

Odborné stanovisko podľa § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov

Vážený pán [REDAKOVANÉ],

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej ako „Stredisko“) ste dňa 19. augusta 2021 doručili podnet, v ktorom sa na Stredisko obraciate vo veci neprijatia Vašej dcéry na predprimárne vzdelávanie. V zmysle § 1 ods. 2 písm. f) zákona o zriadení Strediska¹, Stredisko vydáva odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačného zákona.² Stredisko vydáva v predmetnej veci nasledovné odborné stanovisko.

Skutkový stav

V podnete uvádzate, že Vaša trojročná dcéra nebola prijatá na predprimárne vzdelávanie do Materskej školy [REDAKOVANÉ] so sídlom: [REDAKOVANÉ] (ďalej ako „MŠ [REDAKOVANÉ]“). Riaditeľka MŠ [REDAKOVANÉ] stanovila nasledujúce podmienky prijatia dieťaťa do materskej školy:

- dieťa sa do materskej školy prijíma na základe písomnej žiadosti zákonného zástupcu, ktorú predloží riaditeľovi spolu s potvrdením o zdravotnom stave dieťaťa od všeobecného lekára pre deti a dorast;
- ak ide o dieťa so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami, zákonný zástupca predloží aj vyjadrenie príslušného zariadenia výchovného poradenstva a prevencie;
- rozhodnutie o odklade plnenia povinnej školskej dochádzky dieťaťa predloží zákonný zástupca riaditeľovi materskej školy do 30. júna.

V prípade vyššieho záujmu rodičov o prijatie dieťaťa, ako sú kapacitné možnosti MŠ [REDAKOVANÉ], uprednostní prijímanie detí v tejto postupnosti. Deti, ktoré:

1. majú odloženú povinnú školskú dochádzku;
2. v školskom roku 2021/2022 dovŕšia 6 rokov (predškoly);
3. v roku 2021 dovŕšia najmenej 3 roky, majú zamestnaných oboch rodičov (rodičia musia predložiť potvrdenie o zamestnaní) a majú trvalé bydlisko v [REDAKOVANÉ];
4. dieťa, o ktoré sa stará osamelý zamestnaný rodič a má trvalé bydlisko v [REDAKOVANÉ];
5. deti nezamestnaných rodičov alebo rodičov na materskej dovolenke sa budú prijímať len v prípade voľných miest na doobeda.

¹ Zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov.

² Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „antidiskriminačný zákon“) v znení neskorších predpisov.

V prípade, že všetky deti splnia podmienky na prijatie bude pri výbere rozhodovať aj dátum narodenia dieťaťa.

Vo Vašom podnete **namietate kritérium zamestnanosti rodičov ako diskriminačné**. MŠ [REDAKOVANÉ] v Rozhodnutí o neprijatí Vašej dcéry na predprimárne vzdelávanie zo dňa 11. júna 2021 uvádza, že „vzhľadom na to, že po prijatí všetkých detí, pre ktoré od nasledujúceho školského roku bude predprimárne vzdelávanie povinné, ako aj po prijatí detí po dovŕšení tretieho roku veku, už nie je v materskej škole voľná kapacita.“ Na základe infožiadosti ste zistili, že do MŠ [REDAKOVANÉ] bolo prijatých 11 detí mladších ako Vaša dcéra. Proti Rozhodnutiu o neprijatí Vašej dcéry na predprimárne vzdelávanie do MŠ [REDAKOVANÉ] ste sa v správnom konaní odvolali. Riaditeľka MŠ [REDAKOVANÉ] však odvolaniu nevyhovela a uvedené potvrdil aj zriaďovateľ – obec [REDAKOVANÉ], zastúpená starostom.

Postup Strediska vo veci

Stredisko sa vo veci Vášho podnetu obrátilo dňa 25. augusta 2021 so svojimi otázkami na MŠ [REDAKOVANÉ]. Dňa 29. septembra 2021 bolo Stredisku doručené vyjadrenie starostu obce [REDAKOVANÉ], z ktorého vyplýva, že do MŠ [REDAKOVANÉ] bolo v školskom roku 2021/2022 podaných 38 žiadostí, z ktorých prijatých bolo 23 detí. Rozhodnutie na prijatie, resp. neprijatie bolo vykonané na základe odporúčania prijímacej komisie.

