



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/2013-94

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 22. októbra 2014 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza (sudca spravodajca) a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej Advokátskou kanceláriou Kolíková & Partners, s. r. o., Radvanská 21, Bratislava, konajúcou prostredníctvom konateľky a advokátky Mgr. Márie Kolíkovej, vo veci namietaného nesúladu § 62 ods. 1 písm. a) a c), § 62 ods. 3 v časti písm. a) bodov 1 a 3 a písm. b) bodov 1 a 3 a § 62 ods. 6 písm. a) a c) zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 13 ods. 2 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa a čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia § 62 ods. 1 písm. a) a c), § 62 ods. 3 v časti písm. a) bodov 1 a 3 a písm. b) bodov 1 a 3 a § 62 ods. 6 písm. a) a c) zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, n i e s ú v súlade s čl. 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 13 ods. 2 písm. b) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a čl. 28 ods. 1 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa, ako aj s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Vo zvyšnej časti návrhu 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 24. apríla 2013 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 62 ods. 1 písm. a) a c), § 62 ods. 3 v časti písm. a) bodov 1, 3 a písm. b) bodov 1 a 3 a § 62 ods. 6 písm. a) a c) zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „školský zákon“), s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, čl. 13 ods. 2 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ďalej len „medzinárodný pakt“), čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa a čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

I.1 Odôvodnenie návrhu skupiny poslancov

V úvodnej časti svojho návrhu skupina poslancov vyslovuje názor, že ustanovenia § 62 ods. 1 písm. a) a c), § 62 ods. 3 v časti písm. a) bodov 1 a 3 a písm. b) bodov 1 a 3 a § 62 ods. 6 písm. a) a c) školského zákona (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“ alebo „napadnutá právna úprava“) sú „... v rozpore s ústavným poriadkom Slovenskej republiky. Jedná sa o tú časť školského zákona, ktorá zavádza priemer známok ako kritérium pre prijatie, resp. pre vylúčenie z možnosti uchádzať sa o štúdium na strednej odbornej škole s maturitou alebo gymnáziu...“.

Podľa názoru skupiny poslancov napadnuté ustanovenia školského zákona «obsahujú s ústavným poriadkom Slovenskej republiky ústavne nesúladný zásah do práva na prístup k vzdelaniu a nesúladnú zákonnú právnu úpravu rozdielného zaobchádzania. Napádané zákonné ustanovenia zavádzajú rozdielne zaobchádzanie so žiakmi základných škôl z dôvodu „zlého“ prospechu na základnej škole, pričom deti, ktoré nesplňajú zákonom nastavené kritérium známok, sú fakticky vylúčené z možnosti ďalšieho vzdelávania nielen na niektorých formách stredných škôl, ale aj na vysokej škole. Pretože v prípade záujmu týchto detí o štúdium na vysokej škole, neabsolvovanie gymnázia, prípadne strednej odbornej školy s maturitou, bude tvoriť zásadnú prekážku prijatia na vysokú školu. Napádané zákonné ustanovenia tým, že obmedzujú prístup k vzdelaniu na vybraných formách stredných škôl vybranej časti detí na základe ich priemeru známok na základnej škole, majú potenciál úplne zmariť životné šance vylúčeným deťom z tohto kritéria pre zamedzenie ich prístupu k širšiemu vzdelávaniu na vyšších stupňoch. Naviac sťaženie prístupu k úplnému strednému vzdelaniu obmedzuje deti vo výbere ich budúceho povolania, k zamestnaniam v štátnej službe úplne.».

Skupina poslancov zdôrazňuje, že napadnuté ustanovenia školského zákona spôsobujú, že z ďalšieho vzdelávania na vybraných stredných školách sú vopred vylúčené deti, ktoré «nemajú „dobré známky“ v niektorých predmetoch a vybraných ročníkoch základných škôl. Hlavná námietka rozporu namietanej právnej úpravy s ústavným

poriadkom spočíva v kritériu prospechu, ktoré je obligatórne a tým vytvára pre skupinu detí s horším ako zákonom určeným prospechom automatickú prekážku na prístup k vzdelaniu na gymnáziu alebo strednej odbornej škole s maturitou. Nastavenie kritéria prospechu ako automatickej prekážky k vzdelaniu na gymnáziu, či strednej odbornej škole s maturitou znamená zmarenie životných šanci detí. Pretože prospech detí na základnej škole predurčí absolútne možnosti dieťaťa pokračovať v štúdiu nielen na strednej škole, ale aj na vysokej škole a následne obmedzí možnosti aj pri výbere povolania.».

Podľa skupiny poslancov napadnuté ustanovenia školského zákona zasahujú do podstaty základného práva na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 ústavy, pričom pre vylúčenie (skupiny) detí pre ich „zlý prospech“ z ďalšieho štúdia na gymnáziu alebo strednej odbornej škole chýba legitímny dôvod. Do podstaty základného práva podľa čl. 42 ods. 1 ústavy podľa argumentácie skupiny poslancov napadnutá právna úprava zasahuje tým, že neumožňuje všetkým deťom prístup na gymnáziá a stredné odborné školy s maturitou, ktoré sa tak stávajú výsadou len pre niektoré deti.

Ciele sledované napadnutými ustanoveniami školského zákona nemožno podľa tvrdenia skupiny poslancov vyvodit' ani z ich textu, ani z dôvodovej správy. Napadnutá právna úprava je podľa skupiny poslancov arbitrárna, pričom arbitrárne je nielen zavedenie kritéria priemeru známok v absolútne vylučujúcej podobe (bez výnimky), ale aj náhodnosť (arbitrárnosť) výberu troch vysvedčení, z ktorých sa priemer známok vypočítava, keďže sledovanými obdobiami sú druhý polrok 8. ročníka, prvý polrok 9. ročníka a druhý polrok 9. ročníka, pričom nemožno vylúčiť situáciu, keď *«dieťa, ktoré malo vynikajúce výsledky v prvých ročníkoch na základnej škole, začne zlyhávať v posledných ročníkoch základnej školy. Napríklad z dôvodu „nezvládnutia“ puberty u detí, čo sa môže prejaviť práve zhoršením známok v posledných ročníkoch základnej školy...».*

Skupina poslancov argumentuje tiež tým, že pre vykonanie testu legitimacy obmedzenia práva na vzdelanie je potrebné poznať dôvod a rozumieť, prečo štát obmedzuje prístup k určitým formám stredoškolského vzdelávania, pričom obmedzenie prístupu k stredoškolskému vzdelaniu na základe priemeru známok podľa napadnutej právnej úpravy

nie je podľa ich názoru legitímnym a odôvodneným nástrojom obmedzenia práva na vzdelanie.

V súvislosti s namietaným nesúlalom napadnutých ustanovení školského zákona s čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa poukazuje skupina poslancov na niektoré časti komentára Výboru pre práva dieťaťa (orgán zriadený na základe čl. 43 a nasl. Dohovoru o právach dieťaťa, pozn.) k označenému ustanoveniu tohto dohovoru a v nadväznosti na to zdôrazňuje, že *„Výbor pre práva dieťaťa považuje už systém prijímacích skúšok na verejné stredné školy ako problematický v zmysle prístupu k vzdelaniu na verejných stredných školách pre všetky deti podľa čl. 28 ods. 1 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa, preto o to viac (a fortiori) nie je v súlade s právom na vzdelanie celoplošné obmedzenie prístupu k stredným školám na základe stanovenia najvyššej prípustnej hodnoty (priemeru) známok.“*

V súvislosti s namietaným nesúlalom napadnutých ustanovení školského zákona s čl. 2 dodatkového protokolu skupina poslancov na základe analýzy príslušnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva [ďalej aj „ESLP“ (rozhodnutia vo veciach Catan a ostatní v. Moldavsko a Rusko, resp. Folgero a ostatní v. Nórsko)] formuluje záver, v zmysle ktorého *„ak štát obmedzuje prístup určitej skupiny žiakov k stredoškolskému vzdelaniu na základe vopred stanovenej hornej hranice priemeru známok, porušuje čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru z nasledovných dôvodov:*

1. Systém verejných stredných škôl nie je každému prístupný, konkrétne je vylúčená skupina detí z prístupu k stredným školám, menovite ku gymnáziám a stredným odborným školám.

2. Týmto zásahom (právnou úpravou v podobe stanovenia hornej hranice priemeru známok pre prístup k stredoškolskému vzdelávaniu na gymnáziách a stredných odborných školách) štát fakticky odopiera právo na vzdelanie určitej skupine detí.

3. V spojení s predchádzajúcim bodom zároveň štát porušuje právo skupiny, ako aj rodičov týchto detí (u ktorých je priemer známok horší ako je zákonom určené) na výber akýchkoľvek foriem výchovy a výuky.“

V súvislosti s namietaným nesúlalom napadnutých ustanovení školského zákona s čl. 13 ods. 2 medzinárodného paktu skupina poslancov poukazuje na všeobecný komentár Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva (orgán nezávislých expertov pre monitorovanie implementácie medzinárodného paktu, pozn.) k interpretácii označeného ustanovenia medzinárodného paktu a na tomto základe formuluje záver, podľa ktorého „Všeobecná dostupnosť stredoškolského vzdelania podľa čl. 13 ods. 2 písm. b) Paktu je popretá, ak prístup k strednej škole je závislý od schopností dieťaťa. Navyiac priemer známok v niektorých ročníkoch na základnej škole vôbec nemusí odzrkadľovať schopnosti dieťaťa. Namietaná právna úprava zavádza priemer známok dosiahnutých na základnej škole ako kritérium prístupu ku gymnáziu a strednej odbornej škole s maturitou, čo znamená faktické vylúčenie skupiny detí z prístupu k niektorým formám stredoškolského vzdelania, a preto nezodpovedá požiadavke všeobecnej dostupnosti podľa čl. 13 ods. 2 písm. b) Paktu.“.

Podľa názoru skupiny poslancov „Namietaná právna úprava porušuje právo na vzdelanie v spojení s porušením zákazu diskriminácie. Podstata porušenia práva na vzdelanie spočíva v neospravedlňiteľnom rozdielnom zaobchádzaní s deťmi, ktoré sa uchádzajú o štúdium na strednej škole a ktorých dôsledkom je pre vyčlenenú časť detí zmarenie možnosti študovať na gymnáziu alebo strednej odbornej škole. Konkrétne, zákonodarca nezaobchádzal rovnako so skupinou detí, ktorá nedosiahla zákonom určený prospech na základnej škole, pretože túto časť detí z možnosti ďalšieho vzdelávania na gymnáziu alebo strednej odbornej škole s maturitou vyňal, a vo svojej nadväznosti tým zamedzil pre dotknutú časť detí tiež prístup k vysokej škole. Zákonodarca tým obmedzil právo na vzdelanie deťom, ktoré nedosahujú štátom želaný prospech na základnej škole, čím porušil princíp rovnosti detí v prístupe k stredoškolskému i vysokoškolskému vzdelaniu...“.

Na podporu svojej argumentácie skupina poslancov poukazuje aj na právne názory vyslovené v doterajšej judikatúre ústavného súdu týkajúce sa princípu rovnosti, resp. zákazu diskriminácie (právne názory vyslovené najmä vo veciach PL. ÚS 16/08, PL. ÚS 13/09) a na tomto základe ďalej tvrdí, že «skupina detí, ktorá dosiahla kritérium prospechu

na základnej škole sa zásadne neodlišuje od skupiny detí, ktorá daný prospech známok na základnej škole nedosiahla. Úroveň schopností a zručností u detí na základnej škole nie je konečná, ale naopak rozvíja sa ďalej nadväzujúcim vzdelávaním. Pre zabezpečenie prístupu detí k vzdelaniu ako pozitívnemu záväzku štátu sa skôr javí zo strany štátu potreba stimulovať deti pre svoj ďalší rast, ako ich utlmovať tým, že sa im neumožní študovať na tých druhoch škôl, ktoré predpokladajú kontinuálne vzdelávanie aj na vysokej škole. Namietame, že zákonodarca porušil princíp rovnosti v spojení s porušením podstaty práva na vzdelanie ako základného práva tým, že neodôvodnene vytvoril tri skupiny detí, jednu skupinu s priemerom známok na základnej škole vo vybraných predmetoch a ročníkoch do 2,0, druhú skupinu s priemerom známok od 2,0 do 2,75 a tretiu skupinu s priemerom známok nad 2,75. Prvá skupina detí má podľa namietanej právnej úpravy možnosť slobodnej voľby pri výbere strednej školy, druhá a tretia skupina je znevýhodnená. Konkrétne druhá skupina si nemôže vybrať gymnázium a tretia skupina si nemôže vybrať gymnázium ani strednú odbornú školu s maturitou. Dôležitá je skutočnosť, že výber strednej školy predurčuje možnosť ďalšieho vysokoškolského vzdelávania. Pretože prístup k vysokej škole predpokladá ukončené úplné stredoškolské vzdelanie, ktoré je možné získať na gymnáziu alebo strednej odbornej škole s maturitou. Tvrdíme, že zákonodarca namietanou právnou úpravou priamo diskriminuje deti, ktoré nedosiahli „štátom želaný“ priemer známok na základnej škole, ide o uvedenú druhú a tretiu skupinu detí, pretože im zamedzuje prístup k stredoškolskému, ale aj následne vysokoškolskému vzdelaniu. Druhá skupina detí síce má prístup k strednej odbornej škole s maturitou, avšak vzhľadom na zúženú špecializáciu odboru danej strednej školy, výber vysokej školy je obmedzený. Tretia skupina detí tým, že nemá prístup ani ku gymnáziu, ani ku strednej odbornej škole s maturitou, nemá automaticky prístup k vysokej škole, pretože po ukončení stredoškolského vzdelania nebude spĺňať podmienku zloženia maturitnej skúšky. Uvedené rozdielne zaobchádzanie s deťmi nemá ospravedlniteľný dôvod resp. zákonodarca žiadny dôvod zreteľne neuviedol.»

