

Přijatá datová zpráva

Číslo DZ: **486666776**
Došlé číslo:
Stručný popis: **Návrh poslanců na zrušení části školského zákona**
Datum doručení: **17.07.2017 00:01:16**
Organizační jednotka: **OSV - odbor soudního výkonu**
Typ dokumentu: **Přijatý dokument - DZ**
Způsob zpracování: **Zpracovat v EP**
Způsob vyřízení:

Odesílatel
Název firmy/organizace: **Advokát Zdeněk Koudelka**
Příjmení: **Koudelka**
Jméno: **Zdeněk**
IČ: **63389096**
Úlice: **Optátova 874/46**
Město: **Brno**
PSČ: **63700**
Země: **CZ**
Datum narození: **09.05.1969**
Místo narození: **Boskovice**

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	17-07-2017 4
1+1+PMkrát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	_____

ID datové schránky: **sjic8ry**
ID datové zprávy: **486666776**
K rukám:
Do vlastních rukou: **Ne**
Povoleno doručení fikcí: **Ano**
Zmocnění - zákon:
Zmocnění - rok:
Zmocnění - paragraf:
Zmocnění - odstavec:
Zmocnění - písmeno:
Spisová značka odesílatele:
Číslo jednací odesílatele:
OJ odesílatele:
Číslo OJ odesílatele:
Přijal: **Barbara Raczova**
Podpis:



Uvedené údaje jsou automaticky generovány z informačního systému datových schránek ISDS. Správcem ISDS je Ministerstvo vnitra ČR a provozovatelem je Česká pošta, s.p.

Nepředchází

Advokát Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

Adresa: Optátova 46, 637 00 Brno
mobil: 774 915 919, e-mail: advokat@zdenekkoudelka.cz, www.zdenekkoudelka.cz
IČO: 63389096, evidenční číslo advokátní komory 04176

Brno, 17. 7. 2017

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Příloha:

1. Podpisová listina poslanců
2. Plná moc

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	17-07-2017 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Navrhovatel: Skupina 42 poslanců
Pověřená poslankyně Ivana Dobešová
Sněmovní 4, 118 26 Praha
Zástupce: Advokát Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.
Optátova 46, 637 00 Brno

Účastník: 1. Poslanecká sněmovna, Sněmovní 4, 118 26 Praha
2. Senát, Valdštejnské náměstí 4, 118 01 Praha
3. Vláda, Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha

Návrh na zrušení § 78 odst. 1 písm. c) a odst. 6 školského zákona a nařízení vlády č. 445/2016 Sb.

1. Navrhovatel

Navrhovatelem je skupina poslanců, jejichž seznam je v podpisových listinách. Za skupinu jedná pověřená poslankyně a je zastoupena advokátem.

Důkaz: Podpisová listina poslanců
Plná moc

Nepředchází

2. Předmět návrhu

Předmětem návrhu je zrušení § 78 odst. 1 písm. c) ve znění: „matematika, v případě oborů, které jsou stanoveny v nařízení vlády“ a odst. 6, který zní: „Vláda stanoví nařízením obory vzdělání, v nichž je matematika zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky.“, zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném

vzdělávání (školský zákon) ve znění zákona č. 242/2008 Sb., zákona č. 370/2012 Sb. a zákona č. 178/2016 Sb. Dále se navrhuje zrušení nařízení vlády č. 445/2016 Sb., o stanovení oborů vzdělání, v nichž je matematika zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky, ve znění nařízení vlády č. 71/2017 Sb., které bylo vydáno k provedení napadených zákonných ustanovení.

