

Pl.ÚS 27/95 ze dne 19. 12. 1995

13/1996 Sb.

N 84/4 SbNU 293

Placené vzdělání na vyšších odborných školách

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud České republiky

rozhodl v plénu ve věci návrhu skupiny 42 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, na zrušení článku I bod 8 zákona č. 138/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, t a k t o :

Návrh se z a m í t á .

O d ů v o d n ě n í

Skupina 42 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky podala návrh na zrušení ustanovení článku I bod 8 zákona č. 138/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a v tomto návrhu uvedla, že nově vložený odst. 2 § 4 školského zákona, a to zvláště v případě vyšších odborných škol zřizovaných státem, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, zejména s článkem 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopnosti občana a možností společnosti též na vysokých školách. Napadené ustanovení novely školského zákona totiž stanoví, že vzdělávání ve vyšších odborných školách zřizovaných státem lze poskytovat za úplatu od doby, kdy její výši a způsob úhrady stanoví vláda nařízením; v těchto školách zřizovaných obcí od doby, kdy výši a způsob úhrady stanoví obec obecně závaznou vyhláškou. Úplata nemůže být vyšší než polovina kalkulovaných nákladů na jednoho žáka školy. Tím se tedy stanovení doby, od které bude třeba poskytovat úplatu, jakož i výše a způsoby úhrady, navíc přesouvá na právní předpis a pramen práva nižší právní síly, než je obyčejný zákon. Takový postup je v hrubém rozporu s ústavním pořádkem České republiky a navíc i s ratifikovanými a vyhlášenými smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jež podle čl. 10 Ústavy jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Tak například v čl. 13 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb., je uznáváno právo každého na vzdělání a současně stanoveno, že k dosažení plného uskutečnění tohoto práva je zapotřebí, aby základní vzdělání bylo povinné a svobodně přístupné pro všechny a aby bylo umožněno a zpřístupněno i středoškolské vyšší vzdělání, a to také postupným zaváděním bezplatného vzdělání (čl. 13 odst. 2 písm. a, b, c). Navíc podle čl. 5 odst. 2 téhož paktu se nepřipouští žádné omezení nebo zrušení kteréhokoliv ze základních lidských práv uznávaných nebo existujících v kterékoliv zemi na základě zákona, úmluv, předpisů nebo zvyklostí pod záminkou, že pakt taková práva neuznává nebo že je uznává v menším

rozsahu. Rovněž v Úmluvě o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., je uznáváno právo dítěte na vzdělání s tím, že pro účely postupného uskutečnění tohoto práva a na základě rovných možností je zejména zaváděno pro všechny děti bezplatné a povinné základní vzdělání a podněcován rozvoj různých forem středního vzdělání, a to i takovými opatřeními jako bezplatné vzdělání (čl. 28 odst. 1 písm. a, b). Přitom v čl. 41 písm. a, b této Úmluvy se konstatuje, že nic v této Úmluvě se nedotýká ustanovení, která ve větší míře napomáhají uskutečnění práv dítěte a která mohou být obsažena v právním řádu státu, který je smluvní stranou, nebo v mezinárodním právu, které je pro takový stát závazné. Všechny tyto zásadní argumenty uvedl výslovně Ústavní soud ČR v odůvodnění svého nálezu, publikovaného pod č. 49/1994 Sb. Skupina podepsaných poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR proto navrhuje, aby Ústavní soud ČR rozhodl nálezem tak, že ustanovení čl. I. bod 8 zákona č. 138/1995 Sb., jímž byl vložen nový odstavec 2 k § 4 zákona č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR v dopise svého předsedy ze dne 12. 10. 1995 poukázala na důvodovou zprávu k zákonu č. 138/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, v níž se uvádí, že původní zákon pojednával pouze o soustavě základních a středních škol. Protože vyšší odborné školy, do přijetí novely pouze experimentální, se osvědčily, byly z tohoto důvodu zařazeny do soustavy škol jako jedna z jejich podstatných složek. Jedná se však o studium náročnější, než je středoškolské, s rozsáhlou praktickou složkou, o studium, v němž absolvent dosáhne vyššího odborného vzdělání. Jde tedy o pomaturitní studium určené pro absolventy středních škol, které směřuje ke zvýšení kvalifikace nebo specializace. Vzhledem k charakteru tohoto studia a tendencím jeho očekávaného rozvoje není výhradní financování ze státního rozpočtu vhodné. Na základních a středních školách je Listinou základních práv a svobod zaručena bezplatnost vzdělání, avšak vzhledem k tomu, že vzdělání ve vyšších odborných školách poskytuje další kvalifikaci žákům, kteří již vykonali maturitní zkoušku na střední škole, lze toto vzdělání poskytovat za úplatu. Zavedení vzdělání na vyšších odborných školách za úplatu není tedy v rozporu s ústavním pořádkem České republiky ani s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR dne 22. 6. 1995, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Zákonodárny sbor jednal proto v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem a je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem na zrušení § 4 odst. 2 zákona č. 138/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, posoudil ústavnost tohoto zákona a vydal příslušné rozhodnutí.

