadnení celkovej dĺžky štúdia podľa § 92 ods. 6 prvá veta zákona v znení účinnom po 1. 9. 2007 nepresiahne štandardnú dĺžku štúdia v žiadnom zo študijných programov,

povinnosť uhradiť školné mu vznikne z dôvodu súbežného štúdia, a teda nie je primerané, aby bolo školné uhrádzané vo všetkých študijných programoch.

Podľa tretej ak bol pri súbežnom štúdiu študent

i) prijatý a zapísaný aspoň na jeden z nich po 1. 9. 2007 a

ii) po zohľadnení celkovej dĺžky štúdia podľa § 92 ods. 6 prvá veta zákona v znení účinnom po 1. 9. 2007 presiahne štandardnú dĺžku štúdia v aspoň jednom zo študijných programov,

povinnosť uhradiť školné mu vznikne v študijnom programe, v ktorom presiahne štandardnú dĺžku štúdia, a tak právo výberu študijného programu, ktorý študuje bezplatne

mu nepatrí v prípade ak študuje dva študijné programy. Bezplatne tak študuje v tom študijnom programe, v ktorom štandardnú dĺžku nepresiahol.

Navrhovateľ namietal protiústavnosť aktuálnej právnej úpravy platenia školného pri prekročení štandardnej dĺžky štúdia z dôvodu porušenia princípov zákazu

- a) retroaktivity,
- b) diskriminácie.

Ad a) V podaní je uvedené, že „podľa právneho stavu, platného a účinného do 31. augusta 2007, disponoval študent zákonným nárokom na bezplatné štúdium jedného alebo viacerých študijných programov, pokiaľ v konkrétnom študijnom programe neprekročil štandardnú dĺžku štúdia“. Z uvedeného ustanovenia § 92 ods.4 štvrtá veta účinného pred 1. 9. 2007 je zrejmé, že bezplatnosť sa netýkala štandardnej dĺžky konkrétneho študijného programu, ale tejto dĺžky vo vzťahu k celkovej dobe štúdia v študijných programoch príslušného stupňa rovnako, ako je tomu podľa účinnej úpravy.

Navrhovatelia tiež konštatujú, že presiahnutie štandardnej dĺžky štúdia má za následok

i) stratu statusu nezaopatreného dieťaťa podľa zákona č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a

ii) stratu nároku na sociálne štipendium podľa § 96 ods. 2 písm. d) zákona

Tu je potrebné uviesť, že podmienky statusu nezaopatreného dieťaťa neupravujú skutočnosť, či sa posudzuje presiahnutie štandardnej dĺžky štúdia rovnako ako v prípade školného, čo znamená, že nie je vylúčené brať do úvahy len konkrétny študijný program a jeho štandardnú dĺžku, nakoľko „nezaopatrené dieťa ... nie je dieťa, ktorého štúdium na vysokej škole podľa študijného programu presahuje štandardnú dĺžku,“ V prípade nároku na sociálne štipendium § 96 ods. 2 písm. d) nepriznáva tento nárok študentovi, „ktorý príslušný študijný program študuje dlhšie ako je jeho štandardná dĺžka štúdia“, a tak sa tu štandardná dĺžku posudzuje len vo vzťahu k príslušnému študijnému programu.

Ad b) Podľa návrhu „zásah do princípu rovnosti spočíva v skutočnosti, že zatiaľ čo študenti, súbežne študujúci viac programov a zapísaní na štúdium po 1. 9. 2007, majú prístup k vzdelaniu obmedzený len podmienkou úhrady školného v jednom z týchto

programov, študenti, ktorí začali študovať pred 1.9. 2007 (t.j. bez akejkoľvek takejto podmienky), musia hrať školné vo všetkých súbežne študovaných programoch.“

Tu je potrebné brať do úvahy, ako už bolo uvedené v časti I, že ide o vznik povinnosti uhradiť školné z dvoch rôznych dôvodov, a to

i) v prípade súbežného štúdia so zápisom pred 1. 9. 2007 po prekročení štandardnej dĺžky štúdia pri zohľadnení celkovej dĺžky štúdia z dôvodu presiahnutia štandardnej dĺžky štúdia a

ii) v prípade ak štúdium aspoň jedného študijného programu začalo po 1. 9. 2007 z dôvodu súbežného štúdia (avšak len do uplynutia štandardnej dĺžky štúdia v niektorom študijnom programe, keď vznikne táto povinnosť v dôvodu prekročenia štandardnej dĺžky štúdia).»

Vláda Slovenskej republiky z dôvodov obsiahnutých v stanovisku Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky navrhla, aby ústavný súd návrhu na začatie konania nevyhovel.

Predseda ústavného súdu vzhľadom na predmet abstraktnej kontroly ústavnosti požiadala o zaujatie stanoviska predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a generálneho prokurátora Slovenskej republiky.

Predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa k návrhu skupiny poslancov vyjadril listom z 10. septembra 2008 doručeným ústavnému súdu 10. októbra 2008, v ktorom uviedol, že návrh nepovažuje za dôvodný, a to tak v časti namietaného nesúladu § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách, ako aj v časti namietaného nesúladu § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách, a práve k týmto námietkam uviedol: „*Navrhovatelia vytýkajú schválenému textu nerešpektovanie proporcionality a nejasné vymedzenie okruhu adresátov právnej normy. Takéto výhrady síce možno akceptovať, pokiaľ ide o hodnotenie úrovne legislatívnej práce, čo však samé osebe nie je možné kvalifikovať ako rozpor s Ústavou.*

Úpravu tiež nie je možné hodnotiť ako retroaktívnu, lebo sa vzťahuje len na štúdium v budúcnosti neprieči sa ani článku Ústavy o práve na vzdelanie tým, že štúdium za predpísaných podmienok spolatňuje.“

Generálny prokurátor Slovenskej republiky sa k návrhu skupiny poslancov vyjadril listom z 27. augusta 2008 doručeným ústavnému súdu 3. septembra 2008, v ktorom oznámil, že sa plne stotožňuje *„s návrhom skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených PhDr. T. R., poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania o súlade ustanovenia § 57 ods. 7 zákona č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách v znení zákona č. 363/2007 Z.z. s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ustanovenia § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona č. 131/2002 Z. z. v znení zákona č. 363/2007 Z.z. s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a súčasne navrhujem tomuto návrhu v plnom rozsahu vyhovieť“.*

Výnimočná sociálna citlivosť zákonných ustanovení, ktoré sa stali na základe návrhu skupiny poslancov národnej rady predmetom abstraktnej kontroly ústavnosti, si vyžiadala, aby predsedníčka ústavného súdu požiadala o stanovisko k podanému návrhu Ministerstvo školstva Slovenskej republiky. Minister školstva Slovenskej republiky (ďalej len „minister školstva“) k listu z 11. augusta 2008 priložil vyjadrenie Ministerstva školstva Slovenskej republiky, v ktorom požiadal ústavný súd, aby návrhu skupiny poslancov národnej rady nevyhovel. Okrem právnej argumentácie podporujúcej ústavnosť napadnutého § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách v namietaných okolnostiach k súladu § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách minister školstva vo vyjadrení uviedol:

«Rovnako ministerstvo školstva považuje návrh na začatie konania o súlade § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona č. 131/2002 Z. z. s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy za neopodstatnený, pretože ustanovenia § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona č. 131/2002 Z. z. sú v súlade s princípmi právneho štátu a nie sú v rozpore s čl. 42 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy.

Z vecného aj právneho hľadiska je nesprávne tvrdenie navrhovateľa, že prekročenie štandardnej dĺžky štúdia sa podľa právnej úpravy pred 1. septembrom 2007 posudzovalo vo

vzťahu ku konkrétnemu študijnému programu, čo by znamenalo, že študent mohol súbežne študovať aj niekoľko študijných programov, a pokiaľ neprekročil štandardnú dĺžku štúdia v jednotlivom študijnom programe, nebol školné povinný platiť.