Analogicky argumentuje skupina poslancov aj v súvislosti s namietaným nesúlalom napadnutých ustanovení školského zákona s čl. 14 dohovoru, poukazujúc najmä na závery ESLP vo veci Ponomaryovi proti Bulharsku a sumarizujúc túto časť odôvodnenia svojho

návrhu, uvádza: „Zákonodarca sa neriadil príkazom podľa čl. 13 ods. 3 Ústavy SR, pretože prijatím namietanej zákonnej úpravy zaviedol nerovnosť medzi deťmi. Zákonodarca bezdôvodne rozdelil deti na tie, ktoré dosiahli želaný prospech/priemer známok na základnej škole a tie, ktoré ho nedosiahli. Zákonodarca súčasne obmedzil deťom, ktoré nemajú želaný prospech na základnej škole, výber formy strednej školy a súčasne týmto deťom vylúčil možnosť študovať na vysokej škole, ako im aj vylúčil prístup k niektorým povolaniam, osobitne k štátnej službe. Zavedením diskriminujúcej zákonnej úpravy, ktorá sa dotýka podstaty práva na vzdelanie, zákonodarca porušil čl. 12 ods. 2 Ústavy SR a čl. 14 Dohovoru na ochranu ľudských práv a základných slobôd.“

I.2 Návrh na prednostné prerokovanie

Skupina poslancov sa domáha, aby ústavný súd jej návrh prerokoval prednostne v zmysle § 26 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), pričom v tejto súvislosti uvádza: „Vec, ktorej sa predmetný návrh týka je mimoriadne naliehavá s ohľadom na vážnosť porušenia podstaty základného práva na vzdelanie a zákazu diskriminácie a ich následky, ktoré sa týkajú všetkých detí usilujúcich sa o prijatie na štúdium na strednej škole na území Slovenskej republiky. Pritom podstatná je skutočnosť, že stredná škola ako inštitúcia tvorí súčasť povinného vzdelávania, a teda pokračovanie vzdelávania dieťaťa na strednej škole nie je dobrovoľné, ako aj to, že namietaná právna úprava vo svojich dôsledkoch vylučuje časť detí z vysokoškolského vzdelávania a z prístupu k niektorým povolaniam, osobitne k štátnej službe.“

I.3 Návrh na rozhodnutie

Na základe uvedenej argumentácie sa skupina poslancov domáha, aby ústavný súd prijal jej návrh na ďalšie konanie a následne o ňom v konaní vo veci samej nálezom takto rozhodol:

«1. Ustanovenie § 62 ods. 1 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z. z 20. septembra 2012, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v časti písm. a) a c) v nasledovnom znení: ... nie je v súlade s čl. 42 ods. 1 Ústavy SR v spojení s čl. 12 ods. 1 (z obsahu návrhu vyplýva, že ide o zjavnú chybu v písaní, správne má byť „čl. 12 ods. 2“, pozn.), čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy SR, ako aj nie je v súlade s čl. 13 ods. 2 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, s čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Ustanovenie § 62 ods. 3 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z. z 20. septembra 2012, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v časti písm. a) bodu 1. a 3. a v časti písm. b) bodu 1. a 3. v nasledovnom znení: ... nie je v súlade s čl. 42 ods. 1 Ústavy SR v spojení s čl. 12 ods. 1 (z obsahu návrhu vyplýva, že ide o zjavnú chybu v písaní, správne má byť „čl. 12 ods. 2“, pozn.), čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy SR, ako aj nie je v súlade s čl. 13 ods. 2 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, s čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

3. Ustanovenie § 62 ods. 6 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z. z 20. septembra 2012, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v časti písm. a) bodu a) a c) v nasledovnom znení: ... nie je v súlade s čl. 42 ods. 1 Ústavy SR v spojení s čl. 12 ods. 1 (z obsahu návrhu vyplýva, že ide o zjavnú chybu v písaní, správne má byť „čl. 12 ods. 2“, pozn.), čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy SR, ako aj nie je v súlade s čl. 13 ods. 2 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych

a kultúrnych právach, s čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa a s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.»

Ústavný súd návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval a uznesením č. k. PL. ÚS 11/2013-31 z 3. júla 2013 ho podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde prijal na ďalšie konanie.

II.

Ďalší priebeh konania

Po prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyžiadal stanovisko k návrhu od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), pričom ich zároveň vyzval, aby sa vyjadrili aj k tomu, či trvajú na ústnom pojednávaní vo veci.

II.1 Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky

Stanovisko národnej rady k návrhu skupiny poslancov je obsiahnuté v prípise predsedu národnej rady č. PREDS-608/2013, ktorý bol ústavnému súdu doručený 28. novembra 2013. Predseda národnej rady v označenom prípise ústavnému súdu oznámil, že národná rada netrvá na ústnom pojednávaní vo veci, pričom v samotnom stanovisku sa okrem iného uvádza:

„Cieľom novely zákona o odbornom vzdelávaní a príprave, ktorou bola zavedená predmetná zmena v prijímaní žiakov na stredoškolské štúdium je, podľa všeobecnej časti dôvodovej správy k tomuto zákonu, posilnenie nástrojov koordinácie odborného vzdelávania a prípravy s cieľom prispôsobiť odborné vzdelávanie a prípravu požiadavkám trhu práce, zvýšiť počet absolventov stredných odborných škôl, zvýšiť záujem žiakov základných škôl o štúdium na stredných odborných školách a podporiť štúdium v študijných

odboroch a učebných odboroch, ktoré sú požadované trhom práce, avšak v súčasnosti majú nízky počet absolventov. Výsledkom zmeny právnej úpravy má byť aj pozitívny vplyv na zamestnanosť vzhľadom na to, že obsahuje mechanizmy na podporu odborného vzdelávania a prípravy v odboroch vzdelávania požadovaných trhom práce. Predmetná novela je aj reakciou na riešenie situácie v prípade nadbytočných študijných odborov, o ktorých trh práce nemá záujem.

Zákon o odbornom vzdelávaní a príprave neupravuje samotný proces odborného vzdelávania a prípravy ako súčasť výchovnovzdelávacieho procesu v stredných odborných školách, ale je právnou úpravou upravujúcou podporné mechanizmy odborného vzdelávania a prípravy v stredných odborných školách, strediskách praktického vyučovania, školských zariadeniach a na pracoviskách iných fyzických osôb a právnických osôb. Z dôvodu naplnenia vyššie uvedených cieľov predmetnej novely č. 324/2012 Z. z., bolo v jej ďalších článkoch novelizovaných osem súvisiacich právnych predpisov. Ako článok IX práve zákon o výchove a vzdelávaní (školský zákon), ktorého ustanovenia sú napádané.

Princípy, ciele, podmienky, rozsah, obsah, formy a organizáciu výchovy a vzdelávania v školách a v školských zariadeniach, stupne vzdelania, prijímanie na výchovu a vzdelávanie, ako aj ukončovanie výchovy a vzdelávania upravuje zákon o výchove a vzdelávaní (školský zákon). Predpoklady prijatia na vzdelávanie na stredných školách upravuje § 62 školského zákona. Novelou školského zákona č. 324/2012 Z. z., boli doplnené ďalšie predpoklady prijatia žiaka do prvého ročníka štvorročného vzdelávacieho programu gymnázia a do prvého ročníka päťročného vzdelávacieho programu bilingválneho štúdia, ktorými sú priemerný prospech do 2,0 a do prvého ročníka vzdelávacieho programu úplného stredného odborného vzdelávania, ktorými sú priemerný prospech do 2,75 z povinných vyučovacích predmetov na konci druhého polroku štúdia predposledného ročníka štúdia na základnej škole a na konci prvého polroku posledného ročníka štúdia na základnej škole. Účinnosť ustanovení dopĺňajúcich predmetné predpoklady prijatia žiaka na stredoškolské štúdium je 1. september 2014, čím prijatá právna úprava umožní, z časového hľadiska, žiakom, ktorých sa nová právna úprava dotkne počas štúdia v ročníkoch rozhodujúcich na určenie priemerného prospechu žiaka, uchádzať sa o prijatie na stredoškolské štúdium za pôvodných podmienok. Novela školského zákona zavádza ďalšie kritériá prijatia žiaka na vybrané formy stredoškolského vzdelávania

do budúcnosti a nie retroaktívne, pričom zákonné obmedzenie platí rovnako pre všetkých žiakov, ktorí spĺňajú ustanovené podmienky.

Európsky parlament vo svojom uznesení č. [2010/2307(INI)] z 12. mája 2011 k Mládeži v pohybe: rámci na skvalitnenie európskych systémov vzdelávania a odbornej prípravy (Ú. V. C 377 E, 07/12/2012) v bode 59 žiada členské štáty, aby modernizovali a zvyšovali prítťažlivosť a kvalitu odborného vzdelávania a prípravy s cieľom lepšie ich prispôsobiť súčasným a budúcim potrebám meniaceho sa trhu práce, ktorý bude do roku 2020 vyžadovať znalosti a zručnosti podložené diplomami, ktoré budú vzájomne uznávané vo všetkých členských štátoch. Európsky parlament v predmetnom uznesení v bode 72 zdôrazňuje, že vysoká kvalita základného a odborného vzdelávania vo všetkých odvetviach a povolaniach zlepšuje pracovné možnosti mladých ľudí a zabezpečuje podnikom ponuku kvalifikovaných zamestnancov. V bode 79 tohto uznesenia je vyjadrené presvedčenie Európskeho parlamentu, že vysokokvalitné systémy vzdelávania a odbornej prípravy môžu zlepšiť vyhliadky mladých ľudí pri hľadaní zmysluplného zamestnania, čo následne zvýši dôveru mladých ľudí v budúcnosť, podporí ich tvorivosť a prispeje k prosperite spoločnosti. V odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec (2012)13 o zabezpečení kvality vzdelávania sa ustanovuje, že zabezpečenie kvality vzdelávania je zodpovednosťou verejných autorít, ktoré by ju mali ustanoviť ako hlavný cieľ svojich politik.

Ústava Slovenskej republiky v čl. 42 ods. 1 garantuje právo každého na vzdelanie. Vzhľadom na to, že predmetné ústavné právo nie je absolútne, tento ústavný článok je potrebné aplikovať v spojení s čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého je možné domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia ústavy vykonávajú. V kontexte uvedeného školský zákon ustanovuje podmienky uplatnenia práva na vzdelanie a práve jeho prostredníctvom zákonodarca ustanovuje podmienky, za akých ho garantuje aj vo vzťahu k prístupu k jednotlivým formám stredoškolského štúdia a doplnenie ďalšieho zákonného kritéria pre prijatie žiakov na vybrané druhy stredných škôl rozširuje jeho zákonné medze (čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky).“

II.2 Stanovisko vlády Slovenskej republiky

Stanovisko vlády ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, je obsiahnuté v prípise ministra spravodlivosti Slovenskej republiky č. 41702/2013/21 z 31. októbra 2013. Vláda vo svojom stanovisku navrhla, aby ústavný súd návrhu skupiny poslancov nálezom nevyhovel, a zároveň oznámila, že netrvá na ústnom pojednávaní v predmetnej veci.

V stanovisku vlády sa okrem iného uvádza:

«Podľa čl. 42 ods. 1 Ústavy SR má každý právo na vzdelanie, školská dochádzka je povinná, jej dĺžku po vekovú hranicu ustanoví zákon. Zo znenia predmetného článku ústavy vyplýva základné právo spočívajúce v prístupe k vzdelaniu. Citovaný článok ustanovuje povinnosť štátu zabezpečiť, aby vzdelanie bolo prístupným a dosiahnuteľným. Právo na vzdelanie sa priznáva každému. To znamená, že subjektom tohto práva je fyzická osoba bez ohľadu na jej štátnu príslušnosť, či iné rozdiely spočívajúce vo veku, farbe pleti, náboženskom vyznaní, či pôvode. Každá osoba má právo vzdelávať sa, nadobúdať poznatky a zručnosti, ktoré sú predmetom a obsahom vzdelávania v Slovenskej republike.

Navrhovatelia vo svojom návrhu tvrdia, že ustanovenie predpokladov na prijatie na štúdium je porušením podstaty práva na vzdelanie a vylúčením žiakov z možnosti ďalšieho vzdelávania, a teda je obmedzením práva na vzdelanie. Je nevyhnutné uviesť, že obmedzenie práva na vzdelanie by mohlo nastať v prípade, ak by bola určitá skupina osôb nejakým spôsobom vylúčená z možnosti vzdelávania sa, či z možnosti plniť školskú dochádzku, a teda by bolo tejto skupine osôb nejakým spôsobom zabránené zúčastňovať sa na vzdelávacom procese. Ústava SR je základným ústavným rámcom, od ktorého sa odvíja následne zákonná úprava, ktorá bližšie rozpracúva základné ústavou zaručené práva. Rovnako aj právo na vzdelanie, spočívajúce v práve na prístup k vzdelaniu, je podrobnejšie rozpracované v zákonnej úprave, t. j. predovšetkým v zákone č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Hlavným obsahom právnej úpravy obsiahnutej v školskom zákone je rozpracovanie princípov, cieľov, podmienok, rozsahu, obsahu, foriem a organizácie

výchovy a vzdelávania v školách, stupňov vzdelania, prijímanie na výchovu a vzdelávanie a ukončovanie výchovy a vzdelávania v školách.

Osobná pôsobnosť školského zákona je jednoznačne vymedzená fyzickou osobou. Dieťaťom, žiakom, uchádzačom, absolventom, či poslucháčom je fyzická osoba. To znamená, že školský zákon, pokiaľ ide o prístup k vzdelaniu a zúčastňovanie sa (účasť) na vzdelávaní, nerozlišuje a ani nijako inak nevymedzuje skupiny osôb, ale používa všeobecný neobmedzujúci pojem „fyzická osoba“.

V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že ústavou garantovaný a zaručený prístup k vzdelaniu školský zákon nijako neobmedzuje, keďže každej fyzickej osobe bez rozdielu umožňuje vzdelávať sa za rovnakých zákonom vymedzených podmienok. Zo znenia čl. 42 Ústavy SR ako aj z rozhodovacej činnosti súdov vyplýva, že právo na vzdelanie nemožno chápať ako absolútne právo. Absolútnym právom je nepochybne právo na prístup k vzdelaniu. No toto právo v sebe zahŕňa jednotlivé čiastkové práva, ktoré majú byť náležité rozpracované v zákonnej právnej úprave takým spôsobom, aby bola zachovaná vyváženosť medzi základným neobmedzeným právom na prístup k vzdelaniu na jednej strane a zároveň nevyhnutnou a žiaducou reguláciou konkrétnej spoločnosti v nadväznosti na jej spoločenské, sociálne a ekonomické potreby na strane druhej, s dôrazom na schopnosti jednotlivca v tejto spoločnosti tak, aby tento sledovaný účel bol dosiahnutý ustanovením rovnakých podmienok pre všetkých.

Aj podľa výkladu Európskeho súdu pre ľudské práva k článku 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd právo na vzdelanie obsahuje pozitívny záväzok štátu, pričom právo na vzdelanie svojou povahou vyžaduje reguláciu zo strany štátu, ktorá sa môže meniť v čase a mieste podľa potrieb a zdrojov spoločnosti a jednotlivcov.

V nadväznosti na vyššie uvedené máme za to, že nie je možné zamieňať právo na prístup k vzdelaniu s dosiahnutím určitého stupňa vzdelania a v nadväznosti na účel dosiahnutia stupňa vzdelania, zákonným spôsobom ustanovenými podmienkami určenými na tento účel. Takéto chápanie práva na vzdelanie by podľa nášho názoru bolo popieraním podstaty a zmyslu rozlíšenia stupňov vzdelania, ktoré sú jedným zo znakov vzdelávacieho systému v každej spoločnosti.

Nie je možné súhlasiť s názorom predkladateľov návrhu, že právna úprava popiera podstatu práva na vzdelávanie, a že robí z gymnázií a stredných odborných škôl s maturitou výsadu len pre niektoré deti. Účelom právnej úpravy je regulácia vzdelávania v súlade s konkrétnymi potrebami spoločnosti. Táto regulácia sa týka len podmienok na prijatie na štúdium vzdelávacieho programu na získanie konkrétneho stupňa vzdelania rovnako, ako je to v prípade vysokoškolského vzdelávania. Ustanovenie týchto podmienok zákonnou úpravou je zároveň zárukou ich rovnakého a rovnocenného uplatňovania bez rozdielu. Kritérium prospechu je imanentnou súčasťou vzdelávacieho procesu spočívajúcim v možnosti postupného získania stupňa vzdelania a túto skutočnosť nemožno poprieť. Nemožno opomenúť skutočnosť, že určitá regulácia je nastavená už v súčasnej právnej úprave. Napr. § 62 Školského zákona určuje predpoklady prijatia na vzdelávanie podľa stupňa dosiahnutého vzdelania, pričom uchádzač o štúdium musí splniť podmienky prijímacieho konania, ktoré zahŕňajú okrem povinnej prijímacej skúšky absolventov základných škôl do študijných odborov stredných škôl aj ďalšie kritériá, ktoré určuje riaditeľ strednej školy, ako napríklad prospech počas predchádzajúceho štúdia v jednotlivých ročníkoch a v jednotlivých predmetoch. To znamená, že už v súčasnosti sa pri prijímaní žiaka na štúdium zohľadňuje jeho prospech, pričom uplatňovanie tohto kritéria sa v závislosti od rozhodnutia riaditeľa školy realizuje rôznym spôsobom.

Pri rozhodovaní o zavedení kritéria známky pre prijímanie sa zohľadňovala predovšetkým situácia na základných školách, najmä v 8. a 9. ročníku. Motivácia žiaka pre kvalitu jeho vzdelávania výrazne klesala, a to na základe dôvodne predpokladaného úspechu na prijímacích skúškach na strednú školu. Reálne len na minimálnom počte stredných škôl sa uskutočňovali prijímacie skúšky a následne boli na gymnáziá a študijné odbory v stredných odborných školách, ktoré poskytujú úplné stredné vzdelanie, prijímaní žiaci, ktorí nedokázali zvládnuť štúdium a dané štúdium predčasne opustili, prípadne nezvládli maturitnú skúšku. Zavedením predpokladov na prijatie na štúdium sa zavádza taký mechanizmus, aby bol žiak prijímaný na štúdium podľa svojich schopností, čím sa vytvorí priestor pre úspešné ukončenie štúdia a možnosť jeho ďalšieho štúdia alebo jeho úspešného uplatnenia na trhu práce. Je to zároveň jeden z nástrojov prevencie predčasného ukončenia školskej dochádzky, kde Európska únia v rámci stratégie Európa 2020 určila cieľ dosiahnuť priemernú výšku predčasného ukončenia školskej dochádzky do 10 %. Pri

zavedení nových predpokladov na prijatie na vzdelávanie v strednej škole v Slovenskej republike sa zohľadnil aj vzor iných európskych krajín, v ktorých sa pri prijímaní na štúdium zohľadňujú dosiahnuté výsledky v rámci nižšieho stredného vzdelávania. Väčšina krajín zohľadňuje odporúčanie alebo neodporúčanie nižšej strednej školy (základnej školy). Zohľadňujú sa ako celok, alebo v rámci vybraných predmetov. Najčastejšie je to matematika a materinský jazyk. Niektoré vyššie stredné školy považujú za veľmi dôležité aj hodnotenie správania.

Celý vzdelávací systém Slovenskej republiky sa zakladá na poskytovaní na seba nadväzujúceho vzdelávania a následne získavanie príslušného stupňa vzdelania. Školský zákon v nadväznosti na niekoľko storočnú tradíciu obsahuje podmienku prístupu k vzdelaniu tým, že určuje povinnosť získania požadovaného stupňa vzdelania každému, kto sa uchádza o vzdelávanie, ktorým sa poskytuje vyšší stupeň vzdelania. Napríklad na štúdium v strednej škole v odbore, ktorým sa poskytuje úplné stredné vzdelanie sa nemôže prihlásiť uchádzač, ktorý nezískal nižšie stredné vzdelanie.

Každý vzdelávací program sa uskutočňuje podľa jednotlivých a postupných krokov, napr. po ročníkoch. Zvládnutie jednotlivých krokov sa vyjadruje hodnotením a klasifikáciou, ktorú školský zákon presne určuje svojimi ustanoveniami § 55 a § 56. Na základe výsledkov tohto hodnotenia na záverečnom vysvedčení je možné zistiť, či uchádzač získal požadovaný stupeň vzdelania, ale zároveň aj to, na akej kvalitatívnej úrovni ho získal.

Slovenský vzdelávací systém nemá školským systémom nastavené získanie predprimárneho, primárneho a nižšieho stredného vzdelania podmienené vykonaním nejakej skúšky (u vyšších stupňov už takáto podmienka je - záverečná skúška, maturitná skúška a absolventská skúška). Absolvent vzdelávacieho programu získava stupeň vzdelania na základe prospechu. Zastávame názor, že ustanovenie podmienok klasifikácie na získanie stupňa vzdelania je v súlade s ustanovením čl. 13 Ústavy SR, nakoľko sú tieto povinnosti uložené zákonom, platia rovnako pre všetky prípady a podstata a zmysel týchto opatrení je poskytovanie vzdelania podľa základných predpokladov na druh a stupeň vzdelania, ktoré stredná škola poskytuje, a taktiež aj na jej poslanie.

Tvrdenie navrhovateľov, že žiaci, ktorí nespĺnili kritériá na prijatie na štúdium, sú do konca života diskriminovaní tým, že nikdy nemôžu získať maturitu alebo vysokoškolské

vzdelanie, je nepravdivé. Školský vzdelávací systém Slovenskej republiky bol a aj je otvorený a prístupný.

Školský zákon obsahuje určité „opravné“ mechanizmy, ktoré umožňujú každému bez rozdielu získať dodatočne vzdelanie v akomkoľvek veku, vrátiť sa do vzdelávacieho systému a postupne získať nižšie stredné vzdelanie - stredné odborné vzdelanie - úplné stredné odborné vzdelanie a prípadne sa uchádzať o štúdium na vysokej škole. Podľa § 30 ods. 5 a § 42 ods. 6 školského zákona pre fyzické osoby, ktoré nezískali nižšie stredné vzdelanie, môže základná škola alebo stredná odborná škola organizovať vzdelávanie na získanie tohto stupňa vzdelania, ktoré sa končí komisionálnou skúškou zo všetkých vyučovacích predmetov okrem vyučovacích predmetov s výchovným zameraním. Po úspešnom vykonaní komisionálnej skúšky vydá škola fyzickej osobe vysvedčenie s doložkou, na ktorej sa uvedie získaný stupeň vzdelania.

Cestu k vyššiemu stupňu vzdelania školský zákon otvára aj žiakom, ktorí získali len stredné odborné vzdelanie, a to prostredníctvom nadstavbového štúdia (§ 46), ktorého absolvovanie mu umožní získať úplné stredné odborné vzdelanie a následne sa môže uchádzať o vysokoškolské štúdium.

Z uvedených dôvodov sa nemožno stotožniť s názorom navrhovateľa, že niektoré „deti, ktoré nemajú dobré známky v niektorých predmetoch, sú vopred vylúčené z ďalšieho vzdelávania.“ Nastavenie kritéria prospechu na gymnáziu či strednej odbornej škole s maturitou, nie je automatickou prekážkou k vzdelaniu, ktorá by mala v konečnom dôsledku spôsobiť zmarenie životných šancí detí.

Navrhovateľ námietku „vylúčenia detí z ďalšieho vzdelávania“ opiera o nemožnosť štúdia na určitom druhu alebo type stredných škôl, pričom druh alebo typ strednej školy v skutočnosti nie je podmienkou na pokračovanie štúdia na strednej alebo vysokej škole.

Podmienka pokračovať v štúdiu na strednej škole sa odvíja od zvoleného vzdelávacieho programu. Napríklad žiak, ktorý získal stredné odborné vzdelanie, má právo pokračovať v štúdiu na získanie úplného stredného odborného vzdelania (t. j. vzdelanie s maturitou), a teda má právo pokračovať aj v štúdiu na vysokej škole.

Podľa ustanovenia § 56 ods. 1 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov základnou podmienkou prijatia na bakalárske štúdium alebo na štúdium študijného odboru, ktorý je spojením prvého a druhého stupňa vysokoškolského

štúdiá do jedného celku, je získanie úplného stredného všeobecného vzdelania alebo úplného stredného odborného vzdelania. To znamená, že podmienka prijatia na vysokú školu je vo všeobecnosti nastavená na získanie stupňa vzdelania a táto podmienka sa neviaže na druh alebo typ školy.

Navrhovatelia označili podmienku získania určitej klasifikácie ako nesúlad s ustanovením čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa. Podľa tohto ustanovenia štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, uznávajú právo dieťaťa na vzdelanie s cieľom dosiahnuť toto právo postupne a na základe rovnosti príležitostí musia predovšetkým podporovať rozvoj rôznych foriem stredného vzdelania vrátane všeobecného a odborného vzdelania; urobiť ich prístupnými a dostupnými pre každé dieťa; robiť vhodné opatrenia, ako je zavedenie bezplatného vzdelania a poskytovanie finančnej pomoci v prípade potreby. Slovenská republika doslovne plní podmienky tohto Dohovoru, vrátane podmienky uvedenej v predvetí, t. j. právo na vzdelanie sa uskutočňuje postupnými krokmi v rámci na seba nadväzujúceho vzdelávania. Taktiež rozvíja rôzne druhy stredného vzdelávania, ktoré je prístupné pre všetkých. To znamená, že všetci majú rovnakú príležitosť získania nižšieho stredného vzdelania v rámci rovnakého systému hodnotenia a klasifikácie určenej zákonom, rovnako pre všetkých. Stredné vzdelanie je v štátnych školách bezplatné. Slovenská republika má rozvinutý aj systém poskytovania finančnej podpory.

Podľa čl. 55 Ústavy SR sa hospodárstvo Slovenskej republiky zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky. Ústava utvára ekonomickú bázu pre materializáciu ústavných práv a slobôd svojich občanov.

Štát vytvára základný rámec pre sociálno-ekonomickú realizáciu základných práv a slobôd, rozvíja prosperitu a konkurencieschopnosť ekonomiky tak, aby sa vytvorilo ekonomicky konkurencieschopné prostredie zlučiteľné s európskym kontextom.

V tomto kontexte z hľadiska potrieb trhu práce majú stredné školy (najmä stredné odborné školy) za úlohu pripraviť absolventov, ktorí majú vedomosti a zručnosti potrebné na čo najplynulejší prechod do praxe na pracovné miesta nevyžadujúce si vysokoškolské vzdelanie. Dôsledkom aktuálne nastaveného systému normatívneho financovania na žiaka sa stala skutočnosť, že stredné školy pri prijímaní žiakov prestali klásť dôraz na kvalitu prijímaných žiakov, ale zamerali sa na ich kvantitu (počet prijatých žiakov). Tento jav je

umožnený znižovaním náročnosti kritérií na prijatie na štúdium strednej školy, ktoré určuje riaditeľ strednej školy.

Práve z dôvodu odstránenia tohto nežiaduceho stavu je školským zákonom zavedený regulačný mechanizmus prostredníctvom štátom ustanovených predpokladov na prijatie žiaka na štúdium, spočívajúci v zákonnom vymedzení priemerného prospechu z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl. Vytvárajú sa tým zároveň predpoklady na prijímanie žiakov do študijných odborov a učebných odborov s nedostatočným počtom absolventov pre potreby trhu práce. To znamená do takých odborov, o ktorých absolventov majú zamestnávateľia záujem, avšak žiaci základných škôl a ich zákonní zástupcovia o ich štúdium záujem nemajú. Takouto reguláciou sa má dosiahnuť ústavne súladný stav spočívajúci v zabezpečení ekonomických potrieb štátu na jednej strane a zabezpečenie práva na prácu v zodpovedajúcom ukončenom odbore vzdelávania na strane druhej. V danom prípade ide o opatrenie na zabezpečenie rovnováhy verejného a súkromného záujmu.

Zastávame názor, že ustanovenia medzinárodných dokumentov čl. 13 ods. 3 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa a čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných osôb v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, na ktoré sa navrhovateľ odvoláva, upravujú vo všeobecnosti právo na vzdelanie ako základné ľudské právo, ktoré je štát povinný garantovať. Právna úprava zavádzajúca predpoklady na prijatie spočívajúce v ustanovení priemerného prospechu z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl je len procesným výkonom tohto práva. Považujeme za dôležité zdôrazniť, že vyššie uvedené dokumenty neustanovujú výkon tohto práva, ale deklarujú záväzok štátu vytvoriť predpoklady na realizáciu práva na vzdelanie.

Právo na vzdelanie realizované v Slovenskej republike je zabezpečené bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.

Z uvedeného je teda zrejmé, že znenia ustanovení namietaných navrhovateľom sú v súlade s Ústavou SR, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd,

Dodatkovým protokolom k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Medzinárodným paktom o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Dohovorom o právach dieťaťa.»

II.3 Vyjadrenie skupiny poslancov k stanoviskám národnej rady a vlády

Právna zástupkyňa skupiny poslancov na základe predchádzajúcej výzvy ústavnému súdu oznámila, že netrvá na ústnom pojednávaní vo veci, pričom následne požiadala ústavný súd, aby jej zaslal stanoviská národnej rady a vlády na účely predloženia svojho vyjadrenia k argumentácii ostatných účastníkov konania. Vo vyjadrení skupiny poslancov k stanoviskám národnej rady a vlády sa predovšetkým uvádza:

«I. Základnou námietskou protiústavnosti namietanej právnej úpravy bola neexistencia legitímneho cieľa, ktorý obmedzuje prístup k vzdelaniu na strednej odbornej škole s maturitou, na gymnázium a nadväzne na vysokú školu a prístup k povolaniam, osobitne k zamestnaniu v štátnej službe. Národná rada Slovenskej republiky vo svojom vyjadrení poukázala na všeobecnú časť dôvodovej správy, ktorá len všeobecne popisuje dôvod prijímania napádanej právnej úpravy, akým je napríklad: „koordinácia odborného vzdelávania, prispôsobenie odborného vzdelávania a prípravy trhu práce, zvýšenie záujmu žiakov základných škôl o štúdium na strednej odbornej škole.“ Takéto pomenovanie legitímneho cieľa považujeme za zavádzajúce, pretože napádaná právna úprava nezvyšuje záujem žiakov základných škôl o štúdium na odbornej škole bez maturity, ani nekoordinuje odborné vzdelávanie, ani neprispôsobuje odborné vzdelávanie a prípravu trhu práce, ale direktívne určuje, že žiak základnej školy, ktorý nedosiahol určitý prospech, nemá prístup ku gymnáziu, ani strednej odbornej škole s maturitou. Odkaz zákonodarcu na všeobecnú časť dôvodovej správy nespĺňa kritérium legitímnosti cieľa napádanej právnej úpravy pre svoju zjavnú abstraktnosť od použitého nástroja v napádanej právnej úprave. Z dôvodu tejto abstraktnosti nie je možné ani použiť test primeranosti zásahu do života dotknutých žiakov s cieľom dosiahnuť verejné blaho, pretože nie je zrejmé ako daný zásah súvisí s dosiahnutím akého verejného blaha - teda nie je zrejmé, že čo, čím a ako sa malo dosiahnuť. Kritérium prospechu pre prijatie na strednú školu zaiste nemožno považovať za nástroj zvýšenia záujmu žiakov o stredné odborné vzdelávanie, a nie je to ani

koordinácia odborného vzdelávania, ani prispôsobenie odborného vzdelávania a prípravy trhu práce.

Podstatu argumentácie zákonodarcu o obmedzení základného práva na vzdelanie zákonom v zmysle čl. 51 ods. 1 Ústavy SR nepopierame, ale v tejto súvislosti uvádzame, že naša námietka protiústavnosti obsahovala argumentáciu, že zákonodarca zasiahol do podstaty základného práva na vzdelania, a to nielen našej Ústavy SR, ale aj medzinárodných dohovorov v zmysle súvisiacej príslušnej judikatúry a výkladu a zároveň, že porušil princíp rovnosti a zákaz diskriminácie v zmysle čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy SR a čl. 14 Dohovoru na ochranu ľudských práv, a teda na ospravedlnenie obmedzenia základného práva na vzdelanie nestačí odkaz na čl. 51 Ústavy SR. Vláda Slovenskej republiky tvrdí, že: „Účelom právnej úpravy je regulácia vzdelávania v súlade s potrebami spoločnosti.“ V ďalšej časti vyjadrenia vláda popisuje dané potreby ako ekonomické potreby spoločnosti. Rovnako tento účel vo vyjadrení vlády hodnotíme ako abstraktný a nie je možné ho logicky dosadiť k nástroju prospechu žiakov základných škôl. Nie je totiž zrejmé, čo považuje vláda za (ekonomické) potreby spoločnosti, aby ich bolo možné vyhodnotiť, či sú alebo nie sú odôvodneným cieľom a následne, či prospech žiakov na základnej škole ako kritérium prijatia na vymedzené stredné školy je primeraným nástrojom na dosiahnutie daného cieľa.

