



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 24/2019-26

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 18. decembra 2019 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Mojmíra Mamojku, Petra Molnára, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. Danielom Lipšicom a advokátom JUDr. Petrom Kubinom, obaja Štefánikova 15, Bratislava, na začatie konania o vyslovenie nesúlady časti slov „*prvého stupňa*“ v ustanovení § 24 ods. 2 písm. b) a časti slov „*I. stupňa*“ v ustanovení § 24 ods. 4 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 v spojení s čl. 42 ods. 1 a čl. 41 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 28 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa, čl. 3 písm. a) Dohovoru proti diskriminácii vo vzdelávaní a s čl. 14 v spojení s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v časti, v ktorej namietajú nesúlad časti slov „*prvého stupňa*“ v ustanovení § 24 ods. 2 písm. b) a časti slov „*I. stupňa*“ v ustanovení § 24 ods. 4 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní

(školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 12 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 v spojení s čl. 42 ods. 1 a čl. 41 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 28 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa a s čl. 14 v spojení s čl. 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky vo zvyšnej časti **o d m i e t a** pre nedostatok právomoci na jeho prerokovanie.

3. Návrhu na pozastavenie účinnosti časti slov „*prvého stupňa*“ v ustanovení § 24 ods. 2 písm. b) a časti slov „*I. stupňa*“ v ustanovení § 24 ods. 4 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Predbežné prerokovanie návrhu

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 24. apríla 2018 doručený návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“ alebo „skupina poslancov“) na vyslovenie nesúlady označených zákonných ustanovení, ktoré upravujú individuálne, resp. domáce vzdelávanie, pričom podľa navrhovateľov skutočnosť, že takáto forma vzdelávania je k dispozícii len žiakom prvého stupňa a nie aj žiakom druhého stupňa, nie je v súlade so zákazom nerovnosti (žiacov a sprostredkované ich rodičov) na základe veku. Navrhovatelia žiadajú domácu výchovu aj pre žiakov druhého stupňa.

2. Z formálno-procesného hľadiska (petitórne) navrhovatelia žiadajú, aby z ustanovenia, ktoré vymedzuje výlučne žiakov prvého stupňa ako tých, ktorých sa môže týkať tento typ vzdelávania, bolo vypustené pre protiústavnosť zužujúce slovné spojenie „prvého stupňa“, čím by sa – samotným vymazaním týchto slov zo zákona č. 245/2008 Z.

z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „školský zákon“) – individuálne vzdelávanie vzťahovalo na všetkých žiakov základných škôl. Taktiež žiadajú vypustiť slovné spojenie I. stupňa v časti ustanovenia, ktoré vyžaduje, aby individuálnu domácu výuku zabezpečovala osoba s učiteľským vzdelaním pre I. stupeň.

3. Navrhovatelia v sťažnosti predstavujú svoj výklad (a) základného práva (detí) na vzdelanie, ako aj (b) práva rodičov zabezpečiť výchovu a vzdelávanie detí v súlade s ich presvedčením a následne argumentujú, že (c) umožnenie individuálneho vzdelávania len žiakom prvého stupňa, a nie aj žiakom stupňa druhého, je diskriminačné na základe kritéria veku, pretože nie je legitímny dôvod, aby takúto možnosť mali mladšie deti, a nie staršie deti.

(a) práva detí

4. Školský zákon umožňuje od jeho prijatia v roku 2008 individuálne vzdelávanie. Jednou z foriem individuálneho vzdelávania je domáce vzdelávanie žiakov prvého stupňa, a to na základe rozhodnutia riaditeľa kmeňovej školy, na ktorú deti patria, s tým, že vzdelávanie zabezpečuje zákonný zástupca žiaka osobou, ktorá spĺňa kvalifikačné predpoklady vysokoškolského vzdelania druhého stupňa ustanovené pre učiteľov I. stupňa základnej školy. Ide o tzv. home-schooling.