Prekročenie štandardnej dĺžky štúdia bez ohľadu, či študent študoval v príslušnom akademickom roku jeden alebo viac študijných programov, bol študent povinný platiť školné aj podľa predchádzajúcej právnej úpravy. Táto povinnosť bola ustanovená v § 92 ods. 4 zákona č. 131/2002 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. apríla 2002. Podľa citovaného ustanovenia, ak študent študoval Študijný program prvého stupňa, študijný program druhého stupňa alebo študijný program dlhšie, ako bola štandardná dĺžka štúdia, bez vážneho dôvodu, ktorými mohli byť, napríklad zdravotné dôvody, bol povinný uhradiť vysokej škole za každý ďalší rok štúdia ročné školné určené vysokou školou. Ročné školné nesmeli presahovať päťnásobok základu. Pre študijné programy uskutočňované na fakulte určovala ročné školné vysoká škola na návrh fakulty. Za dobu štúdia sa považovala celková doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium zodpovedajúceho stupňa študijného programu na niektorej z verejných vysokých škôl v Slovenskej republike.

Z uvedeného vyplýva, že povinnosť úhrady školného za prekročenie štandardnej dĺžky štúdia bez ohľadu na to, či študent študoval jeden alebo viacej študijných programov bola ustanovená už v predchádzajúcej právnej úprave (účinná od 1. apríla 2002), teda v žiadnom prípade nemôže ísť o retroaktivitu alebo o nesúlad s čl. 42 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy. Tak isto ustanoveniami § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona č. 131/2002 Z. z. neboli porušené základné práva a slobody ustanovené v čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy.

V žiadnom prípade nebola porušená rovnosť ľudí a ani ich základné práva a slobody. Podľa § 55 zákona č. 131/2002 Z. z. všetkým uchádzačom a študentom na vysokej škole sa zaručujú rovnaké práva v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania vo vzdelaní sa zakazuje diskriminácia aj z dôvodu veku, pohlavia, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, rasy, farby pleti, zdravotného postihnutia, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, príslušnosti k národnostnej menšine, náboženského vyznania alebo viery, odborovej činnosti, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.

Uchádzač alebo študent ktorý sa domnieva, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli dotknuté v dôsledku nedodržania zásady rovnakého zaobchádzania, sa môže

domáhať právnej ochrany podľa zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov.

Podotýkame, že zákonom č. 131/2002 Z. z. sú dôkladne transponované všetky sekundárne právne normy Európskej únie - napríklad Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/73/ES z 23. septembra 2002, ktorou sa mení a dopĺňa smernica rady 76/207/EHS o implementácii zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami, pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu, odbornej príprave a postupu v zamestnaní a o pracovné podmienky, Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa ustanovuje zásada rovnakého zaobchádzania medzi osobami bez ohľadu na ich rasový alebo etnický pôvod - týkajúce sa diskriminácie a neobsahuje žiadne diskriminačné ustanovenia.

Z právneho hľadiska je nesprávne tvrdenie navrhovateľa, že ak študent študuje na dvoch študijných programoch, je povinný školné platiť na oboch vysokých školách. Podľa § 92 ods. 5 v spojení s § 113a ods. 7 študent, ktorý študuje súbežne v jednom akademickom roku dva alebo viac študijných odborov poskytovaných verejnou vysokou školou v tom istom stupni, je povinný uhradiť školné v druhom a ďalšom študijnom programe.

O tom, za ktorý študijný program bude študent platiť, ak študuje na dvoch alebo viacerých študijných programoch, má právo rozhodnúť študent, čo je v súlade s § 70 ods. 1 písm. k) zákona č. 131/2002 Z. z.

Rovnako z právneho hľadiska je nesprávne tvrdenie navrhovateľa, ktorý tvrdí, že ustanoveniami § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona č. 131/2002 Z.z. sa uložila povinnosť uhradiť školné študentom, ktorí boli prijatí a zapísaní pred 1. septembrom 2007.

Podotýkame, že povinnosť uhradiť školné je zo strany navrhovateľa zavádzajúca, pretože táto povinnosť vyplývala pre študentov už podľa § 92 ods. 4 zákona č. 131/2002 Z. z., ktorý bol účinný od 1. apríla 2002.

To znamená, že už na študentov, ktorí boli prijatí a zapísaní od 1. septembra 2002 a v nasledujúcich akademických rokoch sa vzťahovalo ustanovenie o úhrade školného za prekročenie štandardnej dĺžky štúdia.

Z uvedeného vyplýva, že ustanovenia § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona č. 131/2002 Z. z. sú v súlade s čl. 42 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy.

Citované ustanovenia sú z vecného aj právneho hľadiska správne, pretože zabezpečujú rovnaký prístup ku vzdelaniu na vysokej škole vo všetkých formách štúdia, čo je v súlade s princípmi právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

Podľa čl. 42 ods. 2 ústavy občania majú právo na bezplatné vzdelávanie v základných školách a v stredných školách, podľa schopností občana a možnosti spoločnosti aj na vysokých školách.

Čl. 42 je tiež jednou z ústredných noriem, ktoré garantujú základné práva v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy. Všetkých základných práv, ktoré sa priznávajú podľa čl. 42 ústavy sa možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré vykonávajú ustanovenia čl. 42 ústavy, ktorým bezpochyby je aj zákon č. 131/2002 Z. z.

Právo na vzdelanie na vysokých školách sa priznáva v rozdielnom režime ako právo na vzdelanie na základných školách a stredných školách. Ústava používa formuláciu „podľa schopností občana a možnosti spoločnosti“. Táto formulácia implikuje jednu subjektívnu a jednu objektívnu podmienku. Subjektívna podmienka sa týka schopnosti občana. Objektívna podmienka sa týka možnosti spoločnosti a zaťažuje štát. Pomocou doslovného výkladu vo vzťahu k vzdelávaniu na vysokých školách v čl. 42 ods. 2 ústavy každému občanovi priznáva jedno právo - právo na vzdelanie na vysokých školách, ktoré môže, ale nemusí byť bezplatné. O tom, či bude bezplatné, sa rozhodne v závislosti od možnosti spoločnosti a schopnosti oprávnenej osoby.»

III.

Ústavný súd pri svojom rozhodovaní vychádzal zo znenia napadnutých ustanovení zákona o vysokých školách, ktoré majú byť v rozpore s označenými článkami ústavy, ďalej z dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona, ako aj z uznávanej právnej doktríny a odborných literárnych prameňov; opieral sa pritom aj o svoju doterajšiu judikatúru.

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

Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Podľa čl. 42 ods. 1 ústavy každý má právo na vzdelanie. Školská dochádzka je povinná. Jej dĺžku po vekovú hranicu ustanoví zákon.

Ustanovenia § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách znejú:

„(7) Ak občan študoval v tom istom stupni vysokoškolského štúdia súbežne vo viacerých študijných programoch v jednom akademickom roku alebo v jeho časti, zohľadní sa mu v celkovej dobe štúdia na účely odsekov 10 až 13 a § 92 štúdium v každom študijnom programe pred 1. septembrom 2008 osobitne, ak študoval v niektorom zo študijných programov len časť akademického roka, na účely odsekov 10 až 13 a § 92 sa táto doba zaokrúhľuje na celý akademický rok.

(9) Ustanovenia § 92 ods. 3 až 8 sa nevzťahujú na študentov prijatých na štúdium pred 1. septembrom 2007, ak v príslušnom stupni vysokoškolského vzdelávania neboli prijatí a nezapísali sa na štúdium aj po tomto termíne.

(10) Študent podľa odseku 9 je povinný uhradiť verejnej vysokej škole alebo štátnej vysokej škole určené ročné školné za každý ďalší rok štúdia, ak študuje študijný program dlhšie, ako je jeho štandardná dĺžka štúdia. V celkovej dobe štúdia sa zohľadňuje doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium študijného programu príslušného stupňa. Ak ide o študenta zapísaného v jednom akademickom roku súbežne na štúdium viacerých študijných programov príslušného stupňa, zohľadňuje sa štúdium každého študijného programu v celkovej dobe štúdia osobitne. Ak bol študent zapísaný len v časti

akademického roka, na účely tohto odseku sa považuje za zapísaného počas celého akademického roka. Doba štúdia v študijných programoch podľa § 53 ods. 3 sa zohľadňuje v celkovej dobe štúdia v študijných programoch prvého stupňa. Doba štúdia v študijných programoch podľa § 53 ods. 3 presahujúca tri roky sa zohľadňuje v celkovej dobe štúdia v študijných programoch druhého stupňa. Ak ide o študentov študijných programov podľa § 53 ods. 3, v celkovej dobe štúdia sa zohľadňuje aj doba, počas ktorej boli zapísaní na štúdium študijných programov prvého stupňa a študijných programov druhého stupňa.“

Napadnuté ustanovenia zákona o vysokých školách boli navrhnuté v zásade v totožnom znení, ako boli schválené národnou radou, a preto možno z hľadiska výpovednej hodnoty uviesť aj dôvodovú správu k nim.

