



Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

Bratislava 4. júla 2018
Číslo: 3084-2018-KPSR

Vážený pán predseda,

podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 19. júna 2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Vzhľadom na obsah pripomienok k vrátenému zákonu uvedených v rozhodnutí, moja účasť na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky nie je nevyhnutná. Dovoľujem si Vás, vážený pán predseda, požiadať o doručenie môjho rozhodnutia všetkým poslancom a o prerokovanie vráteného zákona v Národnej rade Slovenskej republiky bez mojej účasti.

Vrátenie zákona vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky odôvodní Stanislav Gaňa, riaditeľ odboru legislatívy a milostí Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky.

S pozdravom

Vážený pán
Andrej Danko
predseda Národnej rady
Slovenskej republiky
Bratislava

SEKRETARIAT PREDSEDU NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY		
Dátum zaevidovania:		
06 -07- 2018		
Číslo spisu: PREDS- 392/2018		
Listy: 11-	Prílohy: 118	
RZ	ZH	LU



Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

Číslo: 3084-2018-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidenta Slovenskej republiky

o vrátení zákona z 19. júna 2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z.
o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších
predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Predkladá:
Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Andrej Kiska', with a large, stylized flourish at the end.

Bratislava 4. júla 2018

Na rokovanie

Národnej rady Slovenskej republiky

I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 19. júna 2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon schválila so zmenami uvedenými v časti V.

II

Dňa 20. apríla 2018 bol po rokovaní vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) doručený Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony (ďalej len „vládny návrh“). Vládny návrh bol súčasťou navrhovaných legislatívnych úprav súvisiacich so zmenou systému zabezpečovania kvality vysokoškolského vzdelávania, pričom bol predložený spolu s vládny návrhom zákona o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania.

V demokratickom právnom štáte sú právna istota a predvídateľnosť práva kľúčovými princípmi tvorby a prijímania legislatívy. Sú predpokladom toho, aby adresáti právnych noriem boli schopní a ochotní ich dobrovoľne a včas dodržiavať v súlade so zamýšľaným cieľom zákonodarcu. Dôsledkom formalistického prístupu k legislatívnemu procesu sú právne normy, ktoré sú nezrozumiteľné, zmätočné, nereagujú na reálnu potrebu svojich adresátov, či príčiny riešených problémov, vyvolávajú ďalšie novelizácie, zneprehľadňujú legislatívne prostredie a živia nedôveru v právo a štát.

Domnievam sa, že časti schváleného zákona už od jeho predloženia do legislatívneho procesu svojou povahou alebo spôsobom tvorby prispievajú k oslabovaniu predvídateľnosti práva, a tým aj právnej istoty na Slovensku. Na tomto princípe je nevyhnutné trvať obzvlášť v oblastiach, kde je potrebná stabilita a kontinuita a kde sú právne vzťahy zasadené do kontextu partnerskej spolupráce medzi adresátom právnej normy a jej vykonávateľom.

Deklarovaným úmyslom zákonodarcu je pôsobiť na kvalitu vysokého školstva. Jedným z opatrení, ktoré k tomu majú smerovať, je presun kompetencií súvisiacich s výberom kritérií hodnotenia a hodnotiteľov kvality vedeckej a umeleckej činnosti z Akreditačnej komisie na Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). Schválený zákon nedáva záruky, že situáciu oproti

súčasnému stavu nezhorší. Dôvodom je práve neistota v tom, ako bude systém hodnotenia kvality po nadobudnutí účinnosti novely fungovať.

Vágne formulovaný návrh, ktorý predpokladá existenciu skupiny zahraničných expertných hodnotiteľov neumožňuje riadne posúdiť vplyv tak zásadnej zmeny. Schválený zákon neobsahuje úpravu požiadaviek na výber či kvalitu hodnotiteľov a kritérií výberu, nevysporiadava sa s odchýlením sa od súčasnej praxe pracovných skupín, ktoré má nahradiť bližšie neurčená skupina expertov. Predkladateľ sa v dôvodovej správe k návrhu zákona snaží o paralelu medzi takouto skupinou expertov s britskou Research Excellence Framework. Pri detailnejšom pohľade na fungovanie a organizáciu sa nezdá byť táto analógia vhodná.