5. Základný zákonný rámec predmetnej veci s podčiarknutím napadnutých ustanovení tvorí nasledujúce znenie § 24 školského zákona:

«Individuálne vzdelávanie

(1) O povolení individuálneho vzdelávania rozhoduje riaditeľ školy, do ktorej bol žiak prijatý (ďalej len „kmeňová škola“), na základe písomnej žiadosti zákonného zástupcu maloletého žiaka alebo na základe písomnej žiadosti plnoletého žiaka.

(2) O povolení individuálneho vzdelávania rozhoduje riaditeľ školy v rámci rozhodovania o oslobodení žiaka od povinnosti dochádzať do školy podľa osobitného predpisu... O povolení individuálneho vzdelávania žiaka, ktorý sa pripravuje v systéme

duálneho vzdelávania, rozhoduje riaditeľ školy po súhlase zamestnávateľa, u ktorého sa tento žiak pripravuje. Individuálne vzdelávanie sa povoľuje

b) žiakovi prvého stupňa základnej školy,

(3) K žiadosti o povolenie individuálneho vzdelávania podľa odseku 2 písm. a) zákonný zástupca alebo plnoletý žiak priloží vyjadrenie všeobecného lekára pre deti a dorast. Vzdelávanie žiaka zabezpečuje škola, ktorá rozhodla o povolení individuálneho vzdelávania, a to v rozsahu najmenej dve hodiny týždenne.

(4) Vzdelávanie žiaka, ktorému bolo povolené individuálne vzdelávanie podľa odseku 2 písm. b), zabezpečuje zákonný zástupca žiaka osobou, ktorá spĺňa kvalifikačné predpoklady vysokoškolského vzdelania druhého stupňa ustanovené pre učiteľov I. stupňa základnej školy.»

6. Individuálne vzdelávanie zákonodarca podľa dôvodovej správy k školskému zákonu zaviedol s ohľadom na požiadavky verejnosti (strana 10 dôvodovej správy k § 23 až § 25). Podľa navrhovateľov bližšie dôvody zákonodarcu z dôvodovej správy nie je možné identifikovať.

7. Ako bolo uvedené, navrhovatelia otvárajú argumentáciu citáciou referenčných noriem týkajúcich sa práva na vzdelanie. Pokračujú tým, že právo na vzdelanie zaručené ústavou a referenčnými medzinárodnými zmluvami zahŕňa právo na prístup k vzdelaniu a zároveň aj právo na poskytovanie určitej úrovne a kvality vzdelania.

8. Základné školstvo sa prirodzene vyznačuje určitou uniformitou. Navrhovatelia, vychádzajúc z čl. 29 Dohovoru o právach dieťaťa, v kontraste s tým zmieňujú individualitu dieťaťa a individuálny prístup k dieťaťu. Z perspektívy Dohovoru o právach dieťaťa disponujú štáty značným priestorom pri zabezpečovaní prístupu k vzdelaniu s tým, že miera úvahy štátu je nižšia pri základnom vzdelávaní.

9. Pod voľnú úvahu štátu s prihliadnutím na sociálne a ekonomické možnosti verejných rozpočtov možno zahrnúť také otázky 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.

10. Navrhovatelia ďalej zdôrazňujú význam základného vzdelávania. Ústava, Dohovor o právach dieťaťa, ako aj Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach pri základnom vzdelávaní požadujú bezpodmienečnú garanciu povinného, slobodne prístupného a bezplatného vzdelávania bez ohľadu na sociálne a ekonomické možnosti verejného rozpočtu. Z toho je zrejmé, že základné vzdelávanie je prioritované, pretože má najväčší význam pre dosiahnutie cieľov vzdelávania. Význam základného vzdelávania vo vzdelávacom systéme preto do istej miery môže odôvodniť vyššiu mieru ingerencie štátu do základného vzdelávania (napr. v podobe povinnej školskej dochádzky) ako pri ďalších stupňoch vzdelania.

(b) práva rodičov

11. Domáce vzdelávanie detí je jednak realizáciou základného práva detí na vzdelanie, ako aj realizáciou práva rodičov na výchovu detí, resp. slobody rodičov rozhodovať o výchove a vzdelávaní detí.