K § 113a

„Odseky 7 až 13 upravujú problematiku úhrady školného v prípade študentov prijatých na štúdium podľa doterajších predpisov tak, aby zostal v ich prípade platnosti princíp, že povinnosť uhradiť školné sa na nich vzťahuje až prekročením štandardnej dĺžky štúdia. Zároveň sa precizujú príslušné ustanovenia tak, aby nedochádzalo v ich aplikácii k problémom v praxi. Okrem toho sa odstraňuje doterajšie zvýhodnenie občanov, ktorí získali vysokoškolské vzdelanie podľa predchádzajúcich predpisov, a toto štúdium sa im nezohľadňovalo pri určení povinnosti uhradiť verejnej vysokej škole školné, na rozdiel od občanov, ktorí študovali v študijných programoch podľa tohto zákona.

Príklady:

Študent, ktorý bol prijatý a zapísaný od akademického roku 2007/2008 (rozhodnutie o prijatí bolo vydané pred účinnosťou tohto zákona) na štúdium bakalárskeho študijného programu právo so štandardnou dĺžkou štúdia tri roky v dennej forme štúdia a súčasne bol prijatý a zapísaný na štúdium študijného programu manažment so štandardnou dĺžkou štúdia tri roky v externej forme štúdia, bude v akademickom roku 2007/2008 študovať na oboch študijných programoch bezplatne. Po tomto roku bude celková doba jeho štúdia dva roky v študijných programoch prvého stupňa. V polovici akademického roka 2008/2009 bude celková doba, počas ktorej bol zapísaný na štúdium 3 roky, čím prekročí štandardnú

dĺžku štúdia v oboch študijných programoch a vznikne mu povinnosť uhradiť verejnej vysokej škole školné v polovičnej výške.

Pokiaľ by študent prerušil svoje štúdium v októbri 2008 v oboch študijných programoch a opätovne sa zapísal na štúdium v akademickom roku 2009/2010, celová doba jeho štúdia by bola štyri roky, a preto by bol povinný v oboch študijných programoch uhradiť verejnej vysokej škole školné.

Pokiaľ by študent prerušil v novembri akademického roka 2008/2009 svoje štúdium v študijnom programe manažment, považoval by sa na účely školného naďalej zapísaného na študijný program manažment, a v polke akademického roka 2008/2009 by mu vznikla povinnosť uhradiť verejnej vysokej škole školné v študijnom programe právo.

Občan, ktorý skončil svoje štúdium napríklad v roku 1995 v inžinierskom štúdiu, a od akademického roka 2006/2007 opäť študuje v bakalárskom študijnom programe na verejnej vysokej škole, bude od akademického roka 2007/2008 povinný uhradiť verejnej vysokej škole školné, pretože jeho predchádzajúce štúdium sa mu zohľadní v celkovej dobe štúdia v prvom stupni.

Študent, ktorý bol prijatý na štúdium od akademického roka 2007/2008 v dennej forme štúdia v bakalárskom študijnom programe fyzika a od akademického roka 2008/2009 bude prijatý aj na štúdium bakalárskeho študijného programu psychológia, oba so štandardnou dĺžkou štúdia tri roky, bude povinný uhradiť verejnej vysokej škole školné podľa § 92. Teda v akademickom roku 2008/2009 si zvolí, v ktorom študijnom programe bude študovať bezplatne a v druhom študijnom programe bude povinný uhradiť školné.

Študent, ktorý bol v akademickom roku 2007/2008 zapísaný na dva bakalárske študijné programy, tieto zanechal a od akademického roka 2008/2009 bol prijatý a zapísaný na bakalársky študijný program so štandardnou dĺžkou štúdia tri roky, bude povinný v akademickom roku 2009/2010 uhradiť verejnej vysokej škole školné v súvislosti s prekročením štandardnej dĺžky štúdia.“

IV.

Navrhovatelia napádajú ako nesúladne s ústavou jednak označené hmotnoprávne ustanovenie obsiahnuté v šiestej časti zákona o vysokých školách upravujúce povinnú

odbornú zdravotnícku prax v zdravotníckom zariadení, a to § 57 ods. 7, a jednak prechodné ustanovenia, ktoré sú obsiahnuté v trinástej časti druhej hlavy zákona o vysokých školách, a to § 113a ods. 7, 9 a 10, pričom nesúlad napadnutých ustanovení s jednotlivými označenými článkami ústavy bližšie nekonkretizujú, t. j. pri ich posudzovaní k napadnutým ustanoveniam zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov nepriradili konkrétne označené články ústavy, a tak sa ústavný súd musel vysporiadať so všetkými možnosťami, ktoré zo všeobecne konštruovaného návrhu vyplynuli.

1. K namietanému nesúladu § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách s čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy

Skupina poslancov v priebehu konania o súlade označeného ustanovenia uviedla, že „*netrvá na svojom návrhu*“. Ústavný súd to považoval za späťvzatie návrhu, čo vyplývalo aj z obsahu podania.

Podľa § 31a zákona o ústavnom súde, pokiaľ tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, použijú sa na konanie vedené ústavným súdom primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) alebo Trestného poriadku.

Podľa doterajšej judikatúry ústavného súdu s výnimkou konania o sťažnosti podľa čl. 127 ústavy pre všetky ďalšie konania vedené ústavným súdom pre späťvzatie návrhu sa primerane použijú ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku (m. m. PL. ÚS 17/99).

Podľa § 96 ods. 1 OSP navrhovateľ môže vziať za konania späť návrh na jeho začatie, a to sčasti alebo celkom. Ak je návrh vzatý späť celkom, súd konanie zastaví.

Opierajúc sa o uvedené ústavný súd dospel k záveru, že neexistuje žiadny relevantný dôvod na to, aby späťvzatiu návrhu navrhovateľa nevyhovelo, a preto konanie o ňom zastavil.

Ústavný súd musel pri realizácii svojej judiciálnej činnosti prihliadať na fakt, že po podaní návrhu došlo prostredníctvom normatívnej úpravy obsiahnutej v článku II bode 1 zákona č. 282/2008 Z. z. o podpore práce s mládežou a o zmene a doplnení zákona o vysokých školách k čiastočnej zmene § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách. Označený zákon nadobudol platnosť 31. júla 2008 a účinnosť 1. septembra 2008.

Túto skutočnosť zohľadnilo pri koncipovaní svojho vyjadrenia k prerokovávanému návrhu aj Ministerstvo školstva Slovenskej republiky a zaujalo stanovisko spočívajúce v presvedčení, že novelou ustanovenia § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách obsiahnutou v čl. II bode 1 zákona č. 282/2008 Z. z. o podpore práce s mládežou a o zmene a doplnení zákona o vysokých školách došlo k zosúladeniu predmetného ustanovenia s ústavou. Predmetná novela zmenila znenie ustanovenia § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách tak, že povinnosťou absolvovania jednoročnej odbornej zdravotníckej praxe zaťažila len tých uchádzačov o prijatie na štúdium študijného programu druhého stupňa v zdravotníckych študijných odboroch, ktorí si zvolili dennú formu štúdia a nechcú študovať študijný odbor verejné zdravotníctvo.

Vykonanou zmenou ustanovenia § 57 ods. 7 zákona o vysokých školách sa ústavný súd vzhľadom na späťvzatie návrhu vecne nezaoberal. Nemohol sa ňou zaoberať ani v súvislostiach s namietaným nesúlalom ustanovenia § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy, a to pre zrejmú obsahovú neprepojenosť.

2. K namietanému nesúlalu § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy

Navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti posúdil súlad intertemporálnych ustanovení zákona o vysokých školách, ktoré boli doplnené v rámci komplexnej novelizácie prostredníctvom zákona č. 363/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len

„zákon č. 363/2007 Z. z.“). Vo svojom návrhu označili ustanovenie § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách za nesúladne s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy, pričom za podstatu svojej argumentácie označili porušenie princípov právneho štátu, konkrétne neprípustnú aplikáciu pravej retroaktivity, porušenie princípu rovnosti a generálneho zákazu diskriminácie.

