

Laurinská 18, 811 01 Bratislava 1
tel. č.: +421 2 208 501 21
e-mail: info@snslp.sk, www.snslp.sk

Odborné stanovisko

podľa ustanovenia § 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 v texte len „Stredisko“) z vlastnej iniciatívy vydáva odborné stanovisko vo veci prijímania detí na predprimárne vzdelávanie v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti mestskej časti Bratislava – Ružinov (ďalej v texte ako „MČ Ružinov“).

Postup Strediska pri vydávaní odborného stanoviska

Stredisko bolo zriadené zákonom o zriadení Strediska¹, ktorý o. i. vymedzuje úlohy a činnosť Strediska. Podľa ustanovenia § 1 ods. 2 písm. f) zákona o zriadení Strediska vydáva Stredisko odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačného zákona², a to z vlastnej iniciatívy alebo na požiadanie fyzických alebo právnických osôb.

O legislatívnej zmene úpravy prijímania detí na predprimárne vzdelávanie v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov sa Stredisko dozvedelo pri monitorovaní dodržiavania ľudských práv a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania vo verejne dostupných médiách. Informácie v médiách oznamovali nové pravidlá s bodovacím systémom prijímania detí, pri ktorom bude zohľadnený aj trvalý pobyt oboch rodičov dieťaťa a de facto aj dieťaťa samotného.

MČ Ružinov bolo dňa 30.04.2019 prijaté všeobecne záväzné nariadenie č. 2/2019 zo dňa 30.04.2019 o prijímaní detí na predprimárne vzdelávanie v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti mestskej časti Bratislava-Ružinov (ďalej v texte ako „VZN“).

VZN v § 5 ods. 3 a 4 ustanovuje, že v prípade, ak záujem o prijatie detí prekračuje kapacitu materskej školy, riaditeľ zohľadňuje odporúčaný bodovací systém, a to tak, že ku každej doručenej žiadosti priradí príslušný počet bodov podľa určených kritérií. Kritériami odporúčaného bodovacieho systému na účely tohto nariadenia sú:

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 v znení neskorších predpisov.

- a) vek, ktorý dieťa dovíši k 31. augustu príslušného kalendárneho roka: šesť rokov (4 body), päť rokov (3 body), štyri roky (2 body), tri roky (1 bod),
- b) trvalý pobyt dieťaťa v pešej dostupnosti materskej školy (2 body),
- c) trvalý pobyt otca v mestskej časti Bratislava-Ružinov (4 body) a trvalý pobyt matky v mestskej časti Bratislava-Ružinov (4 body),
- d) zamestnanosť zákonných zástupcov: obidvaja zákonní zástupcovia zamestnaní (4 body), iba jeden zákonný zástupca zamestnaný (2 body),
- e) súrodenci dieťaťa, ak navštevuje aspoň jeden z nich rovnakú materskú školu (2 body),
- f) sociálna situácia rodiny: dieťa v starostlivosti jedného rodiča a žije s ním v samostatnej domácnosti (4 body), dieťa v starostlivosti jedného rodiča a nežije s ním v samostatnej domácnosti (2 body) dieťa zverené do striedavej starostlivosti oboch zákonných zástupcov alebo obdobne (2 body),
- g) rozhodnutie o neprijatí dieťaťa do materskej školy v zriaďovateľskej pôsobnosti mestskej časti Bratislava-Ružinov v predchádzajúcom kalendárnom roku, ktoré k 31. 08. príslušného kalendárneho roka dovíšilo vek troch rokov života (2 body),
- h) prípad hodný osobitného zreteľa podľa rozhodnutia riaditeľa v súčinnosti so zriaďovateľom najmä ak ide o: dieťa zdravotne znevýhodnených rodičov, dieťa rodičov žijúcich v hmotnej núdzi, dieťa týraného rodiča žijúceho v azylovom dome alebo v chránenom bývaní, dieťa v osobnej starostlivosti jedného z rodičov alebo v striedavej starostlivosti oboch rodičov podľa rozhodnutia súdu, situáciu ak zákonný zástupca žiada umiestniť viac ako jedno dieťa do jednej materskej školy, a podobne (2 body).

Podľa ustanovenia § 6 VZN o prijatí dieťaťa do materskej školy na predprimárne vzdelávanie rozhoduje riaditeľ materskej školy. Riaditeľ rozhoduje o prijatí dieťaťa na predprimárne vzdelávanie do materskej školy v súlade s § 5 ods. 2 VZN a s prihliadnutím na kritéria odporúčaného bodovacieho systému podľa § 5 ods. 4 a 5 VZN.

Vzhľadom na svoje právne postavenie a úlohy, Stredisko ako národný antidiskriminačný orgán začalo uvedené informácie z vlastnej iniciatívy formálne preskúmať z pohľadu ich zlučiteľnosti so zásadou rovnakého zaobchádzania.