Na otázky ohľadne zamestnanosti, resp. nezamestnanosti rodičov starosta obce neodpovedal. Uvádza len, že ďalšie kritériá boli určené z dôvodu, že záujem o prijatie prevyšuje kapacitné možnosti MŠ [REDAKOVANÉ]. Kritérium prijatia detí nezamestnaných rodičov alebo rodičov na materskej dovolenke len na doobedňajšie predprimárne vzdelávanie označil starosta obce za irelevantné, vzhľadom na skutočnosť, že všetky deti do MŠ [REDAKOVANÉ] boli prijaté na celodennú výchovu a vzdelávanie.

Právny rámec

V zmysle ustanovenia § 3 písm. c) Zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „školský zákon“) sú výchova a vzdelávanie založené na princípoch rovnoprávnosti prístupu k výchove a vzdelávaniu so zohľadnením výchovnovzdelávacích potrieb jednotlivca a jeho spoluzodpovednosti za svoje vzdelanie. Školský zákon tiež vo svojom ustanovení § 3 písm. d) vymedzuje, že výchova a vzdelávanie sú založené na princípoch zákazu všetkých foriem diskriminácie a obzvlášť segregácie.

Prijímanie detí na predprimárne vzdelávanie do materskej školy je limitované kapacitnými možnosťami materskej školy v nadväznosti na ustanovenie § 28 ods. 9 a 10 školského zákona.³ V prvom rade musí riaditeľ/riaditeľka materskej školy dodržiavať podmienky prijímania detí ustanovené v § 59 ods. 1 a 2 školského zákona, ktoré možno nazvať „zákonnými podmienkami“.

Na predprimárne vzdelávanie:

- sa prednostne prijímajú deti, pre ktoré je plnenie predprimárneho vzdelávania povinné,
- výnimočne možno do materskej školy prijať dieťa od dovŕšenia dvoch rokov veku.

Okrem týchto zákonných podmienok riaditeľ/riaditeľka materskej školy určí ostatné podmienky prijímania a zverejní ich na verejne prístupnom mieste alebo na webovom sídle materskej školy, ak ho má zriadené. Kompetencia určiť ostatné podmienky prijímania detí do materskej školy je v § 59 ods. 2 školského zákona ustanovená len pre riaditeľa/riaditeľku materskej školy, a nie pre zriaďovateľa.

Ostatné podmienky prijímania detí do materskej školy nesmú byť v rozpore s právnymi predpismi (napr. v rozpore so školským zákonom, antidiskriminačným zákonom) a nesmú byť diskriminačné a obmedzujúce práva dieťaťa alebo zákonných zástupcov. V zmysle *Manuálu Predprimárne vzdelávanie detí*, číslo: 2021/9804:1-A2110 Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR **riaditeľ nesmie ako výhradnú podmienku prijatia dieťaťa určiť napr. zamestnanosť zákonných zástupcov alebo trvalý pobyt zákonných zástupcov alebo dieťaťa v danej obci/meste atď.** Ostatné podmienky určujú, aký „kľúč“ riaditeľ zvolí pri prijímaní ostatných detí, po prijatí všetkých detí, pre ktoré je predprimárne vzdelávanie povinné, ak je po ich prijatí v danej materskej škole ešte voľná kapacita.⁴

Právne posúdenie z pohľadu antidiskriminačnej legislatívy

³ (9) Najvyšší počet detí v triede materskej školy je

a) 18 v triede pre deti vo veku dva roky až tri roky,

b) 20 v triede pre deti vo veku tri roky až štyri roky,

c) 21 v triede pre deti vo veku štyri roky až päť rokov,

d) 22 v triede pre deti vo veku päť rokov až šesť rokov,

e) 21 v triede pre deti vo veku dva roky až šesť rokov.

(10) Ak sú splnené požiadavky podľa osobitného predpisu, 32a) najvyšší počet detí v triede podľa odseku 9 sa môže zvýšiť o tri deti z dôvodu

a) zmeny trvalého pobytu dieťaťa,

b) zaradenia dieťaťa len na adaptačný pobyt alebo len na diagnostický pobyt v materskej škole,

c) pokračovania plnenia povinného predprimárneho vzdelávania v materskej škole alebo

d) zvýšeného záujmu zákonných zástupcov detí o výchovu a vzdelávanie v materskej škole.