Navrhovatelia so zrejým záujmom na preukázaní faktu, že zákonodarca pri novelizácii zákona o vysokých školách uplatnil pri zmene právnych vzťahov pravú retroaktivitu, zvolili komparatívnu metódu, ktorou zhodnotili postavenie špeciálnych subjektov – občanov Slovenskej republiky študujúcich na štátnych a verejných vysokých školách v Slovenskej republike (študentov vysokých škôl) – v rovine plnenia poplatkovej povinnosti vo forme školného.

Akceptujúc zvolený prístup, ako aj skutočnosť, že posúdenie moderácie právnych vzťahov vplyvom pravej retroaktivity vyžaduje od ústavného súdu, aby v navrhovateľmi vymedzenom rozsahu zhodnotil právne postavenie študentov vysokých škôl pred novelizáciou zákona o vysokých školách, t. j. k zneniu účinnému do 31. augusta 2007, a po novelizácii, ústavný súd postavil základné východiská svojho rozhodnutia na teleologickej interpretácii ustanovenia § 92 ods. 4 zákona o vysokých školách platného do 31. augusta 2007 a ustanovenia § 92 ods. 5 a 6 zákona o vysokých školách platného od 1. septembra 2007. Označené ustanovenia bezprostredne určujú právne postavenie študenta vysokej školy v špecifickom aspekte platenia školného, ktoré je pre účely zákona o vysokých školách považované za príspevok študenta na úhradu časti nákladov na štúdium. Intertemporálne ustanovenia obsiahnuté v § 113a zákona o vysokých školách podľa predstáv zákonodarcu konsolidujú právne vzťahy založené pred 1. septembrom 2007 tak, aby došlo ku kontinuite legislatívnych zámerov v oblasti školného.

Navrhovatelia uvádzajú, že podľa predchádzajúcej právnej úpravy bol študent vysokej školy povinný platiť školné v prípade, ak bez vážneho dôvodu prekročil štandardnú dĺžku štúdia. Podľa ich výkladu dôsledkom danej právnej úpravy bolo to, že študent vysokej školy mohol súbežne študovať aj niekoľko študijných programov, a pokiaľ neprekročil

štandardnú dĺžku štúdia v jednotlivom programe, nebol povinný školné platiť. Konceptiu bezplatného súbežného štúdia na vysokej škole navrhovateľa transformujú do podoby legitímneho očakávania, ktoré má byť narušené namietanými intertemporálnymi ustanoveniami § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách, pretože rozširujú povinnosť úhrady školného za prekročenie štandardnej dĺžky štúdia aj na študentov, ktorí študujú súbežne dva aj viac študijných programov, a študentov, ktorí študujú jeden študijný program a v minulosti študovali aspoň v jednom ďalšom študijnom programe.

Z pohľadu kontroly ústavnosti napadnutých právnych noriem je potrebné zaoberať sa zámermi, ktoré mal zákonodarca pri implementácii školného do právneho poriadku Slovenskej republiky. Povinnosť platiť školné po splnení zákonom definovaných podmienok bola zavedená od počiatku účinnosti zákona o vysokých školách, t. j. od 1. apríla 2002. V tomto smere nezaviedol zákon č. 363/2007 Z. z. žiadne novum. Pôvodný vládny návrh zákona o vysokých školách, ktorý bol v parlamentnej tlači č. 1243 registrovaný pod č. 6645/2001, upravoval školné v ustanovení § 88. Vplyvom pozmeňovacích návrhov došlo v zákonodarnom procese k posunu a nadväznému prečíslovaniu tohto ustanovenia a konečná publikácia právnej normy prebehla pod označením § 92.

Z vládneho návrhu zákona v intenciách vykonávanej kontroly ústavnosti je potrebné poukázať na znenie ustanovenia § 88 ods. 4: „Ak študent dennej formy štúdia študuje študijný program prvého stupňa, študijný program druhého stupňa alebo študijný program podľa § 49 ods. 3 dlhšie ako je štandardná dĺžka štúdia (§ 47 ods. 4 písm. h)) bez vážneho dôvodu, ktorým môžu byť napríklad zdravotné dôvody, je povinný uhradiť vysokej škole za každý ďalší rok štúdia ročné školné určené vysokou školou. Ročné školné nesmie presahovať päťnásobok základu. Za dobu štúdia pre účely tohto odseku sa pokladá celková doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium zodpovedajúceho stupňa študijného programu na niektorej z verejných vysokých škôl v Slovenskej republike. U študentov študijného programu prvého stupňa sa do doby štúdia započítava aj doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium študijného programu podľa § 49 ods. 3. U študentov študijného programu druhého stupňa sa do doby štúdia započítava aj doba, počas ktorej bol študent

zapísaný na štúdium študijného programu podľa § 49 ods. 3 presahujúca 3 roky. U študentov študijného programu podľa § 49 ods. 3 sa do doby štúdia započítava aj doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium študijného programu prvého stupňa alebo druhého stupňa. Doba štúdia sa pre účely tohto odseku zaokrúhľuje na celé akademické roky smerom nahor. U externej formy štúdia sa pre účely tohto odseku započítavajú do doby štúdia len roky, počas ktorých študent neplatil školné.“ Právna norma pre účely stanovenia rozhodného obdobia, ktoré predstavuje hranicu medzi právom študenta vykonať bezplatné vysokoškolské štúdium a povinnosťou zaplatiť za výkon vysokoškolského štúdia školné, konštruje matematickú rovnicu, pričom na jednej jej strane dochádza k súčtu rokov, počas ktorých bol študent zapísaný na štúdium zodpovedajúceho stupňa študijného programu na niektorej z verejných vysokých škôl v Slovenskej republike, a na strane druhej získanú hodnotu pomenúva dobou štúdia, pričom ak táto hodnota prevyšuje štandardnú dobu štúdia, študentovi ukladá povinnosť platiť školné. V danom výpočte je dôležitá najmä tretia veta ustanovenia § 88 ods. 4 vládneho návrhu zákona o vysokých školách: „Za dobu štúdia pre účely tohto odseku sa pokladá celková doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium zodpovedajúceho stupňa študijného programu na niektorej z verejných vysokých škôl v Slovenskej republike.“ Uvedená koncepcia platenia školného zodpovedala zámeru vlády umožniť uchádzačom o vysokoškolské štúdium dosiahnuť bezplatné vysokoškolské vzdelanie v jednom bakalárskom študijnom programe a v jednom magisterskom študijnom programe. Navrhovateľ v osobitnej časti dôvodovej správy k tomu uviedol: «Zásadným ustanovením je, že študenti denného štúdia v študijných programoch prvého stupňa a druhého stupňa, ktorí neprekročili štandardnú dĺžku štúdia (§ 47 ods. 3 písm. h)) pre daný študijný program, školné neplatia.

Školné platia študenti externého štúdia a študenti denného štúdia v študijných programoch prvého stupňa, druhého stupňa a v študijných programoch spájajúcich prvý a druhý stupeň (§ 49 ods. 3), ktorí prekročili štandardnú dĺžku štúdia, študenti externej formy doktorandského štúdia a cudzinci.

Školné študentov denného štúdia, ktorí prekročili jeho štandardnú dĺžku, určuje vysoká škola a jeho ročná výška nesmie presiahnuť päťnásobok základu. Základ odvodený od roku 2001 predstavuje 5 291 Sk a v nadväznosti na to by horná hranica školného bola 26 455 Sk. Zo znenia návrhu zákona vyplýva, že pokiaľ študent začne vysokoškolské

štúdium, nedokončí ho a prihlási sa na nové štúdium na tej istej alebo ďalšej vysokej škole, počíta sa mu toto štúdium do „bezplatných rokov“, ktoré keď si vyčerpá, môže od neho vysoká škola žiadať školné. Teda štát garantuje bezplatné štúdium v dennej forme počas štandardnej dĺžky štúdia pre získanie jedného vysokoškolského vzdelania druhého stupňa. Teda garantuje bezplatné štúdium v štandardnej dĺžke pre získanie

prvého bakalára a prvého „krátkeho“ magistra, inžiniera alebo doktora, alebo

prvého „dlhého“ magistra, inžiniera alebo doktora (v študijných odboroch spájajúcich prvý a druhý stupeň vysokoškolského štúdia - napríklad v medicíne).