Listom zo dňa 29.05.2019 Stredisko MČ Ružinov požiadalo o poskytnutie informácií a vyjadrenia k medializovaným informáciám. Dňa 08.07.2019 bola Stredisku doručená písomná odpoveď MČ Ružinov s prílohami.

MČ Ružinov uvádza, že návrh VZN bol predložený na rokovanie Miestnej rady MČ Ružinov dňa 09.04.2019.³ Návrh bol prerokovaný vo všetkých komisiách miestneho zastupiteľstva. Jednotlivé komisie prijali obdobné stanoviská, že návrh materiálu schvaľujú a navrhujú jeho odsúhlasenie. V pripomienkovom procese sa MČ Ružinov vyjadrila aj k termínu pešia dostupnosť, použitému ako

³ Z dôvodovej správy návrhu VZN vyplýva, že MČ Ružinov ním chce zjednotiť a sprehľadniť proces prijímania detí do materských škôl vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti. Základom jeho znenia mali byť ustanovenia školských predpisov.

jedno z kritérií bodovania. Pešiu dostupnosť MČ Ružinov spresnila ako vzdialenosť 300 metrov, s individuálnym posúdením riaditeľom materskej školy podľa miestnych okolností.

Toto kritérium sa viaže predovšetkým na deti s trvalým pobytom v MČ Ružinov. Iba u niekoľkých materských škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov zasahuje ich rádius⁴ 300 metrov do inej mestskej časti. Okrem dvoch výnimiek bez dosahu k obytnej budove, kde by mohlo byť dieťa prihlásené na trvalý pobyt.⁵

Prvou relevantnou výnimkou je rádius materskej školy na adrese Prešovská 28, ktorý pokrýva niekoľko obytných domov v mestskej časti Bratislava – Nové Mesto. Druhou výnimkou je materská škola na adrese Budovateľská 10. Cca 25% plochy jej 300 metrového rádiusu zasahuje do mestskej časti Bratislava – Staré Mesto s obytnými budovami.⁶

MČ Ružinov ďalej na priamu otázku Strediska o identifikáciu a znenie konkrétneho ustanovenia zákona o štátnej správe v školstve⁷, podľa ktorého MČ Ružinov VZN prijala,⁸ uviedla, že pri tvorbe VZN sa zohľadňovalo ustanovenie § 28 v nadväznosti na § 59⁹ školského zákona.¹⁰ Ďalej MČ Ružinov uvádza, že rozhodovacia kompetencia riaditeľa materskej školy zostala zachovaná a že kritériá prijímania dodržiavajú rozhodovaciu právomoc riaditeľa školy.

Riaditeľom materských škôl sa odporúča aplikovať VZN ustanovený bodový systém vyhodnotenia prijatých žiadostí pre prípad vysokého záujmu o prijatie detí. K jednotlivým kritériám prijímania detí na predprimárne vzdelávanie v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov uvádza, že pri písm. b) VZN bol zvolený obdobný prístup, ako ten pri stanovení školského obvodu základných škôl. Bola zohľadnená adresa bydliska a jeho vzdialenosť od materskej školy.

K písm. c) VZN MČ Ružinov uvádza, že v súčasnosti občania svoj vzťah k Ružinovu preukazujú rôzne. Prihlasujú sa veľmi často na trvalý v Ružinove účelovo, v snahe získať benefity ako prijatie dieťaťa do materskej školy, sociálne dávky, či ubytovanie.

K písm. f) VZN MČ Ružinov uvádza, že zo strany zákonných zástupcov, príslušných úradov práce, sociálnych vecí a rodiny a súdov má informácie o rodinách, v ktorých žijú deti v predškolskom

⁴ Teda kruhový región, ktorého veľkosť plochy je určená dĺžkou úsečky od jeho stredu až po okraj regiónu.

⁵ Ide napríklad o materské školy na adresách Tekovská 7, či Rádiova 52.

⁶ Informácie získané praktickým použitím merača vzdialenosti na mape od sídla jednotlivých materských škôl, respektíve aj od ich elokovaných tried, po najbližšie hranice MČ Ružinov.

⁷ Zákon č. 245/2008 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁸ Keďže ustanovenie § 5 ods. 14 zákona o štátnej správe v školstve taxatívne vymedzuje rozhodovacie kompetencie riaditeľa materskej školy v oblasti štátnej správy v školstve a školskej samospráve, ale nie orgánu územnej samosprávy.

⁹ Ide o ustanovenia školského zákona týkajúce sa materskej školy a prijímania na predprimárne vzdelávanie, ktoré sú bližšie uvedené v ďalšej časti tohto odborného stanoviska.

¹⁰ Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

veku a VZN vymedzené situácie sa potom snaží zohľadňovať.