Prirodzene, prehľadnosti zákonov neprospieva zahltenie technickými detailmi, na to sú určené vykonávacie právne predpisy nižšej právnej sily. Tie však schválený zákon nesprevádzajú. Nie je preto možné posúdiť, ako bude hodnotenie kvality realizované. Vzhľadom na skutočnosť, že hodnotenie má mať zásadný vplyv na rozhodovanie o akreditácii a financovaní vysokých škôl, vytvára takáto legislatíva dôvody pre právnu neistotu dotknutých subjektov a obavy o to, či nebude kvalita vysokého školstva predloženou zmenou skôr ohrozená.

Skutočnosť, že na rokovanie vlády bol návrh zákona predložený so stále trvajúcimi rozpormi o zásadných pripomienkach Rady vysokých škôl, Slovenskej rektorskej konferencie, Klubu dekanov, Univerzity Komenského v Bratislave, Slovenskej zdravotníckej univerzity a Slovenskej akadémie vied sú signálom, že schválený zákon môže mať v praxi negatívne dôsledky. Na základe vysokoškolskej legislatívy sa prijímajú rozhodnutia s vplyvom na práva a povinnosti jej adresátov a na kvalitu vysokých škôl na niekoľko rokov do budúcnosti. Je preto dôležité, aby právna úprava, podľa ktorej sa bude postupovať, bola kvalitná a stabilná. Schopnosť vysporiadať sa s pripomienkami adresátov pripravovanej právnej normy je zároveň indikátorom pripravenosti reagovať na problémy súvisiace s implementáciou zákona.

III

Spoločenská diskusia o návrhoch zákonov je pre kvalitu demokracie prínosom. Je žiaduce, aby boli adresáti právnych noriem s ich obsahom a dôsledkami vopred oboznámení, mohli zákonodarcu varovať pred nezamýšľanými vplyvmi a mali priestor sa na zmeny aj prakticky pripraviť. Diskusia o vecnej podstate zmien, ich vplyvoch, možnosť vyjadriť sa a vypočúť si argumenty viacerých strán sú stavebnými kameňmi parlamentnej demokracie. Je ich potrebné chrániť a kultivovať. Obmedzovať je ich možné len v súlade s princípom proporcionality a len v situáciách, keď pre to existuje významný spoločenský dôvod.

V minulosti som už v súvislosti so svojou ústavnou povinnosťou vyplývajúcou z čl. 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov konštatoval, že *„riadny zákonodarný proces, ktorý zahŕňa všetky prvky*

posudzovania dopadov, odôvodňovania návrhu a diskusie o ňom, slúži ako garancia kvality, dôveryhodnosti a legitimacy prijímanej legislatívy.“

V prípade schváleného zákona bol k pôvodnému zneniu vládneho návrhu poslaneckým pozmeňovacím návrhom vložený čl. II, ktorý novelizuje zákon č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied v znení neskorších predpisov a vstupuje do procesu transformácie Slovenskej akadémie vied (ďalej len „SAV“). Nevyužitím riadneho legislatívneho procesu, ale prilepením novely poslaneckým pozmeňovacím návrhom sa zákonodarca obral o príležitosť predísť vadám schváleného zákona, na ktoré ho mohol upozorniť adresát právnej normy.

Zákonodarca sa v tomto prípade opäť dopúšťa narušenia princípu právnej istoty, a to niekoľkými spôsobmi. V prvom rade, novela vytvára chaos v procese transformácie SAV tým, že zamýšľa vytvoriť viacero typov organizácií, keďže niektoré už transformáciou prešli plne a niektoré by mali byť transformované späť na štátne rozpočtové alebo príspevkové organizácie.