Ak niekto začne študovať a neuspeje, po nástupe na ďalšiu vysokú školu začne od momentu, kedy si vyčerpá „bezplatné roky“, platiť školné. Napríklad, ak študent už študoval 2 roky na nejakej vysokej škole a nastúpi na ďalšie bakalárske štúdium so štandardnou dĺžkou 3 roky, bude mať prvý rok bezplatný a potom začne platiť.

„Bezplatné roky“ sa vzťahujú aj na úspešné štúdium, teda ak niekto úspešne vyštudoval a chce študovať ďalšiu vysokú školu, platí školné.

Toto riešenie na jednej strane garantuje bezplatné vzdelávanie v dennom štúdiu pre získanie prvého titulu v prvom resp. v druhom stupni vysokoškolského vzdelávania pre tých, ktorí študujú zodpovedne a stihnú ho ukončiť v štandardnej dĺžke, a na druhej strane vyžaduje platenie školného od tých, ktorí chcú využívať služby vysokoškolského systému nad rámec garantovaného bezplatného štúdia.»

Uvedené dovoľuje ústavnému súdu v návrhu školného identifikovať zámer subjektu zákonodarnej iniciatívy vyjadrený kreáciou legálnej záruky umožniť každému:

- a) jedno bezplatné vysokoškolské štúdium bakalárskeho študijného programu v štandardnej dĺžke,
- b) jedno bezplatné vysokoškolské štúdium magisterského študijného programu v štandardnej dĺžke.

Identifikovaný zámer si osvojil zákonodarca a vyjadril ho v ustanovení § 92 ods. 3 a 4 zákona o vysokých školách v znení účinnom do 31. augusta 2007, keď ustanovil:
„(3) Študenti v študijnom programe prvého stupňa, v študijnom programe druhého stupňa

alebo v študijnom programe podľa § 53 ods. 3 (§ 2 ods. 5), ktorí neprekročili štandardnú dĺžku štúdia [§ 51 ods. 4 písm. h)] ustanovenú pre študijný program, školné neplatia.

(4) Ak študent študuje študijný program prvého stupňa, študijný program druhého stupňa alebo študijný program podľa § 53 ods. 3 dlhšie, ako je štandardná dĺžka štúdia [§ 51 ods. 4 písm. h)], bez vážneho dôvodu, ktorým môžu byť, napríklad, zdravotné dôvody, je povinný uhradiť vysokej škole za každý ďalší rok štúdia ročné školné určené vysokou školou. Ročné školné nesmie presahovať päťnásobok základu. Pre študijné programy uskutočňované na fakulte určuje ročné školné vysoká škola na návrh fakulty. Za dobu štúdia na účely tohto odseku sa považuje celková doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium zodpovedajúceho stupňa študijného programu na niektorej z verejných vysokých škôl v Slovenskej republike. U študentov študijného programu prvého stupňa sa do doby štúdia započítava aj doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium študijného programu podľa § 53 ods. 3. U študentov študijného programu druhého stupňa sa do doby štúdia započítava aj doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium študijného programu podľa § 53 ods. 3 presahujúca 3 roky. U študentov študijného programu podľa § 53 ods. 3 sa do doby štúdia započítava aj doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium študijného programu prvého stupňa alebo druhého stupňa. Doba štúdia sa na účely tohto odseku zaokrúhľuje na celé akademické roky smerom nahor. Toto ustanovenie sa vzťahuje aj na študentov štátnych škôl.“

Zákonodarca používa pri výpočte rozhodného obdobia určujúceho hranicu pre uplatnenie poplatkovej povinnosti rovnaký výpočet, ako navrhol subjekt zákonodarnej iniciatívy, pretože rovnako uvádza, že: „Za dobu štúdia na účely tohto odseku sa považuje celková doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium zodpovedajúceho stupňa študijného programu na niektorej z verejných vysokých škôl v Slovenskej republike.“

Na tomto mieste je potrebné poukázať na interpretačné problémy, ktoré môže spôsobiť adresátom právnej normy jej komplikovaný a menej jednoznačný obsah. Vyvolaná dezorientácia v postavení študenta vysokej školy, osobitne v jeho povinnostiach, ktoré pre neho vyplývajú zo zápisu na štúdium, mohla vplývať na prax vysokých škôl pri výbere školného a vytvárať podmienky rozdielneho prístupu vysokých škôl pri vymáhaní danej

povinnosti. Nejednoznačnosť a komplikovanosť právnych noriem je nepochybne v právnom štátne neželateľná, pretože bráni poznateľnosti práva a skresľuje právne vedomie. V okolnostiach daného prípadu však ústavný súd nezaznamenal zo strany zákonodarcu také excesy, ktoré by svojou intenzitou narušali požiadavku poznateľnosti práva. Dá sa ale súhlasiť z názorom, že citované právne normy a vôbec zákonná úprava školného je bez prekážok poznateľná najmä pre odborníkov rezortu školstva.

Atribút poznateľnosti práva je úzko prepojený s atribútom legitímneho očakávania vyjadreného v požiadavke právneho štátu na zachovávanie právnej istoty. Zákonodarca by mal za každých okolností v procese prijímania zákonov a osobitne prijímania ich novelizácií zohľadňovať doterajší právny stav a všetky jeho zmeny vykonávať uvážene, len v takej miere, ktorá je nevyhnutá na dosiahnutie vytýčeného cieľa regulácie spoločenských vzťahov. To samo osebe predpokladá, že stanovené ciele právnej regulácie budú spĺňať hľadisko verejnej akceptácie. Prijímanie oprávnených zmien zaručuje stabilitu právnych vzťahov a legitimizuje limitáciu možností, ktoré má jednotlivec v spoločnosti na rozvoj svojej osobnosti a presadzovanie vlastných záujmov. Zákonodarca prijatím zákona určuje rámec upravujúci podmienky, ktoré musí jednotlivec splniť na to, aby mohol realizovať svoje individuálne záujmy. V posudzovanom prípade sa javí normatívny rámec zákonných požiadaviek ako jednoznačný, ako taký, ktorý neponúka možnosti účelovej, a tým aj mylnej interpretácie. Intertemporálna úprava zachováva podstatu koncepcie vysokoškolského vzdelávania založeného na objektívnych možnostiach spoločnosti a v nadväznosti na už uvedené zámery zákonodarcu vytvára kontinuálny prechod z pôvodnej právnej pozície na aktuálnu právnu pozíciu uchádzača o vysokoškolské štúdium. Atribút legitímneho očakávania nemožno v súdobom modernom štáte stotožňovať so zákazom zmeny právnej úpravy, ale s potrebou toho, aby zákonodarca pri zmenách právnej úpravy volil také spôsoby, ktoré budú v čo najväčšej miere zohľadňovať fakt, že adresáti právnych noriem boli dosiaľ nútení prispôbovať svoje správanie odlišným požiadavkám. Požiadavka platenia školného pri štúdiu na vysokých školách je ústavne akceptovateľná a sama osebe nepredstavuje ústavne nesúladne obmedzenie základného práva na vzdelanie. Spôsob, ktorým bola táto požiadavka zakomponovaná do právneho poriadku, je adekvátny

sledovanému cieľu, fakticky ho spresňuje a definuje do podoby zodpovedajúcej prvotným zámerom zákonodarcu.

Interpretácia pôvodného ustanovenia § 92 ods. 4 zákona o vysokých školách platného do 31. augusta 2007 podporená teleologickým výkladom kreuje právo študenta bezplatne ukončiť v štandardnej dĺžke jedno vysokoškolské bakalárske štúdium a jedno vysokoškolské magisterské štúdium. Bezplatné paralelné (v tom istom akademickom roku začaté a následne zhodne ukončené) a súbežné (začaté v rozdielnych akademických rokoch) štúdium viacerých študijných programov ustanovenia § 92 zákona o vysokých školách v znení účinnom do 31. augusta 2007 nezaručovalo.