Na otázku Strediska, aký oprávnený záujem prijatým VZN sleduje, MČ Ružinov uviedla, že ako zriaďovateľ materských škôl má snahu naplniť svoje samosprávne úlohy a v čo najvyššej miere zaviesť objektívne a transparentné postupy pri výbere detí do materských škôl, aby sa čo najviac zabránilo novej neobjektívnej diskriminácii.¹¹

MČ Ružinov poskytla Stredisku aj kvantifikačné prehľady o prijímaní detí za jednotlivé školské roky, aj keď nie v celkom kompatibilnej forme a rozsahu, z ktorých vyplýva nasledovné:

Tabuľka č. 1:

školský rok	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
počet žiadateľov	1164	1607		1119	1134	1166
žiadatelia z iných obcí	212					147
prijaté deti spolu	580	705		658	731	667
prijaté z iných obcí	52				40	26
neprijaté deti spolu	584	902		461	403	499
neprijaté deti z iných obcí	160				268	121
neprijaté z Ružinova	424(246)	557 ¹²			135	378(251)

Poznámka: chýbajúce údaje v tabuľke Stredisku od MČ Ružinov neboli poskytnuté.

Z uvedenej tabuľky je zrejmé, že počet žiadateľov o prijatie do materských škôl v MČ Ružinov za obdobie piatich rokov je s výnimkou jedného roku približne rovnaký. Časový vývoj pomeru žiadateľov podľa trvalého pobytu nie je možné dostatočne presne určiť iba z dvoch údajov zo šiestich, kde v školskom roku 2014/2015 to bolo 18 %, v školskom roku 2019/2020 to bolo 13 %.

Počet prijatých detí je kolísavý a je podmienený ako kapacitou materských škôl, tak aj počtom detí, ktoré predchádzajúci školský rok ukončia predprimárne vzdelávanie. Informácie o celkovom počte detí v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov Stredisku neboli poskytnuté. Rovnako Stredisku MČ Ružinov neboli poskytnuté informácie o kapacitách jej materských škôl a ich vývoji, aj keď ich Stredisko žiadalo.¹³

Je však možné zhodnotiť, že MČ Ružinov za posledné tri školské roky bola schopná prijať iba približne 60 % žiadateľov o prijatie do materskej školy a nemohla teda prijať stovky detí s trvalým pobytom ako v MČ Ružinov, tak aj mimo nej. MČ Ružinov prezentuje svoje kritériá na prijatie detí do materských škôl určených VZN ako doplnkové, iba pre prípad vysokého záujmu o prijatie detí.

¹¹ Podľa ustanovenia § 1 ods. 2 zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších, základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Obci pri výkone samosprávy možno ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy.

¹² Vo veku 3-6 rokov, za ostatné školské roky ide o celkový počet detí, v zátvorke je preto u iných rokov počet neprijatých detí z Ružinova vo veku 3-6 rokov.

¹³ Stredisko konkrétne žiadalo o: „informácie o investičných, organizačných, stavebných či iných aktivitách MČ Ružinov v súvislosti s vývojom počtov dostupných miest pre deti materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov za obdobie posledných päť školských rokov a plány na najbližšie obdobie.“

Z tabuľky je zrejmé, že doposiaľ prípad vysokého záujmu detí nastal v každom školskom roku za posledných šesť rokov. Preto nie je dôvodné očakávať výraznú zmenu ani do budúcich školských rokov. Dôvod na použitie kritérií na prijatie detí do materských škôl určených VZN nemožno preto považovať iba za doplnkový a časovo výnimočný. Naopak je ten hlavný a každoročne sa opakujúci.

Pomer počtu detí s trvalým pobytom v MČ Ružinov a mimo MČ Ružinov v žiadostiach o prijatie a u prijatých detí v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov je možné zhodnotiť iba v dvoch školských rokoch. Percento žiadateľov s trvalým pobytom mimo MČ Ružinov a prijatých detí s trvalým pobytom mimo MČ Ružinov z celkových počtov oboch skupín detí je v oboch prípadoch pomerne rozdielne. V školskom roku 2014/2015 to je rozdiel 8 % (18 % zo žiadateľov, ale iba 10 % z prijatých). V školskom roku 2019/2020 je rozdiel ešte výraznejší – 9 % (13 % zo žiadateľov, ale iba 4 % percentá z prijatých). Tieto údaje sú indikáciou rozdielneho zaobchádzania v MČ Ružinov pri prijímaní do materských škôl v jej zriaďovateľskej pôsobnosti.

Stredisko v dostupných dokumentoch zverejnených na webových stránkach jednotlivých materských škôl preskúmalo podmienky prednostného prijímania detí. K výskytu kritérií súvisiacich so VZN ustanoveným kritériom - trvalý pobyt, v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov zistilo nasledovné informácie:¹⁴