Z těsnopisecké zprávy o 32. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ve dnech 20. - 30. června 1995 Ústavní soud zjistil, že zákon č. 138/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, byl schválen dne 22. června

1995 potřebnou většinou 95 poslanců podle ustanovení § 39 odst. 1 a odst. 2 Ústavy ČR. Tento zákon byl vyhlášen v částce 37 Sbírký zákonů ČR, rozeslané dne 27. 7. 1995. K projednání a přijetí zákona došlo na základě vládního návrhu ze dne 7. 12. 1994 (sněmovní tisk č. 1430) a společné zprávy výborů Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona ze dne 16. 6. 1995 (sněmovní tisk č. 1632). Lze tedy mít za to, že zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

Pojem "vyšší odborná škola", která se zákonem č. 138/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (čl. I, bod. 1, 2), stala součástí výchovně vzdělávací soustavy (§ 1 odst. 1 školského zákona), je podrobně vymezen v článku I bod 28 (§ 27a školského zákona), a to tak, že v odstavci 1 citovaného ustanovení se uvádí, že vyšší odborná škola připravuje pro kvalifikovaný výkon náročných odborných činností nebo prohlubuje dosažené vzdělání pro výkon konkrétních náročných činností. Podle odst. 2 citovaného ustanovení vyšší odborná škola poskytuje v jednotlivých studijních oborech vyšší odborné vzdělání, které zahrnuje všeobecné, specifické odborné vzdělání, náročnou praktickou přípravu a ukončuje se absolutoriem; denní studium trvá nejméně dva a nejvíce tři roky, dálkové studium trvá nejméně tři a nejvíce čtyři roky. Pokud je součástí denního studia praktická příprava konaná formou odborné praxe o délce větší než tři měsíce, může denní studium trvat nejvíce tři a půl roku. Žák, který úspěšně vykonal absolutorium, má právo užívat za svým jménem označení absolventa vyšší odborné školy. V odstavci 3 citovaného ustanovení se posléze stanoví, že ke studiu ve vyšších odborných školách se přijímají žáci a další uchazeči, kteří získali úplné střední vzdělání nebo úplné střední odborné vzdělání. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 138/1995 Sb., důvodem zařazení vyšších odborných škol do výchovně vzdělávací soustavy byla skutečnost, že tyto, doposud experimentální, školy, se osvědčily. Jde o pomaturitní studium, určené pro absolventy středních škol a směřující ke zvýšení jejich kvalifikace nebo specializace.

Z toho, co bylo uvedeno, je tedy patrné, že vyšší odborné školy jsou sice na straně jedné součástí výchovně vzdělávací soustavy, na straně druhé představují však typ odlišný od středních škol, neboť studium na nich získání středoškolského vzdělání již předpokládá. Touto svou povahou vymykají se tedy vyšší odborné školy z rámce čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zakotvujícího právo občanů na bezplatné vzdělání v základních a středních školách. Jakkoliv se v tomto článku hovoří i o právu na bezplatné vzdělání na vysokých školách, nejde zde již o právo nepodmíněné povahy, neboť je naopak podmiňováno vedle schopností občana také možnostmi společnosti. Ustanovení § 4 odst. 2 školského zákona není však, podle názoru Ústavního soudu, v rozporu ani s ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jež jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem (čl. 10 Ústavy). Tak především v čl. 13 odst. 2 písm. c) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb., se sice uvádí, že také vyšší vzdělání bude zpřístupněno pro všechny, a to podle schopností všemi vhodnými prostředky, nicméně pouze postupným zaváděním bezplatného vzdělání. Také přijetím Úmluvy