Zákonodarca inter alia zmenil spôsob platenia školného prijatím zákona č. 363/2007 Z. z. Zmenené ustanovenie § 92 v ods. 4, 5 a 6 upravilo platenie školného takto: „(4) Študent verejnej vysokej školy v dennej forme štúdia, ktorý neprekročil štandardnú dĺžku štúdia ustanovenú pre študijný program, školné neplatí. Verejná vysoká škola nemôže požadovať školné od študentov, ktorých prijala na bezplatné študijné programy v externej forme (§ 89 ods. 5).

(5) Študent, ktorý študuje súbežne v jednom akademickom roku dva alebo viac študijných programov poskytovaných verejnou vysokou školou v tom istom stupni, je povinný uhradiť ročné školné v druhom a ďalšom študijnom programe za štúdium v príslušnom akademickom roku. Študent, ktorý sa opätovne zapíše na štúdium ďalšieho študijného programu v príslušnom stupni po prerušení (§ 69 ods. 1), je povinný uhradiť verejnej vysokej škole pomernú časť z ročného školného v závislosti od počtu kalendárnych mesiacov zostávajúcich do konca príslušného akademického roka po jeho opätovnom zapísaní.

(6) Študent, ktorý študuje študijný program poskytovaný verejnou vysokou školou dlhšie, ako je jeho štandardná dĺžka štúdia, je povinný uhradiť verejnej vysokej škole ročné školné za každý ďalší rok štúdia. V celkovej dobe štúdia sa zohľadňuje doba, počas ktorej bol študent zapísaný na verejnej vysokej škole v niektorom zo študijných programov príslušného stupňa vysokoškolského vzdelávania; ak bol študent v jednom akademickom roku súbežne zapísaný na štúdium viacerých študijných programov, do celkovej doby štúdia

sa mu započítava len jeden rok. Doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium študijného programu v príslušnom akademickom roku, sa na účely tohto odseku zaokrúhľuje na celý akademický rok.“

Porovnanie predchádzajúcej právnej úpravy a aktuálnej právnej úpravy indikuje právny záver postavený na premise, že zmena právnej úpravy školného nepostihla zámer prezentovaný subjektom zákonodarnej iniciatívy pri zavedení školného ako takého, ale znamenala spresnenie obsahu povinnosti študenta riadne zapísaného na vysokoškolské štúdium príslušného stupňa. Novelizácia ustanovenia § 92 zákona o vysokých školách je stále založená na zámere, ktorý vyjadril subjekt zákonodarnej iniciatívy v osobitnej časti dôvodovej správy takto: *„Občanovi sa umožňuje, aby v Slovenskej republike, mohol v každom stupni vysokoškolského vzdelávania v dennej forme štúdia raz študovať bezplatne.“*

Namietané ustanovenie § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách sú intertemporálnymi ustanoveniami, ktorých účelom – podľa vysvetlenia subjektu zákonodarnej iniciatívy obsiahnutého v osobitnej časti dôvodovej správy – je zachovať právne postavenie študentov prijatých na štúdium podľa predchádzajúcich právnych predpisov. Osobitná časť dôvodovej správy k tomu uvádza: *„... (ustanovenia) upravujú problematiku úhrady školného v prípade študentov prijatých na štúdium podľa doterajších predpisov tak, aby zostal v ich prípade platnosti princíp, že povinnosť uhradiť školné sa na nich vzťahuje až prekročením štandardnej dĺžky štúdia. Zároveň sa precizujú príslušné ustanovenia tak, aby nedochádzalo v ich aplikácii k problémom v praxi. Okrem toho sa odstraňuje doterajšie zvýhodnenie občanov, ktorí získali vysokoškolské vzdelanie podľa predchádzajúcich predpisov, a toto štúdium sa im nezohľadňovalo pri určení povinnosti uhradiť verejnej vysokej škole školné, na rozdiel od občanov, ktorí študovali v študijných programoch podľa tohto zákona.“*

Ustanovenie § 113a ods. 7 zákona o vysokých školách potvrdzuje princíp involvovaný v predchádzajúcej právnej úprave pre účely dosiahnutia definovaného zámeru, a síce, že celková doba štúdia pozostáva zo súčtu časových úsekov, počas ktorých bol

študent zapísaný na štúdium zodpovedajúceho stupňa študijného programu na niektorej z verejných vysokých škôl v Slovenskej republike. Využíva sa osobitné zohľadnenie každého štúdia tak, ako to vyplývalo z interpretácie ustanovenia § 92 ods. 4 zákona o vysokých školách účinného do 31. augusta 2007.

Ustanovenie § 113a ods. 9 zákona o vysokých školách chráni študentov, ktorí ukončili štúdium pred 1. septembrom 2007, pred dôsledkami novej právnej úpravy a zbavuje ich povinnosti „doplatiť“ školné za prípadné paralelné, súbežné alebo následné štúdium. Zároveň stavia týchto študentov do pozície, ktorá je rovnaká s pozíciou študentov, ktorí začali študovať po účinnosti novely, ak hodlajú začať s ďalším vysokoškolským štúdiom.

Ustanovenie § 113a ods. 10 zákona o vysokých školách ukladá študentom vysokých škôl povinnosť hradiť školné, ak študujú v príslušnom študijnom programe dlhšie, ako je štandardná dĺžka štúdia, bez zreteľa na paralelné, súbežné alebo následné štúdium. Poplatková povinnosť vzniká vždy tomu, kto prekračuje štandardnú dĺžku štúdia v bakalárskom študijnom programe určenom v § 52 ods. 3 a v magisterskom študijnom programe určenom v § 53 ods. 3. Osobitná úprava, avšak založená na rovnakom princípe, sa viaže na štúdium študijného programu, v ktorom došlo k spojeniu prvého a druhého stupňa štúdia (napr. odbor všeobecné lekárstvo). Sumárne povedané, poplatková povinnosť vzniká vždy tomu študentovi vysokej školy, ktorý študuje v úhrne dlhšie, ako je jedno štandardné bakalárske štúdium alebo jedno štandardné magisterské štúdium.

Navrhovatelia vo svojom návrhu hovoria o zmene právneho postavenia študentov vysokých škôl, ktorí boli na štúdium prijatí a zapísaní pred 1. septembrom 2007, avšak ich štúdium skončilo alebo skončí až po tomto dátume. Prostriedky, ktoré boli použité zákonodarcom, označujú za retroaktívne a právne postavenie študentov považujú za neprípustne moderované opatreniami pravej retroaktivity.

V posudzovanej veci je nutné zodpovedať dve otázky. Tá prvá je, či ustanovenie § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách je možné označiť za retroaktívne, a pokiaľ

áno, či ide o retroaktivitu pravú alebo nepravú. V prípade kladnej odpovede je druhou otázkou ústavnoprávna akceptovateľnosť, resp. neakceptovateľnosť retroaktívnej právnej normy.

Z mnohých definícií, ktoré sú obsiahnuté v odbornej literatúre, je možné za autoritatívnu považovať definíciu E. Tilscha, ktorý pravú a nepravú retroaktivitu vymedzil takto: „Pravé spätné pôsobenie nového zákona je tu len vtedy, keď pôsobí aj pre dobu minulú... Nepravé spätné pôsobenie... existuje, keď nový zákon stanoví, aby bol použitý aj na staré právne pomery už založené, ale najskôr od doby, kedy začína účinnosť nového zákona alebo od doby ešte neskoršej.“ (E. Tilsch: Občanské právo. Obecná časť. Praha 1925, s. 75–78).

Pravá retroaktivita „zahŕňa v podstate dve odlišné situácie“, a to po prvé „stav, že nová úprava zapríčiňuje vznik nových právnych vzťahov pred jej účinnosťou za podmienok, ktoré práve dodatočne stanovila“, a po druhé „novela môže meniť právne vzťahy vzniknuté podľa starej právnej úpravy, a to ešte pred účinnosťou nového zákona“. (L. Tichý: K časové pôsobnosti novely občanského zákoníku. Právnik, č. 12, 1984, s. 1104).

Pre pravú retroaktivitu platí, že lex posterior ruší právne účinky v čase účinnosti lex priori, poprípade vyvoláva alebo spája práva a povinnosti subjektov s takými skutočnosťami, ktoré v dobe účinnosti lex priori nemali povahu právnych skutočností.