Důvodem je rozpor s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 4, čl. 78 Ústavy č. 1/1993 Sb. a čl. 1, čl. 2 odst. 3, čl. 3 odst. 1, čl. 4, čl. 33 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Důvody rozporů s ústavním pořádkem jsou uvedeny dále. Navrhovatel neústavnost opírá i o rozpor s ústavní úpravou zaručující základní práva, neboť ústavní úprava základních práv vytváří povinnost zákonodárce nepřijímat zákon, který by ústavně zaručená základní práva ohrožoval a neústavně omezoval s tím, že regulace základních práv je ústavou vyhrazená, pokud vůbec, zákonu, nikoliv podzákonným prováděcím předpisům - viz čl. 4 a 41 Listiny.

3. Okolnosti přijetí napadených předpisů

Při schvalování novely školského zákona podstatná část věcného sporu spočívala v tom, zda má být matematika povinnou součástí maturitní zkoušky či nikoliv a případně na kterých oborech vzdělání. Přitom zaznívala rozdílná stanoviska škol, odborníků i politiků. Zákonodárce věc nakonec vyřešil tak, že ji neřešil, respektive ji přesunul na vládu, která ji má vyřešit formou nařízení vlády.

Navrhovatel uplatňuje neústavnosti i z věcných důvodů vlastního obsahu napadené právní úpravy, ale navíc, pokud by Ústavní soud došel k názoru, že otázka povinné matematiky u maturity nemá z věcného hlediska řešit Ústavní soud, neboť nejde o otázku ústavnosti, ale politického rozhodnutí, navrhovatel uplatňuje i další důvod, jelikož považuje za ústavní otázku to, který mocenský subjekt je oprávněn tuto otázku věcně vyřešit, zda Parlament zákonem či vláda nařízením.

Navrhovatel vychází z toho, že maturita je dnes podstatně rozšířenější v rámci populace než dříve. Tedy stanovení jejího obsahu je stanovením povinnosti, která se dotýká značného množství lidí a to závažným způsobem. Přirozená rozdílnost nadání vede k tomu, že povinná matematika může diskvalifikovat či materiálně více zatížit nadané studenty v humanitních oborech, protože jim omezuje možnost, aby místo ní prokázali v jiném předmětu, který je součástí jejich profesního zájmu, své schopnosti, protože se musí povinně věnovat matematice. Uvedená regulace však zasahuje i školy, jelikož vláda v nařízení určila, kde matematika má být a kde již ne. Přitom je evidentní, že vznikají nedůvodné rozdíly mezi obory vzdělání, a určité školy s obory vzdělání, kde je určena matematika za povinnou součást maturitní zkoušky, mohou být z hlediska zájmu studentů postiženy.

4. Zásada rovnosti v právech, zákaz diskriminace a právo na vzdělání - čl. 1 a čl. 3 odst. 1 a čl. 33 odst. 1 a 2 Listiny

Právo na vzdělání je jedním ze základních práv, které je v právním řádu Čech, Moravy a Slezska zakotveno v čl. 33 Listiny základních práv a svobod. Právo na vzdělání zahrnuje také právo rovného přístupu k existujícím vzdělávacím prostředkům a institucím a musí být aplikováno v souvislosti s právem na rovnost (čl. 1 Listiny) a zákazem diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny). Právo na vzdělání můžeme vnímat minimálně ve třech různých vrstvách:

- a) právo na rovný a férový přístup ke vzdělání (přístup);
- b) právo na setrvání ve vzdělávacím procesu při plnění stanovených podmínek (proces);

c) právo na vzdělání určitého obsahu či v určité minimální kvalitě (obsah).

Právo na vzdělání se stalo součástí mnohých lidskoprávních mezinárodních dokumentů. Jedná se o Všeobecnou deklaraci lidských práv (čl. 26), Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 2, Protokolu č. 1) a Úmluvu o právech dítěte. Přitom je při naplnění práva na vzdělání nutno sledovat čtyři základní kritéria. Jedná se o kritéria „čtyř A“: Availability (dostupnost), accessibility (přístupnost), akceptability (vhodnost) a adaptability (přizpůsobivost). První dvě kritéria mohou být interpretována jako přístup ke vzdělání, tj. dostatečná kapacita škol a přístup ke vzdělání bez diskriminace, včetně fyzické a ekonomické dostupnosti. Druhá dvě kritéria se vztahují ke kvalitě vzdělávacího procesu a zahrnují vhodnosti obsahu vzdělávání, jeho naplňování a flexibilitu tj. schopnost reflektovat měnící se potřeby společnosti a jednotlivých dětí.