12. Článok 2 druhá veta Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd garantuje právo rodičov zabezpečovať výchovu a vzdelávanie detí v zhode s ich vlastným náboženským a filozofickým presvedčením (totožné s § 30 zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine). Rozsah garancií účasti a slobody rodičov rozhodovať o výchove a vzdelávaní detí sa líši v rôznych referenčných medzinárodných zmluvách. Rodičia môžu mať napríklad prednostné právo vzdelávať svoje dieťa (Všeobecná deklarácia ľudských práv), ktoré bude zahŕňať aj právo rodiča slobodne sa rozhodnúť, či dieťa bude navštevovať školu alebo nie. Prípadne môže byť úloha rodičov a štátu pri zabezpečovaní výchovy a vzdelávania dieťaťa rovnocenná alebo nachýlená v prospech štátu, čo sa prejavuje najmä v bezvýnimočnej povinnej školskej dochádzke. Medzinárodné dokumenty tak zdôrazňujú rôzne body na škále medzi pozíciou rodičov na jednej strane a štátu na strane druhej.

13. Navrhovatelia zmieňujú rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) Konrad v. Nemecko (sťažnosť č. 35504/03, rozhodnutie z 11. 9. 2006), týkajúce sa úplnej nemožnosti domáceho vzdelávania v Nemecku. ESLP to nepovažoval za porušenie práva na rešpekt k viere rodičov z hľadiska vzdelávania ich detí.

14. Navrhovatelia argumentačne idú takpovediac oproti prípadnej argumentácii týmto rozhodnutím. Navrhovatelia tvrdia, že rozhodnutie ESLP Konrad v. Nemecko nemožno vykladať formalisticky v tom zmysle, že štát sa môže rozhodnúť, či niektorým deťom umožní domáce vzdelávanie a iným nie, prípadne za akých podmienok. Toto rozhodnutie ESLP je potrebné vnímať v súvislostiach s platnou nemeckou právnou úpravou. Nemecko v relevantnom čase a ani dnes neumožňuje domáce vzdelávanie detí vôbec a ustanovuje povinnú školskú dochádzku.

15. Mnoho európskych krajín umožňuje domáce vzdelávanie s rôznym stupňom jeho regulácie (napr. Rakúsko, Nórsko, Švajčiarsko, Dánsko, Fínsko, Estónsko, Francúzsko, Maďarsko, Island, Írsko, Taliansko, Litva, Luxemburg, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Veľká Británia a Slovensko). Iné krajiny zakazujú alebo de facto vylučujú domáce vzdelávanie bez ohľadu na práva rodičov (napr. Nemecko, Švédsko, Albánsko, Grécko, Macedónsko, Bielorusko, Cyprus, Chorvátsko, Bulharsko, Holandsko).

16. Skutočnosť, že sa štát môže rozhodnúť pre domáce vzdelávanie, ako rozhodol ESLP, neznamená podľa navrhovateľov, že môže určiť aj ľubovoľné podmienky pre účasť na ňom. Týmto navrhovatelia naznačili záťaž z hľadiska ústavného príkazu rovnosti a pokračujú v rekapitulácii ústavných príkazov rovnosti vo všeobecnosti, ako aj konkrétne vo vzťahu k nediskriminácii vo vzdelávaní. Navrhovatelia citujú test rovnosti ústavného súdu, ako aj ESLP.

(c) zákaz diskriminácie medzi deťmi na základe ich veku a s tým súvisiaci zákaz diskriminácie rodičov týchto detí

17. Vo vzťahu k diskriminácii navrhovatelia poukazujú na to, že úvaha štátu pri určovaní spôsobu vzdelávania nie je podľa ich názoru bezbrehá. Akékoľvek podmienky realizácie práva na vzdelávanie (a) musia sledovať ciele vzdelávania, (b) nesmú zasahovať do iných základných práv a slobôd, (c) nesmú zasahovať do samotnej podstaty práva na vzdelávanie a (d) nesmú byť diskriminačné.