Tabuľka č. 2:

sídlo materskej školy	v školskom poriadku	v informáciách o prijímaní do MŠ
MŠ Bancíkovej 2	neobsahuje trvalý pobyt	neobsahuje trvalý pobyt
MŠ Exnárova 6	neobsahuje trvalý pobyt	neobsahuje trvalý pobyt
MŠ Miletičiova 37	nedostupné	obsahuje trvalý pobyt
MŠ Medzilaborecká 4	neobsahuje trvalý pobyt	ne/obsahuje trvalý pobyt
MŠ Piesočná 2	neobsahuje trvalý pobyt	neobsahuje trvalý pobyt
MŠ Západná 2	nedostupné	nedostupné
MŠ Prešovská 28	nedostupné	nedostupné
MŠ Pivonková 9	nedostupné	ne/obsahuje trvalý pobyt
MŠ Stálicová 2	neobsahuje trvalý pobyt	obsahuje trvalý pobyt
MŠ Šťastná 26	obsahuje trvalý pobyt	neobsahuje trvalý pobyt
MŠ Velehradská 24	obsahuje trvalý pobyt	nedostupné

Z uvedeného je zrejmé, že zo zverejnených a dostupných školských poriadkov materských škôl ich 29 % obsahuje ustanovenie o trvalom pobyte či už dieťaťa, alebo rodiča (prípadne formulácia zákonný zástupca) ako podmienku na prednostné prijatie dieťaťa. Zo zverejnených a dostupných informácií o prijímaní detí na predprimárne vzdelávanie v materských školách ich 50 % obsahuje ustanovenie o trvalom pobyte ako podmienku na prednostné prijatie dieťaťa. V Materskej škole Medzilaborecká 4 a v Materskej škole Pivonková 9 ide o nepriame odkazy na trvalý pobyt. Obsahujú totiž formuláciu: „*Ostatné deti prijíma do výšky kapacity školy na základe podmienok dohodnutých*

¹⁴ Zdroj: webové stránky jednotlivých materských škôl v znení k 26.08.2019.

so zriaďovateľom (v zmysle § 1 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov) a prerokovaných v pedagogickej rade školy.“

V kombinácií zverejnených a dostupných školských poriadkov ako aj informácií o prijímaní detí na predprimárne vzdelávanie v materských školách, 67 % obsahuje ustanovenie o trvalom pobyte či už dieťaťa, alebo rodiča (prípadne formulácia zákonný zástupca) ako podmienku na prednostné prijatie dieťaťa. Žiadna z materských škôl nedeklaruje použitie bodovacieho systému podľa VZN, či zohľadnenie všetkých kritérií podľa VZN.

Požiadavku nediskriminácie pri prijímaní do materských škôl akcentuje aj Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky v materiály Prijímanie detí na predprimárne vzdelávanie v materskej škole aktualizácia.¹⁵ Otázka prednostného prijímania detí je v ňom riešená použitím právnej úpravy podľa školského zákona.

Ide o deti, ktoré dovŕšili piaty rok veku, deti s odloženým začiatkom plnenia povinnej školskej dochádzky a deti s dodatočne odloženým začiatkom plnenia povinnej školskej dochádzky. Okrem týchto, zákonom stanovených podmienok, riaditeľ určuje podľa vyhlášky o materskej škole ostatné podmienky prijímania detí.

Materiál tiež uvádza, že tieto podmienky musia byť v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a s ostatnými zákonmi aj v oblasti nediskriminácie, osobitne so školským zákonom a jeho požiadavkou dodržiavania princípu rovnoprávnosti prístupu k výchove a k vzdelávaniu. Ako orgán štátnej správy školstva môžu riaditelia materských škôl konať, a teda aj určovať podmienky prijatia do materskej školy a podľa nich rozhodovať o žiadostiach o prijatie, iba na základe Ústavy Slovenskej republiky, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Právna analýza v zmysle antidiskriminačnej legislatívy

Podľa ustanovenia § 3 písm. c) školského zákona, výchova a vzdelávanie sú 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.

Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 písm. a) zákona o štátnej správe v školstve štátnu správu v školstve na úseku škôl a školských zariadení vykonávajú aj riaditeľ školy alebo riaditeľ školského zariadenia. Podľa ustanovenia § 5 ods. 14 písm. a) riaditeľ materskej školy rozhoduje o prijatí dieťaťa do materskej školy.¹⁶

¹⁵ Dostupné na: https://www.minedu.sk/data/files/8118_prijimanie-deti-na-predprimarne-vzdelavanie-aktualizaciaaugust-2018.pdf.

¹⁶ Príslušné právne predpisy sú uvedené v skrátenej podobe, ich extenzívny rozsah je uvedený v súvisiacom odbornom stanovisku Strediska k výške príspevku za dieťa v materských školách zverejneného na jeho webovej stránke:

Pri posudzovaní porušenia zákazu diskriminácie je nevyhnutné identifikovať, či boli splnené štyri podmienky - chránený dôvod diskriminácie, oblasť diskriminácie, forma diskriminácie a tzv. komparátor (osoba alebo skupina osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii).