Zároveň dochádza ku konvalidácii rozporu so zákonom, čím ide zákonodarca proti vnútornému mechanizmu zákona, ktorý motivuje adresátov právnej normy ju dodržiavať. Sankciou, ktorú v súčasnosti účinný zákon obsahuje, je nenadobudnutie plného rozsahu práv súvisiacich s transformáciou organizácií SAV na verejné výskumné inštitúcie. Zákonodarca však vracia subjekty, ktoré si nesplnili právnu povinnosť späť do pozície pred začatím transformácie. Tým odstraňuje motiváciu čo najskôr zjednať nápravu a rezignuje na svoje vlastné pravidlá. Vnáša do právneho prostredia neistotu, či schválené zákony budú platiť, aj keď ich adresát bude ignorovať.

Navyše, schválený zákon je v časti týkajúcej sa transformácie SAV zmätočný. Návrh hovorí o spätnej transformácii organizácií, ktoré sa stali verejnou výskumnou inštitúciou, no ministerstvo ich nezapísalo do registra podľa § 21a ods. 3 zákona č. 133/2002 Z. z. V súčasnosti účinný zákon č. 133/2002 Z. z. však v § 21a ods. 3 stanovuje, že ministerstvo verejnú výskumnú inštitúciu zapíše od 1. júla 2018 a splnením zákonom stanovených povinností podľa odseku 2 podmieňuje len vyznačenie tejto skutočnosti v registri a vydanie potvrdenia o tom, že je verejnou výskumnou inštitúciou.

IV

Na základe uvedeného považujem za podstatné vypustiť niektoré body čl. I schváleného zákona a celý čl. II schváleného zákona aj z nasledovných dôvodov:

1. Čl. I bod 158 schváleného zákona vkladá za § 88 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vysokých školách“) nový § 88a, ktorým sa podľa dôvodovej správy k vládnemu návrhu zavádza rámcová úprava pre implementáciu systému periodického hodnotenia tvorivej činnosti na základe princípov britského systému REF. Schválené znenie tohto nového inštitútu je vnútorne rozporné, nakoľko

hodnotenie výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti vysokej školy je síce označené ako periodické, avšak nie je určená periodicita a nie je ani obligatórne a teda nie je zaručené, že sa periodicky aj reálne bude na konkrétnej vysokej škole uskutočňovať. Na druhej strane je na toto hodnotenie naviazané financovanie verejných vysokých škôl, čo ich vo vzťahu k súkromným vysokým školám môže diskriminovať. Vzhľadom na naviazanosť financovania verejných vysokých škôl na periodické hodnotenie je významným nedostatkom aj nejasnosť pravidiel kreovania a fungovania výskumnej hodnotiteľskej komisie, ako aj kritérií, na základe ktorých bude hodnotenie prebiehať.

Rovnako ustanovenia tohto novelizačného bodu sú naviazané na ustanovenia čl. I bodu 160 schváleného zákona a na zákon z 19. júna 2018 o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania a o zmene a doplnení zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „schválený zákon o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania“), keďže toto periodické hodnotenie má byť obligatórnym podkladom pri štandardoch pre študijný program a štandardoch pre habilitačné konanie a inauguračné konanie, a teda aj na rozhodovanie Slovenskej akreditačnej agentúry pre vysoké školstvo (ďalej len „akreditačná agentúra“) o udelení, resp. neudelení akreditácie. To môže byť považované za zásah do predpokladanej a deklarovanej nezávislosti akreditačnej agentúry, nakoľko realizácia periodického hodnotenia je plne v kompetencii ministerstva a ním zriadenej výskumnej hodnotiteľskej komisie a udeľovanie oprávnenia na používanie označenia „výskumná univerzita“ na základe periodického hodnotenia je v kompetencii ministra školstva.

