

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

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej len ako „Stredisko“) bolo zriadené zákonom č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva (ďalej len ako „zákon o zriadení Strediska“), ktorý o. i. vymedzuje úlohy a činnosť Strediska. Podľa ust. § 1 ods. 2 písm. f) zákona o zriadení Strediska vydáva Stredisko odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „antidiskriminačný zákon“ alebo „ADZ“), a to z vlastnej iniciatívy alebo na požiadanie fyzických alebo právnických osôb.

Odborné stanovisko Stredisko vydáva z vlastnej iniciatívy ako reakciu na mediálnu správu, ktorá bola zverejnená prostredníctvom portálu teraz.sk.¹

Z obsahu medializovaných správ

Zverejnený článok sa venuje diskriminácii cirkevných škôl, ktorú namietajú najvyšší predstavitelia kresťanských cirkví a Ústredného zväzu židovských náboženských obcí v Slovenskej republike prostredníctvom svojho vyhlásenia. Vo vyhlásení, ktoré Stredisku dňa 19.02.2019 elektronicky poskytla Tlačová agentúra Konferencie biskupov Slovenska sa okrem iného uvádza, že *„verejná správa umelým spôsobom znižuje počet žiakov v cirkevných školách, čo je zdrojom nestability a môže viesť postupne k zániku týchto škôl. Táto diskriminácia má negatívny dopad na kvalitu a vytráca sa zdravá konkurencia škôl, z ktorých by si mohli rodičia slobodne a rovnocenne vybrať tú najlepšiu pre svoje deti.“*

Právna analýza

Vyhlásenie najvyšších predstaviteľov kresťanských cirkví a Ústredného zväzu židovských náboženských obcí v Slovenskej republike k situácii cirkevného školstva reflektuje na zákon č. 61/2015 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej v texte ako „zákon o odbornom vzdelávaní“). V zmysle zákona o odbornom vzdelávaní nastavenie plánov výkonov stredných škôl (teda počty žiakov v prvých ročníkoch) odo dňa 01.09.2018 nepodlieha rozhodovaniu prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia, ktoré prijímalo zastupiteľstvo samosprávneho kraja, ale je vydávané predsedom samosprávneho kraja. V zmysle

¹ <https://www.teraz.sk/slovensko/cirkvi-a-zvazu-zidovskych-obci-vidia/376578-clanok.html>

zákona č. 209/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 61/2015 Z. z. o odbornom vzdelávaní a príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej v texte ako „novela zákona o odbornom vzdelávaní“ alebo „novela“) táto právomoc bola krajským poslancom odňatá a platí, že kraje určujú pre každú školu vo svojej územnej pôsobnosti najvyšší počet žiakov prvého ročníka v dennej forme v členení na jednotlivé študijné odbory alebo na jednotlivé učebné odbory pre prijímacie konanie na nasledujúci školský rok.

Dôvodová správa k novele zákona o odbornom vzdelávaní uvádza nasledovné: „V rámci plánovacieho procesu určovania najvyššieho počtu žiakov stredných škôl pre jednotlivé študijné odbory a jednotlivé učebné odbory je pre objektívne určenie počtu žiakov samosprávnym krajom potrebné vychádzať z dodatočných potrieb trhu práce a z dodatočnej potreby zamestnancov na trhu práce, ktorú Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR zašle na jednotlivé samosprávne kraje v členení na jednotlivé študijné odbory a jednotlivé učebné odbory. Predmetné prognózy potrieb trhu práce a dodatočnej potreby zamestnancov, následne samosprávne kraje verifikujú a využijú v rámci plánovacích procesov určovania najvyššieho počtu žiakov stredných škôl. Optimalizácia regulačného procesu, ktorého cieľom je umiestnenie väčšieho počtu žiakov v tých odvetviach hospodárstva, ktoré indikujú vysokú požiadavku na trhu práce si vyžaduje zmenu spočívajúcu v prechode z plánovania počtu tried na určovanie počtu žiakov.“

Z vyššie uvedeného dôvodu sa ustanovila kompetencia samosprávneho kraja vo svojej územnej pôsobnosti určovať v rámci preneseného výkonu štátnej správy počet žiakov stredných škôl pre jednotlivé študijné odbory a jednotlivé učebné odbory v dennej forme štúdia pre prijímacie konanie v nasledujúcom školskom roku, teda školskom roku 2019/2020. V zmysle novely počet žiakov stredných škôl schvaľuje predseda samosprávneho kraja v nadväznosti na vypracovanie odborných podkladov vecne príslušného útvaru úradu samosprávneho kraja a po prerokovaní a odporúčaní Krajskou radou pre odborné vzdelávanie. Úprava kompetencie samosprávnych krajov z určovania počtu tried na určovanie počtu žiakov má teda viesť k optimalizácii sústavy odborov vzdelávania a k ich koncentrácii na príslušných stredných školách.

V súvislosti s upravenou kompetenciou samosprávneho kraja určovať najvyšší počet žiakov stredných škôl pre jednotlivé študijné odbory a jednotlivé učebné odbory v dennej forme štúdia pre prijímacie konanie na nasledujúci školský rok z výkonu samosprávy na prenesený výkon štátnej správy sa upravil proces a podmienky určovania najvyššieho počtu žiakov prvého ročníka a určovania stredných škôl prostredníctvom splnomocňovacieho predpisu ministerstva školstva a následným vydaním všeobecne záväzného právneho predpisu.