⁴ Manuál *Predprimárne vzdelávanie detí* (spracované podľa právneho stavu účinného od 10. júla 2021), číslo: 2021/9804:1-A2110. Dostupný online na: <https://www.minedu.sk/data/att/20342.pdf>

Školský zákon vymedzuje osobný a vecný rozsah ochrany pred diskrimináciou v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania vo vzdelávaní. Subjektom ochrany je každý uchádzač, dieťa, žiak a poslucháč. Vecný rozsah je vymedzený právami, ktoré sú ustanovené školským zákonom. Tieto práva sa zaručujú všetkým subjektom rovnako. Vzhľadom na to, že **školský zákon upravuje len niektoré čiastkové otázky súvisiace s uplatňovaním zásady rovnakého zaobchádzania vo vzdelávaní, pri vymedzení chráneného dôvodu a formy diskriminácie je potrebné aplikovať antidiskriminačný zákon.**

Jedným z definičných znakov diskriminácie je teda **chránený dôvod diskriminácie**. V zmysle § 2 ods. 1 antidiskriminačného zákona *dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia alebo z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti*. Výpočet zakázaných dôvodov diskriminácie je demonštratívny, a preto ako chránené dôvody diskriminácie prichádzajú do úvahy aj ďalšie dôvody subsumované pod pojem iné postavenie.

Takýmito dôvodmi môžu byť buď dôvody vyplývajúce z iných právnych predpisov (napr. odborová činnosť podľa Zákonníka práce), alebo tiež dôvody, ktoré vyvstanú *ad hoc* pri posudzovaní jednotlivých kritérií menej priaznivého zaobchádzania (napr. trvalý pobyt, výkon trestu odňatia slobody, postavenie cirkevného duchovného). Vnútroštátne súdy neinterpretujú diskrimináciu z dôvodu iného postavenia v ustálenom výkladovom režime. Pri interpretácii obsahu zakázaného menej priaznivého zaobchádzania z dôvodu iného postavenia je preto nevyhnutné prihliadať na argumentačnú líniu Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“).

Vychádzajúc zo skutočnosti, že v posudzovanom prípade je kritériom namietaného diskriminačného zaobchádzania zamestnanosť rodiča/rodičov, je esenciálnym zodpovedanie otázky, či uvedený dôvod možno subsumovať pod pojem iné postavenie. Ústavný súd SR vo svojom náleze použil výkladový postoj ESLP, v zmysle ktorého dôvod iného postavenia musí byť vždy aspoň latentne známy vopred a musí byť jednou z príčin alebo dôvodov nerovnakého zaobchádzania. Zákaz diskriminácie má v sebe už z povahy veci zakomponovaný určitý aspekt porovnávania a v najvšeobecnejšej rovine ho možno vymedziť ako zákaz neospravedlňujúceho rozličného zaobchádzania na základe určitého kritéria, ktoré nesmie byť na ujmu.⁵

Navyše, k interpretácii chráneného dôvodu iného postavenia pristupuje ESLP extenzívne.⁶ V súlade s uvedeným, je podľa právneho názoru Strediska, **zamestnanosť rodiča/rodičov možné**

⁵ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/2014 z 27. mája 2015.

⁶ *Engel a ďalší proti Holandsku*, 8. jún 1976.

subsumovať pod obsahovú náplň chráneného dôvodu iného postavenia. *De facto* ide o právny status dotknutej osoby, s ktorým sa spájajú práva a povinnosti.

Antidiskriminačný zákon definuje tiež formy diskriminácie. Patrí medzi ne aj **priama diskriminácia**. Podľa § 2a ods. 2 antidiskriminačného zákona priama diskriminácia je *konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii*.

Spoločným menovateľom pre prípady priamej diskriminácie je, že pre osoby, ktorým sa deje, predstavuje menej priaznivé zaobchádzanie v porovnaní s osobami, ktoré sú v rovnakej alebo podobnej situácii, avšak ktoré nemajú charakteristiku, ktorá bola „spúšťačom“ a príčinou tohto menej priaznivého zaobchádzania u diskriminovanej osoby. Z uvedeného teda vyplýva, že **možnosť kvalifikovať určité konanie ako priamu diskrimináciu vyžaduje existenciu subjektu (komparátora), voči ktorému sa porovnáva osoba, ktorá o sebe tvrdí, že s ňou je, bolo alebo by mohlo byť zaobchádzané menej priaznivo.**⁷

V zásade možno zhrnúť, že na odôvodnenie rozhodnutia riaditeľky MŠ [REDAKOVANÉ] o stanovení podmienok prijatia dieťaťa do materskej školy, konkrétne stanovenia podmienky zamestnanosti rodiča/rodičov, je potrebné vyhodnotiť existenciu komparátora, a teda posúdiť otázku, či zamestnaný rodič/rodičia sú pri výkone svojich práv a povinností z konkrétneho právneho vzťahu v porovnateľnej situácii s nezamestnaným rodičom/rodičmi, eventuálne s rodičom na materskej alebo rodičovskej dovolenke.