18. Štátna moc rozhodla, že umožní domáce vzdelávanie ako alternatívu k povinnej školskej dochádzke. Podmienky prístupu k domácejmu vzdelávaniu sú však podľa navrhovateľov diskriminačné, pretože sa prístup umožňuje len pre určité kategórie žiakov, resp. ich rodičov.

19. Navrhovatelia tvrdia, že norma vyčleňuje skupinu žiakov, resp. ich rodičov, na základe veku, s tým, že na takéto vyčlenenie neexistuje legitímny cieľ. Ak by takýmto cieľom mala byť (a) potreba sociálnej integrácie alebo (b) personálne zabezpečenie, tak podľa navrhovateľov tieto ciele nie sú dostatočným dôvodom na vyčlenenie.

20. Podľa štátneho vzdelávacieho programu je (a) sociálna integrácia cieľom pre obidva stupne základnej školy. Ak štát umožní výnimku z tohto kritéria na prvom stupni, nie je dôvod na ňom trvať na stupni druhom, zvlášť, ak podľa navrhovateľov je súčasťou štátneho dozoru aj preverovanie tohto kritéria pod sankciou zrušenia domáceho vzdelávania.

21. (b) Zo skutočnosti, že rodičia na svoje náklady musia zabezpečiť kvalifikovaných učiteľov, vyplýva, že zabezpečenie expertnosti výuky nemôže byť primeraným legitímnym cieľom.

22. S ohľadom na už uvedené argumenty a skutočnosť, že rozlišovanie medzi žiakmi prvého a druhého stupňa nemá legitímny cieľ, navrhovatelia žiadajú, aby ústavný súd vydal takýto nález:

«Ustanovenia § 24 ods. 2 písm. b) v časti, v ktorej sa v tomto ustanovení používajú slová „prvého stupňa“ a § 24 ods. 4 v časti, v ktorej sa používajú slová „I. stupňa“ zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zákonov nie sú v súlade s článkom 12 ods. 1, prvá veta, článkom 12 ods. 2, článkom 13 ods. 3 v spojení s článkom 42 ods. 1 a s článkom 41 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s článkom 28 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa, s článkom 3 písm. a) Dohovoru proti diskriminácii vo vzdelávaní a s článkom 14 v spojení s článkom 2 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.»

II.

K prijatiu návrhu na ďalšie konanie

23. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou... a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

24. Podľa § 246 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ak nie je ďalej ustanovené inak, použije sa tento zákon aj na konania začaté do 28. februára 2019.

Podľa § 246 ods. 2 zákona o ústavnom súde právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované.

25. Podľa § 74 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať najmenej pätina poslancov národnej rady.

26. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

27. Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde a okrem nedostatku právomoci vo vzťahu k Dohovoru proti diskriminácii vo vzdelávaní dospel k záveru, že návrh skupiny poslancov obsahuje všetky náležitosti uvedené v § 43 a § 75 zákona o ústavnom súde a spĺňa procesné podmienky, za splnenia ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a o nej rozhodnúť. Návrh podala aktívne legitimovaná skupina poslancov, ustanovenia, ktoré napadajú, sú platnou súčasťou platného poriadku a sú samostatne preskúmateľnou zmysluplnou normou a referenčné normy sú riadne vymedzené (k Dohovoru o právach dieťaťa porovnaj PL. ÚS 14/05, PL. ÚS 11/2013). Na základe uvedeného ústavný súd podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto uznesenia.

28. Ústavný súd sa musí vysporiadať s argumentáciou navrhovateľov týkajúcou sa Dohovoru proti diskriminácii vo vzdelávaní ako referenčnou normou.