Predmetný prípad je možné jednoznačne subsumovať pod jednu z oblastí diskriminácie - vzdelávanie. Účelom práva na vzdelanie je poskytnutie vzdelania. Subjektom práva na vzdelanie je fyzická osoba bez ohľadu na jej štátnu príslušnosť. To znamená, že každá osoba má právo vzdelávať sa, nadobúdať poznatky a zručnosti, ktoré sú predmetom vzdelávania na území Slovenskej republiky.¹⁷

Sociálny aspekt práva na vzdelanie požaduje, aby ho štáty urobili prístupným a dosiahnuteľným.¹⁸ Toto právo má zaručovať získanie kvalitného vzdelania, ktoré umožní ďalší osobnostný rozvoj a úspešné profesionálne uplatnenie sa do budúcnosti.

Kritérium rozdielneho zaobchádzania, ktoré vo VZN použila MČ Ružinov, je predovšetkým trvalý pobyt dieťaťa a jeho rodičov. Toto rozlišovacie kritérium patrí pod diskriminačný dôvod¹⁹ iné postavenie.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa pri vymedzení obsahu chráneného dôvodu iného postavenia pridržiava argumentačnej línie Európskeho súdu pre ľudské práva.²⁰ Konštatuje, že pod uvedený chránený dôvod možno subsumovať aj iné dôvody, ktoré Ústava Slovenskej republiky explicitne nevymedzuje.

Ústavný súd Slovenskej republiky ďalej uvádza, že v prípade dôvodov subsumovateľných pod tento diskriminačný dôvod nemusí ísť nevyhnutne o dôvody, ktoré by spočívali vo vlastnostiach spätých s osobnostnými a inými nemennými črtami človeka. Ochrana poskytovaná ustanovením o zákaze diskriminácie sa neobmedzuje na odlišné zaobchádzanie založené na vlastnostiach, ktoré sú osobné v tom zmysle, že by boli vrodené či nemenné.

Otázku svojho trvalého pobytu dieťa nevie nijako ovplyvniť. To kde žije, respektíve kde je prihlásené na trvalý pobyt, závisí od rozhodnutia jeho rodičov. Rovnako dieťa nedisponuje ani možnosťou ovplyvniť, kde budú na trvalý pobyt prihlásení jeho rodičia. Bez ohľadu na rozlíšenie, či

http://www.snsip.sk/CCMS/files/1Rozdielne_pr%C3%ADspevky_v_matersk%C3%BDch_%C5%A1kol%C3%A1ch.pdf

¹⁷ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky – Veľký komentár. Teória a prax. – Bratislava : C. H. Beck, 2015. – s. 821.

¹⁸ ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin : Matica slovenská, 1997. - s. 215.

¹⁹ 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.

²⁰ SABJÁN N., CENKNER M.: Výklad pojmu „Iné postavenie“ z pohľadu zákazu diskriminácie v judikatúre súdov, Wolters Kluwer, 2018

spolu tvoria spoločnú domácnosť alebo nie.

Čo sa týka chránenej formy, MČ Ružinov v prijatom VZN určuje trvalý pobyt dieťaťa a jeho rodičov ako jedno z rozlišovacích kritérií pri prijímaní do svojich materských škôl. Používanie kritéria trvalého pobytu rodičov dieťaťa riaditeľom materskej školy pri rozhodovaní o prijatí dieťaťa by mohlo indikovať priamu diskrimináciu.²¹

Rovnako použitie kritéria trvalého pobytu dieťaťa v pešej dostupnosti materskej školy riaditeľom materskej školy pri rozhodovaní o prijatí dieťaťa by mohlo indikovať nepriamu diskrimináciu.²²

Predmetom tohto odborného stanoviska nebolo preskúvanie individuálneho rozhodovania riaditeľa materskej školy pri použití bodového systému podľa VZN, použitím konkrétneho kritéria - trvalého pobytu. Toto odborné stanovisko sa zaoberá postupom MČ Ružinov, ktoré v tomto smere vydalo VZN.

Podľa zákona o štátnej správe v školstve riaditeľa materskej školy vymenúva mestská časť – zriaďovateľ, čo zakladá istý rozsah pracovnej podriadenosti. Preto Stredisko preskúvaný postup MČ Ružinov považuje za menej častú formu diskriminácie - pokyn na diskrimináciu, či minimálne nabádanie na diskrimináciu²³.

MČ Ružinov vo svojich mediálnych správach v tejto súvislosti uvádzala, že VZN vymedzené kritéria majú pre riaditeľov materských škôl odporúčací charakter a je na zvážení každého riaditeľa, či ich využije.

Uvedené spresnenie znamená, že MČ Ružinov očakáva, že len istá časť riaditeľov materských škôl v ich zriaďovateľskej pôsobnosti bude pri rozhodovaní o žiadostiach detí o prijatie do materskej školy aplikovať kritériá vymedzené VZN.

Stredisko je toho názoru, že formulácia VZN „riaditeľ zohľadňuje odporúčaný bodovací systém“ neposkytuje priestor pre voľnú a teda neviazanú úvahu na jeho použitie alebo nepoužitie. Veta neobsahuje žiadne modálne (vôľové) sloveso ako môcť či chcieť. Sloveso „zohľadňuje“ je v prítomnom priebehovom čase a nedokonavom vide.²⁴ Očakáva sa teda opakovaný dej, opakované zohľadnenie bodového systému v prípade rozhodovania o prijatí dieťaťa do materskej školy.