Mimo jiné jde o jedno ze základních práv každého člověka, které otvírá cestu k povolání s vyšší prestiží, vede k vyšší životní úrovni a k vyšší kvalitě života. Mladí lidé, kteří nedokončí studium a nemají ukončené vzdělání, podléhají více závislosti na sociálních dávkách, hůře se zapojují do běhu celé společnosti, podléhají častěji trestné činnosti a tím samozřejmě vzrůstají související společenské a ekonomické náklady.

Novela školského zákona přinesla povinnost maturitní zkoušky z matematiky v oborech vzdělání stanovených dle nařízení vlády. Dne 19. 12. 2016 bylo přijato nařízení vlády č. 445/2016 Sb., o stanovení oborů vzdělání, v nichž je matematika zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky. V příloze tohoto nařízení jsou dotčené obory explicitně vyjmenovány. Příloha je dělena do IV. částí, pro obory vzdělání uvedených v příloze k tomuto nařízení v části I., tj. obory vzdělání poskytující střední vzdělání s maturitou – kategorie dosaženého vzdělání M (lycea) a kategorie dosaženého vzdělání K (gymnázia), stanovuje matematiku zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky pro žáky, kteří úspěšně ukončí poslední ročník středního vzdělávání s maturitní zkouškou po 30. září 2020. Již v tomto případě se vláda dopustila nerovnosti a diskriminace, když studentům pouze vybraných oborů určila, že mají povinnost maturovat ze 3 předmětů v rámci společné části maturitní zkoušky, oproti jiným oborům, kde počet zůstal na dvou, na bázi volby a dobrovolnosti.

Následně bylo dne 20. 2. 2017 přijato nařízení vlády č. 71/2017, kterým se mění nařízení vlády č. 445/2016 Sb., o stanovení oborů vzdělání, v nichž je matematika zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky, které stanovuje a rozšiřuje matematiku zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky na všechny ostatní maturitní obory. Nutnou výjimku vláda poskytla skupině oborů 53 Zdravotnictví, obory vzdělání Sociální činnosti v rámci skupiny oborů 75 Pedagogika, učitelství a sociální péče a oborům 82 Umění a užité umění. Tento výběr nebyl podložen žádnou analýzou, jde o výběr náhodný.

Vláda argumentovala tím, že je matematika důležitá pro tvorbu logického myšlení, důležitá pro úspěšné zvládnutí většiny přírodovědných a technických oborů a pro výchovu přemýšlivého člověka. Její význam je nezpochybnitelný, nicméně to nezakládá důvod pro to, aby z tohoto předmětu „museli“ maturovat všichni studenti. Cílem by neměla být maturitní zkouška sama o sobě, ale naopak úspěšné zvládnutí obsahu učiva, kdy student prokáže jeho dostatečnou znalost. A to jistě lze i bez maturitní zkoušky v daném předmětu. Kromě toho jsou již nyní na odborných školách matematické výpočty součástí maturitního předmětu praxe, kde studenti pracují s aplikovanou matematikou, tj. matematika je již nyní na odborných školách obsažena v profilové části maturity. Vláda konstatovala, že většina zemí EU má matematiku jako povinnou část maturitní zkoušky, přičemž tento argument se nezakládá na pravdivých poznacích. V důvodové zprávě k novele školského zákona ve věci maturitní zkoušky z matematiky bylo uvedeno pouze 8 zemí s povinnou maturitní zkouškou z matematiky, a to Estonsko, Chorvatsko, Kypr, Maďarsko, Polsko, Rakousko, Řecko a