29. Navrhovatelia v návrhu žiadajú posúdiť súlad napadnutých ustanovení, okrem iných aj s referenčnou normou – Dohovorom proti diskriminácii vo vzdelávaní, konkrétne s čl. 3 písm. a), ktorý znie: *„Aby byla vyloučena a odstraněna veškerá diskriminace podle této Úmluvy, státy, které se jí účastní, se zavazují a) odvolat všechna zákonná a správní opatření a zrušit každou správní praxi, jež by mohla vést k diskriminaci v oblasti vzdělání.“*

30. Ústava v čl. 125 ods. 1 písm. a), ako aj v čl. 154c ods. 1 ustanovuje, že pre prieskum súladu sú referenčnými len také medzinárodné zmluvy, ktoré boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

31. Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní zistil, že Dohovor proti diskriminácii vo vzdelávaní nie je všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý bol vyhlásený v Zbierke zákonov alebo v inom oficiálnom vestníku. Text Dohovoru proti diskriminácii vo vzdelávaní je k dispozícii len vo forme prílohy parlamentnej tlače 99, III. Volebné obdobie Národného zhromaždenia z roku 1962 (*Vládní návrh, kterým se předkládá Národnímu shromáždění Československé socialistické republiky k projevu souhlasu Úmluva o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání, přijatá v Paříži dne 14. prosince 1960 na jedenáctém zasedání Generální konference Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu.* <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=54660>). Ústavný súd už v uznesení sp. zn. PL. ÚS 5/93 uviedol, že táto zmluva nebola uverejnená v Zbierke zákonov, a použil ju len pre účely interpretačnej podpory.

32. V čase prijatia Dohovoru proti diskriminácii vo vzdelávaní bol spôsob vyhlásenia medzinárodných zmlúv právne upravený v zákone č. 77/1959 Zb. o Zbierke zákonov a Úradnom liste. Podľa § 2 písm. f) tohto zákona sa v Zbierke zákonov vyhlasujú „*vyhlášky o dojednaní medzinárodných zmlúv a dohôd, o ich ratifikácii alebo výpovedi alebo o iných otázkach ich sa týkajúcich, ak je ich vyhlásenie v Zbierke nutné alebo účelné; spolu s vyhláškou možno za tej istej podmienky vyhlásiť i znenie medzinárodnej zmluvy alebo dohody*“. Vtedajšie štátne authority zmluvu nezverejnili, a nestalo sa tak ani neskôr, dodatočne.

33. Ústavný súd poukazuje na skutočnosť, že z ústavného textu (slová „vyhlásená“) vyplýva, že pre vnútroštátnu aplikovateľnosť medzinárodnej zmluvy ako takej (inkorporácia) sa vyžaduje pozitívna, zákonom upravená forma vyhlásenia medzinárodnej zmluvy.

34. V širšom kontexte možno uviesť, že súčasťou našej právnej kultúry je striktná požiadavka na publikáciu vnútroštátnych právnych predpisov (porovnaj Bobek, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu. 1., Pohled historický. Jurisprudence, 2007, 16(1), s. 13 – 21., Bobek, M. Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu. 1.: pohled srovnávací. Jurisprudence, 2007, 16(2), s. 13, 14 a 18. ISSN 1802-3843). Bez publikácie nemôžu nadobudnúť platnosť (porovnaj čl. 87 ods. 4 ústavy: *„Zákon nadobúda platnosť vyhlásením. Podrobnosti o vyhlasovaní zákonov, medzinárodných zmlúv a právne záväzných aktov medzinárodnej organizácie podľa čl. 7 ods. 2 ustanoví zákon.“*). Ústavný súd to zdôraznil v náleze sp. zn. PL. ÚS 17/96, v ktorom považoval za neústavné, ak mal zákon stanovenú účinnosť ešte pred publikovaním v Zbierke zákonov.