²¹ Teda konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s dieťaťom, ktoré má rodičov s trvalým pobytom mimo MČ Ružinov zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii.

²² Teda navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať dieťaťa s trvalým pobytom mimo MČ Ružinov v porovnaní s inou osobou.

²³ Podľa ustanovenia § 2a ods. 6 a ods. 7 antidiskriminačného zákona je pokyn na diskrimináciu konanie, ktoré spočíva v zneužití podriadenosti osoby na účel diskriminácie tretej osoby, nabádanie na diskrimináciu je presvedčanie, utvrdzovanie alebo podnecovanie osoby na diskrimináciu tretej osoby.

²⁴ JANOČKOVÁ, N.: Word-formative and Semantic Coherences of Verbal Aspect in Slovak Language (on a statute of the verbal aspect in Slovak language). Slovenská reč, 69, 2004, No. 2, pp. 65 –84. (Bratislava).

Formulácia VZN „riadiťel' zohľadňuje odporúčaný bodovací systém“ síce obsahuje prídavné meno odporúčaný, ale to je až po slovese zohľadní. V syntaktickej skladbe tejto vety je slovo odporúčaný nadbytočné. Zohľadňuje odporúčaný bodovací systém a zohľadňuje bodovací systém bude viesť k tomu istému konaniu a aj k výsledku. Prijatím VZN a v rámci jeho obsahu aj tejto vety sa VZN stalo všeobecne záväzným.

Právna norma sa vyjadruje vo forme príkazu, zákazu alebo dovolenia.²⁵ Nie vo forme odporúčania. Príkaz, zákaz a dovolenie predstavujú základné spôsoby vyjadrenia normatívnosti, teda pojmového znaku právnej normy. Norma vytvára záväzné pravidlo správania sa, normatívnosť ju implikuje. MČ Ružinov popiera a bagatelizuje svoju vlastnú legislatívu. Nie preto, že by ju nemyslela vážne, ale preto, aby deklarováním dobrovoľnosti plnenia svojej legislatívy relativizovala svoje vlastné diskriminačné konanie voči deťom s trvalým pobytom mimo MČ Ružinov. Komparátorom v rovnakej alebo porovnateľnej situácii sú deti s trvalým pobytom v MČ Ružinov.

Reakcia na negatívnu skutočnosť (nedostatok miest v materských školách), však musí byť primeraná rozsahu a závažnosti tejto skutočnosti. V tomto kontexte je preto potrebné zhodnotiť VZN z pohľadu požiadaviek proporcionality, ktoré platia pre právo všeobecne, antidiskriminačnú legislatívu nevyvímajúc. „Pri právnej identifikácii porušenia zákazu diskriminácie Ústavný súd SR používa test diskriminácie, ktorý sa skladá zo štyroch základných krokov, medzi ktoré patrí porovnateľná skupina či jednotlivec, kvalifikované kritérium, resp. dôvod, ujma na strane jednotlivca alebo skupiny, skúmanie legitimacy a proporcionality.“²⁶

Takýto test proporcionality, ktorý si Ústavný súd Slovenskej republiky osvojil z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, považuje v danom prípade za relevantný aj Stredisko.

Stredisko aj v kontexte medializovaného prípadu výšky príspevku za dieťa v materských školách a podmienok jeho odpustenia v zriaďovateľskej pôsobnosti mestskej časti Bratislava – Petržalka²⁷ (ďalej v texte ako „MČ Petržalka“) uznáva, že starostlivosť o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov je legitímnym cieľom, ktorý je hodnotovo zlučiteľný s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a je rozumné zdôvodnený.

Rovnako ako v prípade MČ Petržalka, Stredisko tiež považuje mieru nevyhnutnosti riešenia kritického nedostatku voľných miest v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov za vysokú. Pokiaľ však MČ Petržalka zvolila na riešenie tejto situácie primeraný a legitímny nástroj - rozdielne zaobchádzanie s deťmi pri určovaní výšky príspevku za dieťa v materských školách a podmienok jeho odpustenia, v prípade MČ Ružinov je situácia iná.

²⁵ PRUSÁK, J.: Teória práva, Vydavateľské oddelenie právnickej fakulty UK Bratislava, 2001.

²⁶ BARANCOVÁ, H. a kol., Zákonník práce., Komentár. Bratislava: C.H. Beck, 2017, s. 8-9.

²⁷ Kde išlo o rovnaký cieľ, a o porovnateľnú nevyhnutnosť. Bližšie pozri v odbornom stanovisku Strediska k výške príspevku za dieťa v materských školách zverejneného na jeho webovej stránke: http://www.snspl.sk/CCMS/files/1Rozdielne_pr%C3%ADspevky_v_matersk%C3%BDch_%C5%A1kol%C3%A1ch.pdf.

