

Pl.ÚS 25/94 ze dne 13. 6. 1995

165/1995 Sb.

N 31/3 SbNU 233

Právo na bezplatné vzdělání - vyhláška o bezplatném poskytování učebnic, učebních textů a základních školních potřeb

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky**

Plénum Ústavního soudu České republiky

rozhodlo o návrhu skupiny poslanců na zahájení řízení o zrušení nařízení vlády č. 15/1994 Sb., o bezplatném poskytování učebnic, učebních textů a základních školních potřeb, t a k t o :

Návrh se z a m í t á .

O d ů v o d n ě n í

I.

Dne 4. 11. 1994 obdržel Ústavní soud České republiky návrh skupiny 30 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zahájení řízení o zrušení nařízení vlády č. 15/1994 Sb., o bezplatném poskytování učebnic, učebních textů a základních školních potřeb. Podle názoru navrhovatelů je uvedené nařízení v rozporu s čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, s článkem 28 odst. 2 písm. a), b) a čl. 41 Úmluvy o právech dítěte a s článkem 5 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

K návrhu jsou přiloženy 3 podpisové listiny. První dvě obsahují podpisy 30 poslanců a jsou nadepsány "Skupina poslanců Parlamentu ČR navrhujících zrušení nařízení vlády č. 15/1994 Sb., o bezplatném poskytování učebnic, učebních textů a základních školních potřeb" a korespondují tak s petitem podaného návrhu. Třetí podpisová listina obsahující podpisy 11 poslanců je nadepsána "Skupina poslanců Parlamentu ČR navrhující zrušení § 17 odst. 2 a část § 18 zákona č. 425/1991 Sb. (přitom jde o vyhlášku č. 425/1991 Sb. Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, o odměňování prací konaných mimo pracovní poměr, která byla zrušena zákonem č. 74/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce č. 65/1965 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony), dále zrušení § 3 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, vše ve znění zákona č. 117/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, doplňuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 331/1993 Sb., a zákon č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákona č. 122/1993 Sb., a mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Týká se tedy zcela jiných právních předpisů, než které jsou napadeny návrhem. Z uvedeného je zřejmé, že návrh skupiny poslanců směřuje ke zrušení nařízení vlády č. 15/1994 Sb., a tento návrh podala skupina 30 poslanců uvedených na prvních dvou podpisových

listinách.

Podle § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, je návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR oprávněna podat mimo jiné skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů. Počet 30 poslanců je tedy dostačující k podání relevantního návrhu na zrušení nařízení vlády. V návrhu skupiny poslanců se uvádí, že vláda vydala nařízení č. 15/1994 Sb. po novelizaci původního ustanovení § 4 odst. 1 školského zákona článkem I zákona č. 190/1993 Sb., který však Ústavní soud zrušil nálezem č. 49/1994 Sb. Dále skupina poslanců cituje napadené nařízení vlády a tvrdí, že je v rozporu:

- s ustanovením čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které všem občanům zaručuje právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách,
- s ustanovením čl. 28 odst. 2 písm. a), b) Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., podle něhož se Česká republika jako smluvní strana zavázala zavést pro všechny děti bezplatné školní vzdělání a zavádět bezplatné střední všeobecné a odborné vzdělání a v případě potřeby navíc poskytovat finanční podpory,
- s ustanovením čl. 41 Úmluvy o právech dítěte a čl. 5 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, podle nichž v případě střetu vnitrostátního a mezinárodního práva platí právo, které bylo v den nabytí platnosti mezinárodní smlouvy pro osoby, které podléhají jurisdikci smluvního státu, příznivější.