2. Čl. I bod 161 schváleného zákona mení možnosť súkromnej vysokej školy dostať účelové prostriedky na riešenie projektov výskumu a vývoja na možnosť ministerstva formou dotácie na výskumnú, vývojovú alebo umeleckú činnosť poskytnúť súkromnej vysokej škole finančné prostriedky na riešenie výskumných projektov a umeleckých projektov, ktoré boli vybrané na financovanie v rámci vnútorného grantového systému ministerstva, čím sa de facto otvára súkromným vysokým školám možnosť financovania v rámci vnútorných grantových schém ministerstva (napr. VEGA, KEGA), a to aj napriek trvajúcemu rozporu s pripomienkujúcimi subjektami. Na jednej strane sa teda rozširuje okruh subjektov, ktorým môže byť poskytnutá dotácia, avšak celkové množstvo finančných prostriedkov v grantovom systéme ostáva rovnaké. To môže znamenať ďalšie podfinancovanie verejného vysokého školstva, ktorého spôsob financovania je už dnes nastavený tak, že favorizuje kvantitu pred kvalitou, a túto otázku zákonodarca dlhodobo nerieši. Pritom je potrebné zohľadniť aj skutočnosť, že súkromné vysoké školy majú možnosť zabezpečiť si finančné prostriedky nastavením vhodnej výšky školného, zatiaľ čo verejné vysoké školy sú v tomto smere značne limitované ustanoveniami § 92 zákona o vysokých školách.

3. Čl. I bod 194 schváleného zákona okrem iného dopĺňa chýbajúcu úpravu oprávnenia používať štátny znak vysokými školami, pričom však pri úprave ustanovenia § 108 ods. 5 písm. b) zákona o vysokých školách neprimerane zúžil používanie okrúhlej

pečiatky so štátnym znakom iba na rozhodnutia o priznaní, resp. nepriznaní sociálneho štipendia, keďže nezobral do úvahy obmedzenie aplikácie všeobecného predpisu o správnom konaní podľa § 108 ods. 1 zákona o vysokých školách iba na rozhodovanie o uložení pokuty podľa § 2a, o zastavení konania alebo o prerušení konania podľa § 47, o udelení oprávnenia podľa § 49a a o priznaní sociálneho štipendia podľa § 96.

4. Čl. I bod 198 bez akceptovania vecných a aplikačných pripomienok subjektov, ktorých sa táto úprava týka, neprimerane skracuje lehotu na zaznamenávanie údajov do centrálného registra evidencie publikačnej činnosti za predchádzajúci kalendárny rok iba do 31. januára nasledujúceho kalendárneho roku, pričom táto zmena bola prijatá na základe spoločnej správy výborov aj napriek dohode v rámci rozporového konania na kompromisnom termíne do 28. februára nasledujúceho kalendárneho roku. Argument, že pri zaznamenaní údajov do registra po uvedenom termíne nepríde vysoká škola o tieto publikácie, nie je úplne správny, nakoľko takýto údaj sa síce vysokej škole zaráta, ale nie do aktuálneho hodnotenia, ktoré je podkladom pre financovanie verejnej vysokej školy a hodnotenia jej kvality za daný rok.

Rovnako nedostatočná je aj úprava povinnosti pripojiť výstup publikačnej činnosti v elektronickej podobe bez ďalšej špecifikácie a prihliadnutia na autorské práva a ich ochranu podľa príslušných právnych predpisov.

V

Je zrejماً vecná súvislosť schváleného zákona so schváleným zákonom o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania. Schválený zákon o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania som sa rozhodol národnej rade vrátiť na opätovné prerokovanie s pripomienkou neprijat' ho ako celok. Vzhľadom na požiadavku vnútornej súladnosti právneho poriadku Slovenskej republiky je potrebné zo schváleného zákona vypustiť tie novelizačné body a články schváleného zákona, ktoré vecne súvisia s právnou úpravou obsiahnutou v schválenom zákone o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania. Zároveň, vzhľadom na výhrady a pripomienky uvedené v častiach II, III a IV navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon s týmito zmenami:

1. V čl. I bode 1 sa vypúšťajú slová „§ 47 ods. 3, 6 až 9, 11, 12 a 18 až 20,“, slová „§ 50 ods. 3, 4 a 6, § 53 ods. 3, § 54b ods. 3, 6 a 8,“, slová „§ 76 ods. 8,“, slová „ deviatej časti,“, slová „§ 89 ods. 5, § 102 ods. 1 písm. b),“, slová „§ 105 ods. 3 druhej vety a ods. 6“, slová „a písm. f)“, slová „a písm. j)“, slová „a písm. e)“ a slová „písm. a) a“.
2. V čl. I sa vypúšťajú druhý bod, tretí bod, štvrtý bod, šiesty bod, siedmy bod, ôsmy bod, desiaty bod, dvanásť bod, trinásť bod, štrnásť bod, pätnásť bod, osemnásť bod, deväťnásť bod, dvadsať bod, dvadsať prvý bod, dvadsať druhý bod, dvadsať piaty bod, dvadsať siedmy bod, dvadsať ôsmy bod, dvadsať deviaty bod, tridsať