Ústavný súd sa vo svojej rozhodovacej činnosti už vyslovil k retroaktivite právnych predpisov (PL. ÚS 28/00). Pravú retroaktivitu vymedzil ako stav, v ktorom nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi len lex priori (napr. PL. ÚS 37/99), alebo stav, keď zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov (práv a povinností) (PL. ÚS 3/00).

V prípade nepravnej retroaktivity „nový zákon síce nezakladá právne následky pre minulosť, avšak buď povyšuje minulé skutočnosti za podmienky budúceho právneho následku, alebo modifikuje pre budúcnosť právne následky založené podľa skorších

zákonov ... Nepravé spätné pôsobenie zákona znamená, že nový zákon právne kvalifikuje minulé skutočnosti alebo že modifikuje existujúce právne následky, t. j. na založené skutkové podstaty viaže pre budúcnosť iné práva a iné povinnosti než doterajšie zákonodarstvo. (A. Procházka: Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. sv. III. Brno 1934, s. 800.)

Za nepravú retroaktivitu považuje vo svojej doktríne ústavný súd stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred o deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99). O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00).

Ústavný súd už tiež vyslovil, že zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takomto prípade musí preukázať „závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môže vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu“ (PL. ÚS 3/00). To znamená, že nepravú retroaktivitu nepovažuje za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov.

Určitú retroaktivitu pripustil aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý vo svojom rozhodnutí *Mellacher v. Austria*, rozsudok z 19. decembra 1989 (§ 51) uviedol, že „legislatívne musí byť daná možnosť, aby sa prijali opatrenia, ktorými sa zasiahne do ďalšieho vykonávania predtým uzavretých zmlúv (v danom prípade nájomných zmlúv), aby sa dosiahol požadovaný cieľ“.

Napadnutá intertemporálna právna úprava zachováva identitu zámeru, ktorý vyjadril subjekt zákonodarnej iniciatívy v predloženej návrhu zákona o vysokých školách a ktorý

s úplnosťou prijal zákonodarca už v pôvodnej právnej úprave školného, realizovanej ustanovením § 92 ods. 4 zákona o vysokých školách. Interpretácia označeného ustanovenia nedovoľuje prijať rozumnú úvahu o tom, že študent vysokej školy požíval legálnu ochranu pred platením školného počas paralelného, súbežného alebo následného štúdia. Na danom fakte nezmenila nič ani novelizácia ustanovenia § 92 zákona o vysokých školách. Od počiatku zavedenia školného existoval verejný záujem na bezplatnom štúdiu jedného štandardného bakalárskeho študijného programu a jedného štandardného magisterského študijného programu. Daný záujem vymedzil obsah toho, čo čl. 42 ods. 2 ústavy pomenúva v súvislosti so štúdiom na vysokých školách „možnosťami spoločnosti“. Rovnako ako pôvodná aj nová právna úprava ukladá študentom vysokých škôl povinnosť platiť školné až po úhrnom prekročení štandardnej doby štúdia.

Kontinuitu zachovávanía zámeru vo veci platenia školného za vysokoškolské štúdium možno zreteľne vidieť aj v odpovedi ministra školstva z 10. apríla 2008 na otvorený list študentov vysokých škôl (nespokojných s novelizáciou zákona o vysokých školách), v ktorom uvádza: *„Podľa § 92 ods. 4 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, účinného od 1. apríla 2002, bol študent študijného programu, ktorý študuje dlhšie ako je štandardná dĺžka štúdia bez vážnych dôvodov, povinný uhradiť vysokej škole školné za každý ďalší rok štúdia. Dobou štúdia je celková doba, počas ktorej bol študent zapísaný na štúdium študijného programu príslušného stupňa. Tento princíp sa zachoval pre študentov, ktorí boli na štúdium na vysokej škole prijatí pred 1. septembrom 2007, teda pred účinnosťou novely zákona o vysokých školách (zákon č. 363/2007 Z. z.) a umožňuje jedno bezplatné štúdium v štandardnej dĺžke štúdia, teda princíp, ktorý je uvedený aj v úvode otvoreného listu a s ktorým iniciátori súhlasia - jedno štúdium bezplatne.“*

Keďže identita zámeru, ktorý definuje prostriedky na jeho naplnenie prostredníctvom ukladania povinností, ostáva aj po prijatí novej právnej úpravy zachovaná, pričom dôsledky splnenia povinností nepredstavujú zásah do právnej istoty (povinnosť platiť školné v už analyzovanom rozsahu existovala a existuje, a preto zo založených minulých právnych vzťahov nevznikli subjektom týchto vzťahov iné povinnosti, než ako to bolo za predošlej

právnej úpravy), nemožno v prípade napadnutých právnych noriem vyvodiť také závery, ktoré by poukazovali na ich rozpor s čl. 1 ods. 1 ústavy. Napadnuté intertemporálne ustanovenia globálne stabilizujú právne pomery študentov vysokých škôl tým spôsobom, že zotrvávajú na existencii uložených povinností a ich výkon konkretizujú stanovením formy, ktorá sa bude v rovnakých skutkových prípadoch uplatňovať v budúcnosti, resp. od účinnosti novely. Z tohto hľadiska nepredstavujú napadnuté intertemporálne ustanovenia porušenie zásady rovnosti a všeobecného zákazu diskriminácie, a nie sú preto v rozpore s čl. 12 ods. 1 a čl. 12 ods. 2 ústavy.

Právna úprava platenia školného vyjadrená v obsahu ustanovenia § 92 ods. 3 a 4 zákona o vysokých školách v znení účinnom do 31. augusta 2007 je prostredníctvom involvovaných princípov založených na ústavných zárukách možnosti individuálneho dosiahnutia jedného vysokoškolského vzdelania v prvom a druhom stupni vysokoškolského vzdelávania v štandardnej dĺžke štúdia v súlade s teoreticky chápanou a ústavne vyjadrenou úpravou práva na vzdelanie, a to tak zo všeobecného hľadiska zameraného na vzdelanie ako také, pretože s prihliadnutím na objektívne možnosti štátu vytvára vo sfére jednotlivca priestor na osobnú realizáciu prostredníctvom dosahovania odbornej kvalifikácie a špecializácie, ako aj z hľadiska konkrétneho zameraného na vzdelanie jednotlivca, ktorý je nadanou osobnosťou, pretože s prihliadnutím na jeho individuálne možnosti garantuje bezplatné dosiahnutie vysokoškolského vzdelania druhého stupňa, čím konštruje predpoklady potrebné na uplatnenie sa na trhu práce.

Kultúrne práva vôbec sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu. Ústavná úprava týchto práv nemôže byť postavená len na demonštrácii politickej vôle, nemôže byť preto tendenčná a populistická. Musí byť predovšetkým reálna a prakticky udržateľná, aby umožňovala jednotlivcovi dosahovať osobné ciele. Akékoľvek prehnané požiadavky spoločnosti smerujúce k moderácii reálnych limitov týchto práv a prekračujúce skutočné možnosti štátu stavajú ústavnú úpravu do podoby fiktívnych a nedosiahnuteľných garancií. Pri praktickej realizácii týchto práv je nutné vychádzať zo štruktúry druhej hlavy ústavy,

ktorá účelovým roztriedením základných práv a slobôd do oddielov podľa generačného princípu potvrdzuje opodstatnenosť už uvedených tvrdení.

Právna úprava platenia školného založená na ustanovení § 92 ods. 3 a 4 zákona o vysokých školách v znení účinnom do 31. augusta 2007 zodpovedala abstraktnej ľudsko-právnej koncepcii záruk práv na vzdelanie ako kultúrneho práva, a preto bola v súlade s čl. 42 ods. 1 a čl. 42 ods. 2 ústavy. Koncepcia právnej úpravy v oblasti platenia školného a najmä v oblasti záruk objektívnych možností subjektívneho dosahovania vysokoškolského vzdelania sa bez zmeny prejavuje aj v novej (novelizovanej) právnej úprave, ktorú preto možno rovnako hodnotiť ako ústavne súladnú.