Z usnesení vlády ČR č. 671 ze dne 1. 12. 1993 vyplývá, že v bodě I. vláda schvaluje nařízení vlády o bezplatném poskytování učebnic, učebních textů a základních školních potřeb s úpravami podle stanoviska předsedy Legislativní rady vlády a upřesnění vlády. V bodě II. zmíněného usnesení vláda ukládá ministru školství, mládeže a tělovýchovy vypracovat konečné znění nařízení vlády podle bodu I. tohoto usnesení a předložit je předsedovi vlády k podpisu. Usnesením vlády z 5. 1. 1994 č. 13 byla stanovena účinnost nařízení vlády dnem vyhlášení. Nařízení vlády č. 15/1994 Sb. ze dne 1. 12. 1993 bylo publikováno v částce 5 Sbírký zákonů ČR rozeslané dne 25. 1. 1994 a bylo podepsáno předsedou vlády a ministrem školství, mládeže a tělovýchovy. Je tedy splněna podmínka přípustnosti návrhu ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. a lze vycházet z toho, že vládní nařízení bylo přijato způsobem uvedeným v § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.

Vláda ČR přípisem, který Ústavní soud obdržel dne 27. 12. 1994, sdělila, že stanovisko k návrhu skupiny poslanců přijala na svém jednání konaném dne 21. 12. 1994, uvedla, že její nařízení č. 15/1994 Sb. vychází ze zmocnění daného jí ustanovením § 4 odst. 2 zákona č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), podle něž vláda stanoví rozsah, ve kterém se žákům bezplatně poskytují učebnice, učební texty a základní školní potřeby. Dodala, že bezplatností vzdělání ve smyslu ustanovení čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod rozumí (v souvislosti s uvedeným § 4 školského zákona) nárok žáka na zabezpečení výuky v odpovídajících budovách, mzdy kvalifikovaných pedagogů a dalšího

personálu, náklady na provoz a údržbu budov, bezplatné užívání školních pomůcek, tedy těch, které vlastní škola, a které využívá pro vlastní výuku (modely, chemikálie, křídly, nástěnné mapy a obrazy apod.). Školní potřeby, které jsou ve využívání a vlastnictví žáka, hradí žák, resp. jeho rodiče, s výjimkou potřeb, poskytnutých státem žákovi v prvním ročníku základní školy v rozsahu 200,- Kč na žáka. Zmíněné nařízení vlády stanoví, že i učebnice na základní škole jsou půjčovány žákům zdarma, ale nejsou jejich vlastnictvím. Na středních školách si žáci učebnice kupují a stávají se jejich vlastníky. Tento fakt není v rozporu s Listinou základních práv a svobod, neboť vláda pouze realizovala své zmocnění, navíc je poměrně nesnadné, zejména na středních odborných školách, přesně vymezit (bez vázanosti na seznam učebnic) pojem "učebnice", protože se využívá v mnoha případech i odborná literatura, která nemá charakter didakticky zpracovaného textu a žáci si ji běžně opatřují do svého vlastnictví. Dále vláda podotýká, že čl. 28 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte neobsahuje písmena a), b) a věcně se nedotýká napadeného nařízení vlády, neboť se v něm státy, které jsou smluvní stranou dohody, zavazují "činit všechna opatření nezbytná k tomu, aby kázeň ve škole byla zajišťována způsobem slučitelným s lidskou důstojností dítěte...". Článek 28 odst. 1 písm. a) Úmluvy, který byl patrně míněn, není v rozporu s napadeným nařízením vlády č. 15/1994 Sb., protože pojednává o bezplatném a povinném základním vzdělání, stejně tak i ustanovení čl. 28 odst. 1 písm. b) Úmluvy, který stanoví, že státy, které jsou smluvní stranou dohody, "podněcují rozvoj různých forem středního vzdělání zahrnujícího všeobecné a odborné vzdělání, činí je přijatelné a dostupné pro každé dítě a přijímají jiná odpovídající opatření, jako je zavádění bezplatného vzdělání, a v případě potřeby, poskytování finanční podpory". Ani toto ustanovení není v rozporu s napadeným nařízením. Odvolání na čl. 41 Úmluvy, které je obsaženo v textu návrhu, je dle názoru vlády bezpředmětné, neboť uvádí, že "nic v této Úmluvě se nedotýká ustanovení, která ve větší míře napomáhají k uskutečnění práv dítěte a která mohou být obsažena v:

- a) právním řádu státu, který je smluvní stranou, nebo
- b) mezinárodním právem, které je pro takový stát závazné.