o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb., státy, které jsou smluvními stranami Úmluvy, uznaly právo dítěte na vzdělání s cílem postupného uskutečňování tohoto práva a na základě rovných možností, zejména zaváděním bezplatného a povinného základního vzdělání pro všechny děti (čl. 28 odst. 1 písm. a) a podněcováním rozvoje různých forem středního vzdělání, zahrnujícího všeobecné a odborné vzdělání, jakož i činěním je přijatelným a dostupným pro každé dítě a přijímáním jiných odpovídajících opatření, jako je zavádění bezplatného vzdělání a v případě potřeby poskytování finanční podpory (čl. 28 odst. 1 písm. b). Z uvedených mezinárodních smluv vyplývá tedy mimo jakoukoliv pochybnost, že pokud jde o vyšší, než středoškolské, vzdělání, je jeho poskytování spojováno s určitým procesem, jehož charakteristickým rysem je postupnost jednotlivých opatření. Zavedení bezplatného vzdělání na vyšších odborných školách představuje tedy za současné právní úpravy a v existujících společenských poměrech pouze cíl, k němuž jednotlivé smluvní strany směřují v souladu se svými možnostmi. Ani tyto mezinárodní normy nemají tedy při úpravě vyššího, než středoškolského, vzdělání nepodmíněný podtext a pouze naznačují předpokládanou tendenci vývoje. Rovněž odkaz na čl. 5 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, stanovící nepřípustnost omezení nebo odchylky od kteréhokoliv ze základních lidských práv uznávaných nebo existujících v kterékoliv zemi na základě zákona, úmluv, předpisů nebo zvyklostí pod záminkou, že pakt takové právo neuznává nebo je uznává v menším rozsahu, postrádá, podle názoru Ústavního soudu, opodstatnění, neboť také Listina základních práv a svobod zakotvuje v čl. 33 odst. 2 nepodmíněné právo na bezplatné vzdělání pouze v základních a středních školách. Konečně nelze, podle názoru Ústavního soudu, souhlasit ani s názorem navrhovatelů, že protiústavnost napadené normy lze vyvodit i z toho, že doba zavedení úplaty za vzdělávání ve vyšších odborných školách zřizovaných státem, jakož i její výše a způsob úhrady, jsou ponechány nařízení vlády. Z ustanovení § 78 Ústavy ČR totiž plyne, že vláda je oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Je-li tedy již v napadeném ustanovení § 4 odst. 2 školského zákona uvedeno, že úplata za vzdělávání poskytované ve vyšších odborných školách nemůže být vyšší než polovina kalkulovaných nákladů na jednoho žáka školy, potom to, že na vládě se ponechává pouze stanovení doby, od kdy tato úplata má být poskytována, jakož i určení její výše a způsobu úhrady, děje se zcela v intencích citovaného čl. 78 Ústavy ČR.

Námítka protiústavnosti § 4 odst. 2 zákona č. 29/1984 Sb., ve znění zákona č. 138/1995 Sb., spočívá i v poukazu na závazek státu postupně zavádět bezplatné vyšší, než středoškolské, vzdělání (čl. 13 odst. 2 písm. c) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech). Otázkou zde je, zda z uvedeného závazku plyne pro zákonodárce zákaz změny bezplatnosti vyššího vzdělání na vzdělání za úplatu, byť kupříkladu i částečnou. Stanovisko, obsažené v této námitce, však Ústavní soud nesdílí. Pojmy, jako "bezplatnost vzdělání", "bezplatnost zdravotnické péče", "parlament", "volby", stejně jako mnohé další, mají v totalitním a demokratickém systému v principu odlišný význam. V systému politické a ekonomické totality tyto pojmy vytvářejí pouhé zdání legitimacy moci, stejně jako pouhou fikci sociálního státu, naproti tomu v demokratickém politickém a ekonomickém systému označují mechanismus utváření, resp. fungování, legitimní moci či míru aktivit státu ve vztahu k občanům, hrazených z daňových příjmů. Principiální odlišnost významu těchto pojmů

v uvedených rozdílných systémech představuje, podle názoru Ústavního soudu, důvod, proč tyto pojmy zde nelze, vzhledem k jejich divergenci, obsahově ztotožňovat.

Z uvedených důvodů rozhodl proto Ústavní soud tak, že návrh zamítl.

Poučení:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 19. prosince 1995

O d l i š n é s t a n o v i s k o

Návrhu skupiny poslanců na zrušení ustanovení článku I bod 8 zákona č. 138/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, mělo být vyhověno, protože zavedení vzdělávání ve vyšších odborných školách zřizovaných státem za úplatu, či částečnou úplatu, není v souladu se závazky České republiky, které vyplývají z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.), jímž je Česká republika vázána. Tento pakt ve svém čl. 13 odst. 2 rozeznává 3 stupně vzdělávání, jež státy budou zajišťovat:

- a) základní vzdělání jako povinné a svobodně přístupné pro všechny,
- b) středoškolské vzdělání v různých formách, zahrnujících i technické a odborné středoškolské vzdělání, které bude všeobecně umožněno a zpřístupněno pro všechny vhodnými prostředky, a zejména postupným zaváděním bezplatného vzdělání - - poslední jmenovanou podmínku Česká republika splňuje a svůj mezinárodní závazek má zajištěn v čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod v tom směru, že občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách,
- c) vyšší vzdělání bude přístupné pro všechny, a to podle schopností, všemi vhodnými prostředky, a zejména postupným zaváděním bezplatného vzdělání.

Tato kategorie zahrnuje ty formy vzdělávání, které překračují stupeň středoškolského vzdělání; zde Česká republika převzala závazek postupného zavádění bezplatného vzdělání. Z toho vyplývá, že uložení plateb tam, kde v České republice již až dosud bylo takové vzdělání poskytováno bezplatně, směřuje proti závazku České republiky postupně zavádět bezplatné vzdělání a není v souladu s citovaným ustanovením Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Jestliže stát závazek z mezinárodní smlouvy přejal, tento závazek splnil či plnil, pak návrat k původním či podobným podmínkám, které měly být mezinárodní smlouvou překonány, nelze pokládat za konformní s vůlí, kterou stát při přejímání závazku projevil a za jednání, které odpovídá smyslu ustanovení smlouvy.