Pre prijaté VZN MČ Ružinov platí, že orgány samosprávy sú oprávnené prijímať všeobecne záväzné nariadenia vo veciach územnej samosprávy a upravovať nimi napríklad aj sumu mesačného príspevku zákonného zástupcu na čiastočnú úhradu výdavkov za pobyt dieťaťa v materskej škole. Aj v takýchto situáciách je nutné, aby rozhodnutia samosprávnych orgánov boli v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a teda aj článkom 12 Ústavy Slovenskej republiky.

Prijatým VZN však MČ Ružinov ako orgán územnej samosprávy zasahuje do právomoci štátneho orgánu.

Tabuľka č. 2 potvrdzuje, že v MČ Ružinov dochádza pri aplikácii tých istých právnych predpisov k zásadným rozdielom v používaní ostatných²⁸ podmienok prednostného prijímania do materských škôl. Rozdielne sú dokonca školské poriadky a informácie o prijímaní detí v jednotlivých materských školách. Presnejšie určiť tieto zistené skutočnosti v materských školách nie je možné, pre neúplnosť cca 30 % informácií (označené v Tabuľke č. 2 ako „nedostupné“).

Faktom však je, že neúplné informácie sú aj na úrovni MČ Ružinov. Napriek zneniu ním prijatého VZN, toto VZN nie je nijako spomenuté na informačnej stránke MČ Ružinov s názvom Prijatie dieťaťa do materskej školy.²⁹ Tiež je tu dôvodný predpoklad, že rozdiel v percente žiadateľov s trvalým pobytom mimo MČ Ružinov a prijatých detí s trvalým pobytom mimo MČ Ružinov v školskom roku 2019/2020 – 9 % (13 % zo žiadateľov, ale iba 4 % percentá z prijatých) nemá pôvod iba v nesprávnej praxi materských škôl v minulosti, ale je aj dôsledkom prijatia VZN MČ Ružinov. Možno teda potvrdiť súvislosť medzi VZN MČ Ružinov a rozdielnym zaobchádzaním pri prijímaní do materských škôl v MČ Ružinov z dôvodu miesta trvalého pobytu.

Zistené údaje preukazujú nedostatok potrebných informácií pre žiadateľov o prijatie do materskej školy. To všetko v rovnakej situácii môže viesť k rozdielnym výsledkom pri rozhodovaní o prijatí do materskej školy. Uvedená skutočnosť bezprostredne súvisí s princípom právnej istoty, predvídateľnosťou práva ako takou a v širších súvislostiach aj s požiadavkami zásad právneho štátu.

Legitímne očakávania sú kategóriou právnej istoty. Jej účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci a ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali.³⁰

Jednou z hlavných úloh právneho štátu je zabezpečiť ústavnoprávnu stabilitu, najmä reguláciu základných práv a slobôd, a taktiež súkromnoprávnu stabilitu.³¹ Ústavnosť z formálneho hľadiska požaduje dodržiavanie ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv. Pod to patrí výkon moci,

²⁸ Teda takých, ktoré nie sú vymedzené zákonom a ktoré má určiť riaditeľ školy.

²⁹ Zdroj: <https://www.ruzinov.sk/sk/stranky/view/prijatie-dietata-do-materskej-skoly> v znení v období od 26.08.2019 do 02.10.2019.

³⁰ Napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 16/06.

³¹ PRUSÁK, J.: Teória práva. 2. vyd. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PF UK, 2001. 161 s. ISBN 80– 716 – 146 – 2. BOGUSZAK, J. - ČAPEK, J. - GERLOCH, A.: Teorie práva. Praha : ASPI Publishing, 2004. 247 s. ISBN 80 – 7357 – 030 – 0.

BRŮSL, A.: Právny štát. 1. vyd. Košice : MEDES, 1995. 85-86 s. ISBN 80-967 499-0-0

povinností a práv v súlade s ústavou. Postup štátu a jeho štátnych orgánov na základe práva a v jeho medziach je nevyhnutnou zložkou ústavnosti a zákonnosti.

Pokiaľ dochádza k realizácii princípu zákonnosti, je garantovaný aj jeden z pilierov právneho štátu. Štát a jeho orgány musia konať iba zákonom dovoleným spôsobom. Pokiaľ k tomu nedochádza, nie je možné zaručiť a nerealizuje sa predvídateľnosť rozhodnutí v skutkovo obdobných prípadoch. Následkom je porušenie zásady rovnosti ľudí pred zákonom.

Práve k týmto situáciám dochádza, respektíve môže dochádzať v dôsledku aplikácie VZN pri rozhodovaní materských škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov. Materské školy sú MČ Ružinov a jeho VZN utvrdzované a podporované v tom, čo robia. Teda, že nedodržia podmienky prijímania na predprimárne vzdelávanie v súlade so zásadou rovného zaobchádzania a dokonca to aj verejne deklarujú.