Konečně čl. 5 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, na jehož údajné porušování poslanci v návrhu poukazují, se dotýká pouze všeobecných lidských práv. Vláda se domnívá, že bezplatné poskytování učebnic a učebních potřeb nemůže být vykládáno jako základní lidské právo.

V projednávané věci si Ústavní soud vyžádal i stanovisko Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Obdržel je dne 21. 4. 1995 a toto stanovisko je totožné se stanoviskem vlády ČR.

Z Věstníku Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 6 a 7 z července a srpna 1994 plyne, že seznam schválených a vydaných učebnic pro základní školy, platný ve školním roce 1994/1995, zapůjčených ve smyslu nařízení vlády č. 15/1994 Sb. žákům základních škol školou zdarma, obsahuje více než 650 titulů.

II.

Z hlediska právních předpisů, o kterých skupina poslanců ve svém návrhu hovoří, je namístě hned úvodem zdůraznit, že zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), v § 4 odst. 1 stanoví, že ve školách, které jsou součástí soustavy základních a středních škol, mají občané právo na bezplatné vzdělání. V soukromých a církevních školách se může právo na vzdělání zajišťovat za úplatu. V odstavci 2 § 4 citovaného zákona se uvádí, že v rozsahu stanoveném vládou se žákům bezplatně poskytují učebnice, učební texty a základní školní potřeby.

Návrh skupiny poslanců vychází z toho, že nařízení vlády č. 15/1994 Sb. ze dne 1.12.1993, o bezplatném poskytování učebnic, učebních textů a základních školních potřeb, je v rozporu s čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, s čl. 28 odst. 2 písm. a), b) Úmluvy o právech dítěte, čl. 5 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Listina základních práv a svobod ve svém čl. 33 odst. 2 stanoví, že občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách. Čl. 28 Úmluvy o právech dítěte, publikované pod č. 104/1991 Sb., který neobsahuje v odst. 2 písmena a) a b), stanoví, že "státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, činí všechna opatření nezbytná k tomu, aby kázeň ve škole byla zajišťována způsobem slučitelným s lidskou důstojností dítěte a v souladu s touto Úmluvou". Z kontextu podaného návrhu však lze dovodit, že skupina poslanců měla na mysli zřejmě čl. 28 odst. 1 písm. a), b) Úmluvy, který stanoví, že "státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, uznávají právo dítěte na vzdělání a s cílem postupného uskutečňování tohoto práva a na základě rovných možností zejména:

- a) zavádějí pro všechny děti bezplatné a povinné základní vzdělání,
- b) podněcují rozvoj různých forem středního vzdělání zahrnujícího všeobecné a odborné vzdělání, činí je přijatelné a dostupné pro každé dítě a přijímají jiná odpovídající opatření, jako je zavádění bezplatného vzdělání a, v případě potřeby, poskytování finanční podpory.

Čl. 5 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, publikovaný pod č. 120/1976 Sb., stanoví, že "žádné omezení nebo odchylka od kteréhokoli ze základních lidských práv uznávaných nebo existujících v kterékoli zemi na základě zákona, úmluv, předpisů nebo zvyklostí nebude připuštěno pod záminkou, že Pakt taková práva neuznává nebo že je uznává v menším rozsahu.