35. Zbierka zákonov je v Slovenskej republike oficiálnym „nosičom“ tak pre vnútroštátne predpisy [čl. 87 ods. 4 ústavy; „Zbierka zákonov je štátnym publikačným nástrojom Slovenskej republiky“ – § 12 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 400/2015 Z. z.“)], ako aj pre inkorporáciu medzinárodných zmlúv (§ 20 zákona č. 400/2015 Z. z.). Keďže Dohovor proti diskriminácii vo vzdelávaní nebol vyhlásený, a to ani dodatočne, v žiadnom oficiálnom vestníku, nemôže ho ústavný súd akceptovať ako referenčnú normu, a preto o nesúlade vo vzťahu k takejto norme nemá ústavný súd právomoc rozhodovať (porov. I. ÚS 23/98, ďalej nedostatok právomoci, resp. dobovej príslušnosti pri rozhodovaní o súlade predpisov rovnakej právnej sily PL. ÚS 3/98, PL. ÚS 13/2000, PL. ÚS 14/2000, PL. ÚS 15/2000; porov. tiež II. ÚS 18/97 a II. ÚS 41/99; vo vzťahu ku smernici porov. PL. ÚS 8/2010).

36. Ústavný súd len na doplnenie uvádza, že obdobnú právnu situáciu prevzatú zo spoločnej štátnosti riešil aj český ústavný súd v náleze sp. zn. Pl. ÚS 35/93 (*„Ústavní soud má rovněž za to, že v projednávané věci nelze aplikovat ani ustanovení článku 4 Úmluvy o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání, neboť tato Úmluva nebyla dosud vyhlášena, a proto vzhledem k článku 10 Ústavy ČR by stejně nemohla mít přednost před zákonem.“*).

37. Ústavný súd dodáva, že berie osobitne na zreteľ, že predmetná medzinárodná zmluva je na prospech pozície jednotlivca a že z medzinárodnoprávneho hľadiska je pre Slovenskú republiku záväzný (záväznosť vyplýva z notifikácie o sukcesii Slovenskej republiky do Dohovor proti diskriminácii vo vzdelávaní, ktorá bola doručená do UNESCO 31. marca 1993, je účinná k 1. januáru 1993; Slovenská republika danú medzinárodnú zmluvu aj reálne vykonáva, čoho dôkazom je, že podáva správy o implementácii Dohovor proti diskriminácii vo vzdelávaní, naposledy k roku 2017). Ústavný súd však konštatuje, že nie je potrebné zaoberať sa úvahami o vnútroštátnom účinku namietanej normy na prospech jednotlivcov, pretože relevantný čl. 3 písm. a) Dohovor proti diskriminácii vo vzdelávaní nezakladá priamo práva a povinnosti fyzickým a právnickým osobám, je viac inštitucionálnou ako hmotnoprávnou normou a cieľ, ku ktorému má smerovať, je zabezpečený ostatnými referenčnými normami namietanými navrhovateľmi a taktiež inými ústavnými normami.

38. V časti, v ktorej skupina poslancov navrhuje nesúlad označených noriem s Dohovorom proti diskriminácii vo vzdelávaní, musel ústavný súd návrh odmietnuť podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde pre nedostatok právomoci, čo je uvedené v bode 2 výroku tohto uznesenia.

III.

K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení

39. Navrhovatelia žiadajú pozastavenie napadnutých ustanovení. Argumentujú tým, že ak ústavný súd uvedené ustanovenia nepozastaví a neskôr návrhu na nesúlad vyhovie, zmeny v školských predpisoch sa budú môcť realizovať vždy až ku začiatku ďalšieho školského roka.

40. Navrhovatelia upozorňujú na klesajúcu kvalitu školstva, na zložitý vstup žiakov prvého stupňa po domácej výchove na druhý stupeň a taktiež upozorňujú na nemožnosť vrátiť sa z druhého stupňa, na ktorý už nastúpili, späť do domácej výchovy, ak by ústavný

súd návrhu vyhovel. Napokon navrhovatelia argumentujú aj čl. 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa, ktorý ustanovuje povinnosť autorít zohľadňovať záujem dieťaťa.

41. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na konanie o súlade právnych predpisov, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Navrhovatelia v zásade argumentujú ohrozením základných práv dotknutých osôb.