Pokiaľ by navrhovateľ zdôrazňoval pri uplatňovaní argumentu založeného na aplikácii retroaktivity novej právnej úpravy atribút vytvorenej právnej praxe, ústavný súd musí zdôrazniť, že pri abstraktnej kontrole ústavnosti je potrebné dôsledne rozlíšiť medzi retroaktivitou normatívnych aktov a retroaktivitou právnej praxe, ak by sa o takejto kategórii v teórii práva však vôbec mohlo hovoriť. Abstraktná kontrola ústavnosti je založená na konaní o súlade normatívnych aktov z hľadiska dosahovania stavu vertikálnej súladnosti v právnom poriadku. Ústavný súd podrobuje spochybnenú právnu úpravu, ktorá sa stala predmetom abstraktnej kontroly ústavnosti, analýze z hľadiska zásahov do princípov právneho štátu založeného na premise vlády práva. Ak pôjde o súlad primárnych právnych aktov tvorených v zákonodarnom procese, bude podstatou analýzy pozitívne objektívne právo, z povahy ktorého vyplýva zásada, že právne normy nepôsobia spätne. Právna prax nie je produktom legislatívneho procesu, a preto ju nie je možné vnímať ako právny normatívny určovateľ toho, čo má podľa predstáv zákonodarcu v sociálnej realite byť, ale len ako sociologicko-právny kľúč k hodnoteniu účinnosti a efektivity nastolenej právnej úpravy. Pri rozhodovaní o retroaktivite normatívnych aktov je ústavný súd povinný z hľadiska teórie vnímať len normatívny obsah, a nie ustanovenú prax, pretože v konečnom dôsledku ide o rozhodnutie, ktoré je založené na úvahe o tom, či sa podľa právnej normy spravujú len právne vzťahy, ktoré vznikli po dni, keď norma nadobudla účinnosť, alebo aj vzťahy, ktoré vznikli pred dňom jej účinnosti.

V intenciách prerokovávaného prípadu ústavný súd nemôže vylúčiť, že v praxi boli navrhovateľmi spochybnené právne normy v období do 31. augusta 2007, t. j. do precizovania právnej úpravy novelizáciou, interpretované inak, ak však došlo touto praxou k zásahom do práv osôb, majú tieto osoby ústavne zaručenú možnosť domáhať sa ochrany v konaní pred všeobecným súdom.

Zrušenie starej a prijatie novej právnej úpravy môže byť späté zo zásahom do princípov rovnosti a ochrany dôvery občanov v právo. V danom prípade však napadnuté intertemporálne ustanovenia nepredstavujú zmenu povinností subjektov práva, ale zmenu formy ich realizácie. K zmene formy došlo v dôsledku ochrany verejného záujmu na garantovaní jedného bezplatného vysokoškolského štúdia v prvom a druhom stupni vysokoškolského vzdelávania, pričom tento verejný záujem bol v rovnakom rozsahu chránený už pôvodnou právnou úpravou. Stupeň intenzity verejného záujmu legitimizuje mieru zásahov novej právnej úpravy do princípu rovnosti a ochrany dôvery občanov v právo. Samozrejme však platí, že pri obmedzovaní základných práv a slobôd je potrebné dbať na ich podstatu a zmysel (čl. 13 ods. 4 ústavy).

Ústavný súd zotrúva na svojej doterajšej judikatúre, ktorá za neoddeliteľnú súčasť princípov právneho štátu zaručeného čl. 1 ods. 1 ústavy považuje aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok (*mutatis mutandis* II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04 atď.). Ústavný súd už vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/98 (tiež napr. PL. ÚS 1/04 alebo PL. ÚS 8/04) uviedol, že s uplatňovaním princípu právnej istoty v právnom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem, a vo veci sp. zn. PL. ÚS 52/99 (tiež PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 1/04) uviedol, že medzi ústavné princípy vlastné právnemu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti (proporcionality).

Navrhovatelia v prijatej intertemporálnej úprave, ktorá sa stala predmetom analýzy ústavného súdu, v súvislosti s abstraktnou kontrolou ústavnosti, vidia porušenie princípu rovnosti, pričom prostriedky, ktoré použil zákonodarca pri úprave školného, je nutné

v súvislostiach celého návrhu považovať z pozície navrhovateľov za neprimerané. Otázkou proporcionality intertemporálnej úpravy sa z hľadiska takto vymedzeného návrhu zaoberal aj ústavný súd.

Normatívna úprava školného, ktorá je v koncepcii celého legislatívneho návrhu považovaná za hmotný benefit na strane inštitúcie poskytujúcej vzdelanie slúžiaci na financovanie a podporu vzdelávacieho procesu, musí nevyhnutne nadväzovať na reálny stav ekonomiky štátu. Práve stav a potreby ekonomiky štátu legitimizujú dôvody umožňujúce prijímanie takých opatrení, ktoré budú zaťažovať subjekty novými či zmenenými povinnosťami, v okolnostiach prípadu povinnosťami spočívajúcimi v platení školného. Z ústavného hľadiska je dôležité, aby prijaté opatrenia boli primerané (proporcionálne) k sledovanému ekonomickému cieľu. Spôsob a rozsah opatrení, ktoré odrážajú potreby ekonomiky štátu a neprimerane nezasahujú do ústavných zásad a princípov charakteristických pre právnych štát, sú akceptovateľné aj spoločnosťou. Takéto opatrenia sú v prípade tzv. nepravej retroaktivity, tak je to aj v danom prípade, akceptovateľné.

Európsky súd pre ľudské práva k problematike diskriminácie uviedol: „Rozdielne zaobchádzanie s osobami v analogickom alebo relevantne podobnom postavení je diskriminačné, ak nemá objektívne a rozumné odôvodnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ alebo ak neexistuje vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a zámerom, ktorý sa má uskutočniť“ (Case of Evans v. the United Kingdom, sťažnosť č. 6339/05, § 73).

Zákonodarca v nadväznosti na legislatívny zámer subjektu zákonodarnej iniciatívy bol povinný v zákonodarnom procese voliť procedurálne prostriedky právnej regulácie tak, aby dosiahol cieľ vytýčený výkonnou mocou, ktorá poznajúc z titulu svojej ústavnej pozície stav ekonomiky legitimizovala jeho podstatu. Zámer spočívajúci v zavedení povinnosti platiť školné za štúdium ďalšieho vysokoškolského štúdia bakalárskeho študijného programu, ďalšieho vysokoškolského štúdia magisterského študijného programu, resp. za vysokoškolské štúdium prekračujúce štandardnú dĺžku bol uskutočnený takými

prostriedkami, ktoré nadväzovali na zavedenú prax a možno ich v právnom štáte považovať na základe rozumnej úvahy za vhodné, a teda primerané.

K tomu ako vysvetlenie ústavný súd uvádza, že pokiaľ ide o námietku porušenia práva na vzdelanie uznaného čl. 42 ods. 1 ústavy, je predovšetkým potrebné si uvedomiť, že dané právo je zaradené do katalógu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, a preto je nutné ho vykladať v záväznosti na čl. 51 ods. 1 ústavy. Z označeného článku potom vyplýva, že inter alia práva na vzdelanie sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Nejde preto o právo aplikovateľné priamo na základe ústavy, ale o také právo, ktorého uplatnenie je možné len v súlade s bežným zákonodarstvom. Na dôvažok, osobitne právo na vysokoškolské vzdelanie je ústavne limitované dvoma podmienkami. Tou prvou sú subjektívne schopnosti uchádzača o štúdium, tou druhou objektívne možnosti spoločnosti.

Ústavný súd môže v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti vysloviť nesúlad len v prípadoch, ak právna norma nerešpektuje konkrétne ústavné garancie niektorého základného práva uvedeného v čl. 51 ods. 1 ústavy. Zákom uložená povinnosť platby školného, koncipovaná v napadnutých intertemporálnych ustanoveniach, nepopiera podstatu ani zmysel práva na vysokoškolské vzdelanie, pretože konštruuje možnosť absolvovania jedného bezplatného vysokoškolského štúdia, čo je v súlade s možnosťami spoločnosti. Podmienky ustanovené zákonom zaručujú v spojení s čl. 42 ods. 1 ústavy právo na bezplatné vysokoškolské vzdelanie podľa schopností uchádzača a v závislosti na možnostiach spoločnosti.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd v tejto časti návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu § 113a ods. 7, 9 a 10 zákona o vysokých školách s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy nevyhovel.

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

V Košiciach 18. mája 2010