bod, tridsiaty prvý bod, tridsiaty druhý bod, tridsiaty tretí bod, tridsiaty štvrtý bod, tridsiaty piaty bod, tridsiaty šiesty bod, tridsiaty siedmy bod, tridsiaty ôsmy bod, tridsiaty deviaty bod, štyridsiaty prvý bod, štyridsiaty šiesty bod, štyridsiaty siedmy bod, štyridsiaty ôsmy bod, štyridsiaty deviaty bod, päťdesiaty bod, päťdesiaty druhý bod, päťdesiaty tretí bod, päťdesiaty štvrtý bod, päťdesiaty šiesty bod, päťdesiaty siedmy bod, päťdesiaty deviaty bod, šesťdesiaty bod, šesťdesiaty prvý bod, šesťdesiaty druhý bod, šesťdesiaty piaty bod, šesťdesiaty šiesty bod, šesťdesiaty siedmy bod, šesťdesiaty ôsmy bod, šesťdesiaty deviaty bod, sedemdesiaty bod, sedemdesiaty prvý bod, sedemdesiaty druhý bod, sedemdesiaty tretí bod, sedemdesiaty štvrtý bod, sedemdesiaty piaty bod, sedemdesiaty šiesty bod, sedemdesiaty siedmy bod, sedemdesiaty ôsmy bod, osemdesiaty bod, osemdesiaty prvý bod, osemdesiaty tretí bod, osemdesiaty štvrtý bod, osemdesiaty piaty bod, osemdesiaty siedmy bod, osemdesiaty ôsmy bod, osemdesiaty deviaty bod, deväťdesiaty tretí bod, deväťdesiaty štvrtý bod, deväťdesiaty šiesty bod, deväťdesiaty siedmy bod, stý bod, stotretí bod, stoštvrtý bod, stopiaty bod, stošiesty bod, stosedemdesiaty bod, stosedemdesiaty prvý bod, stosedemdesiaty druhý bod, stosedemdesiaty tretí bod, stosedemdesiaty štvrtý bod, stosedemdesiaty piaty bod, stosedemdesiaty šiesty bod, stosedemdesiaty siedmy bod, stosedemdesiaty ôsmy bod, stosedemdesiaty deviaty bod, stoosemdesiaty bod, stoosemdesiaty prvý bod, stoosemdesiaty druhý bod, stoosemdesiaty tretí bod, stoosemdesiaty štvrtý bod, stoosemdesiaty piaty bod, stoosemdesiaty šiesty bod, stoosemdesiaty siedmy bod, stoosemdesiaty ôsmy bod, stoosemdesiaty deviaty bod, stodeväťdesiaty bod, stodeväťdesiaty druhý bod, stodeväťdesiaty tretí bod, stodeväťdesiaty ôsmy bod, dvestoôsmy bod a dvestodeviaty bod.

Doterajšie body sa primerane prečísľujú.

3. V čl. I doterajšom stodeväťdesiatom štvrtom bode ods. 5 písm. b) sa vypúšťajú slová „vydávaných podľa všeobecného predpisu o správnom konaní“.
4. Vypúšťajú sa čl. II, čl. III, čl. IV, čl. V a čl. VI.

Doterajší čl. VII sa označuje ako čl. II.

Vzhľadom na navrhovanú účinnosť zákona a najbližšiu plánovanú schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá sa má podľa Harmonogramu schôdzí Národnej rady Slovenskej republiky na rok 2018 uskutočniť až 11. septembra 2018, je potrebné v súlade s § 90 ods. 1 poslednej vety zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov zmeniť ustanovenie o účinnosti zákona.

Bratislava 4. júla 2018