Z hľadiska primeranosti Stredisko považuje za potrebné zhodnotiť dosah takéhoto nedovoleného rozdielného zaobchádzania na potencionálne či už aj skutočné obeť diskriminácie. Toto diskriminačné opatrenie môže mať vplyv na čoraz väčší počet žiadateľov o prijatie do materskej školy v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov. Dá sa predpokladať, že percento prijatých detí s trvalým pobytom (alebo ich rodičov) mimo MČ Ružinov bude zo súčasných 4 % z celkového počtu prijatých detí ďalej klesať.

Súčasne s klesajúcim počtom takýchto prijatých detí bude stúpať aj nepriamy dosah nedovoleného rozdielného zaobchádzania vo forme demotivácie ich rodičov o podávanie žiadostí o prijatie do materskej školy v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov. Pokiaľ dieťa či jeho rodičia, optimálne všetci traja, nemajú trvalý pobyt v MČ Ružinov, a toto kritérium sa bude v Ružinove aj z dôvodu účinnosti VZN ďalej aplikovať, šance na prijatie do materskej školy v Ružinove sú pri dlhodobom nedostatku kapacít materských škôl pre takéto deti veľmi malé. Možno ich tiež označiť ako neférové, porušujúce rovnosť príležitostí.

Už samotná existencia tohto kritéria a predpoklad jeho použitia môže mať na rodičov detí s trvalým pobytom mimo MČ Ružinov odstrašujúci účinok. Aj takýto účinok VZN je možné nazývať diskrimináciou.

S týmto záverom sa stotožňuje aj súdna prax, podľa ktorej „Ani antidiskriminačný zákon a tým menej zákon o ochrane spotrebiteľa neobsahujú podrobnejšiu úpravu, na základe ktorej by bolo možné rozdielne kvalifikovať prípadný prubeh diskriminácie v čase, jakási „vývojová stádia“ diskriminácie, dle kterých by bylo lze odlišovat od „dokonané“ diskriminace jednání, které dosud není diskriminací, avšak k diskriminaci nepochybně směřuje. Buď je konkrétní zjištěné jednání kvalifikováno jako diskriminační, nebo tomu tak není.“³² V danej právnej veci išlo o inú oblasť ako vzdelávanie (spotrebiteľské práva) a bol daný aj iný diskriminačný dôvod (etnicita). Napriek tomu tento súdny výrok reprezentuje správny výklad a aplikáciu práva na rovné zaobchádzanie a reálnych účinkov diskriminácie na jej obeť. K prípadu postupu MČ Ružinov je komplementárnym.

³² Rozsudok Nejvyššího správního soudu České republiky č. k. 7 As 190/2017 – 18 zo dňa 19. júla 2018

Stanovenie kritérií prijímania detí na predprimárne vzdelávanie v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov tak, že je zohľadňovaný aj trvalý pobyt oboch rodičov dieťaťa a de facto aj dieťaťa samotného, Stredisko považuje za neprimeraný a nelegitímny nástroj napĺňania ináč zákonom dovoleného cieľa. Z uvedeného dôvodu považuje Stredisko skúmanú právnu úpravu za nesúladnú s čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s antidiskriminačným zákonom. Podľa právneho názoru Strediska došlo k neodôvodnenému rozdielnemu zaobchádzaniu.

Na rozdiel od MČ Petržalka, za účelom odlišenia oboch podobných prípadov, MČ Ružinov nesplnila všetky podmienky testu proporcionality a jej konanie ako také preto nie je možné považovať za nediskriminačné.

Stredisko odporúča, aby MČ Ružinov prehodnotila realizáciu VZN už od samého začiatku a zvážila jeho zrušenie. Právny názor Strediska ako národného antidiskriminačného orgánu nevyklučuje právo podania sťažnosti na Ústavný súd Slovenskej republiky pre rozpor všeobecne záväznej normy s čl. 12 Ústavy Slovenskej republiky, keďže toto stanovisko nemá záväzný charakter.

Záver

Stredisko vydalo odborné stanovisko s cieľom posúdiť súlad prijatého VZN s Ústavou Slovenskej republiky a s antidiskriminačným zákonom. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, Stredisko, v postavení národného antidiskriminačného orgánu dospelo k záveru, že prijaté VZN nie je v súlade s právom na rovnaké zaobchádzanie, a teda ani s ústavným antidiskriminačným normatívom.

Stredisko zistilo, že podmienky rozdielného zaobchádzania s deťmi pri prijímaní na predprimárne vzdelávanie v materských školách v zriaďovateľskej pôsobnosti MČ Ružinov podľa trvalého pobytu dieťaťa a jeho rodičov sú diskriminačné. MČ Ružinov prijatím kritérií s bodovacím systémom prijímania detí, ktorými sa zohľadňuje aj trvalý pobyt oboch rodičov dieťaťa a de facto aj dieťaťa samotného, nepostupovala primerane a legitímne. VZN prijaté kritériá porušujú ústavné a zákonné imperatívy nediskriminácie v školstve.

Mgr. Katarína Szabová
výkonná riaditeľka