V těchto souvislostech nutno znovu uvést, že zákon č. 29/1984 Sb. v § 4 odst. 1 stanoví, že ve školách, které jsou součástí soustavy základních a středních škol, mají občané právo na bezplatné vzdělání. V soukromých a církevních školách se může právo na vzdělání zajišťovat za úplatu. Nález Ústavního soudu č. 49/1994 Sb., na který návrh skupiny poslanců poukazuje, zrušil v § 4 odst. 1 zákona č. 29/1984 Sb. pouze část znějící "nestanoví-li zákon jinak". Ostatních částí zákona se nedotkl, a to ani ustanovení § 4 odst. 2, které stanoví, že v rozsahu stanoveném vládou se žákům bezplatně poskytují učebnice, učební texty a základní školní potřeby.

Právní normy nižší právní síly musí být v souladu s právními normami vyšší právní síly. Vychází-li se z takto všeobecně uznávaného principu, znamená to, že nařízení vlády musí být v souladu nejen s ústavními zákony, ale i mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR a "obyčejnými zákony". Ve všech právních normách vyšší právní síly (ve vztahu k nařízení vlády č. 15/1994 b.) se zaručuje právo na bezplatné vzdělání. Zmíněné nařízení vlády č. 15/1994 Sb. právo na bezplatné vzdělání neomezuje a v podstatě se ho ani nedotýká. Bezplatnost vzdělání nepochybně znamená, že stát nese náklady na zřizování škol a školských zařízení, na jejich provoz a údržbu, především však nevyžaduje tzv. školné, tedy poskytování vzdělání na základním a středním stupni za úplatu. Výjimkou mohou být školy soukromé a církevní existující vedle sítě škol "státních", které v dostatečné míře poskytují právo na vzdělání bezplatně. Stanovení rozsahu bezplatného poskytování učebnic, učebních textů a základních školních potřeb vládou nelze podřadit pod pojem práva na bezplatné vzdělání. Podle výkladu pojmů právo na bezplatné vzdělání, který podali navrhovatelé, by měl stát zajistit bezplatné poskytování všeho, co se školní docházkou na základní a střední školy bezprostředně souvisí, tedy např. vybavení přezůvkami, aktovkou, penálem, psacími potřebami, cvičebním úborem atd., atd. Je zřejmé, že bezplatnost vzdělání nemůže spočívat v tom, že stát ponese veškeré náklady, které občanům v souvislosti s realizací práva na vzdělání vzniknou. Stát tedy může požadovat úhradu části nákladů v souvislosti s realizací práva na vzdělání a vláda má k takovému postupu bezpochyby oprávnění. To v žádném případě nezpochybňuje principy bezplatného vzdělání na základních a středních školách.

Čl. 13 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech stanoví, že státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého na vzdělání, čl. 13 odst. 2 téhož Paktu stanoví, že státy, smluvní strany Paktu, uznávají, že se zřetelem na dosažení plného uskutečnění tohoto práva:

- a) základní vzdělání bude povinné a svobodně přístupné pro všechny,
- b) středoškolské vzdělání bude všeobecně umožněno a zpřístupněno pro všechny všemi vhodnými prostředky a zejména postupným zaváděním bezplatného vzdělání.

Náklady související s realizací práva na vzdělání lze rozdělit mezi stát a občana, resp. jeho zákonné zástupce. Je namístě připomenout, že je i v zájmu občana samotného, aby vzdělání (a tím i vyšší kvalifikace a lepší možnost uplatnění na trhu práce) dosáhl a aby o jeho dosažení sám usiloval. Náklady spojené s realizací práva na vzdělání jsou dlouhodobou investicí do života občana. Stát nese podstatnou část těchto nákladů, není však jeho povinností nést je všechny.

Ústavní soud dospěl k závěru, že nařízení vlády České republiky č. 15/1994 Sb., o bezplatném poskytování učebnic, učebních textů a základních školních potřeb, neporušilo ani čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 28 odst. 1 písm. a) a b) a čl. 41 Úmluvy o právech dítěte a čl. 5 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, ani jiné ústavní zákony nebo zákony nebo mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy, a proto návrh skupiny poslanců na zrušení tohoto právního předpisu podle § 70 odst. 2 zákona č.

182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 13. června 1995