Slovinsko, a to z celého počtu 28 členských zemí. Ani Finsko, které je považováno za zemi s velmi kvalitním vzdělávacím systémem, a ani Slovensko povinnou maturitní zkoušku z matematiky nemá. Případné výjimky z nařízení vlády vytváří ještě větší diskriminační prostředí a jsou typickou ukázkou nerovného přístupu ke vzdělání. Při pohledu na oficiální statistiku společnosti CERMAT s výsledky maturitní zkoušky z matematiky v celém spektru oborů ukazuje, že ani při srovnání oborů není žádný důvod pro vyčlenění jakéhokoliv oboru vzdělání, a to dokonce ani oborů uměleckých, neboť výsledky testů jsou velmi podobné bez výraznějších odchylek. Vyčlenění některých oborů jsou tak evidentně výsledkem lobbingu, nikoliv důvodných argumentů. Jako příklad lze uvést část III nařízení vlády bod 21 stanovící, že matematika je povinná u oboru kosmetické služby, pro což lze těžko najít argumenty.

Výše uvedené nerovnosti umocňuje další disproporce, a to v termínu, kdy se tedy matematika stává zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky. V oborech vzdělání uvedených v příloze k nařízení č. 71/2017 v části I., tj. lycea a gymnázia, je stanovena matematika zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky pro žáky, kteří úspěšně ukončí poslední ročník středního vzdělávání s maturitní zkouškou po 30. 9. 2020. Pro ostatní obory je termín stanovený o rok déle, tj. po 30. 9. 2021. Studenti lyceí a gymnázií jsou tímto vystaveni pokusům a ověřování ze strany vlády, zda je proces natolik funkční nebo se bude muset přistoupit k jeho změně.

Nedá se stanovit jednotná zkouška z takové typu předmětu pro tak velké procento populace. A to i v případě, že by se počet hodin studia matematiky srovnal na všech školách, a že se bude všude vyučovat tak kvalitně, aby studenti získali skutečnou matematickou gramotnost. Tento přístup nepovede ani k hlubším znalostem a nadšením pro předmět, ale vyústí v efekt opačný. Není náhoda, že z matematiky propadá nejvíce maturantů. Má-li být maturita z matematiky opravdu jednotná, bude buď pro elitní gymnázia příliš lehká, anebo pro některé odborné školy příliš těžká.

Matematika je sice základ počtů, i logického myšlení, nicméně s určitými obory úzce nespojí. Proto by měla být zachována cesta svobodného vzdělávání a individuální odpovědnosti studentů, co si zvolí a jakým směrem se budou ubírat. Maturanti jsou zletilí a svéprávní lidé. Dokáží, na základě dostatečné rozumové a volní vyspělosti, zhodnotit průběh studia a určit si, zda je maturitní zkouška z matematiky pro ně nutností pro další působení v rámci daného oboru nebo pro přijetí na vysokou školu. Neměl by tak činit nikdo za ně, a už vůbec ne právně direktivní formou stanovenou vládou.

5. Rozpor s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 4 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 5 Listiny – výhrada zákona pro ukládání povinností

Základní ústavní zásadou demokratického režimu po listopadu 1989 je, že povinnosti lze uložit jen zákonem.¹ V Listině je uvedena méně přísná formulace, kdy lze povinnost uložit i na základě zákona.² Navrhovatel uvádí, že Listina i Ústava mají ústavní sílu a v tomto případě by se mělo užít ustanovení Ústavy jako předpisu mladšího (platnost 1992, účinnost 1993), zatímco Listina je platná a účinná od roku 1991, byť jde o součást právního řádu československého recipovaného do ústavního pořádku České republiky.³ Navrhovatel odkazuje na právní zvyklost v oblasti recepce práva, kdy v roce 1918 provedená recepce

¹ Čl. 2 odst. 4 Ústavy.