Týmto predpisom je Vyhláška Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky č. 252/2018 Z. z., ktorou sa ustanovujú kritériá na určovanie najvyššieho počtu žiakov prvého ročníka stredných škôl, ktorá nadobudla účinnosť 15.9.2018. V prílohe číslo 1 ustanovuje rámcovú prognózu novoprijatých žiakov na stredné školy na školský rok 2019/2020, ktorá je jedným zo vstupných kritérií pre jednotlivé študijné a učebné odbory.

Podstatou základného práva na vzdelanie je právo na prístup ku vzdelaniu. Na vnútroštátnej úrovni je základné vymedzenie práva na vzdelanie upravené v článku 42 Ústavy SR. Právo na vzdelanie, ktorého kľúčovou súčasťou je právo na prístup ku 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 Slovenskej republiky).²

² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2013 z 22. októbra 2014.

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. Zákonodarcovi prináleží úvaha 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. 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 či obmedzenie počtu prijímaných študentov do určitého typu školy.³

Základným vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý vymedzuje zásadu rovného zaobchádzania, je zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej v texte ako „antidiskriminačný zákon“). Ten určuje podmienky, ktoré musia byť kumulatívne splnené na to, aby bolo možné určité správanie, konanie alebo opomenutie, prípadne určitú prax alebo situáciu označiť za diskriminačnú. Týmito podmienkami sú diskriminačný dôvod (§ 2 ods.1), oblasť diskriminácie (§ 3), forma diskriminácie (§ 2a) a komparátor (osoba, respektíve skupina osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii ako obeť diskriminácie).

Nadväzujúc na uvedené, zákaz diskriminácie poruší ten, kto vo vymedzených, chránených oblastiach právnych vzťahov, medzi ktoré patrí aj oblasť vzdelávania, zaobchádza alebo by mohol zaobchádzať menej priaznivo 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.

Antidiskriminačný zákon zároveň taxatívnym spôsobom vymedzuje v § 2a formy diskriminácie, medzi ktoré zaraďuje priamu diskrimináciu, nepriamu diskrimináciu, obťažovanie, sexuálne obťažovanie, nabádanie na diskrimináciu a neoprávnený postih. Namietané konanie je nevyhnutné posúdiť aj z hľadiska existencie rozdielneho zaobchádzania s prípadnou obeťou diskriminácie v porovnaní s inou osobu alebo osobami, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii (tzv. komparátor), pričom prípadnej obeti diskriminácie musela vzniknúť určitá nevýhoda týmto rozdielnym zaobchádzaním.

Je potrebné sa zaoberať otázkou, či v prípade verejných školských zariadení a súkromných a cirkevných školských zariadení ide o rovnaké alebo objektívne porovnateľné subjekty. Aby išlo o diskrimináciu, muselo by byť s rôznymi skupinami osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii, zaobchádzané rozdielnym spôsobom, a to na základe zakázaného dôvodu, pričom pre takéto rozdielne zaobchádzanie neexistuje objektívny alebo rozumný dôvod. Zároveň na zistenie diskriminácie je nutné určiť komparátora, pričom samotná Ústava SR predpokladá rozlišovanie medzi štátnymi a inými školami. Stredisko zdôrazňuje, že novela zákona o odbornom vzdelávaní sa v rovnakej miere dotýka tak štátnych, ako aj súkromných a cirkevných stredných škôl.

Vyhodnocujúc citovanú argumentáciu Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR, Stredisko konštatuje, že úlohou zákonodarcu je zaistiť také pravidlá pre poskytovanie vzdelávacej

³ KMEC, J. - KOSAŘ, D. - KRATOCHVÍL, J. - BOBEK, M. *Europská úmluva o lidských právech, Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.

služby, ktoré zaistia účinnú garanciu práv a povinností pri poskytovaní vzdelávania, kompatibilitu cieľa, obsahu a úrovne poskytovaného vzdelávania vrátane rovnosti podpory z prostriedkov verejných rozpočtov. Novela inkorporuje vyššie uvedené pravidlá s cieľom umiestnenia väčšieho počtu žiakov v tých odvetviach hospodárstva, ktoré indikujú vysokú požiadavku na trhu práce, čo zároveň predstavuje legitímny cieľ.

K akceptovateľným limitom obmedzenia prístupu k vzdelaniu sa viackrát vyjadril aj Európsky súd pre ľudské práva v rámci svojej judikatúry k čl. 2 Dodatočného protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Vo veci Leyla Şahin proti Turecku⁴ 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 Európskeho súdu pre ľudské práva čl. 2 dodatkového protokolu nezaručuje subjektívne právo jednotlivca na prístup do určitej (vybratej) vzdelávacej inštitúcie.⁵

Záver

Po posúdení skutkových okolností prípadu Slovenské národné stredisko pre ľudské práva vyjadruje svoj právny názor, podľa ktorého je nepochybné, že novela zákona o odbornom vzdelávaní nepredstavuje porušenie antidiskriminačného normatívu.

⁴ rozsudok z 10. 11. 2005, sťažnosť č. 44774/98, bod 136.

⁵ Simpson proti Spojenému kráľovstvu, rozhodnutie Komisie pre ľudské práva zo 4. 12. 1989, sťažnosť č. 14688/89.