Vo vzťahu k identifikácii komparátora Stredisko uvádza, že zamestnaný rodič/rodičia a nezamestnaný rodič/rodičia sa nenachádzajú v porovnateľnej situácii, a to s ohľadom na funkcie materskej školy. Materské školy plnia vzdelávaciu, ako aj opatrovateľskú funkciu. Kritérium zamestnanosti rodiča/rodičov opomína edukačnú funkciu materských škôl a akcentuje predovšetkým funkciu opatrovateľskú. Kým zamestnaný rodič/rodičia plne využívajú obe funkcie materskej školy, pre nezamestnaného rodiča/rodičov je významnejšia edukačná funkcia materskej školy. Na druhej strane, **deti sú v prístupe k predprimárnemu vzdelávaniu rozlišované podľa skutočnosti, ktorá nemá na ich potrebu vzdelávať sa priamy vplyv. Podľa právneho názoru Strediska preto nesmie byť kritérium zamestnanosti rodiča/rodičov kritériom paušálnym, keďže nezohľadňuje individuálne potreby dieťaťa z hľadiska jeho práva na vzdelanie.** Takéto uplatnenie kritéria zamestnanosti by totiž zapríčinilo pre nezamestnaných rodičov situáciu, keď pre ich nezamestnanosť neprijmú dieťa do materskej školy, avšak z dôvodu starostlivosti o dieťa sa zhoršuje ich situácia pri hľadaní zamestnania. Doplnková funkcia materskej školy v podobe starostlivosti o deti nesmie mať prednosť pred edukačnou úlohou. **Kritérium**

⁷ Carson a ostatní proti Spojenému kráľovstvu, 16. marca 2010.

zamestnanosti rodiča/rodičov však možno v odôvodnených prípadoch využiť podporne a musí byť použité primerane k dôležitosti funkcií predprimárneho vzdelávania.⁸

MŠ [REDAKOVANÉ] stanovila päť podmienok prijímania detí, ktoré sa uplatnia v prípade vyššieho záujmu. Z odpovede starostu obce vyplýva, že posledná piata podmienka (*deti nezamestnaných rodičov, alebo rodičov na materskej dovolenke sa budú prijímať len v prípade voľných miest na doobeda*) nebola aplikovaná. Zo zvyšných štyroch podmienok sa dve týkajú zamestnanosti v kumulácii s podmienkou trvalého bydliska a veku dieťaťa (*v roku 2021 dovŕšia najmenej 3 roky, majú zamestnaných oboch rodičov a majú trvalé bydlisko v [REDAKOVANÉ]*) a v kumulácii s podmienkou trvalého bydliska a sociálnej situácie (*dieťa, o ktoré sa stará osamelý zamestnaný rodič a má trvalé bydlisko v [REDAKOVANÉ]*). Ani jedna zo stanovených podmienok prijatia dieťaťa do materskej školy sa neviaže výlučne na zamestnanosť rodiča/rodičov.

S poukazom na skutočnosť, že na prijatie dieťaťa do MŠ [REDAKOVANÉ] v školskom roku 2021/2022 mali okrem zamestnanosti rodiča/rodičov vplyv aj vek dieťaťa, trvalé bydlisko a sociálna situácia rodiča, **je podmienka zamestnanosti rodiča/rodičov využitá len doplnkovo a možno ju považovať za primeranú.**

Záver

Stredisko, v postavení národného antidiskriminačného orgánu, pristúpilo k posúdeniu súladu podmienok prijatia Vašej dcéry na predprimárne vzdelávanie v MŠ [REDAKOVANÉ] s platnou antidiskriminačnou legislatívou. Stredisko dospelo k záveru, že kritérium zamestnanosti rodiča/rodičov v danom prípade **nenapĺňa definičné znaky priamej diskriminácie v zmysle antidiskriminačného zákona, a to z dôvodu neidentifikovania porovnateľnej situácie v predmetnom prípade.**

⁸ *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv, Školství*. Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, 2021. ISBN 978-80-7631-043-8.