² Čl. 4 odst. 1 Listiny.

³ Čl. 3 a 112 odst. 1 Ústavy.

rakouského a uherského práva byla vykládána tak, že se přebírá právní předpis s celou svou historií, tedy i původním rokem platnosti, a nikoliv pouhý text právního předpisu s tím, že by snad šlo o nový předpis vzniklý spolu s recepční normou 28. 10. 1918.

Výkladové stanovisko, že Listina má přednost před Ústavou jako speciální právní předpis pro oblast práv a svobod, je akceptovatelné v případě, že půjde o ochranu individuálních práv a tento výklad bude pro osobu výhodnější.⁴ Znění Listiny lze akceptovat např. pro stanovení povinností obecně závaznými vyhláškami, které jsou vydávány jakožto originární právní předpisy demokraticky zvoleným tělesem – zastupitelstvem - v rámci zákonem stanové působnosti územní samosprávy. Nelze to vztáhnout na stanovení povinností státem, zde se má užít pro nestátní subjekty výhodnější mladší úprava daná Ústavou. Navíc i Listina stanoví, že meze základních práv a svobod může určit jen zákon,⁵ přičemž čl. 3 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. uvozující Listinu do ústavního řádu československého počítal s tím, že ústavy mohou přijmout výhodnější úpravu pro osoby v oblasti základních práva a svobod. Tento zákon byl sice dekonstitucionalizován Ústavou, ale nikoliv zrušen.

Navrhovatel uvádí, že v případě určení obsahu maturitní zkoušky nejde o prostou povinnost, ale zároveň o povinnost, která se týká práva na vzdělání jako ústavně chráněného práva. Výhrada zákona je tedy nutná. Nelze připustit, aby výkonná moc zcela úmyslně obcházela zákonodárný proces tím, že si skrze momentální vládní většinu nechá v zákoně odsouhlasit zmocnění pro konkrétní naplnění ústavního práva pouhým nařízením vlády.

Takové zákonné ustanovení je zmocňovacím zákonem, který práva zákonodárce přenáší na výkonnou moc. Zmocňovací zákony stály u konce demokracie – Německo 1933,⁶ pomnichovské Československo prosinec 1938,⁷ když fakticky likvidovaly moc parlamentu. Zmocňovací zákon si lze v mimořádné době představit, ale muselo by jít o zmocnění ústavodárce, ne pouhého zákonodárce. Parlament je sice jediným orgánem moci zákonodárné,⁸ ale není jejím vlastníkem. Je jeho povinností z ústavy vykonávat zákonodárnou činnost a nesmí ji pouhým obyčejným zákonem přenést na jiného. I kdyby ústavodárce přijal možnost zmocňovacích zákonů, muselo by jít o ústavní normu, jen za přísných podmínek a pro dobu mimořádnou. Rozhodně ne pro dobu běžného fungování státu, pokud takový stát má být ještě nazýván parlamentní demokracií. I nejvýznamnější československý konstitucionalista, který se zmocňovacím zákonem zabýval, Jaroslav Krejčí odsoudil v době meziválečného Československa praxi zmocňovacích zákonů bez ústavního zmocnění.⁹

Navrhovatel je přesvědčen, že obsah maturitní zkoušky na jednotlivých druzích středních škol musí stanovit zákon a to přímo nebo uvedením alespoň obecného určení skupin oborů vzdělávání s maturitní zkouškou z matematiky. Nelze akceptovat postoj vlády, že vynechání zákonodárce je flexibilnější. Podstatou zákonodárné činnosti je i to, že přijímání zákonů nemá být unáhlené a že je pro ně nutno získat souhlas parlamentu jako demokraticky zvoleného

⁴ ZDENĚK KOUDELKA, VOJTĚCH ŠIMÍČEK. K právní povaze Listiny základních práv a svobod. *Právník* č. 2/1996, s. 175-182.