42. Ústava v čl. 125 ods. 2 ukladá súdu vyvažovať medzi nutnosťou chrániť základné práva na jednej strane a na strane druhej hodnotou záväznosti platného práva, ktorého porušenie sa namieta, resp. princípom demokracie.

43. Článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie ústavného súdu rozhodovať o pozastavení účinnosti na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: ohrozenie základných práv a slobôd, hrozba značnej hospodárskej škody alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Je zrejmé, že každý z týchto predpokladov je iný a iné musia byť aj podmienky ich aplikácie. Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu bude zúžený chránený rozsah chráneného priestoru jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude podmieňovaný (sťažovaný) ich výkon neprimeranými podmienkami či prekážkami (porovnaj napr. PL. ÚS 1/02 – *obmedzovanie slobody slova kriminalizáciou ohovárania*, PL. ÚS 29/05 – *hrozba, že prebiehajúce konania priamo zasiahnu do ochrany súkromia a majetku*). Naopak, za značnú hospodársku škodu treba považovať najmä hrozbu zániku, resp. vážneho postihnutia celého alebo podstatnej časti určitého odvetvia (napr. PL. ÚS 13/2012 – *zvýšenie miezd sestier, ktorého dôsledkom podľa analýzy Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky bolo, že príjmy zdravotníctva budú kryť približne len 80 % celkových výdavkov*, PL. ÚS 114/2011 – *zavedenie 80 % dane*), jednoznačný a likvidačný vplyv na všetky alebo aspoň citeľnú časť podnikateľských subjektov, prípadne hrozba výrazného zaťaženia verejných rozpočtov s rizikom, že dôjde k ohrozeniu niektorých funkcií štátu. Konečne, pod pojem iný vážny

nenapraviteľný následok možno zahrnúť zvyšné hrozby podobnej naliehavosti a intenzity (porovnaj PL. ÚS 18/06 – *nezvratný následok ustanovenia, ktoré upravovalo územnú zmenu konkrétnych obcí*, PL. ÚS 95/2011 – *hrozba vykonania voľby podľa neústavného právneho predpisu*, PL. ÚS 115/2011 – *hrozba nastolenia nezvratného stavu v exekúcii v dôsledku aplikácie napadnutého ustanovenia*).

44. Z uvedenej kategorizácie predpokladov pozastavenia účinnosti je zrejmá aj rozdielna miera preukazovania (osvedčenia) a skúmania konkrétnych skutkových okolností a vplyvov napadnutej právnej úpravy. V tejto súvislosti je potrebné rozlišovať predovšetkým medzi priamymi a nepriamymi dôsledkami právnej normy (porovnaj *uznesenie PL. ÚS 17/2014-51 – platba za prístup do distribučnej sústavy*). Priame dôsledky spočívajú v samotnej existencii a účinkoch napadnutých ustanovení už v ich abstraktnej podobe, v interferencii s inými právnymi normami právneho poriadku. Priamym dôsledkom zodpovedá spravidla ohrozenie základných ľudských práv a slobôd, ktorých rozsah ochrany je upravený priamo v ústave; priame dôsledky možno často ustáliť už základným porovnaním napadnutej právnej normy, resp. jej výkladu, s nadradenými právnymi normami a ich výkladom.

45. Ústavný súd musí pri úvahách o ohrození slobôd vziať taktiež do úvahy (a) štandard práv (právnú pozíciu) jednotlivcov pred napadnutou právnou úpravou, (b) rozsah, v akom bol daný štandard zmenený novou právnou úpravou, a k (c) čomu smeruje návrh na pozastavenie a návrh meritórneho rozhodnutia. Ďalej je dôležité prihliadať na (d) reverzibilitnosť právnej pozície jednotlivcov [(ne)napraviteľnosť záťaž spôsobených napadnutou právnou úpravou] a prirodzene tiež na (e) charakter základného práva, o ohrozenie ktorého ide.