Napriek tomu, že vláda ani národná rada nepomenovala legitímny cieľ takým spôsobom, aby bolo možné vykonať test primeranosti, uvádzame v časti II. tohto podania odbornú pedagogickú a štatistickú argumentáciu pre vysvetlenie neprimeranosti nástroja priemeru známok, nech už bol cieľ zákonodarcu akýkoľvek.

II.1. K priemeru známok ako podmienke pre prijatie na gymnáziá

Vstup na strednú školu možno podmieniť výsledkami a indikátormi potenciálu žiaka, zákonom prijaté nástroje na takýto výber v podobe priemeru známok, ale nie sú vhodným nástrojom takéhoto výberu. Ide o arbitrárne rozhodnutie, ktoré preukázateľne nereflektuje skutočný potenciál žiaka. Dôvody, ktoré boli používané na obhajobu tohto rozhodnutia na verejnosti navyše zovšeobecňujúco informovali o praxi v zahraničných krajinách.

II.1.1. Odlišná váha známok v závislosti od navštevovanej školy: porovnanie s Monitor 9

Váha známok žiakov sa na základných školách na Slovensku významne líši. Žiak, ktorý na svojej základnej škole dosahuje výborné výsledky, by v prípade umiestnenia na inej škole mohol skončiť s výrazne horším prospechom a výrazne si tým skomplikovať svoje študijné a nadväzne i pracovné vyhliadky. Potvrďuje to porovnanie známok žiakov a ich výsledkov v unifikovanom celoslovenskom testovaní. Národný ústav certifikovaných meraní vzdelávania (NÚCEM) prvýkrát v školskom roku 2011/12 zverejnil výsledky štyroch predmetov „Testovania 9“ (tzv. monitor) za každú základnú školu v Slovenskej republike, spolu s priemernou známku z daného predmetu na vysvedčení všetkých žiakov školy. Analytici Inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO) v júni 2012 zisťovali súvis medzi známkami žiakov na vysvedčení a výsledkami Testovania 9. Závislosť známok z matematiky na vysvedčení a výsledkov Testovania 9 v matematike za školský rok 2011/12 testovaný na vzorke 40 758 žiakov zo 1160 základných škôl.»

Súčasťou vyjadrenia skupiny poslancov je aj graf vyjadrujúci súvislosť medzi známkami na vysvedčení a výsledkami už uvedeného „Testovania 9“, ku ktorému skupina poslancov uvádza:

„Na zistenie súvisu medzi známkami na vysvedčení a výsledkami Testovania 9 bol použitý koeficient determinácie R^2 , ktorý dosahuje hodnoty v intervale 0 až 1, kde 0 predstavuje žiadny súvis medzi sledovanými premennými a 1 znamená priamu úmeru. V ideálnom prípade by tento koeficient mal mať hodnotu 1, teda lepšia (nižšia) známka na vysvedčení znamená adekvátne lepši (vyšši) výsledok v Testovaní 9. Na grafe vidieť, že pri známkach a výsledkoch testov z matematiky koeficient dosiahol hodnotu 0,23. Podobný súvis bežne dosahujú javy, ktoré spolu súvisia iba nepriamo (ak vôbec). Na veľké rozdiely v prísnosti pri známkovaní na jednotlivých školách poukazuje široký rozptyl bodov na vertikálach, t. j. školy s rovnakou známku dosahujú výrazné rozdiely vo výsledkoch Testovania 9. Časť rozdielov síce môže byť spôsobená aj skreslenými výsledkami Testovania 9 (pomáhanie žiakom pri testovaní na niektorých školách). Pravdepodobnosť neobjektívnosti v testovaní je považovaná za nižšiu, než pravdepodobnosť neobjektívnosti známkovania vzhľadom na jej ľahšiu kontrolovateľnosť. Graf teda neponúka presvedčivý argument pre to, aby sa známky používali na identifikovanie najlepších žiakov. (Ineko, 2012, krátené) Koeficient determinácie vyšiel podobne nízky aj pri ďalších testovaných

predmetoch. V prípade slovenského jazyka a literatúry na vzorke 38 063 žiakov z 1058 škôl dosahuje hodnotu len 0,21.

Známkovanie na jednotlivých školách súvisí s výsledkami v Testovaní 9 len minimálne, a to najmä v dôsledku veľkých rozdielov medzi školami v prísnosti známkovania. Nie je preto žiaduce vyhodnocovať schopnosť a potenciál žiaka pri vstupe na strednú školu podľa hodnotenia, ktoré je nejednotné a s vysokou mierou subjektívnosti.“

V ďalšej časti vyjadrenia skupiny poslancov označenej nadpisom „II.1.2. Medzinárodné porovnanie používania priemeru ako kritéria prijatia na strednú školu“ sa uvádza:

«Minister školstva pri obhajobe svojich krokov opakovane poukazoval na príklad iných krajín s úspešnejšími školskými systémami. Išlo opakovane o príklad Fínskej republiky a Nemeckej spolkovej republiky.

V prípade Fínska podľa slov ministra nerozhodujú o budúcnosti žiaka rodičia, ale žiak v spolupráci s učiteľom. Slovenský systém je podľa ministra potrebné nastaviť tak, aby bol žiak motivovaný na prvom aj druhom stupni základnej školy dosahovať priemer známok. „Je to odvážne, ale urobím to, čo urobili Nemci. Na gymnáziá pôjdu žiaci, ktorí budú mať priemer v ročníkoch 6. až 9. základných škôl 1,5. Ostatní sa musia uchádzať o iné veci.“

V oboch prípadoch sú porovnania školských systémov nevhodne zovšeobecňujúce a zavádzajúce. Prvý školský systém uvádzaný ministrom ako vzorový je fínsky. Vyššie stredné školy sú obdobou slovenských gymnázií a ich úlohou je pripraviť žiaka na vyššie vzdelanie. Odborné školy pripravujú žiakov na výkon konkrétneho povolania, ale žiaci môžu taktiež pokračovať v ďalšom vzdelaní. V prípade zaplnenia kapacity školy sú hlavným kritériom v prijímacom konaní na strednú školu známky v predošlom štúdiu. Niektoré školy môžu mať okrem spomínaných kritérií zavedené aj písomné testy alebo pohovor. V procese prijímania na vyššie stredné školy tvoria známky z predchádzajúceho štúdia (na základe certifikátu o základnom vzdelaní) minimálne 50% z hodnotenia v prijímacom konaní. Každá škola si sama určuje presnú váhu známok a to, či zhodnotí len známky v prijímacom konaní alebo usporiada aj prijímacie testy a pohovory. Školy si môžu určiť, ktorým predmetom dajú v hodnotení známok vyššiu váhu. Väčšina stredných odborných škôl prijíma žiakov na základe predošlých známok a vstupných testov. Na rozdiel od vyšších stredných škôl sa

odborné školy môžu rozhodnúť, že budú žiakov prijímať iba na základe vstupných testov. V prípade, že uplatňujú prijímacie testy a aj predošlé známky, váhu konkrétnych kritérií si môžu určiť školy samé. Nemecký systém vzdelávania patrí medzi najkomplikovanejšie školské systémy v Európe - tvorí ho šesťnásť krajinských systémov. Centrálna správa federálnou vládou je obmedzená na reguláciu a koordináciu profesijnej prípravy, výskumu, rozvoja VŠ a štipendií. Školstvo riadia krajinské orgány a úrady, federálna vláda ich činnosť koordinuje a vytvára spoločný rámec. Krajinské školské systémy majú spoločnú dĺžku povinnej školskej dochádzky, zabezpečovanie nadväznosti stupňov vzdelávania, označovanie vzdelávacích zariadení, vzájomné uznávanie vysvedčení a systém známkovania. Typicky majú budúci gymnazisti na konci štvrtého ročníka základnej školy dosahovať priemer do 2,33 z nemčiny, matematiky a tretieho, všeobecnovzdelávacieho predmetu. Takéto priemerovanie má ale spravidla len signalizačnú funkciu a rozhodovanie je na rodičoch. Prestupy do iného vyučovacieho prúdu ale nie sú vylúčené ani po rozdelení v štvrtom ročníku základnej školy. Školy plnia pri prestupe na strednú školu odporúčaciu funkciu, rozhodnutie je takmer vždy na rodičoch.

Príklad Sasko: Sasko má jeden z najprísnejších systémov pre prijatie na gymnázium. Žiaci štvrtého ročníka dostanú na základe svojich výsledkov odporúčanie, či majú prejsť v ďalšom vzdelávaní na gymnázium, alebo tzv. Mittelschule. Ak s odporúčaním školy rodičia nesúhlasia, žiak požiada o kvalifikačnú skúšku (Eignungsprüfung). Po jej úspešnom zložení je cesta na gymnázium voľná.

Pri verejnej obhajobe krokov minister opakovane používal príklady krajín, ktoré síce pri vstupe na stredné školy berú do úvahy aj známky žiakov, no tieto nie sú jediným a konečným kritériom. Známky majú po vyhodnotení na škole žiaka vo väčšine prípadov odporúčací charakter a rozhodnutie je na rodičoch. K dispozícii sú žiakom na strednom stupni vzdelávania aj skúšobné lehoty a možnosti preradenia do iných prúdov vzdelávania. Používať tieto príklady ako vzorové bez ponuky korekčných prostriedkov, ktorými disponujú tieto školské systémy, neodzrkadľuje realitu vzdelávania v spomínaných krajinách.»

V časti stanoviska skupiny poslancov označenej ako „II.2. Nemožnosť štúdia na vysokej škole a nadstavbové štúdium“ sa uvádza:

«V návrhu podania na ústavný súd sme argumentovali, že žiakom, ktorí nemajú na základnej škole dostatočne dobrý prospech a sú týmto vylúčení z možnosti štúdia na stredných školách ukončených maturitnou skúškou, bude znemožnené ďalšie štúdium na vysokej škole. Vláda Slovenskej republiky túto skutočnosť vo svojom stanovisku odmieta a školský vzdelávací systém označuje za otvorený, priestupný a ako alternatívnu možnosť pre žiaka so stredným odborným vzdelaním bez maturity ponúka možnosť doplniť si vzdelanie formou nadstavbového štúdia a následne sa uchádzať o štúdium na vysokej škole. S týmto stanoviskom nesúhlasíme a považujeme ho v praxi za mimoriadne náročne realizovateľné.

Efektívna otvorenosť školského systému pre žiakov stredných odborných škôl

Vzdelávanie na stredných odborných školách bez maturity je zamerané na prípravu žiaka na výkon povolania a odborných činností. Štúdium žiaka sa skladá aj z praktického vyučovania, kde trénuje výkon budúceho povolania a získava pracovné zručnosti a návyky. Cieľom tohto štúdia je príprava pre trh práce, a tak je jeho významná časť venovaná práve praktickým pracovným činnostiam, a nie príprave na štúdium na vysokých školách, ktorá je hlavným cieľom štúdia napríklad na všeobecno-vzdelávacom gymnáziu. Žiak tak strávi dva až tri roky prípravou na povolanie a nie na prípadné ďalšie štúdium, čím sa jeho šance na ďalšie vysokoškolské štúdium znižujú bez ohľadu na jeho schopnosti - pripravuje sa na iný typ pracovného života. V stanovisku Vlády NR SR sa napriek tomu uvádza, že absolvovaný druh alebo typ strednej školy nie je prekážkou v ďalšom vzdelávaní. „Cestu k vyššiemu stupňu vzdelania školský zákon otvára aj žiakom, ktorí získali len stredné odborné vzdelanie, a to prostredníctvom nadstavbového štúdia (§ 46), ktorého absolvovanie mu umožní získať úplné stredné odborné vzdelanie a následne sa môže uchádzať o vysokoškolské štúdium.“ (Stanovisko Vlády SR zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti SR) V prípade snahy o pokračovanie v štúdiu formou nadstavbového štúdia v snahe získať maturitné vysvedčenie a pokračovať v štúdiu na vysokej škole čelí teda osoba okrem predchádzajúcej prípravy, ktorej hlavným cieľom bolo príprava pre prax a nie ďalšie štúdium ďalším dvom prekážkam.

a) Nadväzovanie na predchádzajúce odborné vzdelanie a prípravu sa uskutočňuje cez kódy učebných odborov. Je otáznou, či sú ku všetkým odborom stredného odborného školstva k dispozícii školy poskytujúce príslušné nadstavbové štúdium. Platí teda, že

záujemcovia o nadstavbové štúdium nemajú explicitne právne zaručené, že vo vzťahu k ich učebnému odboru sa otvorí dané nadstavbové štúdium, ktoré bude nadväzovať na predchádzajúce odborné vzdelávanie a prípravu v príbuznom odbore vzdelávania. Nemožno preto vylúčiť, že v tejto situácii určitá osoba nadstavbové štúdium nebude môcť absolvovať a nebude mať tak v budúcnosti možnosť stať sa študentom vysokej školy.

b) Odborné vzdelávanie, a teda aj nadstavbové štúdium vedúce k maturitnej skúške, je predovšetkým prípravou na prax a jeho cieľom nie je pripravovať žiakov na ďalšie vysokoškolské štúdium. Zo všetkých 23 štátnych vzdelávacích programov pre odborné vzdelávanie a prípravu a všetkých 48 štátnych vzdelávacích programov pre všeobecné vzdelávanie je nadstavbové štúdium považované za prípravu na budúce štúdium na vysokej škole len pri štyroch štátnych vzdelávacích programoch: 29 - potravinárstve, 32 - spracúvaní kože, kožušín a výrobe obuvi, 36 stavebníctve, geodézii a kartografii a 82 Umení a umelecko-remeselnej tvorbe I a II.

Možnosť štúdia na vysokej škole pre žiakov na stredných odborných školách je efektívne vylúčená minimálne tromi skutočnosťami: stredné odborné vzdelávanie neukončené maturitnou skúškou je koncipované obsahom svojho vzdelávania pre potreby praxe a nie ďalšieho štúdia. Ak sa žiak napriek tomu rozhodne pokračovať v nadstavbovom štúdiu, opäť sa dostáva na štúdium, ktorého primárnym cieľom je príprava na prax a ktoré je len v štyroch konkrétnych odboroch pripravuje žiakov pre možnosť vysokoškolského štúdia. Existujúci školský systém na Slovensku teda po zohľadnení vyššie spomenutých prekážok nie je otvorený pre vysokoškolské vzdelanie žiakov, ktorí na základnej škole nedosiahnu požadovaný priemer pre prijatie na strednú školu ukončenú maturitnou skúškou.»

Súčasťou stanoviska skupiny poslancov doručeného ústavnému súdu 21. mája 2014 je aj návrh na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy až do rozhodnutia o návrhu vo veci samej.

III.

Základné východiská pre rozhodovanie o návrhu skupiny poslancov

III.1 Podstata problému nastoleného návrhom skupiny poslancov

Skupina poslancov namieta nesúlady ustanovení § 62 ods. 1 písm. a) a c), § 62 ods. 3 v časti písm. a) bodov 1 a 3 a písm. b) bodov 1 a 3, ako aj § 62 ods. 6 písm. a) a c) školského zákona s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, čl. 13 ods. 2 medzinárodného paktu, čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa a čl. 2 dodatkového protokolu v spojení s čl. 14 dohovoru.

Skupina poslancov tvrdí, že napadnuté ustanovenia školského zákona ustanovujúce priemer známok z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl ako kritérium, ktorého dosiahnutie je nevyhnutnou podmienkou pre prijatie na štúdium na strednej odbornej škole s maturitou alebo gymnáziu, je v rozpore s označenými ustanoveniami ústavy a dodatkového protokolu v spojení s označenými ustanoveniami dohovoru, medzinárodného paktu a Dohovoru o právach dieťaťa. Napadnutá právna úprava predstavuje podľa skupiny poslancov neprípustný zásah do podstaty základného práva na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 ústavy, keďže neprípustne obmedzuje prístup detí k vzdelaniu na stredných školách, pričom vylúčenie detí pre ich „zlý prospech“ z ďalšieho štúdia na gymnáziu alebo strednej odbornej škole s maturitou nie je založené na legitímnom ciele (dôvode).

Ustanovenia § 62 ods. 1 písm. a) a c) školského zákona znejú:

„Do prvého ročníka štvorročného vzdelávacieho programu v gymnáziách môže byť prijatý uchádzač, ktorý spĺňa tieto podmienky:

a) nemá priemerný prospech z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl, okrem vyučovacích predmetov s výchovným zameraním, na konci druhého polroku ôsmeho ročníka a na konci prvého polroku deviateho ročníka horší ako 2,0...

c) získal nižšie stredné vzdelanie podľa § 16 ods. 3 písm. b) a nemá priemerný prospech z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl, okrem vyučovacích predmetov s výchovným zameraním, na konci druhého polroku deviateho ročníka horší ako 2,0.“

Ustanovenia § 62 ods. 3 školského zákona v časti písm. a) bodov 1 a 3 znejú:

„Do prvého ročníka päťročného vzdelávacieho programu bilingválneho vzdelávania môže byť prijatý uchádzač, ktorý splňa tieto podmienky:

a) úspešne ukončil ôsmy ročník vzdelávacieho programu základnej školy a

1. nemá priemerný prospech z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl, okrem vyučovacích predmetov s výchovným zameraním, na konci druhého polroku siedmeho ročníka a na konci prvého polroku ôsmeho ročníka horší ako 2,0...

3. získal primárne vzdelanie podľa § 16 ods. 3 písm. a) a nemá priemerný prospech z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl, okrem vyučovacích predmetov s výchovným zameraním, na konci druhého polroku ôsmeho ročníka horší ako 2,0 alebo...“

Ustanovenia § 62 ods. 3 školského zákona v časti písm. b) bodov 1 a 3 znejú:

„Do prvého ročníka päťročného vzdelávacieho programu bilingválneho vzdelávania môže byť prijatý uchádzač, ktorý splňa tieto podmienky:

b) úspešne ukončil deviaty ročník vzdelávacieho programu základnej školy a

1. nemá priemerný prospech z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl, okrem vyučovacích predmetov s výchovným zameraním, na konci druhého polroku ôsmeho ročníka a na konci prvého polroku deviateho ročníka horší ako 2,0...

3. získal nižšie stredné vzdelanie podľa § 16 ods. 3 písm. b) a nemá priemerný prospech z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl, okrem vyučovacích predmetov s výchovným zameraním, na konci druhého polroku deviateho ročníka horší ako 2,0.“

Ustanovenia § 62 ods. 6 školského zákona v časti písm. a) a c) znejú:

„Do prvého ročníka vzdelávacieho programu úplného stredného odborného vzdelávania môže byť prijatý uchádzač, ktorý splňa tieto podmienky:

a) nemá priemerný prospech z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl, okrem vyučovacích predmetov s výchovným zameraním, na konci druhého polroku ôsmeho ročníka a na konci prvého polroku deviateho ročníka horší ako 2,75...

c) získal nižšie stredné vzdelanie podľa § 16 ods. 3 písm. b) a nemá priemerný prospech z povinných vyučovacích predmetov určených rámcovým učebným plánom pre druhý stupeň základných škôl, okrem vyučovacích predmetov s výchovným zameraním, na konci druhého polroku deviateho ročníka horší ako 2,75.“

Napadnuté ustanovenia školského zákona sú podľa názoru skupiny poslancov v rozpore s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, čl. 13 ods. 2 medzinárodného paktu, čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa a čl. 2 dodatkového protokolu v spojení s čl. 14 dohovoru.

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

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. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré splňajú ustanovené podmienky.

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 petitu návrhu skupina poslancov okrem iného namieta nesúlad napadnutých ustanovení školského zákona s čl. 42 ods. 1 ústavy aj v spojení s čl. 13 ods. 2 medzinárodného paktu. Vychádzajúc z odôvodnenia návrhu skupiny poslancov a vnútorného členenia čl. 13 medzinárodného paktu, možno konštatovať, že skupina poslancov v skutočnosti namieta nesúlad napadnutých ustanovení školského zákona s čl. 42 ods. 1 ústavy „len“ v spojení s ustanovením čl. 13 ods. 2 písm. b) medzinárodného paktu.

Podľa čl. 13 ods. 2 písm. b) medzinárodného paktu „Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú, že so zreteľom na dosiahnutie plného uskutočnenia tohto práva:... b) stredoškolské vzdelanie vo svojich rozličných formách, zahŕňajúc do toho technické a odborné stredoškolské vzdelanie, sa všeobecne umožní a sprístupní každému všetkými vhodnými prostriedkami a najmä postupným zavádzaním bezplatného vzdelania.“.

Podľa petitu návrhu skupina poslancov namieta nesúlad napadnutých ustanovení školského zákona s čl. 42 ods. 1 ústavy aj v spojení s čl. 28 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa. Vychádzajúc z odôvodnenia návrhu skupiny poslancov a vnútorného členenia čl. 28 Dohovoru o právach dieťaťa, možno vyvodiť, že skupina poslancov v skutočnosti namieta nesúlad čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 28 ods. 1 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa.

Podľa čl. 28 ods. 1 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa „Štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, uznávajú právo dieťaťa na vzdelanie a s cieľom postupného uskutočňovania tohto práva a na základe rovných možností najmä:...

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

Podľa čl. 2 dodatkového protokolu nikomu sa nesmie odoprieť právo na vzdelanie. Pri výkone akýchkoľvek funkcií v oblasti výchovy a výuky, ktoré štát vykonáva, bude

rešpektovať právo rodičov zabezpečovať túto výchovu a vzdelanie v zhode s ich vlastným náboženským a filozofickým presvedčením.

Podľa čl. 14 dohovoru užívanie práv a slobôd priznaných týmto dohovorom sa musí zabezpečiť bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.

III.2 Základná charakteristika práva na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 ústavy a čl. 2 dodatkového protokolu a kľúčové východiská jeho ústavnej a medzinárodnoprávnej ochrany

Základné právo na vzdelanie (čl. 42 ods. 1 ústavy) je systematicky zaradené do piateho oddielu druhej hlavy ústavy (Základné práva a slobody) označeného nadpisom „Hospodárske, sociálne a kultúrne práva“ (čl. 35 až čl. 43 ústavy), pričom z hľadiska jeho obsahu ho možno zaradiť ku kultúrnym právam, aj keď nepochybne v spojení s výrazným sociálnym dopadom na právne i faktické postavenie fyzickej osoby.

Vo vzťahu k ústavnej úprave základného práva na vzdelanie a kultúrnym právam vo všeobecnosti ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre už uviedol, že „Kultúrne práva... 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...“ (PL. ÚS 19/08).

Pre obsah základného práva na vzdelanie, tak ako v zásade pre všetky práva tzv. druhej generácie, je podstatné to, že sa ho podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno „Domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“, teda len v rozsahu vyvoditeľnom

z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok bude garantovať hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody, a teda aj právo na vzdelanie. V tejto súvislosti ústavný súd ale zároveň zdôrazňuje, že priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni.

Všeobecné ústavné limity obmedzujúcich zásahov do základného práva na vzdelanie (a aj všetkých ostatných základných práv a slobôd) sú vyjadrené v ustanoveniach čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, z ktorých vyplýva, že obmedzujúci zásah

- musí platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky (čl. 13 ods. 3 ústavy), teda v posudzovanej veci pre všetkých žiakov (absolventov) základných škôl, ktorí sa uchádzajú o štúdium na gymnáziách a stredných odborných školách s maturitou,

- musí dbať na podstatu a zmysel základného práva na vzdelanie a môže sa použiť len na ustanovený cieľ (čl. 13 ods. 4 ústavy).

V ústavnej teórii sa nie zriedka zdôrazňuje, že vo vzťahu k reálnemu uskutočňovaniu väčšiny hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, a teda aj základného práva na vzdelanie sa „*vyžaduje určité pozitívne plnenie zo strany štátu (status positivus)*...“ (PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E. *Štátne právo Slovenskej republiky. Vydanie druhé*. Košice : UPJŠ, 2008, s. 161), t. j. jeho zákonný obsah a rozsah, ako aj ústavné garancie jeho zabezpečovania štátom bezprostredne súvisia s doktrínou tzv. pozitívneho záväzku štátu, ku ktorej sa ústavný súd výslovne prihlásil vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 8/96, keď uviedol, že „*Pozitívnym záväzkom štátu sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi...*“.

Ústavný súd doktrínu pozitívneho záväzku štátu uplatnil aj pri ďalších svojich rozhodnutiach, napr. vo veciach vedených pod sp. zn. PL. ÚS 2/04 alebo sp. zn. PL. ÚS 17/2008, pričom sa k nej minimálne nepriamo prihlásil aj vo vzťahu k prístupu k vysokoškolskému vzdelaniu, keď uviedol, že «... základné právo na vzdelanie platí rovnako pre študentov verejných vysokých škôl, štátnych vysokých škôl i súkromných vysokých škôl. Z rovnakého práva na vzdelanie sa odvíja povinnosť štátu materiálnou podporou vytvárať rovnosť šancí, ktorá z vysokoškolského vzdelania nerobí „privilégium“» (PL. ÚS 3/08).

Naznačené východisko o uplatnení doktríny pozitívneho záväzku štátu v súvislosti s ústavnými garanciami základného práva na vzdelanie zodpovedá aj judikatúre ESLP, ktorý vo vzťahu k právu na vzdelanie vyplývajúcejmu z čl. 2 dodatkového protokolu výslovne uviedol, že obsahuje pozitívny záväzok štátu, pričom právo na vzdelanie svojou povahou vyžaduje reguláciu zo strany štátu, ktorá sa môže meniť v čase a mieste podľa potrieb a zdrojov spoločnosti a jednotlivcov. Je pritom zrejmé, že takáto regulácia sa nemôže nikdy dotknúť podstaty práva na vzdelanie a nesmie sa dostať ani do konfliktu s inými právami zaručenými dohovorom (rozsudok ESLP z 23. 7. 1968 Belgický jazykový prípad, séria A, č. 6, sťažnosť č. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, časť I.B.).

K pozitívnemu záväzku štátu vo vzťahu k základnému právu na vzdelanie sa vyslovil aj Ústavný súd Českej republiky, ktorý v náleze sp. zn. Pl. ÚS 32/95 z 3. apríla 1996 výslovne uviedol, že „vyžaduje pozitívne konanie zo strany štátu“, ale zároveň zdôraznil, že toto pozitívne konanie štátu však nie je neobmedzené, keďže pojem „právo na vzdelanie“ je sám osebe vágny, pretože s týmto len všeobecne formulovaným právom je späté nespočetné množstvo sociálnych aspektov a účelov, mnohokrát rozdielnej sociálnej kvality a sociálneho dopadu. Tendencia posunúť akýkoľvek z týchto aspektov a účelov do roviny spôsobilej k porušeniu tohto práva by mohla rovnako ako v iných obdobných prípadoch vyvolať celý rad sociálne disfunkčných a nežiaducich účinkov... (k tomu pozri tiež rozsudok Najvyššieho správneho súdu č. k. 1 As 35/2012-40 z 2. mája 2012).

K obsahu základného práva na vzdelanie sa v jednom z ostatných autoritatívnych ústavných komentárov (ČIČ, M. a kolektív. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina : EUROKÓDEX, 2012, s. 306) uvádza: „*Samotné právo na vzdelanie zahŕňa jednak právo na prístup k vzdelaniu, jednak právo na poskytnutie určitej úrovne a kvality vzdelania...*“ Z rozčlenenia základného práva na vzdelanie na právo na prístup k vzdelaniu a ostatné „čiasťkové práva“ vychádza vo svojom stanovisku k návrhu skupiny poslancov aj vláda, keď uvádza, že „... *právo na vzdelanie nemožno chápať ako absolútne právo. Absolútnym právom je nepochybne právo na prístup k vzdelaniu. No toto právo v sebe zahŕňa jednotlivé čiasťkové práva, ktoré majú byť náležite rozpracované v zákonnej právnej úprave takým spôsobom, aby bola zachovaná vyváženosť medzi základným neobmedzeným právom na prístup k vzdelaniu na jednej strane a zároveň nevyhnutnou a žiaducou reguláciou konkrétnej spoločnosti v nadväznosti na jej spoločenské, sociálne a ekonomické potreby na strane druhej...*“.

Aj keď citovaná časť stanoviska vlády vyznieva rozporuplne minimálne v tej časti, v ktorej je uvedené, že právo na prístup k vzdelaniu je „*nepochybne absolútnym právom*“, s vládou možno súhlasiť aspoň v tom zmysle, že podstatou (jadrom) základného práva na vzdelanie je právo na prístup k vzdelaniu, pričom práve z tohto dôvodu v zásade všetky zákonom ustanovené zásahy smerujúce k obmedzeniu prístupu k vzdelaniu vyvolávajú ústavné pochybnosti a vyžadujú starostlivé posúdenie, keďže sa týkajú podstaty základného práva na vzdelanie garantovaného prostredníctvom ustanovení čl. 42 ústavy.

K akceptovateľným limitom obmedzenia prístupu k vzdelaniu sa viackrát vyjadril aj ESĽP v rámci svojej judikatúry k čl. 2 dodatkového protokolu. Vo veci Leyla Şahin proti Turecku (rozsudok z 10. 11. 2005, sťažnosť č. 44774/98, bod 136) napr. uviedol, že realizácia práva na vzdelanie, ktorého obsahová náplň sa líši s prihliadnutím na ekonomické a sociálne okolnosti, je predovšetkým podmienená potrebami a zdrojmi spoločnosti. Podľa názoru ESĽP čl. 2 dodatkového protokolu nezaručuje subjektívne právo jednotlivca na prístup do určitej (vybratej) vzdelávacej inštitúcie. (Simpson proti Spojenému kráľovstvu, rozhodnutie Komisie pre ľudské práva zo 4. 12. 1989, sťažnosť č. 14688/89)

Pre preskúvanie ústavnej konformnosti napadnutých ustanovení školského zákona ústavný súd považuje za významný i právny názor ESLP k miere (voľnej) úvahy štátu pri zabezpečovaní prístupu k vzdelaniu, ktorá sa podľa štrasburského súdu zvyšuje so zvyšujúcim sa stupňom vzdelania v opačnom pomere k dôležitosti vzdelania pre tých, ktorých sa týka, ako aj pre spoločnosť ako takú. Tak v oblasti vysokoškolského vzdelávania, ktoré ostáva pre mnohých vzdelaním dobrovoľným, je miera voľnej úvahy štátu vyššia ako v prípade základného vzdelania, ktoré zabezpečuje základnú gramotnosť, ako aj prvotnú integráciu jednotlivca do spoločnosti a ktoré je povinné vo väčšine krajín. (Ponomaryovi proti Bulharsku, rozsudok z 21. 6. 2011, sťažnosť č. 5335/05, bod 56)

Európsky súd pre ľudské práva v naznačených súvislostiach tiež uviedol, že rozdielnosť vnímania jednotlivých druhov vzdelania (základné, stredné a vyššie) je daná aj odlišnosťou textu ustanovení čl. 28 ods. 1 písm. a), b) a c) Dohovoru o právach dieťaťa, z ktorých vyplýva pre štát povinnosť zaistiť, aby bolo základné vzdelanie povinné, prístupné bezplatne pre všetkých [čl. 28 ods. 1 písm. a)], zatiaľ čo pri stredoškolskom a vysokoškolskom vzdelaní text citovaného dohovoru vyzýva štáty na podporu rôznych foriem stredoškolského vzdelania a prijatie vhodných opatrení, ako je napríklad bezplatné vzdelávanie a poskytovanie finančnej pomoci v nevyhnutných prípadoch, ako aj na zabezpečenie prístupnosti vysokoškolského vzdelania všetkým na základe schopností všetkými vhodnými prostriedkami. S prihliadnutím na uvedené však podľa ESLP pri uvedení dôležitosti tzv. vedomostnej spoločnosti, ku ktorej inklinuje čoraz viacej štátov, zohráva stredoškolské vzdelávanie stále dôležitejšiu úlohu v oblasti úspešného osobného rozvoja, ako aj v spoločenskej a odbornej integrácii jednotlivcov (Ponomoryovi proti Bulharsku, rozsudok z 21. 6. 2011, sťažnosť č. 5335/05, bod 57).

Pod voľnú úvahu štátu s prihliadnutím na sociálne a ekonomické možnosti verejných rozpočtov možno zahrnúť také otázky k prístupu ku vzdelaniu, ako sú napr. existencia školného, prijímacie skúšky, obmedzenie počtu prijímaných študentov do určitého typu školy. Aj v prípade týchto „ďalších aspektov školskej politiky a úpravy“ v rámci zmluvných strán platí všeobecná zásada otvoreného a rovnakého prístupu (KMEC, J. — KOSAŘ, D. –

KRATOCHVÍL, J. — BOBEK, M. *Europská úmluva o lidských právech, Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1308).

V súvislosti v tomto náleze analyzovaným obmedzením prístupu k stredoškolskému vzdelaniu ústavný súd považuje za potrebné poukázať tiež na všeobecný komentár Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva k čl. 13 ods. 2 písm. b) medzinárodného paktu, s ktorým je podľa názoru skupiny poslancov napadnutá právna úprava taktiež v rozpore. Podľa príslušnej časti všeobecného komentára stredoškolské vzdelanie zahŕňa prvky dostupnosti, prístupnosti, prijateľnosti a adaptability vo všetkých jeho formách a na všetkých úrovniach. Jeho úlohou je pripraviť študentov pre odborné a vyššie vzdelávacie štúdium, pričom citované ustanovenie medzinárodného paktu sa vzťahuje na stredoškolské vzdelanie v jeho rôznych formách, čím sa súčasne uznáva, že toto vzdelanie si vyžaduje flexibilné študijné plány a rôzne spôsoby jeho realizácie zodpovedajúce potrebám študentov v rôznych sociálnych a kultúrnych prostrediach. S prihliadnutím na citované ustanovenie stredoškolské vzdelanie je všeobecne dostupné a prístupné každému všetkými vhodnými prostriedkami, pričom termín „všeobecne dostupné“ predovšetkým znamená jednak to, že stredoškolské vzdelanie sa neviaže na schopnosti alebo možnosti jednotlivých študentov, a jednak to, že stredoškolské vzdelanie sa uskutočňuje na území štátu takým spôsobom, aby bolo prístupné pre všetkých na rovnakom základe. Vo vzťahu k zákazu diskriminácie vyplývajúcejmu z čl. 2 ods. 2 medzinárodného paktu je nevyhnutné uviesť, že tento sa vzťahuje v plnej miere a bezodkladne na všetky aspekty vzdelania a zahŕňa všetky medzinárodne uznané zakázané dôvody diskriminácie. [Implementácia Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, Všeobecný komentár č. 13 Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva (21. zasadnutie, 1999), (E/C.12/1999/108)].

Obdobné východiská, ako uvádza k výkladu čl. 13 ods. 2 písm. b) medzinárodného paktu vo svojom všeobecnom komentári Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva z hľadiska prístupu k stredoškolskému vzdelaniu, vyplývajú aj z autoritatívneho výkladu k Dohovoru o právach dieťaťa k čl. 28 ods. 1 písm. a) a b) tohto dohovoru, z ktorého možno vyvodit' povinnosť štátov zaistiť právo dieťaťa na vzdelanie „postupne

a na základe rovnosti príležitostí“; základné vzdelanie musí byť povinné a rozvoj rôznych foriem stredného vzdelania musí byť podporovaný, pričom stredné vzdelanie musí byť dostupné a prístupné pre každé dieťa (Implementačná príručka Dohovoru o právach dieťaťa. 3. vydanie, UNICEF).

Zo skutočnosti, že právo na vzdelanie je upravené vo viacerých medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách, ktoré boli Slovenskou republikou ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, možno v súlade s ústavným princípom vyjadreným v čl. 1 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 7 ods. 5 a čl. 154c ústavy vyvodiť, že Slovenská republika je pri prijímaní zákonov smerujúcich k vykonaniu čl. 42 ústavy viazaná aj ustanoveniami príslušných medzinárodných zmlúv (predovšetkým ustanoveniami č. 13 medzinárodného paktu a čl. 2 dodatkového protokolu). Medzinárodnoprávnym rozmerom práva na vzdelanie sa ústavný súd podrobne zaoberal už vo svojom uznesení sp. zn. PL. ÚS 5/93 z 18. mája 1994, na ktoré ústavný súd pri rozhodovaní o posudzovanom návrhu skupiny poslancov v plnom rozsahu poukazuje, pričom osobitne zvyrazňuje tú časť odôvodnenia označeného uznesenia, v ktorom sa uvádza, že „právo na vzdelanie (right to education, le droit, l' enseignement) má v medzinárodnoprávnej úprave dva aspekty, a to sociálny aspekt, a tiež oprávnenie využívať toto právo určitým spôsobom zainteresovanými osobami (social dimension a freedom dimension). Sociálny aspekt práva na vzdelanie požaduje od štátov, aby toto urobili prístupným (accessible) a dosiahnuteľným (available), a to rôzne formulovanými medzinárodnými záväzkami...

Pokiaľ ide o sociálny aspekt práva na vzdelanie, štát garantuje jeho prístupnosť (accessibility) nasledovne:

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

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

c) V rámci záväzku na plnenie štát realizuje právo prístupu k vzdelaniu prijímaním aktívnych opatrení pre osobitné skupiny obyvateľstva ako sú menšiny, migranti, utečenci, sociálne citlivé skupiny obyvateľstva...“.

Vychádzajúc z uvedeného, možno v zásade konštatovať, že medzi obsahom základného práva na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 ústavy a právami vyplývajúcimi z čl. 13 ods. 2 medzinárodného paktu, čl. 28 Dohovoru o právach dieťaťa a čl. 2 ods. 2 dodatkového protokolu neexistujú žiadne významnejšie rozdiely, a preto možno posudzovať súlad napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy, medzinárodného paktu, Dohovoru o právach dieťaťa a dodatkového protokolu spoločne.

IV. Analýza napadnutej právnej úpravy a závery

IV.1 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy a právami vyplývajúcimi s čl. 13 ods. 2 písm. b) medzinárodného paktu, čl. 28 ods. 1 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa a čl. 2 dodatkového protokolu

Skupina poslancov tvrdí, že napadnutou právnou úpravou dochádza k neprípustnému zásahu do podstaty základného práva na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 ústavy, keďže vylučuje deti, ktoré nedosiahnu zákonom ustanovený priemer známok na troch po sebe idúcich vysvedčeniach (za druhý polrok 8. ročníka, prvý polrok 9. ročníka a druhý polrok 9. ročníka základnej školy, prípadne za druhý polrok 7. ročníka, prvý polrok 8. ročníka a druhý polrok 8. ročníka), z možnosti ďalšieho štúdia na gymnáziu alebo strednej odbornej škole s maturitou, pričom k takémuto obmedzeniu prístupu k úplnému stredoškolskému vzdelaniu neexistuje legitímny dôvod. Podstata základného práva podľa čl. 42 ods. 1 ústavy je podľa skupiny poslancov dotknutá tým, že neumožňuje všetkým deťom prístup na gymnáziá a stredné odborné školy s maturitou, ktoré sa tak stávajú výsadou len pre niektoré deti.

Podľa názoru skupiny poslancov z textu napadnutej právnej úpravy ani dôvodovej správy nevyplýva cieľ, ktorý sa ňou má dosiahnuť. Napadnutá právna úprava je podľa tvrdenia skupiny poslancov arbitrárna jednak v časti, v ktorej zavádza kritérium priemeru známok ako bezvýnimočnej podmienky ďalšieho štúdia na strednej škole, ako aj v časti,

v ktorej podľa nich náhodne vyberá tri vysvedčenia, prostredníctvom ktorých sa má sledovať dosiahnutie zákonom ustanoveného priemeru známok.

V nadväznosti na východiská uvedené v časti III.2 tohto nálezu ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenia školského zákona obmedzujú prístup k úplnému stredoškolskému vzdelaniu (štúdiu na gymnáziách a stredných odborných školách s maturitou), a teda sa dotýkajú podstaty základného práva na vzdelanie garantovaného prostredníctvom ustanovení čl. 42 ústavy (a tiež čl. 2 dodatkového protokolu).

Právo na vzdelanie, ktorého kľúčovou súčasťou je právo na prístup k vzdelaniu, nemá charakter absolútneho práva, t. j. zákonodarca ho môže obmedziť, ale len za podmienky, že ide o také obmedzenia, ktoré dbajú na jeho podstatu a zmysel a sú použité len na ustanovený (legitímny) cieľ (čl. 13 ods. 4 ústavy).

Za týchto okolností je úlohou ústavného súdu posúdiť, či prostredníctvom napadnutých ustanovení školského zákona ustanovené obmedzenie prístupu k stredoškolskému vzdelaniu spočívajúce v zákonom ustanovenom priemere známok dosiahnutom na konci druhého polroka ôsmeho ročníka, na konci prvého polroka a na konci druhého polroka deviateho ročníka základnej školy, príp. na konci druhého polroka 7. ročníka, na konci prvého polroka 8. ročníka a na konci druhého polroka 8. ročníka, ktorého dosiahnutie je nevyhnutnou podmienkou prijatia na štúdium na gymnáziu alebo strednej odbornej škole s maturitou, predstavuje z ústavného hľadiska akceptovateľný zásah do základného práva na vzdelanie.

Na posúdenie ústavnej akceptovateľnosti obmedzujúceho zásahu do základného práva na vzdelanie ústavný súd tak ako v iných porovnateľných veciach (napr. PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 67/07, PL. ÚS 11/2011, PL. ÚS 113/2011) považoval za potrebné podrobiť napadnutú právnu úpravu testu proporcionality.

Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je klasicky založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch.

Prvým krokom je jednak test ústavou nevyhlúčeného a dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect) a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom [účelom (conduciveness)], teda hľadisko vhodnosti (Geeignetheit)].

Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti, či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, least intrusiveness) na dosiahnutie cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou.

Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect; not overly onerous), ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolaných uplatnením napadnutej právnej úpravy (v právnej teórii k testu proporcionality pozri napr. ONDŘEJEK, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha : Leges, 2012, s. 94 a nasl.).

V nadväznosti na uvedené ústavný súd konštatuje, že pri prvom kroku testu proporcionality je jeho úlohou v prvom rade posúdiť, či sa napadnutou právnou úpravou sleduje legitímny a pritom ústavne akceptovateľný cieľ, a následne zaujať postoj aj k tomu, či možno prostredníctvom tejto právnej úpravy dosiahnuť sledovaný cieľ, t. j. či je napadnutá právna úprava vhodná na dosiahnutie ňou sledovaného cieľa.

Podľa názoru skupiny poslancov napadnutej právnej úprave, ktorá vylučuje deti (žiakov) pre ich „zlý prospech“ z ďalšieho štúdia na gymnáziu, resp. strednej odbornej škole s maturitou, chýba legitímny dôvod (cieľ). Obmedzenie prístupu k stredoškolskému vzdelaniu na základe priemeru známok nie je teda podľa skupiny poslancov legitímnym a odôvodneným nástrojom obmedzenia práva na vzdelanie.

V stanovisku národnej rady citovanom v časti II.1 tohto nálezu sa uvádza, že cieľom zákona č. 324/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorý okrem iného novelizoval aj školský zákon, je „posilnenie

nástrojov koordinácie odborného vzdelávania a prípravy s cieľom prispôbiť odborné vzdelávanie a prípravu požiadavkám trhu práce, zvýšiť záujem žiakov základných škôl o štúdium na stredných odborných školách a podporiť štúdium v študijných a učebných odboroch, ktoré sú požadované trhom práce, avšak v súčasnosti majú nízky počet absolventov“ (národná rada vo svojom stanovisku vychádzala z textu dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona, ktorého súčasťou bola aj napadnutá právna úprava – parlamentná tlač č. 121, pozn.). Obdobne, aj keď oveľa stručnejšie sa pokúsila identifikovať účel napadnutej právnej úpravy aj vláda, ktorá vo svojom stanovisku uviedla, že *„Účelom právnej úpravy je regulácia vzdelávania v súlade konkrétnymi potrebami spoločnosti.“*

Vyhodnocujúc citovanú argumentáciu národnej rady a vlády, ústavný súd konštatuje, že tak národná rada, ako aj vláda sa pokúsili o vymedzenie cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou len vo veľmi všeobecnej rovine, pričom ich vyjadrenia by samy osebe mohli vyvolať oprávnené pochybnosti, či vôbec možno napadnuté ustanovenia školského zákona „ospravedlniť“ existenciou nejakého ústavne akceptovateľného cieľa. Navyše argumentácia národnej rady vyznieva podľa názoru ústavného súdu kontraproduktívne, keďže reštrikciou prístupu k stredoškolskému vzdelaniu zjavne nemožno dosiahnuť národnou radou deklarovaný cieľ *„podporiť štúdium v študijných a učebných odboroch, ktoré sú požadované trhom práce, avšak v súčasnosti majú nízky počet absolventov“*.

Napriek uvedenému sa ústavný súd nestotožňuje s názorom skupiny poslancov, podľa ktorého napadnutá právna úprava nesleduje žiaden legitímny cieľ. Podľa názoru ústavného súdu totiž možno z textu a predpokladaných účinkov aplikácie napadnutých ustanovení školského zákona vyvodit' záver, že ich cieľom je vytvoriť podmienky na to, aby sa v súlade potrebami spoločnosti na štúdium na gymnáziách a stredných odborných školách s maturitou dostali (boli prijatí) tí uchádzači, ktorí majú na takéto štúdium najlepšie predpoklady, čo nepochybne možno považovať za legitímny a ústavne akceptovateľný cieľ. Inou otázkou je, či možno tento cieľ napadnutou právnou úpravou dosiahnuť, teda či sú napadnuté ustanovenia školského zákona vhodne (racionálne) zvolené z hľadiska cieľa, ktorý sledujú. V tejto súvislosti ale ústavný súd zdôrazňuje, že požiadavku vhodnosti napadnutej právnej úpravy nemožno spájať automaticky a izolovane len s jej schopnosťou

cieľ dosiahnuť. Testom ústavnosti nemôže prejsť právna norma, ktorá je úplne nevhodná (porov. BVerfGE 19, 306, Mitfahrzentrale).

Ústavný súd nespochybňuje, že zákonom ustanovený priemer známok dosiahnutý počas štúdia na základnej škole ako kritérium pre výber žiakov, ktorí sa uchádzajú o štúdium na strednej odbornej škole s maturitou alebo na gymnáziu, má (môže mať) nespochybniteľnú relevanciu o to viac, že môže pôsobiť (pôsobí) motivačne na dotknutú skupinu žiakov. Ústavný súd považuje za akceptovateľný aj argument vlády obsiahnutý v jej stanovisku, podľa ktorého právo na prístup k vzdelaniu nemožno stotožňovať s dosiahnutím určitého stupňa vzdelania.

Z hľadiska posúdenia racionality a vhodnosti (a teda ústavnej akceptovateľnosti) napadnutej právnej úpravy ale ústavný súd považuje za kľúčovú skutočnosť, že označené kritérium má diskvalifikačný (vyučujúci) charakter, t. j. nedosiahnutie zákonom ustanoveného priemeru známok (v zásade) znemožňuje samo osebe žiakom prístup k štúdiu na gymnáziách a stredných odborných školách s maturitou. Za týchto okolností by uvedené kritérium, a teda aj napadnutá právna úprava mohli obstáť v teste proporcionality z hľadiska posúdenia jej vhodnosti (racionality) len vtedy, ak by bolo dostatočne objektívne a vylučovalo zjavne nespravodlivé zásahy do práva na prístup k úplnému stredoškolskému vzdelaniu.

Ústavný súd zastáva názor, že ide o kritérium, ktoré nemožno považovať za dostatočne objektívne a ústavne spôsobilé na to, aby mohlo samo osebe vylučovať určité skupiny žiakov (detí) z prístupu k štúdiu na gymnáziách alebo stredných odborných školách s maturitou. Uvedený záver možno podľa názoru ústavného súdu argumentačne podporiť predovšetkým tým, že

a) nemožno mechanicky porovnávať (a v zásade stotožňovať) priemer známok na vysvedčeniach dosiahnutý na rôznych základných školách v Slovenskej republike, pretože výsledná známka na vysvedčení je vždy spojená aj so subjektívnymi prvkami (prísnosť učiteľa, prísnosť prístupu k žiakom vo všeobecnosti na jednotlivých základných školách, učiteľom zvolený spôsob motivácie k štúdiu, ale aj kvalita učiteľov atď.), ako aj miestnymi

špecifikami objektívneho charakteru (veľkosť základných škôl, počty žiakov v triedach, sociálne, národnostné, konfesijné a iné zloženie žiakov),

b) dosiahnutie nižšieho ako zákonom ustanoveného priemeru známok na vybraných vysvedčeniach zo základnej školy samo osebe nemôže dať objektívnu odpoveď na spôsobilosť žiaka študovať úspešne na strednej škole (a následne i vysokej škole), keďže stredoškolské štúdium, či už na gymnáziách, alebo stredných odborných školách s maturitou a následne na vysokých školách, má nepochybne špecifické črty, ktoré ho výrazne odlišujú od štúdia na základnej škole,

c) diskvalifikačný charakter kritéria zákonom ustanoveného priemeru známok neumožňuje zohľadniť (objektívizovať) situácie, ktoré môžu nastať u dieťaťa (žiaka), *„ktoré malo vynikajúce výsledky v prvých ročníkoch na základnej škole, začne zlyhávať v posledných ročníkoch základnej školy...“*, *spočívajúce nielen v „nezvládnutí“ puberty, ako uvádza vo svojom návrhu skupina poslancov, ale aj v ďalších objektívnych faktoroch negatívne vplyvujúcich na výsledky štúdia, akými sa v rozhodnom čase (teda v druhom polroku 8. ročníka a prvom a druhom polroku 9. ročníka základnej školy a druhý polrok 9. ročníka, prípadne v druhom polroku 7. ročníka, prvom polroku 8. ročníka a druhom polroku 8. ročníka) reálne môžu stať, napr. traumatizujúce rodinné pomery (smrť niektorého z rodičov, rozvod rodičov či pretrvávajúce konflikty medzi rodičmi, zhoršené sociálne pomery rodiny atď.) alebo dlhšie trvajúca choroba dieťaťa a pod.*

Aj keď dosiaľ uvedené závery naznačujú, že napadnutá právna úprava už v rámci prvého kroku testu proporcionality neobstojí z dôvodu nedostatočnej spôsobilosti (vhodnosti) dosahovať ňou sledovaný cieľ, ústavný súd považoval za potrebné podrobiť napadnuté ustanovenia školského zákona aj testu nevyhnutnosti, ktorý tvorí druhý krok v rámci klasicky uplatňovaného testu proporcionality. V rámci testu nevyhnutnosti je úlohou ústavného súdu formulovať záver k otázke, či zákonné obmedzenie prístupu k úplnému stredoškolskému vzdelaniu ustanovené napadnutou právnou úpravou je z hľadiska dosiahnutia (legitímneho) cieľa nevyhnutné, teda či na jeho dosiahnutie nie sú k dispozícii menej obmedzujúce, resp. menej invazívne prostriedky.

V rámci testu nevyhnutnosti ústavný súd v nadväznosti na už uvedené v prvom rade uvádza, že napadnutá právna úprava by bola zjavne menej invazívna a v zásade zrejme aj (ústavne) akceptovateľná, ak by nemala diskvalifikačný charakter, t. j. ak by ustanovovala priemer známok na základnej škole ako síce obligatórne (a zrejme aj najvýznamnejšie), ale nie jediné kritérium pri výbere žiakov na gymnáziá a stredné odborné školy s maturitou.

Ústavný súd v rámci testu nevyhnutnosti poukazuje aj na stanovisko vlády (pozri časť II.2 tohto nálezu), v ktorom sa argumentuje tiež tým, že dôvodom zavedenia kritéria priemerného prospechu pre prijímanie žiakov na stredné školy bola okrem iného aj znížená motivácia žiakov vzdelávať sa, keďže ich úspech pri prijímaní na vybranú strednú školu bol zaručený vzhľadom na to, že *„len na minimálnom počte stredných škôl sa uskutočňovali prijímacie skúšky“*, a preto boli na štúdium na gymnáziách alebo stredných odborných školách s maturitou prijímaní žiaci, ktorí nedokázali zvládnuť štúdium a predčasne ho opustili. Príčinou tohto stavu podľa vlády je existencia *„systému normatívneho financovania“*, ktorý núti stredné školy pri prijímaní žiakov klásť dôraz na ich kvantitu, a nie kvalitu, a to na základe zníženia náročnosti kritérií na prijatie na štúdium na strednú školu, ktoré určuje riaditeľ strednej školy.

Nie je úlohou ústavného súdu hodnotiť v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti systém financovania stredných škôl, ani jeho vplyv na kvalitu vzdelávania a v konečnom dôsledku ani posudzovať organizáciu prijímacích skúšok na stredné školy. V naznačenom kontexte ale možno konštatovať, že aj vláda vo svojom stanovisku k návrhu skupiny poslancov minimálne nepriamo uznáva, že existujú aj menej drastické prostriedky na dosiahnutie ňou deklarovaneho cieľa (*„... regulácia vzdelávania v súlade konkrétnymi potrebami spoločnosti“*), ktoré sú v širších súvislostiach späté s celkovou koncepciou vzdelávania na stredných školách, ktorej cieľom by mal byť úspešný osobný rozvoj jednotlivca, ako aj jeho spoločenská a odborná integrácia pri súčasnom zohľadňovaní spoločenských, sociálnych a ekonomických potrieb štátu.

Ústavný súd v doterajšej judikatúre už viackrát zdôraznil, že obmedzenie ktoréhokoľvek základného práva alebo slobody, a teda aj základného práva na vzdelanie je

ústavné akceptovateľné len vtedy, ak rešpektuje zásady vyvoditeľné z čl. 13 ods. 4 ústavy, v zmysle ktorých akékoľvek obmedzenia základných práv a slobôd musia sledovať dosiahnutie legitímne ustanoveného cieľa (cieľov), ktorý je charakteristický pre slobodnú a demokratickú spoločnosť a je spôsobilý ospravedlniť tieto obmedzujúce zásahy existenciou naliehavej spoločenskej potreby pri zachovaní primerane (spravodlivo) vyváženého vzťahu medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (m. m. napr. PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 193/03, alebo PL. ÚS 67/07), t. j. vtedy, ak obstoja v teste proporcionality.

Z dosiaľ uvedeného vyplýva, že medzi napadnutými ustanoveniami školského zákona a v zásade legitímnym cieľom, ktoré ich schválením zákonodarca (pravdepodobne) sledoval, chýba racionálna väzba, t. j. ústavný súd nepovažuje napadnutú právnu úpravu za vhodnú, pričom podľa jeho názoru zjavne možno dosiahnuť sledovaný (legitímny) cieľ aj menej invazívnymi prostriedkami, teda menej drastickým zásahom do ústavou garantovaného práva na prístup k (stredoškolskému) vzdelaniu. Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že napadnutá právna úprava neobstála v prvom ani druhom kroku testu proporcionality, a preto rozhodol, že napadnuté ustanovenia školského zákona nie sú v súlade s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, čl. 13 ods. 2 písm. b) medzinárodného paktu a čl. 28 ods. 1 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa a ani s čl. 2 dodatkového protokolu (bod 1 výroku tohto nálezu).

Vzhľadom na uvedený záver už nebolo potrebné, aby ústavný súd vykonal tretiu časť testu proporcionality, teda test proporcionality v užšom slova zmysle.

IV.2 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy a s právom na vzdelanie podľa čl. 2 dodatkového protokolu v spojení s čl. 14 dohovoru (k diskriminačnému pôsobeniu napadnutej právnej úpravy)

Podľa skupiny poslancov zákonodarca vytvorením troch skupín detí (prvá skupina – deti s priemerným prospechom vo vybraných predmetoch a ročníkoch do 2,0; druhá skupina

– deti s priemerným prospeschom vo vybraných predmetoch a ročníkoch od 2,0 do 2,75 a tretia skupina – deti s priemerným prospeschom vo vybraných predmetoch a ročníkoch nad 2,75) priamo diskriminuje deti (žiakov), ktoré nedosiahli „želaný študijný priemer“. Prvá skupina detí má možnosť slobodnej voľby pri výbere stredoškolského štúdia, druhá skupina je pozbavená možnosti uchádzať sa o štúdium na gymnáziu a tretia je pozbavená možnosti uchádzať sa o štúdium na strednej odbornej škole s maturitou a gymnáziu, druhá a tretia skupina je teda znevýhodnená, keďže zákonodarca uvedeným spôsobom zamedzuje prístup k stredoškolskému a následne aj (v organickom prepojení) k vysokoškolskému vzdelaniu.

Vláda vo svojom stanovisku vo vzťahu k námietke diskriminačného pôsobenia napadnutej právnej úprave uvádza, že „tvrdenie navrhovateľov, že žiaci, ktorí nesplnili kritériá na prijatie na štúdium, sú do konca života diskriminovaní tým, že nikdy nemôžu získať maturitu alebo vysokoškolské vzdelanie, je nepravdivé“, pričom v tejto súvislosti poukazujú na „opravné mechanizmy“ obsiahnuté v školskom zákone, ktoré umožňujú „... získať dodatočné vzdelanie v akomkoľvek veku...“ (v konkrétnostiach vláda poukazuje na § 30 ods. 5 a § 42 ods. 6 (oprávnenie základných a stredných škôl organizovať osobitné vzdelávanie na účely získania nižšieho stredného vzdelania, ktoré končí komisionálnou skúškou) a § 46 (nadstavbové vzdelanie) školského zákona. Skupina poslancov vo svojom vyjadrení k stanovisku vlády vyslovuje zásadný nesúhlas s touto argumentáciou vlády, poukazujúc na skutočnosť, že dodatočné získanie požadovaného vzdelania považuje „za mimoriadne náročne realizovateľné“ (podrobnejšie pozri časť II.3 tohto nálezu). Národná rada sa vo svojom stanovisku k „diskriminačnej“ námietke skupiny poslancov nevyjadruje.

Ústavný súd už vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 7/2013 vyslovil, že „Aj pri uplatňovaní základných práv tretej generácie (hospodárske, sociálne a kultúrne práva) môže bez akejkoľvek pochybnosti dôjsť k porušeniu všeobecnej zásady rovnosti a zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy“, pričom práve v tejto veci preskúmaval jeho potenciálne porušenie vo väzbe na čl. 42 ústavy a čl. 2 ods. 2 dodatkového protokolu.

Zákaz diskriminácie ustanovený čl. 12 ods. 2 ústavy je ústavnou zásadou, ktorá vzhľadom na svoju podstatu a účel presahuje medze základných práv a slobôd a má

relevanciu dokonca aj pre výklad a uplatnenie tých noriem ústavy, ktoré sa nevzťahujú na základné práva a slobody. V materiálnom právnom štáte zákaz diskriminácie predstavuje príkaz, ktorý ústavodarca adresoval štátu ako jeho pozitívny záväzok (PL. ÚS 14/98, I. ÚS 17/99 a PL. ÚS 1/2012).

Ústavný súd sa vo svojej doterajšej judikatúre pokúsil aj o pojmové vymedzenie priamej diskriminácie, o ktorú ide vtedy, ak právna úprava určuje, že „s určitou skupinou osôb sa zaobchádza v porovnateľnej situácii menej výhodným spôsobom ako s inou skupinou osôb, ak sa tak deje na základe tzv. kvalifikovaného kritéria.“ (napr. PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 7/2013).

V judikatúre viacerých ústavných súdov, ako aj v ústavnej doktríne [pozri napr. BOBEK, M. – BOUČKOVÁ, P. – KÚHN, Z (eds.). *Rovnost a diskriminace*. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 183 a nasl.] sa rozlišuje medzi akcesorickou rovnosťou, pri ktorej ide o skúmanie porušenia rovnosti v spojení s porušením určitého základného práva alebo slobody, a o neakcesorickú rovnosť, pri ktorej ide o skúmanie porušenia rovnosti bez priamej väzby na porušenie určitého konkrétneho základného práva (zjednodušene).

Ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre, vychádzajúc z dikcie čl. 12 ods. 2 ústavy „Základné práva a slobody sa zaručujú... bez ohľadu na...“, preferuje akcesorický prístup k preskúmvaniu namietaného porušenia rovnosti, pričom zdôrazňuje, že „Princípy zákazu diskriminácie a rovnosti ľudí nie sú spravidla chránené samy osebe, ale len v súvislosti s porušením iného základného práva a slobody“ (PL. ÚS 13/09). Klasický prístup k diskriminácii založený na komponentoch akcesority ústavný súd aplikoval napr. vo veciach PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 12/97, PL. ÚS 18/97, PL. ÚS 4/00, PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 38/03, PL. ÚS 15/06, PL. ÚS 3/08, PL. ÚS 11/08, PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 19/09 alebo PL. ÚS 11/2011).

Ústavný súd vo svojej judikatúre vytvoril aj test diskriminácie, ktorý vo svojej podstate zodpovedá obdobným testom uplatňovaným v judikatúre ESLP, ako aj judikatúre

Súdneho dvora Európskej únie. Tento test sa pre väčšiu zrozumiteľnosť postupu ústavného súdu pri jeho vykonávaní člení na zisťovanie, či:

- v posudzovanom prípade ide o rovnaké alebo objektívne porovnateľné subjekty (prvý krok),
- nerovnaké zaobchádzanie sa opiera o ústavne prípustný dôvod nerovnakého zaobchádzania (druhý krok),
- porušenie rovnosti spôsobuje ujmu (tretí krok) a
- zásah možno alebo nemožno ospravedlniť [štvrtý krok (porovnaj m. m. PL. ÚS 7/2013)].

Aplikujúc tento test na posudzovanú vec, ústavný súd, uskutočňujúc jeho prvý krok, konštatuje, že napadnutou právnou úpravou reálne došlo na základe ňou určeného kritéria „požadovaného študijného priemeru“ k vyčleneniu troch skupín žiakov (detí), pričom nepochybne ide o rovnaké, resp. objektívne porovnateľné subjekty (žiaci — absolventi základnej školy uchádzajúci sa o stredoškolské štúdium).

V rámci druhého kroku sa ústavný súd v zásade stotožňuje s tvrdením skupiny poslancov, že na základe aplikácie napadnutej právnej úpravy reálne môže dôjsť k nerovnakému zaobchádzaniu s jednotlivými skupinami žiakov z hľadiska ich prístupu k úplnému stredoškolskému vzdelaniu. Zložitejšia je odpoveď na otázku, či je toto nerovnaké zaobchádzanie odôvodnené ústavne prípustným dôvodom. Vychádzajúc zo skutočnosti, že kritériom vyčlenenia jednotlivých skupín žiakov na základe napadnutej právnej úpravy je dosiahnutie zákonom určeného študijného priemeru, možno (zjednodušene) konštatovať, že dôvodom nerovnakého zaobchádzania je v posudzovanom prípade (dosiahnuté) vzdelanie, ktoré netvorí súčasť v čl. 12 ods. 2 ústavy, ako ani v čl. 14 dohovoru explicitne vymenovaných zakázaných dôvodov nerovnakého zaobchádzania (diskriminácie).

V nadväznosti na uvedené ústavný súd ale poukazuje na skutočnosť, že výpočet zakázaných dôvodov je tak v ústave, ako aj dohovore len demonštratívny (m. m. rozsudok ESĽP týkajúci sa čl. 14 dohovoru o sťažnosti č. 5100/71 z 8. 6. 1976 vo veci Engel a spol.

proti Nemecku, bod 72). V čl. 12 ods. 2 ústavy a v čl. 14 dohovoru použitý pojem „iné postavenie“ totiž umožňuje zahrnúť do množiny zakázaných diskriminačných dôvodov aj ďalšie, ústavou (dohovorom) explicitne neformulované kritériá. Túto ideu rozvinul ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2012, keď uviedol, že „Pritom nemusí nevyhnutne ísť o dôvody spočívajúce vo vlastnostiach spätých s osobnostnými a inými nemennými črtami človeka (ako sa to na prvý pohľad na znenie čl. 12 ods. 2 ústavy môže javiť)“. Ústavný súd tento svoj záver založil aj na judikatúre ESLP, ktorý na margo slovného spojenia „iné postavenie“ použitého v čl. 14 dohovoru uviedol, že ochrana poskytovaná týmto ustanovením sa neobmedzuje na odlišné zaobchádzanie založené na vlastnostiach, ktoré sú osobné v tom zmysle, že by boli vrodené alebo nemenné (rozsudok z 13. 7. 2010 o sťažnosti č. 7205/07 vo veci Clift proti Spojenému kráľovstvu, bod 59). Môže ísť o dôvody spočívajúce na osobných voľbách odrážajúcich osobnostné rysy (traits de la personnalité) každého z nás (rozsudok zo 4. 5. 2010 o sťažnosti č. 21990/08 vo veci Peterka proti Českej republike, pozri aj rozsudok z 22. 11. 2012 o sťažnostiach č. 31933/08, 60084/08, 6185/09, 46696/09, 52792/09, 53518/09, 10185/10, 42151/10, 3167/11 and 20939/11 vo veci Čadek a iní proti Českej republike).

V súvislosti s uvedenou argumentáciou možno poukázať aj na všeobecný komentár Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva k čl. 2 ods. 2 medzinárodného paktu, v ktorom sa vo väzbe na kategóriu „iné postavenie“ okrem iného uvádza:

«Povaha diskriminácie sa mení s okolnosťami a vyvíja sa v čase. Preto je na zachytenie ďalších foriem rozdielneho zaobchádzania, ktoré nemožno primerane a objektívne zdôvodniť a svojou povahou sú porovnateľné s dôvodmi diskriminácie výslovne uvedenými v článku 2 ods. 2, potrebný flexibilný prístup k dôvodom, ktoré spadajú do kategórie „iné postavenie“. Takéto dodatočné dôvody sú bežne uznávané, keď odrážajú skúsenosť sociálnych skupín, ktoré sú zraniteľné a vystavené marginalizácii. Všeobecné komentáre a záverečné odporúčania Výboru uznávajú rozličné ďalšie dôvody diskriminácie, ktoré sú podrobnejšie popísané nižšie. Tento zoznam však nemožno považovať za vyčerpávajúci. Medzi prípadné ďalšie zakázané dôvody by mohlo patriť neuznanie právnej spôsobilosti uväznených osôb alebo osôb nedobrovoľne hospitalizovaných v psychiatrických zariadeniach, alebo prienik dvoch zakázaných dôvodov

diskriminácie, napr. odopretie prístupu k sociálnym službám z dôvodu pohlavia a zdravotného postihnutia“ [Implementácia Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, Všeobecný komentár č. 20 Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva (42. zasadnutie, 2009), (E/C.12/GC/20)].

Vo vzťahu k pojmu „iné postavenie“ použitému v čl. 12 ods. 2 ústavy sa ústavný súd vyjadril v ostatnom čase napr. vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2012, keď uviedol, že ho treba „vykladať v nadväznosti na predtým vymenované zakázané diskriminačné dôvody nerozlučne späté s ľudskou jedinečnosťou. Inými slovami, uvedené slovné spojenie, ktorým čl. 12 ods. 2 ústavy nadobúda demonštratívny charakter, treba vykladať ako „iné postavenie“ obdobné charakteristikám pred ním menovaným, nie ako „iné postavenie“ v zmysle postavenia svojou podstatou odlišného od ostatných explicitne menovaných zakázaných dôvodov. Nevyhnutné je preto skúmanie, či uvažovaný diskriminačný dôvod má svojou povahou priamy vzťah k niektorému z vypočítaných dôvodov podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.“

Vychádzajúc zo skutočnosti, že v posudzovanom prípade je kritériom skupinou poslancov namietaného diskriminačného zaobchádzania vzdelanie, ku ktorému sa v obdobných súvislostiach ústavný súd vyjadril práve v už spomenutej veci sp. zn. PL. ÚS 1/2012 (vo väzbe „vzdelanie ako predpoklad výkonu určitého povolania“, ktorá je porovnateľná s posudzovanou vecou, pozn.), keď uviedol, že „prístup k vzdelaniu, jeho priebeh a výsledky nemôžu závisieť od vlastností vymenovaných v čl. 12 ods. 2 ústavy. Ak by ústavný súd vo všeobecnosti pripustil, že pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, viera a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok alebo rod môžu a priori vykazovať relevantný, faktický a v nadväznosti na to aj akýkoľvek právom uznaný vplyv na výber, prípravu a následný výkon povolania, vytvoril by tým predpoklady akceptácie obmedzenia určitých kategórií osôb v prístupe k povolaniu, a to práve na báze niektorého z ústavou zakázaných dôvodov.“.

Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dospel k názoru, že z hľadiska akcesoricky posudzovanej rovnosti je napadnutá právna úprava z ústavného hľadiska akceptovateľná a udržateľná.

Aj keď vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2012 ústavný súd zdôraznil, že „pri diskriminačnom teste dôsledne zotrúva na pozíciách skúmania právnej úpravy vykazujúcej diskriminačné signály iba v rovine spojenia preskúmaného zvýhodnenia či znevýhodnenia s konkrétnym základným právom alebo slobodou...“, s nie veľkým časovým odstupom nato v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 9/2013 aspoň nad rámec svojich záverov (predtým náznakovo už aj vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2012) poukázal aj na sprísnený test diskriminácie, v rámci ktorého súdy ústavného typu preskúmajú otázku, či nedošlo k porušeniu zásady rovnosti aj bez vzťahu ku konkrétnemu základnému právu (neakcesorická rovnosť) alebo skôr v širšom vecnom rámci základného práva a zvlášť, či nedošlo k porušeniu rovnosti na základe iného než kvalifikovaného kritéria (pozri napr. rozhodnutie Spolkového ústavného súdu SRN zo 7. 10. 1980 vo veciach 1 BvL 50, 89/79, 1 BvR 240/79, nález Ústavného súdu Českej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. Pl. ÚS 42/03, nález Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 22/92).

Vzhľadom na hroziacu intenzitu negatívnych dopadov napadnutej právnej úpravy na právny status dotknutých fyzických osôb, ktorá nespočíva len v obmedzení prístupu k úplnému stredoškolskému vzdelaniu, ale sprostredkovane aj v znemožnení prístupu dotknutej skupiny fyzických osôb k vysokoškolskému vzdelaniu (maturita ako nevyhnutná podmienka uchádzania sa o vysokoškolské štúdium) a v konečnom dôsledku hroziace obmedzenie práva na slobodný výber povolania (takého povolania, ktorého výkon je podmienený úplným stredoškolským, resp. vysokoškolským vzdelaním), považoval ústavný súd za potrebné vysloviť svoj záver k otázke jej diskriminačného pôsobenia aj z hľadiska neakcesorickej rovnosti a na ten účel aspoň v základných kontúrach aplikoval na napadnutú právnu úpravu sprísnený diskriminačný test.

V rámci formulovania východísk pre sprísnený diskriminačný test ústavný súd poukazuje na relevantnú judikatúru ESLP k čl. 14 dohovoru, v ktorej sa nie každé rozdielne zaobchádzanie hodnotí ako diskriminačné, keďže: «rozdielne zaobchádzanie je diskriminačné pri neexistencii objektívneho a rozumného odôvodnenia, t. j. ak nesleduje „legitímny účel“ a nie je tu vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným účelom» [napr. Darby v. Švédsko, A 187, č. 11581/85; Fredin v. Švédsko, A 192, č. 12033/86 z 18. 2. 1991; Sunday Times v. Spojené kráľovstvo (II), A 217, č. 13166/87 z 26. 11. 1991].

Vychádzajúc z obsahu už spomenutých rozhodnutí Ústavného súdu Českej republiky (Pl. ÚS 42/03), ako aj Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (PL. ÚS 22/92), možno konštatovať, že ich spoločným menovateľom je zákaz ľubovôle (svojevôle) zákonodarcu pri rozlišovaní skupín subjektov a ich práv (m. m. napr. nález Ústavného súdu Českej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. Pl. ÚS 42/03, nález Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 22/92). K zákazu svojevôle sa už vyjadril v celom rade svojich rozhodnutí aj ústavný súd, pre ilustráciu na tomto mieste možno poukázať na právny záver formulovaný v už viackrát spomenutej veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 1/2012, podľa ktorého „Základnou črtou ľubovôle (svojevôle) je absencia racionálneho odôvodnenia pri zavedení určitého regulatívneho nástroja, čo má význam pre požiadavku rovnosti v právach, ale súčasne aj pre kvalitu právneho štátu. Zásada rovnosti je v takom prípade bytostne spätá s myšlienkou právneho štátu, čo umožňuje skúmanie napadnutého ustanovenia z hľadiska jeho súladu s čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy.“. Rovnako použiteľný pri uplatnení sprísneného diskriminačného testu je aj právny názor vyslovený vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/08, podľa ktorého „ústavnosť právnej úpravy končí tam, kde rovnaké alebo nerovnaké zaobchádzanie s upravovanými vecnými stavmi nie je zlučiteľné s hľadiskom, ktoré vychádza z myšlienky spravodlivosti tam, kde chýba jasný, zreteľný dôvod či už pre rovnaké zaobchádzanie, alebo pre nerovnaké zaobchádzanie (PL. ÚS 3/08).

Úlohou ústavného súdu v rámci uplatnenia sprísneného diskriminačného testu bolo odpovedať predovšetkým na otázku, či napadnutú úpravu možno považovať za svojvoľnú, teda takú, ktorá nesleduje žiadny legitímny cieľ a nemá akceptovateľný racionálny základ.

V nadväznosti na závery formulované v časti IV.1 tohto nálezu, z ktorých vyplýva, že ústavný súd pripúšťa, že napadnutá právna úprava sleduje legitímny cieľ a uznáva, že „zákonom ustanovený priemer známok dosiahnutý počas štúdia na základnej škole ako kritérium pre výber žiakov, ktorí sa uchádzajú o štúdium na strednej odbornej škole s maturitou alebo na gymnáziu, má (môže mať) nespochybniteľnú relevanciu o to viac, že môže pôsobiť (pôsobí) motivačne na túto skupinu žiakov“, ústavný súd dospel k záveru, že napadnutá právna úprava obstojí aj v sprísnenom diskriminačnom teste.

Rovnako sa podľa názoru ústavného súdu nemožno stotožniť s tvrdením skupiny poslancov, podľa ktorého je napadnutá právna úprava v nesúlade so základným právom na vzdelanie aj v spojení s čl. 13 ods. 3 ústavy, z ktorého dikcie možno vyvodiť, že v rozpore s týmto ustanovením ústavy by bola taká právna úprava, podľa ktorej by zákonné obmedzenie základných práv alebo slobôd (v posudzovanom prípade právo na prístup k vzdelaniu) neplatilo rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky (v posudzovanom prípade pre všetkých žiakov, ktorí nedosiahli zákonom ustanovený priemer známok). Je zjavné, že v posudzovanom prípade to tak nie je, keďže napadnutá právna úprava pôsobí na dotknuté skupiny fyzických osôb (absolventov základných škôl uchádzajúcich sa o štúdium na stredných odborných školách s maturitou, resp. gymnáziách) rovnako.

Na tomto základe ústavný súd v časti, ktorou skupina poslancov namietala nesúlad napadnutej právnej úpravy s právom na vzdelanie podľa ústavy a dohovoru aj v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy, resp. čl. 14 dohovoru, návrhu nevyhovel (bod 2 výroku tohto nálezu).

V.

Právna zástupkyňa skupiny poslancov doručila ústavnému súdu 16. septembra 2014 podanie, ktorým sa skupina poslancov domáha úhrady trov konania, ktoré je vznikli v tomto konaní.

Podľa § 36 ods. 1 zákona o ústavnom súde trovy konania pred ústavným súdom, ktoré vzniknú účastníkovi konania, uhrádza účastník konania zo svojho.

Podľa § 36 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže v odôvodnených prípadoch podľa výsledku konania uznesením uložiť niektorému účastníkovi konania, aby úplne alebo sčasti uhradil inému účastníkovi konania jeho trovy.

Z doterajšej judikatúry ústavného súdu v konaniach podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, t. j. v konaniach o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, vyplýva, že ústavný súd dosiaľ ani v jednom prípade neuplatnil postup podľa § 36 ods. 2 zákona o ústavnom súde, teda neuložil inému účastníkovi konania, aby úplne alebo sčasti uhradil inému (úspešnému) účastníkovi konania jeho trovy. Ústavný súd nenašiel relevantný dôvod na zmenu svojej ustálenej judikatúry, a preto v tejto časti návrhu skupiny poslancov nevyhovel (bod 2 výroku tohto nálezu).

VI.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými

spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

Vychádzajúc z uvedených ustanovení ústavy, bude úlohou národnej rady do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť § 62 ods. 1 písm. a) a c), § 62 ods. 3 v časti písm. a) bodov 1 a 3 a písm. b) bodov 1 a 3 a § 62 ods. 6 písm. a) a c) zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 184/2009 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, do súladu s čl. 42 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, čl. 13 ods. 2 písm. b) medzinárodného paktu a čl. 28 ods. 1 písm. b) Dohovoru o právach dieťaťa, ako aj s čl. 2 dodatkového protokolu. Ak tak národná rada v tejto lehote neurobí, stratia označené ustanovenia školského zákona po uplynutí tejto lehoty platnosť.

Vzhľadom na skutočnosť, že ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovvej časti tohto nálezu, bolo bez právneho dôvodu zaoberať sa návrhom skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy.

K tomuto nálezu sa podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripája odlišné stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej a sudcu Milana Ľalíka.

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

V Košiciach 22. októbra 2014