⁵ Čl. 4 odst. 1 Listiny.

⁶ Zákon pro nápravu nouze národa a Říše z 24. 3. 1933, Reichsgesetzblatt č. 25/1933.

⁷ Ústavní zákon č. 330/1938 Sb. o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů a o mimořádné moci nařizovací.

⁸ Čl. 15 odst. 1 Ústavy.

⁹ JAROSLAV KREJČÍ. *Moc nařizovací a její meze*. Praha 1923, 32 s. *Nařízení contra legem*. Praha 1927, 73 s. *Zmocňovací zákon a ústavní soud*. Praha 1939, 102 s. Nález československého Ústavního soudu ze 7. 11. 1922, č. 284/1922 Úředního listu.

tělesa lidem, coby zdroje veškeré moci ve státě.¹⁰ Takový postup je zneužitím moci. Vláda se fakticky vrací k praktikám před listopadem 1989, kdy řada povinností byla stanovena mimo zákon pouhými podzákonými právními předpisy či dokonce jen interními akty. Taková praxe byla po zásluze kritizována jako praxe hluboce protidemokratická a nerespektující zásady tvorby práva v právním státě. Skutečnost, že zákon převádí určení povinné maturitní zkoušky na podzákoný předpis, je v rozporu s ústavní direktivou stanovící, že povinnosti musí být ukládány zákonem, na základě zákona a meze základních práv musí být stanoveny jen zákonem.

V jiném nálezu Ústavní soud v nálezu Pl.ÚS 13/12 již odmítl možnost nahrazení normotvorby zákonodárcem pouhým nařízením vlády jako neústavní. Veškeré závěry Ústavního soudu vůči nemožnosti nahrazovat zákonodárnou činnost nařízeními vlády lze vztáhnout i na neústavnost nahrazení zákonodárné úpravy pouhým nařízením vlády v daném případě.

Ústavní soudu uvedl: „*Principu dělby moci naopak odpovídá, že ústavní rozhraničení pravomoci stanoví limity jak orgánům moci výkonné, tak moci zákonodárné (sp.zn. Pl. ÚS 52/03, N 152/35 SbNU 117). Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá totiž princip, že ani zákonodárce ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti (sp.zn. Pl. ÚS 24/99, N 73/18 SbNU 135). Uvedené zásadní stanovisko přitom rozhodně není v tuzemském konstitucionalismu ničím novým. Již v počátcích budování demokratické republiky v tuzemsku bylo konstatováno, že zákonodárný akt obsahující v pravdě delegaci zákonodárné moci na vládu by měnil ústavní listinu tím, že by k ní připojil dosud neobsaženou výhradu, že moc zákonodárnou vykonává Národní shromáždění jen potud, pokud ji nedelegovalo na vládu (srov. nálezy Ústavního soudu Československé republiky č. j. Úst 120/22-2/10 ze dne 7. listopadu 1922 in Úřední list republiky Československé 1922: 284, 5605-5608). Z toho tedy plyne, že ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy musí být vydáno oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věci vyhrazených zákonu, a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení. Nařízení vlády tedy podobně jako jiný podzákoný předpis, může toliko podrobněji konkretizovat problematiku, upravenou v základních rysech již samotným zákonem.*“¹¹

6. Závěrečný návrh

Ustanovení § 78 odst. 1 písm. c) a odst. 6 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) ve znění zákona č. 242/2008 Sb., zákona č. 370/2012 Sb. a zákona č. 178/2016 Sb., a nařízení vlády č. 445/2016 Sb., o stanovení oborů vzdělání, v nichž je matematika zkušebním předmětem společné části maturitní zkoušky, ve znění nařízení vlády č. 71/2017 Sb., se zrušují dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Advokát Zdeněk Koudelka

¹⁰ Čl. 2 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

¹¹ Bod 22-24 odůvodnění nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 13/12.