46. Právo na vzdelanie je základným právom spadajúcim pod režim čl. 51 ods. 1 ústavy (*Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú; porovnaj PL. ÚS 11/2013 – príemer známok ako kritérium na prijatie na strednú školu; PL. ÚS 3/2008 – externé štúdium na vysokej škole; PL. ÚS 19/08 – zdravotnícke*

vysokoškolské štúdium). V základnom práve na vzdelanie sa prelína stránka subjektívnych práv so stránkou inštitucionálnou. Zákonodarca práva podľa čl. 51 napĺňa, dotvára, stanovuje ich reálnu podobu, na rozdiel od priamo aplikovateľných „obranných“ práv (Abwerrechte), ktoré sú ochranou pred mocou a ktoré zákonodarca zákonom limituje a vyvažuje. Pri právach podľa čl. 51 je chránená ich esencia (bod 113, PL. ÚS 13/2012), nie ich detailná demokratická realizácia. Pre rozhodovanie o pozastavení je dôležité, že prejavy a efekty práva na vzdelanie sú často dlhodobé a komplexné než okamžité a priamočiare, to platí i v prípadoch, keď ústavný súd rozhodoval o akútnych otázkach práva na vzdelanie (PL. ÚS 5/05 – *obsah maturitnej skúšky*). Z hľadiska diskriminácie na základe kvalifikačného kritéria veku je potrebné uviesť, že ide o menej citlivé a exponované antidiskriminačné kritérium.

47. Podľa aktuálnej právnej úpravy možno výlučne žiakom *prvého stupňa* základnej školy povoliť domáce vzdelávanie. To je aktuálny štandard od 1. septembra 2008, od nadobudnutia účinnosti aktuálneho školského zákona, teda viac než 11 rokov. Podanie navrhovateľov smeruje k poskytnutiu tohto štandardu aj inej skupine žiakov, a to žiakom druhého stupňa základnej školy.

48. Predmetný návrh teda nesmeruje k zachovaniu zaužívaného právneho štandardu, ale k jeho zvýšeniu, čo smeruje proti obvyklému účelu inštitútu pozastavenia účinnosti, a to napriek skutočnosti, že navrhovatelia podávajú vec z toho hľadiska, že úprava je podľa ich názoru už 11 rokov subštandardná a pozastavenie to má len napraviť. Táto otázka však má byť predmetom meritórneho rozhodovania. Okrem toho sa predmet veci týka nielen ústavnosti, ale aj koncepcie školstva – školského vzdelávania. Nejde o špecifickú technickú otázku, ale o samotnú koncepciu vzdelávania.

49. Ústavný súd by pozastavením účinnosti dotknutých noriem mohol predčasne vzbudiť nádej, že domáce vzdelanie je možné aj na druhom stupni základnej školy, ale zároveň vyvolať neistotu, či tento stav pretrvá. Ústavný súd by tak spustil sociálny pohyb v dotknutých domácnostiach, aj v školskej správe, čím by vystavil aj svoje rozhodovanie pod tlak spočívajúci v starosti o osudy žiakov druhého stupňa a ich rodičov. Pozastavenie

a prípadné následné nevyhovenie by chránenej skupine detí a ich rodičom mohlo spôsobiť väčšiu škodu ako nepozastavenie a následné vyhovie alebo nevyhovenie návrhu.

50. Otázka domáceho vzdelávania potrebuje premyslené rozhodnutie. Ústavný súd vníma konštantný sled školských rokov. V minulosti ústavný súd upustil od procesných štandardov platných pre konanie o súlade a vo veci sp. zn. PL. ÚS 5/05 týkajúcej sa zmeny maturít rozhodol bezodkladne, bez prijatia na ďalšie konanie, aby nevnášal neistotu do podoby maturitných skúšok. Predmetná vec však potrebu takejto bezodkladnosti nevykazuje.

51. Ústavný súd konštatuje, že ďalšie uplatňovanie napadnutých noriem nemôže ohroziť základné práva a slobody a zároveň z ich uplatňovania nehrozí iný vážny nenapraviteľný následok, a preto návrhu na ich pozastavenie nevyhovuje (bod 3 výroku).

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

V Košiciach 18. decembra 2019

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky