



SLOVENSKÉ NÁRODNÉ
STREDISKO
PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

Správa o dodržiavaní ľudských práv

vrátane zásady rovnakého zaobchádzania
v Slovenskej republike za rok 2020



Názov: Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2020

Vydalo: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Bratislava, 2021

Autorky: Kolektív autorov/iek – odborných pracovníkov a pracovníčok Slovenského národného strediska pre ľudské práva

**Za obsah a jazykovú úpravu zodpovedajú autori.
Text neprešiel jazykovou korektúrou.**

Fotografie použité v tejto publikácii sú ilustračné a boli riadne licencované z freepik.com

ISBN: 978-80-99917-13-3

Obsah

Zoznam použitých skratiek	6
Úvod	9
1. Osobná sloboda a sloboda pohybu a pobytu	12
1.1 Karanténizácia rómskych osád	21
1.2 Povinná štátna izolácia	26
1.3 Zákaz vychádzania v kontexte celoplošného testovania	33
Odporúčania	39
2. Legislatívna implementácia ľudskoprávnych štandardov a záruk ochrany osobných údajov a diskriminácie seniorov na Slovensku	40
2.1 K oprávnenosti „štátnej dispozície“ s telekomunikačnými osobnými údajmi	44
2.2 Ochrana osobných údajov spracovávaných mobilnými aplikáciami v kontexte dodržiavania opatrení	50
2.3 K oprávnenosti „spracovávaní“ dokladov o absolvovaní „COVID testu“	53
2.4 K oprávnenosti spracovávaní údajov o telesnej teplote fyzických osôb	56
2.5 Determinant oprávnenosti spracovávaní osobných údajov - implementácia základných princípov a bezpečnostných záruk	58
Odporúčania	59
3. Výkon práva na vzdelanie v kontexte opatrení na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19	60
3.1 Všeobecné právne východiská v oblasti prístupu k vzdelaniu	67
3.2 Protiústavnosť opatrení na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19 v oblasti prístupu k vzdelaniu	70
3.2.1 Úprava podmienok vzdelávania sociálne znevýhodnených žiakov v čase pandémie ochorenia COVID-19	73
3.2.2 Rozdielne podmienky pre uplatňovanie práva na vzdelanie pri obnove školského vyučovania	76

3.3	Záver a odporúčania	83
4.	Výkon práva na zdravie v kontexte prístupu k zdravotnej starostlivosti	86
4.1	Všeobecné východiská v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti	92
4.2	Protiústavnosť opatrení v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti v prvej vlnе pandémie	97
4.2.1	Dopad protiústavných opatrení a usmernení na poskytovanie zdravotnej starostlivosti	100
4.2.2	Neodkladnosť výkonu umelého prerušenia tehotenstva a s tým súvisiace obmedzenia v oblasti reprodukčných práv	103
4.3	Záver a odporúčania	106
5.	Prehľad vybraných tém rezonujúcich v slovenskej spoločnosti v roku 2020 v súvislosti s pandemiou ochorenia COVID-19	108
5.1	Vplyv pandémie na legislatívny proces v pracovnoprávnej oblasti	112
5.2	Opatrenia v súvislosti s COVID-19 v oblasti sociálneho zabezpečenia a sociálnych služieb	122
5.3	Ochrana pred stratou bývaniaprostredníctvom prijatých právnych predpisov	138
	Záver	141
	Zoznam odporúčaní Strediska	144

Zoznam použitých skratiek

antidiskriminačný zákon - zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon)

Dohovor - Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Dohovor č. 108 – Dohovor č. 108 Rady Európy o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov

DPN – dočasná pracovná neschopnosť

ESLP - Európsky súd pre ľudské práva

Európska únia - EÚ

Európsky dozorca - Európsky dozorný úradník pre ochranu osobných údajov

GDPR - Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2016/679 z 27.04.2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)

6

Charta základných práv - Charta základných práv Európskej únie

minister školstva - minister školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky

MRK - marginalizované rómske komunity

MZ SR - Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky

Nariadenie 2018/1725 - Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2018/1725 z 23.10. 2018 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušilo nariadenie (ES) č. 45/2001 a rozhodnutie č. 1247/2002/ES

NR SR - Národná rada Slovenskej republiky

opatrenie MZ SR - opatrenie č. S08174-2020-ONAPP

Pakt - Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach

RÚVZ - regionálny úrad verejného zdravotníctva

Správa o LP - Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike

SR - Slovenská republika

Stredisko - Slovenské národné stredisko pre ľudské práva

Súdny dvor - Súdny dvor Európskej únie

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

telekomunikačný zákon - zákon č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách

Úrad na ochranu údajov - Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky

Ústava SR – ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

Ústavný súd - Ústavný súd Slovenskej republiky

ústavný zákon o bezpečnosti štátu - ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu

ÚVZ - Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky

vláda SR - vláda Slovenskej republiky

VÚC – vyšší územný celok

Výbor na ochranu údajov - Európsky výbor na ochranu osobných údajov
zákon o civilnej ochrane obyvateľstva - zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva

zákon o ochrane údajov - zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších právnych predpisov

zákon o ochrane verejného zdravia - zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zákon o sociálnom poistení – zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým s dopĺňajú niektoré zákony

zákon o Stredisku - zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva

zákon o tvorbe právnych predpisov - zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

zákon o zdravotnej starostlivosti - zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákonník práce - Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce

zákon č. 56/2020 Z. z. - zákon č. 56/2020 Z. z. ktorým sa dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

zákon č. 62/2020 Z. z. - zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa zmenili a doplnili niektoré zákony

zákon č. 119/2020 Z. z. - zákon č. 119/2020 Z. z., ktorým sa zmenil a doplnil tak zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ako aj telekomunikačný zákon

ZEÚ - Zmluva o Európskej únii

ZFEÚ - Zmluva o fungovaní Európskej únie

Úvod

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej ako „Stredisko“) je národnou inštitúciou na podporu a ochranu ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike (ďalej ako „SR“). Stredisko bolo zriadené zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva (ďalej ako „zákon o Stredisku“) s účinnosťou od 01.01.1994, a to na základe Dohody medzi vládou Slovenskej republiky a Organizáciou Spojených národov o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva, publikovanej Oznámením Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 29/1995 Z. z.

Inštitucionálne má osobitné a jedinečné postavenie, pričom pôsobí v dvoch významných oblastiach spoločenských a právnych vzťahov. Prvú vymedzuje jeho poslanie chrániť a podporovať ľudské práva a základné slobody. Druhú ustanovujú, okrem zákona o Stredisku, predovšetkým ustanovenia zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane

pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej ako „antidiskriminačný zákon“). V súlade so svojím mandátom monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv, základných slobôd a zásady rovnakého zaobchádzania. Každoročne, do konca prvého štvrtroka príslušného kalendárneho roka, vypracúva a na svojom webovom sídle zverejňuje Správu o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike (ďalej ako „Správa o LP“).

Správa o LP za rok 2020 poskytuje komplexný hodnotiaci obraz o výkone vybraných ľudských práv a základných slobôd na Slovensku počas pandémie šírenia ochorenia COVID-19. Jej obsah determinuje viacero kritérií. V prvom rade sú to legislatívne procesy, ktorých výsledky mali priamy vplyv na mieru výkonu ľudských práv a základných slobôd. Pre obsah predkladanej Správy o LP bol určujúcim najmä spoločenský diskurz, a teda to, ako uplatňova-

nie vybraných ľudských práv rezonovalo v občianskej spoločnosti, v médiách či na sociálnych sieťach. Neopomína ani témy, ktorým sa Stredisko venuje systematicky a dlhodobo, plniac si jeho zákonný mandát a poslanie.

Rok 2020 sa niesol v znamení pandémie ochorenia COVID-19, ktorá v zásadnej miere ovplyvnila mieru výkonu ľudských práv a základných slobôd. Osobitne negatívny dopad mala na najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva. Aj keď pandémia zmenila spôsob života každého jednotlivca, ľudia z marginalizovaných rómskych komunít, občania so zdravotným znevýhodnením, ľudia bez domova, ženy, deti a mnohí ďalší pocitovali dopady prijímaných opatrení podstatne citlivejšie. Pandémia ochorenia COVID-19 ešte viac prehĺbila a zviditeľnila zraniteľnosť týchto skupín obyvateľstva. Ochrana života a zdravia občanov je primárnou zodpovednosťou štátu, no výkon ostatných práv, osobitne práva na rovnaké zaobchádzanie, práva na ochranu súkromia či práva na prácu, resp. miera ich ochrany a zachovania nesmie byť z jeho strany ignorovaná.

Predkladanú Správu možno rozdeliť na dve významné časti. Determinantom členenia je časť zákonného mandátu Strediska, spočívajúca v jeho poslaní monitorovať a hodnotiť tak dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd, ako aj dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania. Obsahom prvej časti sú štyri tzv. hodnotiace kapitoly, kde sa Stredisko nevyhýba nevyhnutnej a potrebnej miere deskripcie, no ruka v ruke s ňou, hodnotí. Hodnotí primárne legislatívne procesy vo vybraných oblastiach, ktorých se-

lekcia nie je jeho svojvôľou, ale výsledkom podnetov klientov, námetov z mediálnej oblasti, odborného diskurzu, či rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky. Ide o štyri osobitne rezonujúce témy, v rámci ktorých Stredisko predkladá hodnotiace úsudky, podporené právnou argumentáciou.

Druhá časť predstavuje súhrnný výstup monitorovacej činnosti Strediska. Dopĺňa monitorovanú a hodnotenú legislatívu z prvej časti, no z dôvodu absencie tzv. hodnotiacich podkladov ju nemožno v súčasnosti obohatiť o ultimatívne hodnotiace stanoviská dopadu tzv. COVID legislatívy na výkon práv a povinností subjektov právnych vzťahov. Na to je ešte priskoro. Dôvodom zakomponovania monitorovacej časti je zámer predložiť čitateľovi komplexnú Správu. Hodnotené oblasti tak dopĺňajú ďalšie tri tematické legislatívne okruhy. Konkrétne ide o oblasť pracovnoprávnu, sociálneho zabezpečenia a bývania.

Úlohou Správy o L'P za rok 2020 nie je len informovať odbornú a laickú verejnosť o dopadoch vybraných nariadení, opatrení, usmernení či odporúčaní na uplatňovanie vybraných ľudských práv a základných slobôd. Jej osobitným zámerom je hodnotenie činnosti zodpovedných subjektov počas pandémie ochorenia COVID-19 v kontexte podpory a ochrany ľudských práv a základných slobôd. Cieľom predkladanej Správy je poskytnúť jej čitateľovi objektívny, pravdivý a aktuálny obraz o dodržiavaní ľudských práv na území SR v čase pandémie ochorenia COVID-19. Jej sekundárnym cieľom, no nemenej dôležitým, je adresnosť odporúčaní zodpo-

vedným právnym subjektom, ktorých pôsobenie ovplyvňuje mieru ochrany a podpory ľudských práv a základných slobôd, dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania neopomínajúc.

Už úvodom tejto Správy Stredisko zdôrazňuje, že ani v čase pandémie ochorenia COVID-19 nemožno zabúdať, či opomínať problémy menšín žijúcich na území Slovenskej republiky. Ani legislatívna „zaneprázdnenosť“ zákonodarcu, sú-

visiaca s prevenciou proti šíreniu pandémie, nesmie byť jeho ospravedlnenkou vo vzťahu k záväzku aktívneho prístupu k legislatívnej ochrane a podpore cudzincov, národnostných, etnických, sexuálnych a ďalších významných menšín. Na kritickú mieru ochrany ich práv a právom chránených záujmov Stredisko osobitne nielen upozorňuje, ale zároveň vyzýva zákonodarcu na zodpovedný prístup vo vzťahu k opísanej problematike.



12

1. Osobná sloboda a sloboda pohybu a pobytu

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu nedefinuje samotný pojem núdzového stavu, výslovne nedefinuje ani formu vyhlásenia núdzového stavu a formu, akou majú byť v núdzovom stave obmedzené základné práva a slobody. Vyvstáva preto otázka, či je možné ukladať obmedzenia základných práv a slobôd v núdzovom stave formou uznesenia vlády tak, ako sa to dialo počas celého roka 2020.

V súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 vyhlásila vláda Slovenskej republiky (ďalej ako „vláda SR“) uznesením č. 111 zo dňa 11.03.2020 mimoriadnu situáciu. Tá začala v zmysle zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva (ďalej ako „zákon o civilnej ochrane obyvateľstva“) platiť dňa 12.03.2020 od 6.00 hod. na celom území Slovenskej republiky (ďalej ako „SR“). Podľa vlády SR bola mimoriadna situácia vyhlásená za účelom vytvorenia podmienok na prijatie nevyhnutných opatrení s cieľom zamedziť a zmierniť následky mimoriadnej udalosti ohrozenia verejného zdravia z dôvodu šírenia ochorenia COVID-19 na území SR.¹

V zmysle zákona o civilnej ochrane obyvateľstva sa mimoriadnou situáciou rozumie obdobie ohrozenia alebo obdobie pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti na život, zdravie alebo majetok, ktorá je vyhlásená podľa tohto zákona; počas nej sa vykonávajú opatrenia na záchranu života, zdravia alebo majetku, na znížovanie rizík ohrozenia alebo činnosti nevyhnutné na zamedzenie šírenia a pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti. Ak bol po vyhlásení mimoriadnej situácie vyhlásený výnimočný stav alebo núdzový stav, postupuje sa podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej ako „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“).

Uvedomujúc si, že pri prijímaní opatrení, nariadení a odporúčaní pre štátne aj súkromné subjekty bude nevyhnutný výrazný zásah do niektorých ľudských práv a základných slobôd, dňa 15.03.2020 schválila vláda SR uznesením č. 144, publikovaným v Zbierke zákonov pod číslom 45/2020, vyhlásenie núdzového stavu v zmysle článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

Definícia núdzového stavu nie je zákonom ustanovená. V zmysle ústavného zákona o bezpečnosti štátu môže núdzový stav vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živeľnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie SR. Núdzový stav možno vyhlásiť v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní.

Zmenu priniesla novela č. 414/2020 Z. z. ústavného zákona o bezpečnosti štátu zo dňa 28.12.2020, v zmysle ktorej je možné núdzový stav vyhlásiť z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas predĺžiť najviac o ďalších

¹ Vláda SR: „Vláda vyhlásila od štvrtka na celom území SR mimoriadnu situáciu“ zo dňa 11.03.2020, dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/vlada-vyhlasila-od-stvrtka-na-celom-uzemi-sr-mimoriadnu-situaciu/>

40 dní, a to aj opakovane. S predĺžením núdzového stavu musí vysloviť súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej ako „NR SR“), a to do 20 dní od prvého dňa predĺženého núdzového stavu.² Ak NR SR nevysloví súhlas, predĺžený núdzový stav zanikne dňom neschválenia návrhu vlády SR na vyslovenie súhlasu s predĺžením núdzového stavu, inak uplynutím lehoty na vyslovenie takéhoto súhlasu. Súhlas NR SR je potrebný aj v prípade opätovného vyhlásenia núdzového stavu, ak od skončenia predchádzajúceho núdzového stavu vyhláseného z tých istých dôvodov neuplynulo 90 dní.

V zmysle dôvodovej správy k novele ústavného zákona o bezpečnosti štátu táto „reaguje na poznatky zo súčasnej aplikačnej praxe, kedy nie je objektívne možné vyriešiť situáciu spôsobenú pandemiou respiračného ochorenia za najviac 90 dní. Nutnosť súhlasu NR SR s predĺžením núdzového stavu sleduje

cieľ vytvorenia ústavnej poistky v rámci delby moci a systému brzd a protiváh v parlamentnej republike. Rovnaká poistka sa ustanovuje aj pre vyhlásenie opätovného núdzového stavu. Zostáva zachovaná aj poistka prieskumu predĺženia núdzového stavu v rámci ústavného súdnictva.“

Je potrebné zdôrazniť, že novela ústavného zákona o bezpečnosti štátu upravuje obmedzenia a povinnosti osobitne pre prípad vyhlásenia núdzového stavu z dôvodu ohrozenia života a zdravia v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, v dôsledku čoho je rozsah obmedzení a povinností, ktoré možno uložiť v prípade „pandemického núdzového stavu“ užší.

V zmysle vyššie uvedeného, vyhlásenie núdzového stavu sa označuje okrem iného v Zbierke zákonov SR. Núdzový stav vyhlásila vláda SR nasledovnými uzneseniami:

- uznesenie č. 114 zo dňa 15.03.2020 - núdzový stav začal platiť od dňa 16.03.2020 od 6.00 hod. pre štátnych poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti,
- uznesenie č. 115 zo dňa 18.03.2020 – rozšírený núdzový stav začal platiť od dňa 19.03.2020 od 6.00 hod. aj pre súkromný sektor poskytovania ústavnej zdravotnej starostlivosti,
- uznesenie č. 169 zo dňa 27.03.2020 - rozšírený núdzový stav začal platiť od dňa 28.03.2020 od 6.00 hod. aj pre oblasť poskytovania ošetrovateľskej starostlivosti v sociálnych službách,
- uznesenie č. 366 zo dňa 10.06.2020 - núdzový stav bol ukončený uplynutím dňa 13. 06.2020, t. j. skončil sa o polnoci zo soboty 13.06.2020 na nedeľu 14.06.2020,

² Ide o štandardné návrhové konanie, t. j. vláda dňom prijatia príslušného uznesenia vlády zašle prijaté uznesenie NR SR a túto požiadu (navrhne) o vyslovenie súhlasu. Poverený člen vlády v NR SR návrh odôvodní, zúčastní sa rozpravy vo výboroch a tiež v pléne NR SR.

- uznesenie č. 587 zo dňa 30.09.2020 – núdzový stav začal platiť od dňa 01.10.2020 na postihnutom území Slovenskej republiky v trvaní 45 dní,
- uznesenie č. 718 zo dňa 11.11.2020 – predĺžené trvanie núdzového stavu na 90 dní,
- uznesenie č. 807 zo dňa 29.12.2020 – predĺžené trvanie núdzového stavu o ďalších 40 dní.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu nedefinuje samotný pojem núdzového stavu, výslovne nedefinuje ani formu vyhlásenia núdzového stavu a formu, akou majú byť v núdzovom stave obmedzené základné práva a slobody. Vyvstáva preto otázka, či je možné ukladať obmedzenia základných práv a slobôd v núdzovom stave formou uznesenia vlády tak, ako sa to dialo počas celého roka 2020.

Podľa § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy vláda rozhoduje spravidla formou uznesenia vlády; uznesenie vlády nepodlieha preskúmaniu súdom.³ Ak má o obmedzovaní základných práv a slobôd v núdzovom stave právomoc rozhodovať vláda SR, môže tak robiť uznesením alebo nariadením vlády. Ústavný základ pre

vydávanie nariadení vlády poskytuje článok 120 Ústavy SR, v zmysle ktorého na vykonanie zákona a v jeho medziach môže vláda vydávať nariadenia. V zmysle legislatívnych pravidiel vlády SR nariadením vlády nie je možné ukladať povinnosti, meniť alebo dopĺňať právnu úpravu nad rámec zákona, alebo upravovať spoločenské vzťahy v zákone neupravené.⁴ Právnym základom konania vlády SR v núdzovom stave je už niekoľkokrát spomínaný ústavný zákon o bezpečnosti štátu. V roku 2020 bol článok 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu v súvislosti s pandémiou ochorenia COVID-19 aplikovaný sedemkrát, pričom vo všetkých prípadoch išlo výlučne o uznesenia vlády.⁵ Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústavný súd“) v roku 2020 rozhodoval o súlade uznesenia vlády vydaného v súvislosti s núdzovým

3 Podľa Ústavného súdu SR uznesenie vlády je vo všeobecnosti len interným aktom riadenia, adresovaným členom vlády a ostatným ústredným orgánom štátnej správy, prípadne im podriadeným orgánom štátnej správy (uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 22.11.2012, sp. zn. II. ÚS 514/2012). V inom rozhodnutí Ústavný súd SR uviedol, že uznesenie vlády sa neuverejňuje podľa zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov SR, preto nemá povahu všeobecne záväzného právneho predpisu. Uznesenie vlády je interným normatívnym pokynom, ktorým nemožno rozširovať právomoc štátneho orgánu nad rámec kompetencií určených ústavou (uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 13.05.1997, sp. zn. II. ÚS 30/97).

4 To neplatí, ak ide o nariadenie vlády podľa čl. 120 ods. 2 Ústavy SR.

5 Uznesenia uverejnené v Zbierke zákonov SR pod č. 386/2020, 315/2020, 306/2020, 298/2020, 290/2020, 284/2020 a 84/2020.

stavom len raz - v náleze zo dňa 14.10.2020, sp. zn. PL- ÚS 22/2020.⁶

Ústavný súd na neverejnom zasadnutí pléna dňa 14.10.2020 v konaní podľa článku 129 ods. 6 Ústavy SR o súlade rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu a ďalších na neho nadväzujúcich rozhodnutí s Ústavou SR alebo ústavným zákonom o bezpečnosti štátu rozhodol, že napadnuté uznesenie vlády SR o vyhlásení núdzového stavu a nariadenie vlády č. 269/2020 Z. z. zo dňa 30.09.2020 sú v súlade s príslušnými ustanoveniami Ústavy SR a ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

Generálny prokurátor a skupina poslancov namietali formálne a vecné nedostatky uznesenia vlády SR o vyhlásení núdzového stavu. Konkrétne, že z uznesenia o vyhlásení núdzového stavu nie je zrejmý dôvod jeho vydania a zároveň nie je presne vymedzené územie, na ktorom má platiť. Ústavný súd akcentoval, že aj v čase núdzového stavu je nutné rešpektovať princípy právného štátu a uviedol, že musí byť vždy k vyhláseniu núdzového stavu z hľadiska Ústavy SR a ústavného zákona o bezpečnosti štátu podozrievavý. Núdzový stav môže byť vyhlásený len za podmienky, že „*došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, ohrozením životného prostredia alebo s ohrozením značných majetkových hodnôt v dôsledku živelných pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej*

alebo inej prevádzkovej havárie“ (článok 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu). Núdzový stav tak môže byť vyhlásený výlučne na základe zákonom stanovených dôvodov, pričom posúdenie, či tieto dôvody nastali a či vyžadujú vyhlásenie núdzového stavu, vyžaduje expertné, koncepčné a v konečnom dôsledku politické uváženie. Ústavný súd deklaroval, že vláda SR je v lepšej pozícii posúdiť takúto okolnosť a za toto posúdenie je aj demokraticky zodpovedná.

Ústavný súd vyčítal uzneseniu vlády o vyhlásení núdzového stavu niektoré nedostatky, ktoré však nemali vplyv na jeho ústavnosť. Vyložil tie ustanovenia ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktoré si to vyžadovali, aby sa odstránili niektoré nejasnosti pri vyhlasovaní núdzového stavu a pri rozhodovaní o obmedzovaní základných práv a ukladaní povinností vládou SR. Súčasne akceptoval dôvod vyhlásenia núdzového stavu a potvrdil jeho vyhlásenie pre celé územie SR.

Z nálezu Ústavného súdu ďalej vyplýva, že vláda SR nevyhlásila núdzový stav bez toho, aby mala základný racionálny oporný bod pre naplnenie podmienok podľa článku 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu a nevyhlásila ho na základe iných dôvodov, ako dovoľuje toto ustanovenie. Vláda SR splnila tiež formálne podmienky na vyhlásenie núdzového stavu. Navrhovatelia neposkytli žiadne skutočnosti a argumenty, ktoré by naznačovali zjavný exces núdzové-

ho stavu či možnosť jeho zneužitia, a ani Ústavný súd ich nezaznamenal. Vláda SR vyhlásením núdzového stavu teda neporušila dotknuté články Ústavy SR a ústavného zákona o bezpečnosti štátu a napadnuté uznesenie vlády je v súlade s Ústavou SR a s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

Podľa interpretácie Ústavného súdu: „Z čl. 5 ods. 3 a čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu teda vyplýva, že vláda môže počas núdzového stavu obmedziť základné práva tak, ako to bolo na základe uznesenia č. 114/2020, ale nie je povinná tak urobiť. ...na základe núdzového stavu možno fakultatívne uznesením vlády priamo obmedziť základné práva alebo uložiť povinnosti.“ Uvedené poskytuje odpoveď na úvodnú otázku - Ústavný súd explicitne uznáva právomoc vlády SR obmedziť základné práva v núdzovom stave formou uznesenia.

Od marca 2020 prijímala vláda SR, jednotlivé ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy SR, širokú škálu nariadení, opatrení, usmernení a odporúčaní, ktoré na jednej strane prispeli k spomaleniu šírenia ochorenia COVID-19 na území SR, na druhej strane však mali za následok vážny zásah do uplatňovania ľudských práv a základných slobôd, častokrát balansujúc na hranici ústavnosti. Stredisko sa v rámci vybavovania podnetov zaoberalo aj charakterom opatrení nariadených Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej ako „ÚVZ“) pri ohrození verejného zdravia, vydaných na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19.

V spoločnosti rezonovala predovšetkým nejasnosť právnej povahy opatrení ÚVZ. ÚVZ nariaďuje opatrenia na základe ustanovení § 12 a § 48 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o ochrane verejného zdravia“). Ustanovenie § 48 zákona o ochrane zdravia bolo novelizované štyrikrát, pričom zásadnú zmenu jeho obsahu priniesla novela č. 172/2011 Z. z. a novela č. 286/2020 Z. z.

Novela č. 172/2011 Z. z. upravila znenie § 48 zákona o ochrane verejného zdravia do podoby, kedy sa rozlišuje ohrozenie verejného zdravia a ohrozenie verejného zdravia II. stupňa a v závislosti od toho konkrétne kompetencie ÚVZ. Dôvodová správa k novele č. 172/2011 Z. z. je venovaná aj otázke, či je ÚVZ oprávnený vydávať opatrenia podľa ustanovenia § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia v čase mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu: „Ak ohrozenie verejného zdravia nie je možné odstrániť prostredníctvom opatrení orgánov verejného zdravotníctva podľa zákona č. 355/2007 Z. z. a tento stav si vyžaduje kooperáciu so zložkami civilnej ochrany, je v pôsobnosti regionálneho úradu verejného zdravotníctva alebo Úradu verejného zdravotníctva SR podávať príslušnému orgánu návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie a návrh na vykonanie opatrení. Od podania návrhu na vyhlásenie mimoriadnej situácie výlučnú rozhodovaciu právomoc v tejto veci preberajú príslušné orgány podľa zákona NR SR č. 42/1994 Z. z.“

Prvé opatrenia ÚVZ mali formu rozhodnutí vydaných v správnom konaní podľa Správneho poriadku.⁷ Forma opatrení vydaných neskôr nebola jednoznačná a do úvahy prichádzajú tzv. hybridné právne akty. Treba však poznamenať, že právny poriadok SR formálne hybridné právne akty nevymedzuje.⁸ Stredisko konštatuje, že pandémia ochorenia COVID-19 jednoznačne odhalila nedostatky vo formálnych ustanoveniach týkajúcich sa vydávania opatrení orgánov verejného zdravotníctva.

Generálna prokuratúra SR preskúmala zákonnosť postupu ÚVZ vo veci vydávania opatrení pri ohrození verejného zdravia, pričom zistila porušenie zákona súvisiace predovšetkým s nedostatkom vecnej pôsobnosti ÚVZ na vydávanie opatrení po vyhlásení mimoriadnej situácie a po vyhlásení núdzového stavu, ako aj s právnou formou týchto opatrení. Generálna prokuratúra SR preto podľa § 48 ods. 1 a § 28 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre podala ÚVZ upozornenie sp. zn. VI/3 Gd 174/20/1000 zo dňa 22.09.2020 ohľadom postupu pri vydávaní opatrení pri ohrození verejného zdravia v čase vyhlásenej mimoriadnej situácie a v čase vyhláseného núdzového stavu.

V kontexte uvedeného došlo k prijatiu už vyššie zmienenej novely č. 286/2020 Z. z. zákona o ochrane verejného zdravia, účinnnej od dňa 15.10.2020. Dôvodová správa k predmetnej novele uvádza: „Naj-

väčšou nejasnosťou je právna povaha opatrení ÚVZ, spôsob ich prípravy a najmä vyhlasovania. Podstatným znakom právneho štátu, ktorým je SR podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, je dostupnosť prameňov práva. Adresáti práva teda musia byť schopní poznať obsah normy, ktorou sa má spravovať ich konanie, a táto norma musí byť náležite publikovaná. ÚVZ svojimi „opatreniami“ podľa § 12 zákona o ochrane zdravia podstatným spôsobom zasahuje do každodenného života, ba dokonca obmedzuje základné práva a slobody. Napriek tomu platný zákon žiadnym spôsobom neupravuje podmienky nadobudnutia platnosti týchto aktov, ani podmienky ich publikácie, teda neupravuje, akým spôsobom sa adresáti obmedzení v ňom uvedeních môžu s ich predmetom oboznámiť. Okrem toho platná úprava neupravuje podrobnejšie ani právnu formu týchto aktov, v dôsledku čoho Ústavný súd SR – za absencie takejto úpravy – dospel k záveru, že má ísť o tzv. hybridné akty. Navrhovaná úprava má za cieľ všetky tieto deficity právnej istoty odstrániť a riadnym a prehľadným spôsobom upraviť tak právnu formu týchto aktov, ako aj spôsob ich publikácie. Tým navrhovaná úprava dbá o zachovávanie princípov právneho štátu aj v časoch pandémie. Jasnou právnou kvalifikáciou týchto právnych aktov ako všeobecne záväzných právnych predpisov sa jednak vyjasní ich postavenie v právnom poriadku, keďže sa budú môcť stať právnym základom ko-

7 Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

8 Hybridné právne akty pozná český právny poriadok (ide o tzv. opatrení obecní povahy podľa ust. § 171 a nasl. zákona č. 500/2004 Sb. Správny řád).

nania všetkých štátnych orgánov. Okrem toho sa vyjasní postup a miera ich skúmania, keďže ich bude možné skúmať podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) Ústavy SR pre nesúladiť s ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami a inými nadradenými právnymi

predpismi, a to na návrh subjektov upravených v čl. 130 Ústavy SR.“

Novela č. 286/2020 Z. z. zákona o ochrane verejného zdravia doplnila do ustanovenia § 48 ods. 4 okrem iného možnosť nariadiť:

- používanie preventívnych a iných ochranných pomôcok,
- podmieňovanie vstupu do prevádzkových priestorov poskytovateľov služieb a zamestnávateľov registráciou osobných údajov vstupujúcich osôb na účel epidemiologického vyšetrovania,
- registrovanie osôb pri vstupe na územie SR vyplnením elektronického formulára na webovom sídle, ktorého prevádzkovateľom je Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky,
- izoláciu alebo karanténu osôb vstupujúcich na územie SR,
- transport osoby chorej na prenosné ochorenie alebo osoby podozrivej z prenosného ochorenia a určenie podmienok tohto transportu,
- vykonanie mechanickej očisty, dezinfekcie alebo sterilizácie predmetov alebo priestorov,
- uloženie povinnosti zamestnávateľom prijať hygienické opatrenia na pracoviskách vrátane zákazu vstupu zamestnancov alebo iných osôb na pracoviská alebo do iných priestorov zamestnávateľa,
- dodržiavanie určenej vzdialenosti medzi osobami,
- ďalšie nevyhnutné opatrenia na ochranu verejného zdravia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.

Vybrané opatrenia môže ÚVZ alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva (ďalej ako „RÚVZ“) nariadiť iba v čase krízovej situácie (núdzový, výnimočný, vojnový stav, vojna).⁹ Jednotlivé RÚVZ môžu na základe opatrenia ÚVZ vydaného pre územné obvody viacerých regionálnych úradov verejného zdravotníctva nariadiť prísnejšie alebo miernejšie opatrenia v rámci svojho územného obvodu, ak tak určí ÚVZ.

Novela zákona o ochrane verejného zdravia sa venuje aj forme, ktorou sa nariaďujú opatrenia. Ak sa opatrenia týkajú celej SR, určitej časti jej územia alebo skupiny inak ako jednotlivo určených osôb, nariaďuje ich Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej ako „MZ SR“), ÚVZ alebo RÚVZ všeobecne záväzným právnym predpisom.

Na tomto mieste si Stredisko dovoľuje upozorniť, že na všeobecne

⁹ Bližšie pozri § 48 ods. 8 zákona o ochrane zdravia.

záväzné právne predpisy vydávané MZ SR sa aplikuje zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o tvorbe právnych predpisov“). Pôjde teda o predpis zverejňovaný v Zbierke zákonov SR. Na všeobecne záväzné právne predpisy vydávané ÚVZ a RÚVZ sa zákon o tvorbe právnych predpisov nevzťahuje. Vyhlášky ÚVZ a RÚVZ nadobúdajú platnosť a účinnosť dňom vyhlásenia vo Vestníku vlády SR, ak v samotnej vyhláške nie je ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti.¹⁰ Novela zákona o ochrane verejného zdravia teda explicitne deklaruje všeobecne záväzný charakter vyhlášok RÚVZ. Podľa potreby môže RÚVZ rozhodnúť, či nariadi

opatrenia podľa § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia, alebo prostredníctvom individualizovaného rozhodnutia podľa Správneho poriadku. Ak je potrebné takéto opatrenia nariadiť na určitej časti územia pre skupinu inak ako individuálne určených osôb, má vyhláška RÚVZ všeobecne záväzný charakter a pri jej vydávaní RÚVZ nepostupuje podľa Správneho poriadku.

V kontexte proporcionality zásahu do ľudských práv Stredisko zdôrazňuje, že žiaden zákon neupravuje kompetenciu ÚVZ a RÚVZ zasahovať do základných ľudských práv a slobôd v takej miere, v akej konali. V nasledujúcich kapitolách Stredisko okrem iného hodnotí obsah konkrétnych opatrení ÚVZ a RÚVZ s ohľadom na ústavnoprávny princíp proporcionality.

¹⁰ Vestník vlády SR je dostupný na webom sídle Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

1.1 Karantenizácia rómskych osád

Atlas rómskych komunít z roku 2019 pomenúva 819 obcí na Slovensku, v ktorých sú prítomné marginalizované rómske komunity (ďalej ako „MRK”).¹¹ Stredisko z pohľadu ochrany ľudských práv považuje za problematickú situáciu súvisiacu s plošnými karanténami v rómskych osadách, v ktorých sa potvrdili prípady ochorenia COVID-19. Ochrana zdravia pred nekontrolovateľným komunitným šírením ochorenia COVID-19 je legitímnym cieľom na prijatie opatrení. Avšak plošná karanténa vo forme zákazu styku s ostatným obyvateľstvom mohla neprimerane obmedziť osobnú slobodu obyvateľov dotknutých osád a presiahnuť rámec prípustného obmedzenia slobody pohybu. Stredisko v minulosti poukázalo na to, že MRK predstavujú špecifickú skupinu z pohľadu prevencie a ochrany obyvateľstva pred šírením ochorenia COVID-19, a to vzhľadom na vyššiu ohrozenosť tejto skupiny (nedostatočné hygienické podmienky a prístup k vode, zdravotný stav, prístup k zdravotným službám, vyššia hustota obyvateľstva).¹²

Stredisko počas roka 2020 niekoľkokrát poukazovalo na neprimeranosť a neodôvodnenosť opatrení súvisiacich s izoláciou Rómov, ako aj na prednostné testovanie na ochorenie COVID-19 v MRK a narastajúce nepokoje v izolovaných osadách.¹³ Zároveň poskytovalo usmernenia pomáhajúcim profesiám a snažilo sa zvyšovať informovať prostredníctvom svojich sociálnych sietí.¹⁴ V neposlednom rade sa Stredisko negatívnym zdravotným a socioekonomickým dopadom na život MRK venovalo prostredníctvom tematických pracovných skupín Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity pri príprave Stratégie pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030.

V prvej vlne pandémie ochorenia COVID-19 sa plošná karanténa týkala napr. obcí Bystrany, Žehra a mesta Krompachy.¹⁵ V druhej vlne napr. obce Ratnovce¹⁶ a mesta Bánovce nad Bebravou.¹⁷ V kontexte karantenizácie rómskych osád Stredisko komunikovalo s ÚVZ, vybranými RÚVZ a primátormi miest alebo

11 Úrad splnomocnenkyne vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity: Atlas rómskych komunít (2019), dostupný na: <https://www.minv.sk/?atlas-romskych-komunit-2019>

12 Bližšie pozri: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva: Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2019 (2020), dostupné na: <http://www.snslp.sk/wp-content/uploads/Sprava-o-LP-v-SR-za-rok-2019.pdf>

13 Bližšie pozri napr.: Slovenská republika zlyháva – Rómovia opätovne obeťami policajného násillia? Dostupné na: <http://www.snslp.sk/wp-content/uploads/TS-%E2%80%93-Romovia-opatovne-obetami-policajneho-nasilia.pdf>

14 Pozri napr.: https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=1087334504951046&id=234242206926951

15 Opatrenie RÚVZ so sídlom v Spišskej Novej Vsi, dostupné na: https://www.ruvzsn.sk/OPATRE-NIE_uzatvorenie%20obci_2020.pdf

16 Vyhláška RÚVZ so sídlom v Trnave, dostupná na: https://www.ratnovce.sk/evt_file.php?file=1728&original=Reg.%C3%BArad%20vyhl.%C4%8D.46.pdf

17 Rozhodnutie RÚVZ so sídlom v Trenčíne, dostupné na: <https://www.ruvztn.sk/Mesto%20Tren%C4%8D%C3%ADn-%20opatrenie.pdf>

starostami obcí.¹⁸ Na spornosť karantenizácie celých osád alebo oblastí, v ktorých žijú MRK, upozornila aj verejná ochrankyňa práv. Po preskúmaní prípadov uzatvorenia osád v Žehre, Krompachoch a Bystranoch skonštatovala, že došlo k porušeniu základných práv a slobôd obyvateľov týchto oblastí.¹⁹ Stredisko sa v celom rozsahu stotožňuje s uvedeným stanoviskom verejnej ochrankyne práv. Amnesty International v otvorenom liste Rade Európy uviedla, že vláda SR „zacieliila na rómske osady špecifické opatrenia vrátane povinnej hromadnej karantény, aké nezaviedli voči žiadnym iným skupinám obyvateľstva. Vyvolali tým otázky o súlade takejto praxe s požiadavkou na rovnaké zaobchádzanie podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a smernice EÚ o rasovej rovnosti.“²⁰ Podľa Agentúry Európskej únie pre základné práva (FRA), je SR v druhej vlne pandémie jedinou krajinou, v ktorej naďalej dochádza ku karantenizácii celých rómskych komunít.²¹

Podľa názoru Strediska v karanténizovaných rómskych osadách nepo-

chybne došlo k zásahu do práva na slobodu pohybu a pobytu obyvateľov v nich žijúcich, na čo Stredisko počas roku 2020 niekoľkokrát poukazovalo. Autonómia prejavov vôle a ľudská dôstojnosť predstavujú integrálnu súčasť slobody človeka a požívajú osobitnú ústavnoprávnu ochranu. Výhodiskovými sú články 12 a 13 Ústavy SR a v širšom zmysle aj článok 23 a ďalšie. Osobná sloboda zabezpečuje voľnosť človeka od vonkajších prekážok a obmedzení v živote. Nemožno poprieť, že osoba pozbavená alebo obmedzená v jej osobnej slobode automaticky utrpí zásah aj do iných práv a slobôd, napríklad využívať svoje právo na slobodný pohyb a pobyť.

Osobnú slobodu, ako aj na slobodu pohybu a pobytu zaručuje tiež Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „Dohovor“).²² Z rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“) vyplýva, že za relevantné faktory pri rozhodnutí, či došlo k zásahu do práva na osobnú slobodu alebo slobodu pohybu, sa považuje možnosť opustiť zónu obmedzenia, rozsah kontroly pohybu osoby, miera izolácie od okolitého

18 Napr. s RÚVZ so sídlom v Nitre, RÚVZ so sídlom s Spišskej Novej Vsi, primátorom mesta Krompachy a Gelnica.

19 Tlačová správa verejnej ochrankyne práv, dostupná na: https://www.vop.gov.sk/files/2020_XX_TS_Ombudsmanka_sa_obraacia_na_hlavneho_hygienika_ohladam_karantenizacie_MRK.pdf

20 Otvorený list Rade Európy, dostupný na: <https://www.amnesty.sk/otvoreny-list-rade-europy-karanteny-romskych-osad-v-bulharsku-a-na-slovensku-si-vyzaduju-naliehavu-pozornost/>

21 Implications of COVID-19 pandemic on Roma and Travellers communities Country: Slovakia, dostupné na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/sk_report_-_covid-19_impact_on_roma_en.pdf

22 Článok 5 (Právo na slobodu a bezpečnosť) Dohovoru, článok 2 (Sloboda pohybu) Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd priznávajúci niektoré práva a slobody iné než tie, ktoré sú už uvedené v dohovore a v prvom dodatkovom protokole k dohovoru.

sveta a dostupnosť sociálnych kontaktov.²³ Stredisko sa však v kontexte hodnotenia oprávnenosti zásahu do práva na slobodu pohybu a pobytu bude v ďalšej časti venovať výlučne ústavnoprávnej úprave.

Ústava SR dovoľuje obmedziť slobodu pohybu a pobytu za podmienok stanovených vo svojom článku 23 ods. 3. Podmienky obmedzenia slobody pohybu a pobytu sú zložené z jednej formálnej a dvoch materiálnych podmienok. Formálnou podmienkou je podmienka zákona. Obmedzenie slobody pohybu a pobytu musí byť ustanovené zákonom.²⁴

Karanténizácia rómskych osád sa v prvej a druhej vlne pandémie ochorenia COVID-19 uskutočňovala na základe opatrení vydaných RÚVZ. Tie v prvej vlne odôvodňovali prijímané opatrenia aj uznesením vlády SR č. 196/2020 zo dňa 02.04.2020, ktoré stanovilo podmienky karanténizácie osád. Podľa predmetného uznesenia „*v prípade, že v osade bude viac ako 10 % osôb, ktoré budú pozitívne testované na ochorenie COVID-19, nemá zmysel dávať ľudí do karantény do ubytovacích zariadení, ale je nutné dať do karantény osadu ako celok. Platí však, že osoby,*

u ktorých sa laboratórne potvrdil COVID-19 a ich telesná teplota je vyššia ako 38 °C a sú prítomné ďalšie príznaky ako dýchavičnosť a kašeľ, budú prevezené na hospitalizáciu do určených zdravotníckych zariadení. V tomto prípade má zmysel testovať len uzdravené osoby. Pri karanténe osady je potrebné uzatvoriť osadu, zabezpečiť informovanosť a komunikáciu, bezpečnosť, zabezpečiť osobitné sledovanie úzkych kontaktov, zabezpečiť zásobovanie osady potravinami a vodou, zabezpečiť zdravotnícku pomoc a v prípade potreby zvážiť zriadenie improvizovanej kuchyne a nemocnice.“²⁵

V druhej vlne pandémie ochorenia COVID-19 RÚVZ v prevažnej väčšine prípadov opierali svoju právomoc o ustanovenia § 6 ods. 3 písm. e), § 12 ods. 2 písm. b), e) a § 48 ods. 4 písm. c), o) zákona o ochrane verejného zdravia. Dôležité je zamerať pozornosť najmä na ustanovenie § 48 ods. 4 písm. c) zákona o ochrane verejného zdravia, v zmysle ktorého RÚVZ pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú zákaz alebo obmedzenie styku časti obyvateľstva s ostatným obyvateľstvom pri hromadnom výskyte závažného ochorenia. V kontexte uvedeného verejná ochrankyňa práv poukázala na skutočnosť, že v

23 Rozsudok ESLP vo veci *H. M. proti Švajčiarsku*, sťažnosť č. 39187/98, dostupný na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22002-5463%22%5D%7D>] a Rozsudok ESLP vo veci *H. L. proti Spojenému Kráľovstvu*, sťažnosť č. 45508/99, dostupný na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22002-4166%22%5D%7D>]

24 Zároveň nemožno opomenúť mimoriadny ústavný režim ochrany slobody pohybu a pobytu, kedy slobodu pobytu možno podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu obmedziť vo všetkých situáciách upravených týmto ústavným zákonom; slobodu pohybu nemožno obmedziť v čase vojnového stavu.

25 Návrh k návrhu Plánu riešenia ochorenia COVID-19 v marginalizovaných rómskych komunitách, dostupný na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24697/1>

čase krízovej situácie je právomoc RÚVZ vydávať opatrenia podľa zákona o ochrane verejného zdravia obmedzená a pri karantenizácii rómskych osád konajú nad rozsah svojej vecnej pôsobnosti. Podľa právneho názoru Strediska je vecná pôsobnosť RÚVZ vydávať nariadenia podľa ustanovenia § 48 ods. 4 počas ohrozenia verejného zdravia II. stupňa prinajmenšom otázna.

Zároveň Stredisko poukazuje na fakt, že RÚVZ plošné karantenizácie osád buď neodôvodňovali vôbec (napr. Vyhláška RÚVZ so sídlom v Trnave, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia pre obec Ratnovce)²⁶, alebo odôvodňovali len veľmi povrchné (napr. Opatrenie RÚVZ so sídlom v Spišskej Novej Vsi pri ohrození verejného zdravia).²⁷ Ústavný súd pritom viackrát konštatoval, že rozhodnutia, ktoré nie sú odôvodnené, sú v zásade nepreskúmateľné. RÚVZ prostredníctvom vyhlášky nariaďuje opatrenia podľa § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia. RÚVZ môže takéto opatrenie vydať ako individuálne rozhodnutie záväzné výlučne pre konkrétneho adresáta (jeden, prípadne niekoľko individuálne určených adresátov)²⁸ alebo ako všeobecne záväzné pravidlo (väčšia skupina vopred neurčených adresátov), používané v prípade karantenizácie rómskych osád. Strohá právna úprava vydávania vyhlášok

RÚVZ fakticky umožňuje, aby opatrenie adresované väčšej skupine vopred neurčených adresátov, nemuselo byť odôvodnené. Podľa právneho názoru Strediska je striktný gramatický výklad prijímania vyhlášok RÚVZ nevhodný. U väčšej skupiny vopred neurčených adresátov predstavuje výrazne väčší zásah do základných práv a slobôd ako v prípade jednotlivca, resp. niekoľkých individuálne určených adresátov. Stredisko zdôrazňuje, že ak vyhláška RÚVZ nie je odôvodnená, je v rozpore s ústavnou požiadavkou odôvodnenosti zásahov do základných práv a slobôd, keďže nie je zo strany súdu preskúmateľná.

Prvou materiálnou podmienkou obmedzenia slobody pohybu a pobytu je ochrana jedného z Ústavou SR výslovne uznaných záujmov, ak sa takýto záujem dostane do kolízie so slobodou pobytu alebo pohybu. Ústava SR v článku 23 ods. 3 priznáva ochranu inému spektru záujmov, pre ktoré možno obmedziť slobodu pohybu a pobytu, ako určuje za dôvod obmedzenia pri iných základných právach a slobodách.²⁹ Ústava SR taxatívne vymenúva päť dôvodov opodstatňujúcich obmedzenie slobôd v článku 23, pričom v kontexte karantenizácie rómskych osád je rozhodujúcim dôvodom ochrana zdravia. Tento dôvod možno považovať za legitímny, keďže ochrana života a zdravia

26 Vyhláška RÚVZ so sídlom v Trnave, dostupná na: [evt_file.php\(ratnovce.sk\)](http://evt_file.php(ratnovce.sk))

27 Opatrenie RÚVZ so sídlom v Spišskej Novej Vsi, dostupné na: [OPATRENIE_uzatvorenie obci_2020.pdf\(ruvzsn.sk\)](http://OPATRENIE_uzatvorenie_obci_2020.pdf(ruvzsn.sk))

28 Na individualizované rozhodnutie RÚVZ sa vzťahuje Správny poriadok, ktorý náležite odôvodnenie rozhodnutia ustanovuje ako jednu z podstatných náležitostí rozhodnutia.

29 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

predstavuje oprávnený záujem celej spoločnosti.³⁰ V kontexte hodnotenia zásahu do práva na slobodu pohybu a pobytu je však zásadnou druhá materiálna podmienka.

Druhou materiálnou podmienkou je podmienka nevyhnutnosti prijatia obmedzenia. Podľa Ústavného súdu obmedzenie základných práv a slobôd je nevyhnutné, ak cieľ obmedzenia inak dosiahnuť nemožno.³¹ Obmedzenie základného práva alebo slobody nie je nevyhnutné, ak účel obmedzenia zavedeného v záujme nastolenia spravodlivej rovnováhy medzi základnými právami a slobodami, ktoré sa ocitnú vo vzájomnom konflikte, možno dosiahnuť iným spôsobom, pri ktorom by sa dalo vyhnúť zavedeniu obmedzenia.³² Zásadnou je teda otázka, či karantenizácia rómskych osád bola nevyhnutná, a teda či cieľ, ktorý mal byť dosiahnutý obmedzením základných ľudských práv a slobôd, nemohol byť dosiahnutý aj bez tohto obmedzenia, resp. prostredníctvom použitia miernejších prostriedkov.

Stredisko pri posúdení nevyhnutnosti opatrení ÚVZ naráža na nedostatočnosť odôvodnení týchto opatrení. Ako sme už vyššie uviedli,

tým, že RÚVZ vyhlášky neodôvodňuje, porušuje ústavnú požiadavku odôvodnenosti zásahov do základných práv a slobôd, keďže nie sú preskúmateľné súdom. Z ústavnoprávneho hľadiska a z požiadaviek, ktoré vyplývajú z ochrany ústavnosti, rozsahu a spôsobu súdnej kontroly správnych aktov, je nutné venovať rozhodnutiam náležitú pozornosť, rovnako ako je potrebné v dostatočnej miere a presvedčivým spôsobom ich odôvodniť.³³ Súčasne absencia odôvodnenia vyhlášky znemožňuje vykonať akékoľvek posúdenie ústavnosti a zákonnosti prijatej vyhlášky. Z textácie jednotlivých vyhlášok RÚVZ nie je ani možné identifikovať základné parametre potrebné na posúdenie ich proporcionality, pri ktorom sa vyžaduje, aby sa obmedzenie základného práva uskutočnilo na základe zákona, aby bol dostatočne určitý cieľ tohto obmedzenia, aby sa sledovaný cieľ ochrany základného práva nedal dosiahnuť inak ako obmedzením iného základného práva a aby sa nepresahovalo rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie sledovaného cieľa.³⁴ Pri posudzovaní prijatých opatrení je možné sa len domnievať, prečo RÚVZ nariadili karanténu vo vybraných osadách.

30 Podľa článku 15 ods. 1 prvá veta Ústavy SR: „Každý má právo na život.“ Podľa článku 40 Ústavy SR prvá veta: „Každý má právo na ochranu zdravia.“

31 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 19/98 z 15. októbra 1998, dostupný na: <https://www.slov-lex.sk/judikaty/-/spisova-znacka/PL%252E%2B%25C3%259AS%2B19%252F98>

32 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

33 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 269/05 z 20. decembra 2006, dostupný na: <https://www.slov-lex.sk/judikaty/-/spisova-znacka/IV%252E%2B%25C3%259AS%2B253%252F05>

34 LYSINA, R.: *Karantenizácia rómskych osád – rýchla a zbesilá jazda Regionálnych úradov verejného zdravotníctva?*, dostupné na: https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2021/02/26/karantenizacia-romskych-osad-rychla-a-zbesila-jazda-regionalnych-uradov-verejneho-zdravotnictva/#_ftn1

1.2 Povinná štátna izolácia

Problematickou sa zároveň javí aj časová ohraničenosť, presnejšie, neohraničenosť opatrení vydávaných RÚVZ. Karanténa v rómskych osadách mala síce jasne stanovený začiatok, avšak nebola žiadnym spôsobom vopred časovo ohraňovaná, a teda termín jej ukončenia neboli vopred známy. Tým, že opatrenia alebo vyhlášky RÚVZ zároveň nestanovovali ani maximálnu dĺžku trvania karantény, dĺžka jej trvania závisela výhradne od rozhodnutia RÚVZ. Stredisko za nedostatok označuje aj absenciu nastavenia podmienok či kritérií na možné predĺženie karantény.

Záverom Stredisko konštatuje, že opatrenia a vyhlášky RÚVZ, ktorými bola nariadená karanténa v rómskych osadách, mali niekoľko zásadných nedostatkov. Za najzávažnejší považujeme absenciu odôvodnenia opatrení a vyhlášok RÚVZ, a s tým spätú nepreskúmateľnosť súdom. Druhým závažným nedostatkom opatrení a vyhlášok RÚVZ je absencia vopred určených podmienok trvania obmedzenia osobnej slobody obyvateľov karanténizovaných osád.

ÚVZ ako príslušný orgán podľa § 5 ods. 4 písm. h) zákona o ochrane verejného zdravia vydal dňa 04.04.2020 opatrenie spis. zn.: OLP/3012/2020, ktorým nariadil podľa § 12 ods. 2 písm. b) a f) a § 48 ods. 4 písm. l) zákona o ochrane verejného zdravia všetkým osobám, ktoré od 06.04.2020 od 7.00 hod. vstúpia na územie SR, izoláciu v zariadeniach určených štátom (ďalej ako „povinná štátna izolácia“) na dobu nevyhnutnú na vykonanie laboratórnej diagnostiky COVID-19

a následne po zistení negatívneho výsledku domácu izoláciu v celkovej súhrnnej dobe 14 dní. ÚVZ zároveň stanovil výnimky z povinnej štátnej izolácie pre vymedzené skupiny osôb, ktorým po vstupe na územie SR nariadil izoláciu v domácom prostredí na dobu 14 dní. Povinná štátna izolácia pre osoby vstupujúce na územie SR so stanovenými výnimkami bola následne opätovne nariadená opatreniami ÚVZ spis. zn. OLP/3172/2020 zo dňa 17.04.2020, spis. zn. OLP/3353/2020 zo dňa 29.04.2020, spis. zn. / OLP/3992/2020 zo dňa 15.05.2020 a spis. zn. OLP/4203/2020 zo dňa 20.05.2020.

Opatrením spis. zn. OLP/4203/2020 zo dňa 25.05.2020 bola s účinnosťou od dňa 26.05.2020 zavedená možnosť pre osoby nachádzajúce sa v povinnej štátnej izolácii nahradiť túto izoláciu aktivovaním mobilnej aplikácie na monitorovanie jej dodržiavania a vykonaním izolácie v domácom prostredí. Povinná štátna izolácia bola následne úplne zrušená opatrením spis. zn. OLP/4739/2020 zo dňa 09.06.2020 a nahradená inými opatreniami. Povinnosť podrobiť sa povinnej štátnej izolácii po vstupe na územie SR predstavovala významný zásah do osobnej slobody, ktorá je chránená Ústavou SR a medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Z tohto dôvodu bola opakovane kritizovaná verejnou ochrankyňou práv pre jej neprimeranosť a osobami, ktoré povinnú štátnu izoláciu absolvovali. Stredisko sa touto témou aktívne zaoberalo. Dostalo niekoľko podnetov, či už telefonických alebo písomných, v ktorých sa do-

tknuté osoby informovali, či povinná štátna karanténa bola v súlade s ústavnými zárukami na ochranu ich individuálnych ľudských práv a slobôd. Stredisko ako národná inštitúcia pre ochranu a podporu ľudských práv tiež monitorovalo túto problematiku v rámci naplňovania svojho zákonného mandátu. Pri monitorovaní problematiky a riešení podnetov dospelo k záveru, že okrem otázky oprávnenosti samotného obmedzenia osobnej slobody povinnosťou podrobiť sa povinnej štátnej izolácii, bol problematický aj spôsob jeho realizácie.

Osobnú slobodu zaručuje v článku 17 ods. 1 Ústava SR³⁵ a tiež mnohé medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách³⁶, z ktorých sa bude Stredisko v ďalšej časti Správy venovať výlučne jej úprave v Dohovore.³⁷

Pod osobnou slobodou sa rozumie voľný, ničím neobmedzený pohyb osôb, ktoré sa môžu podľa vlastného rozhodnutia zdržiavať na určitom mieste alebo slobodne z tohto

miesta odísť.³⁸ Rovnako ako ostatné základné práva a slobody, aj osobná sloboda môže byť za určitých okolností obmedzená. Ústava SR v článku 13 zakotvuje všeobecné formálne a materiálne podmienky, ktoré musia byť splnené, aby mohlo dôjsť k obmedzeniu základných práv a slobôd. Ústava SR vyžaduje, aby takéto obmedzenie bolo zákonné, proporcionálne a aby rešpektovalo princíp rovnosti.³⁹

Samotné ustanovenia zaručujúce osobnú slobodu v Ústave SR a Dohovore obsahujú nad rámec všeobecných podmienok ďalšie osobitné podmienky, ktoré musia byť dodržané pri obmedzovaní tohto práva. Kým Ústava SR je v tomto smere stručná a všeobecné podmienky rozširuje len o požiadavku, aby bola osobná sloboda obmedzená iba z dôvodov a spôsobom, ktoré upravuje zákon⁴⁰, Dohovor priamo v článku 5 ods. 1 taxatívne stanovuje dôvody, pre ktoré môže byť osobná sloboda obmedzená. Dohovor výslovne pripúšťa obmedzenie osobnej slobody aj z dôvodu, aby sa za-

³⁵ Podľa článku 17 ods. 1 Ústavy SR: „Osobná sloboda sa zaručuje.“

³⁶ Napr. Všeobecná deklarácia ľudských práv, Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach.

³⁷ Podľa článku 5 ods. 1 prvá veta Dohovoru: „Každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť.“

³⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, spis. zn. III. ÚS 204/02 zo dňa: 22.01.2004, dostupný na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DmsSearchView>

³⁹ Podľa článku 13 ods. 2, 3, 4 Ústavy SR: „Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom. Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“

⁴⁰ Podľa článku 17 ods. 2 prvá veta Ústavy SR: „Nikoho nemožno stíhať alebo pozbaviť slobody inak, ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“

bránilo šíreniu nákazlivej choroby.⁴¹

ESLP sa vo svojich rozhodnutiach viackrát zaoberal tým, za akých podmienok môže byť osobná sloboda obmedzená. I keď prípady obmedzenia osobnej slobody z dôvodu zabránenia šírenia nákazlivej choroby posudzoval minimálne, v ostatných prípadoch posudzovania zákonnosti obmedzenia osobnej slobody jasne formuloval všeobecné kritériá, ktoré musia byť splnené. Podľa rozhodovacej praxe ESLP je nutným prvkom zákonnosti obmedzenia osobnej slobody absencia svojvôle. Zadržanie jednotlivca je tak závažné opatrenie, že je ospravedlniteľné len tam, kde iné, menej prísne opatrenia boli posúdené ako nedostačujúce. To znamená, že nestačí, aby pozbavenie osobnej slobody bolo vykonané v súlade s vnútroštátnym právom, ale tiež musí byť za daných okolností nevyhnutné.⁴² Zbavenie osobnej slobody infikovanej osoby musí byť poslednou možnosťou, ako šíreniu nákazlivej choroby zabrániť, pretože iné menej závažné opatrenia sa ukázali ako nedostačujúce na ochranu záujmov verejnosti.⁴³ Ústavný súd, pokiaľ je Strediskom známe, sa v doterajšej rozhodovacej praxi meritórne nezaoberal obmedzením osobnej slobody z dôvodu

zabráneniu šírenia nákazlivej choroby. Ústavnému súdu bolo doručených niekoľko sťažností fyzických osôb namietajúcich porušenie ich základných práv a slobôd absolvovaním povinnej štátnej izolácie. Z dôvodu subsidiarity svojej právomoci a nevyužitia práva na podanie správnej žaloby však Ústavný súd odmietol všetky doručené ústavné sťažnosti ako neprípustné.⁴⁴

Predmetom tejto podkapitoly Správy o LP tak bude posúdenie, či povinná štátna izolácia spĺňala vyššie uvedené ústavné a medzinárodné právne požiadavky na obmedzenie základných práv a slobôd a návrh odporúčaní na odstránenie možných nedostatkov.

Zákonným podkladom pre obmedzenie osobnej slobody z dôvodu zabránenia šírenia prenosnej choroby je zákon o ochrane verejného zdravia. V ustanovení § 5 ods. 4 písm. h) tento zákon priznáva právomoc prijímať opatrenia za týmto účelom ÚVZ, ktorý vykonáva v prvom stupni štátnu správu vo veciach, ktoré presahujú hranice územného obvodu RÚVZ.

Zákon o ochrane verejného zdravia v znení účinnom v čase vydania

41 Podľa článku 5 ods. 1 druhá veta písm. e) Dohovoru: Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane v súlade s konaním ustanoveným zákonom: zákonné držanie osôb, aby sa zabránilo šíreniu nákazlivej choroby, alebo duševne chorých osôb, alkoholikov, narkomanov alebo tulákov."

42 Rozsudok ESLP vo veci *Witold Litwa proti Poľsku*, sťažnosť č. 26629/95, dostupný na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DmsSearchView>

43 Rozsudok ESLP vo veci *Enhorn proti Holandsku*, sťažnosť č. 56529/00, dostupný na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22enhorn%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-68077%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22enhorn%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-68077%22]})

44 Uznesenia Ústavného súdu o odmietnutí sťažností dostupné na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView> po zadaní hľadaného výrazu „štátna karanténa“.

opatrení nariaďujúcich povinnú štátnu izoláciu pripúšťal obmedzenie osobnej slobody viacerými opatreniami. V ustanovení § 12 ods. 2 písm. f) to boli opatrenia nariaďujúce izoláciu v domácom prostredí alebo v zdravotníckom zariadení, prípadne inom určenom zariadení, zvýšený zdravotný dozor, lekársky dohľad, karanténne opatrenia; v ustanovení § 48 ods. 4 písm. n) to bolo opatrenie nariaďujúce nútenú izoláciu osôb chorých na prenosné ochorenie, ktoré odmietajú nariadené opatrenie podľa § 12 ods. 2 písm. f). Kým opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia sú všeobecné opatrenia prijímané s cieľom predchádzania vzniku a šíreniu prenosných ochorení, pre nariadenie opatrenia podľa § 48 ods. 4 písm. n) zákon o ochrane verejného zdravia vyžaduje splnenie hmotnoprávnej podmienky, ktorou je existencia ohrozenia verejného zdravia. Táto podmienka bola v čase vydania opatrení nariaďujúcich povinnú štátnu izoláciu bez pochyb splnená, nakoľko ohrozenie verejného zdravia 2. stupňa bolo predpokladom pre vyhlásenie mimoriadnej situácie, na ktorú sa odvoláva vo svojich opatreniach samotný ÚVZ.

Zákon o ochrane verejného zdravia teda upravuje viacero opatrení majúcih za cieľ oddeliť zdravé osoby od tých, ktoré sú choré na prenosné ochorenie alebo ktoré majú podozrenie na toto ochorenie. I keď všetky tieto opatrenia predstavujú vo výsledku zásah do osobnej slobody, líšia sa svojou intenzitou, ako aj zákonnými hmotnoprávnymi a procesnoprávnymi predpokladmi ich nariadenia.

Aby Stredisko mohlo pristúpiť k analýze jednotlivých opatrení umožňujúcich obmedzenie osobnej slobody, je potrebné najskôr oboznámiť sa s definíciou základných pojmov, a to predovšetkým s definíciou izolácie a karanténnych opatrení. Podľa § 2 ods. 1 písm. m) zákona o ochrane verejného zdravia je izolácia oddelenie osôb chorých na prenosné ochorenie počas ich infekčnosti od iných osôb na účely zamedzenia šíreniu prenosného ochorenia. Z gramatického výkladu tohto ustanovenia je zrejmé, že izolácia môže byť nariadená iba osobám, ktoré už majú diagnostikované prenosné ochorenie. Karanténne opatrenia sú definované v § 2 ods. 1 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia. Podľa tohto ustanovenia sú nimi karanténa, zvýšený zdravotný dozor a lekársky dohľad. Na rozdiel od definície pojmu izolácia, definícia pojmu karanténne opatrenia neurčuje okruh osôb, ktorým môžu byť tieto opatrenia nariadené. Z uvedeného vyplýva, že karanténne opatrenia môžu byť uložené širšiemu okruhu osôb.

Rozdielny je tiež zákonom ustanovený spôsob výkonu izolácie a karanténnych opatrení. Obmedzenie osobnej slobody umiestnením osoby do inak určeného zariadenia (ďalej ako „štátneho zariadenia“) tento zákon pripúšťa v § 12 ods. 2 písm. f) a § 48 ods. 4 písm. n) zákona o ochrane verejného zdravia, a to iba v prípade osôb, ktorým už bolo diagnostikované prenosné ochorenie. Aké opatrenie potom zákon o ochrane verejného zdravia pripúšťal nariadiť osobám vstupujúcim na územie SR, ktoré majú iba podozrenie na

prenosné ochorenie?

Cieľom zákona o ochrane verejného zdravia bolo nepochybne rozlíšiť osoby, ktorým už bolo diagnostikované prenosné ochorenie a osoby, ktoré majú iba podozrenie na toto ochorenie, a v závislosti od tejto skutočnosti zvoliť prípustný zásah do ich osobnej slobody. Tento prístup zákonodarcu zodpovedá aj ústavným požiadavkám na obmedzovanie základných práv a slobôd a reflektuje princíp proporcionality.

ÚVZ v tejto situácii správne aplikoval § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia. Zvolil však také opatrenie na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení (z tých, ktoré sú v tomto ustanovení vymenované), ktoré predstavovalo zjavný exces z jeho zákonných právomocí. ÚVZ totiž svojimi opatreniami nariadil povinnú štátnu izoláciu všetkým osobám vstupujúcim na územie SR so stanovenými výnimkami, pričom do tejto skupiny zahrnul aj osoby, u ktorých bolo iba podozrenie na ochorenie COVID-19. ÚVZ teda v prípade týchto osôb prekročil svoju právomoc, keďže izoláciu v štátnom zariadení bol oprávnený nariadiť iba osobám s potvrdeným ochorením COVID-19. Maximálnym zásahom do osobnej slobody u osôb s podozrením na prenosné ochorenie mohlo byť podľa zákona o ochrane verejného zdravia uloženie karanténnych opatrení. Výkon karanténnych opatrení v štátnom zariadení však zákon neumožňuje.

Stredisko záverom tejto časti konštatuje, že podmienka zákonnosti opatrení ÚVZ nariaďujúcich po-

vinnú štátnu izoláciu všetkým osobám vstupujúcim na územie SR, so stanovenými výnimkami, nebola splnená, nakoľko k obmedzeniu osobnej slobody nedošlo z dôvodov a spôsobom, ktoré stanovuje zákon. ÚVZ zvolil pri riešení vstupu osôb na územie SR plošný prístup, ktorý však zákon o ochrane verejného zdravia neumožňuje. Zákon o ochrane verejného zdravia vo svojich ustanoveniach jednoznačne rozlišuje osoby, ktorým už bolo diagnostikované prenosné ochorenie a osoby, ktoré majú iba podozrenie na toto ochorenie. V závislosti od tejto skutočnosti zákon upravuje jednotlivé prípustné zásahy do osobnej slobody. Nariadenie izolácie v štátnom zariadení zákon pripúšťal výlučne osobám, ktoré už mali diagnostikované prenosné ochorenie. Osobám s podozrením na prenosné ochorenie zákon umožňoval uložiť iba jedno z karanténnych opatrení - karanténa, zvýšený zdravotný dozor a lekársky dohľad, avšak nie s výkonom v štátnom zariadení.

Okrem vyhodnotenia zákonnosti obmedzenia osobnej slobody povinnosťou absolvovať povinnú štátnu izoláciu je nevyhnutné posúdiť aj jeho proporcionality. Aby akékoľvek obmedzenie základných práv a slobôd bolo proporcionálne, musí kumulatívne spĺňať 3 atribúty – legitímnosť, primeranosť a nevyhnutnosť.

Pri hodnotení legitímnosti obmedzenia základných práv a slobôd je potrebné poznať cieľ, ktorý má byť týmto obmedzením dosiahnutý. Následne je potrebné vyhodnotiť, či je tento cieľ legitímny. Z odôvo-

denia opatrení ÚVZ nariaďujúcich osobám vstupujúcim na územie SR povinnú štátnu izoláciu vyplýva, že v nadväznosti na aktuálnu epidemickú situáciu vo svete a v Európskej únii ÚVZ nariadil tieto opatrenia z dôvodu ochrany SR pred zavlečením prenosného ochorenia COVID-19 na územie SR. Uvedený cieľ je možné považovať za legitímny, keďže sledoval ochranu ústavne zaručeného práva na život⁴⁵ a na zdravie⁴⁶.

Pri hodnotení primeranosti povinnej štátnej izolácie je potrebné prihliadnuť na to, či zásah do individuálnych základných práv a slobôd, ktorý nastal dôsledkom realizácie povinnej štátnej izolácie, bol primeraný vo vzťahu k prínosom, ktoré mal tento zásah pre ochranu života a verejného zdravia. Na tomto mieste je potrebné uviesť, že vzhľadom na to, akým spôsobom bola štátna izolácia vykonávaná, nebol zásah do osobnej slobody jediným zásahom do základných práv a slobôd dotknutých osôb.

Osoby vstupujúce na územie SR (ďalej ako „repatrianti“) boli po prekročení hranice umiestnené vo veľkokapacitných stanoch. Tam čakali na určenie štátneho zariadenia, v ktorom absolvujú povinnú izoláciu, a na transport do tohto zariadenia v prípade nevyužitia vlastnej dopravy. Z dôvodu nedostatočnej kapacity štátnych zariadení boli repatrianti často umiestňovaní do zariadení, ktoré boli vo veľkej vzdialenosti od miesta ich trvalého bydliska. Repatrianti boli prepravovaní

do štátnych zariadení autobusmi. Počas prepravy neboli dodržané základné požiadavky na bezpečnú vzdialenosť. V ubytovacích zariadeniach boli na izbách a bunkách často spoločne umiestňované cudzie osoby, ktoré spolu nepricestovali na štátnu hranicu. Všetky tieto skutočnosti predstavovali zvýšené riziko pre individuálne zdravie repatriantov a taktiež v niektorých prípadoch zásah do ich práva na súkromie a dôstojnosť.

Stredisko si je vedomé toho, že medzi repatriantmi sa nachádzali aj osoby, ktorým bolo počas výkonu povinnej štátnej izolácie diagnostikované ochorenie COVID-19. Táto skutočnosť však sama o sebe neznamena, že ak by tieto osoby neboli umiestnené v povinnej štátnej izolácii, šíрили by ochorenie COVID-19 v spoločnosti a predstavovali by tak riziko pre život a verejné zdravie. Na druhej strane sú však známe prípady repatriantov, ktorí prišli zdraví do povinnej štátnej izolácie a nakazili sa ochorením COVID-19 práve z dôvodu umiestnenia do nej.

S poukazom na uvedené skutočnosti, keď povinná štátna izolácia predstavovala významné obmedzenie práva repatriantov na osobnú slobodu, v niektorých prípadoch taktiež zásah do iných základných práv a slobôd, pričom prínos tohto opatrenia pre ochranu života a verejného zdravia nebol v prípade osôb negatívne testovaných na ochorenie COVID-19 žiadny a v prípade osôb pozitívne testovaných mohol byť zabezpečený aj iným

⁴⁵ Podľa článku 15 ods. 1 prvá veta Ústavy SR: „Každý má právo na život.“

⁴⁶ Podľa článku 40 Ústavy SR prvá veta: „Každý má právo na ochranu zdravia.“

spôsobom, sa javí byť toto opatrenie ako neprimerané.

Ďalšou esenciálnou súčasťou posudzovania každého obmedzenia základných práv a slobôd z pohľadu dodržania princípu proporcionality, je jeho nevyhnutnosť. V tomto kroku je potrebné skúmať, či cieľ, ktorý mal byť dosiahnutý obmedzením, nemohol byť dosiahnutý aj bez neho, resp. či nebolo možné tento cieľ dosiahnuť miernejšími prostriedkami.

Každé obmedzenie osobnej slobody by malo byť v demokratickej spoločnosti rešpektujúcej základné práva a slobody prostriedkom ultima ratio, teda krajným právnym prostriedkom. Obmedzenie osobnej slobody je tak prípustným iba vtedy, keď iné, menej prísne opatrenia nedosahujú želaný efekt.

Niet pochyb o tom, že z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19 a potreby ochrany života a verejného zdravia bolo nutné prijať opatrenia k ochrane SR pred zavlečením prenosného ochorenia COVID-19 na jej územie. Takýto postup predpokladá aj zákon o ochrane verejného zdravia.⁴⁷ Predmetný zákon však zároveň poskytuje rôzne možnosti, ktoré sú spôsobilé dosiahnuť tento cieľ a ktoré sa líšia intenzitou svojho zásahu do základných práv a slobôd.

Ako už bolo uvedené v časti venujúcej sa zákonnosti povinnej štátnej izolácie, zákon upravuje rôzne opat-

renia, ktoré je možné nariadiť s cieľom oddelenia osoby diagnostikovanej na prenosné ochorenie alebo osoby s podozrením na toto ochorenie od zdravých osôb. Jedným z nich je nariadenie izolácie alebo karantény v domácom prostredí.

K využitiu tejto formy obmedzenia osobnej slobody osôb vstupujúcich na územie SR pristúpil pred nariadením povinnej štátnej izolácie aj ÚVZ. Opatrením spis. zn.: OLP/2640/2020 zo dňa 18.03.2020 nariadil podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia všetkým osobám s prechodným a trvalým pobytom v SR žijúcim na území SR nad 90 dní alebo zamestnaným na území SR, ktoré sa v období od 13.03.2020 od 7.00 hod. vrátili zo zahraničia, izoláciu v domácom prostredí na dobu 14 dní (Stredisko sa nebude zaoberať zákonnosťou tohto opatrenia, nakoľko nie je predmetom hodnotenia).

Následne po 17 dňoch ÚVZ pristúpil k sprísneniu režimu pre osoby vstupujúce na územie SR, keď vydal opatrenie spis. zn.: OLP/3012/2020 zo dňa 04.04.2020, ktorým bola prvýkrát týmto osobám nariadená povinná štátna izolácia. Stredisku nie je známe, že by sprísneniu režimu pre osoby vstupujúce na územie SR predchádzalo dôsledné vyhodnotenie účinnosti a efektívnosti nariadenej izolácie v domácom prostredí zo strany ÚVZ alebo iných kompetentných orgánov. Dôvody sprísnenia režimu nevyplývajú ani z odôvodnenia opatrení nariaďujúcich povinnú štátnu izoláciu.

⁴⁷ Podľa § 12 ods. 2 zákona o ochrane verejného zdravia: „Opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení sú opatrenia na ochranu Slovenskej republiky pred zavlečením prenosných ochorení.“

1.3 Zákaz vychádzania v kontexte celoplošného testovania

Vzhľadom na nedostatočné odôvodnenie zavedenia povinnej štátnej izolácie a chýbajúce vyhodnotenie účinnosti miernejšieho opatrenia nariaďujúceho izoláciu v domácom prostredí, sa javí byť nariadenie povinnej štátnej izolácie ako svojvoľné a nie ako nevyhnutné. Vzhľadom na zhoršujúcu sa situáciu so šírením ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike vláda SR rozhodla v októbri 2020 o uskutočnení celoplošného a následne plošného testovania obyvateľov SR na ochorenie COVID-19 (ďalej ako „testovanie na ochorenie COVID-19“). Vláda SR v tejto súvislosti pristúpila k obmedzeniu slobody pohybu a pobytu obyvateľov SR zákazom vychádzania. Stanovila tiež rozdielny režim pre obyvateľov, ktorí sa zúčastnili testovania na ochorenie COVID-19 a majú negatívny výsledok, a pre tých, ktorí sa testovania nezúčastnili. Účasť na testovaní vláda SR označila ako dobrovoľnú.⁴⁸

O obmedzení slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania v súvislosti s testovaním obyvateľstva na ochorenie COVID-19 vláda SR rozhodla formou uznesení vydaných v zmysle čl. 5 ods. 3 písm. g) ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Išlo o nasledovné uznesenia:

1. uznesenie vlády SR č. 693 zo dňa 28.10.2020, uverejnené v Zbierke zákonov SR pod č. 298/2020 Z. z.,
2. uznesenie vlády SR č. 704

zo dňa 04.11.2020, uverejnené v Zbierke zákonov SR pod č. 306/2020 Z. z.

Vláda SR týmito uzneseniami rozhodla o všeobecnom zákaze vychádzania v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa v termíne od 02.11.2020 do 08.11.2020 a od 09.11.2020 do 14.11.2020, pričom stanovila výnimky z tohto zákazu. Rozdielny režim zákazu vychádzania pre osoby testované na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom a pre osoby, ktoré sa testovania na ochorenie COVID-19 nezúčastnili alebo nemohli zúčastniť, spočíval v množstve a druhu výnimiek, ktoré sa na tieto osoby vzťahovali. Práve podmieňovanie uplatňovania niektorých výnimiek účasťou na testovaní na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom testu malo za následok vznik právnej neistoty. Túto neistotu a obavy z uplatňovania zákazu vychádzania zvyrazňovala skutočnosť, že samotné obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania ovplyvnilo aj výkon iných základných práv a slobôd, ako napr. práva na vzdelanie a práva na prácu. Z uvedeného dôvodu sa Stredisko tejto téme aktívne venovalo v rámci svojej činnosti. Prostredníctvom sociálnej siete poskytlo široko dostupné právne poradenstvo, ktoré na svojich profiloch zdieľalo 179 organizácií či individuálnych osôb, s celkovým dosahom príspevku na 42 024 užívateľov.⁴⁹ Prevzali ho taktiež niektoré médiá. Ohľadne

⁴⁸ Informácie o testovaní obyvateľstva SR na ochorenie COVID-19 dostupné na: <https://korona.gov.sk/celoplosne-plosne-testovanie-na-covid-19/>

⁴⁹ Bližšie pozri: https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=1237368566614305&id=234242206926951

výnimky zo zákazu vychádzania na cestu do a zo základnej školy pre žiakov prvého až štvrtého ročníka základnej školy Stredisko komunikovalo s Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. To pôvodne nesprávne vo svojom usmernení túto výnimku spojilo s vekom žiaka.⁵⁰ Po upozornení Strediska túto výnimku rozšírilo v súlade uzneseniami vlády na všetkých žiakov prvého až štvrtého ročníka základnej školy bez ohľadu na vek.⁵¹

Všeobecnej definícii slobody pohybu a pobytu a jej zakotveniu v Ústave SR a medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách sa Stredisko venovalo v podkapitole 1.1 Správy o L'P. V ďalšej časti tejto podkapitoly bude preto Stredisko hodnotiť výlučne právny základ obmedzenia slobody pohybu a pobytu v čase vyhláseného núdzového stavu a splnenie podmienok tohto obmedzenia.

Právnym základom pre obmedzenie slobody pohybu a pobytu

tu v čase vyhláseného núdzového stavu je ústavný zákon o bezpečnosti štátu. Tento zákon je lex specialis voči Ústave SR v rozsahu základných práv a slobôd, ktoré dovoľuje obmedziť⁵². Prijatie zákona o bezpečnosti štátu predpokladá samotná Ústava SR v článku 51 ods. 2, podľa ktorého podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu obsahuje taxatívny výpočet základných práv a slobôd, ktoré môžu byť obmedzené v čase vyhláseného núdzového stavu. Medzi tieto práva ústavný zákon explicitne zaradil aj slobodu pohybu a pobytu.⁵³

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu tiež stanovil formálne a materiálne podmienky, ktoré musia byť pri obmedzovaní základných práv a slobôd v čase vyhláseného núdzového stavu splnené. Formálnou podmienkou je samotné vyhlásenie

50 Usmernenie k postupu materských škôl a základných škôl v čase platnosti Uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 678 z 22.10.2020 (pilotné testovanie vo vybraných okresoch), bod 10., dostupné na: <https://www.minedu.sk/usmernenie-k-postupu-ms-a-zs-27-10-2020-platne-do-1-11-2020/>

51 Usmernenie k opatreniam vyplývajúcim z celoplošného testovania „Spoločná zodpovednosť“, bod 8. písm. b), dostupné na: <https://www.minedu.sk/usmernenie-k-opatreniam-vyplyvajucim-z-celoplosneho-testovania-spolocna-zodpovednost-1-11-2020/>

52 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 1025.

53 Podľa článku 5 ods. 3 písm. g) ústavného zákona o bezpečnosti štátu v znení účinnom do 28.12.2020: „V čase núdzového stavu možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, a to najviac v tomto rozsahu: obmedziť slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania v určenom čase a zákazom vstupu na postihnuté alebo bezprostredne ohrozené územie.“

núdzového stavu vládou SR.⁵⁴ Materiálnymi podmienkami sú ohrozenie života a zdravia osôb, nevyhnutnosť obmedzenia základných práv a slobôd z hľadiska rozsahu a času a primeranosť tohto obmedzenia vo vzťahu k závažnosti ohrozenia.

Formálna podmienka vyhlásenia núdzového stavu bola splnená prijatím uznesenia vlády SR č. 587 zo dňa 30.09.2020, uverejneného v Zbierke zákonov SR pod č. 268/2020 Z. z. Týmto uznesením bol v súlade s článkom 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu dňom 01.10.2020 vyhlásený núdzový stav na obdobie 45 dní na postihnutom území Slovenskej republiky. Prijatie uznesenia o vyhlásení núdzového stavu súčasne znamenalo naplnenie materiálnej podmienky obmedzenia základných práv a slobôd, ktorou je ohrozenie života a zdravia. Vyhlásenie núdzového stavu uznesením vlády SR č. 587 bolo posudzované aj Ústavným súdom SR, ktorý nálezom spis. zn. PL. ÚS 22/2020 zo dňa 14.10.2020 vyslovil jeho súlad s príslušnými ustanoveniami Ústavy SR a ústavného zákona o bezpečnosti štátu.⁵⁵

Ďalšími podmienkami, ktoré musia

byť splnené, aby bolo možné považovať obmedzenie základných práv a slobôd v čase vyhláseného núdzového stavu za ústavne konformné, je ich obmedzenie v nevyhnutnom rozsahu a čase a primerane vo vzťahu k závažnosti ohrozenia.

Trvanie obmedzenia slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania v súvislosti s testovaním obyvateľstva SR bolo stanovené presným časovým rozmedzím, a to od 02.11.2020 do 08.11.2020 a od 9.11.2020 do 14.11.2020 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa. Z hľadiska potreby dosiahnutia pozitívneho efektu zákazu vychádzania na vývoj epidemickej situácie v SR je možné toto trvanie zákazu považovať za nevyhnutné.⁵⁶

Posúdenie splnenia ďalších podmienok, ktorými sú nevyhnutnosť rozsahu a primeranosť vo vzťahu k závažnosti ohrozenia, si vyžaduje detailnejšiu analýzu výnimiek, ktoré boli upravené zo všeobecného zákazu vychádzania. Tieto výnimky je možné rozdeliť na tie, ktoré boli stanovené osobným rozsahom – určovali osoby, na ktoré sa zákaz vychádzania nevzťahuje, a výnimky, ktoré

⁵⁴ Podľa článku 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu v znení účinnom do 28.12.2020: „Núdzový stav môže vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelnnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území.“

⁵⁵ Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 22/2020, dostupný na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhladavanie-rozhodnuti#!/DmsSearchView>

⁵⁶ Stredisko posudzovalo nevyhnutnosť času trvania zákazu podľa inkubačnej doby ochorenia COVID-19, ktorá môže byť až 14 dní, zdroj: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/hcp/clinical-guidance-management-patients.html>, <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>

boli stanovené vecným rozsahom – vymedzovali cesty, na ktoré sa tento zákaz nevzťahuje. Kritériom pre určenie vecného rozsahu výnimiek, t. j. jednotlivých ciest bolo, či je realizácia týchto ciest nevyhnutná z dôvodu ich neodkladnosti a potreby zabezpečenia základných životných potrieb. Cesty, ktoré spĺňali tieto kritériá, boli následne upravené ako výnimky pre všetky osoby bez podmienky absolvovania testu na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom. Kritériami pri stanovení osobného rozsahu výnimiek bolo, či určitá osoba predstavuje riziko z pohľadu možného šírenia ochorenia COVID-19 a či je účasť na testovaní možná a bezpečná pre všetky osoby, alebo niektorým v účasti bráni objektívna prekážka.

Výnimky zo zákazu vychádzania, ktoré boli stanovené vecným rozsahom, boli napr. cesta na nákup potravín, liekov, hygienického tovaru, cesta do zdravotníckeho zariadenia, cesta na pohreb blízkej osoby, cesta za účelom starostlivosti o blízku osobu, cesta so psom, mačkou do 100 metrov od miesta bydliska a cesta za účelom starostlivosti o hospodárske zvieratá.⁵⁷

Výnimky, ktoré boli stanovené osobným rozsahom, sa vzťahovali na osoby, ktoré v stanovenom termíne absolvovali test na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom, osoby, ktoré sa nemohli testovania zúčastniť zo zdravotných dôvodov, z dôvodu veku alebo z iných objektívnych dôvodov a osoby, ktoré už ochorenie COVID-19 prekonali.

Z analýzy výnimiek, ktoré boli stanovené zo zákazu vychádzania, vyplýva, že vláda SR pri rozhodovaní o nich prihliadala na rozdielnú situáciu jednotlivých obyvateľov SR. Výnimky boli vymedzené tak, aby určitá miera slobody pohybu a pobytu bola zachovaná pre všetky osoby, teda aj pre tie, ktoré sa rozhodli nezúčastniť testovania na ochorenie COVID-19, a to adekvátne k riziku, ktoré predstavovali pre zdravie a život ostatných obyvateľov SR. Vláda SR taktiež vzala do úvahy, že niektoré osoby sa z objektívnych príčin nemohli testovania zúčastniť a týmto osobám udelila výnimku zo zákazu vychádzania bez podmienky absolvovania testu na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom. Vzhľadom na tieto skutočnosti a s poukazom na naviazanie zákazu vychádzania na testovanie obyvateľov SR, je možné s tým súvisiaci rozsah obmedzenia pohybu a pobytu považovať za nevyhnutný.

S posúdením nevyhnutnosti úzko súvisí posúdenie primeranosti obmedzenia. Ako už bolo vyššie uvedené, stanovenie výnimiek zo zákazu vychádzania bralo do úvahy rozdielnú situáciu jednotlivých obyvateľov SR a výnimky boli stanovené s prihliadnutím na reálnu možnosť účasti jednotlivých osôb na testovaní a mieru rizika, ktoré tieto osoby predstavovali pre ohrozenie života a zdravia. Zákaz vychádzania nebol stanovený neobmedzene, ale výnimky z neho stanovené umožnili aj osobám, ktoré sa testovania na ochorenie

⁵⁷ Presné znenie výnimiek je upravené v jednotlivých uzneseniach vlády, ktoré sú dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/domov>

COVID-19 nezúčastnili, zabezpečenie základných životných potrieb a vykonanie neodkladných úkonov. Práve diferencovaný prístup v tomto prípade prispel k tomu, že zákaz vychádzania vyhlásený v súvislosti s testovaním obyvateľstva na ochorenie COVID-19 je možné považovať za primeraný.

Na základe vyššie uvedených skutočností Stredisko konštatuje, že obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania prijatým v súvislosti s testovaním obyvateľstva na ochorenie COVID-19 bolo v súlade s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania bolo zákonné. Formálna podmienka vyhlásenia núdzového stavu vládou SR ako i materiálne podmienky spočívajúce v existencii ohrozenia života a zdravia osôb, nevyhnutnosti obmedzenia základných práv a slobôd z hľadiska rozsahu a času a primeranosti obmedzenia vo vzťahu k závažnosti ohrozenia, boli naplnené.

I keď samotné obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania bolo v súlade s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, Stredisko považuje za potrebné zhodnotiť aj dosah tohto obmedzenia na výkon iných základných práv a slobôd, predovšetkým práva na vzdelanie a práva na prácu. Kritické zhodnotenie zásahu do týchto práv si vyžaduje predovšetkým skutočnosť, že napriek deklarovanej dobrovoľnosti testovania na ochorenie COVID-19 boli výnimky zo zákazu vychádzania nastavené tak, že niektoré osoby sa nemohli slobodne rozhodnúť, či sa testovania zúčast-

nia alebo nie.

V oblasti vzdelávania vláda SR pri obmedzení slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania síce zaradila medzi výnimky cestu dieťaťa do a zo zariadenia starostlivosti o deti do troch rokov veku a materskej školy a cestu späť; cestu žiaka nultého ročníka, prvého ročníka až štvrtého ročníka základnej školy a žiaka základnej školy pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami vo všetkých ročníkoch do a zo základnej školy, už však neriešila spôsob, ako sa tieto deti do a zo zariadenia pre starostlivosť o deti alebo do a zo základnej školy dostanú v prípade, ak sa ich zákonní zástupcovia nezúčastnia testovania na ochorenie COVID-19 a nebude sa na nich vzťahovať ani iná výnimka zo zákazu vychádzania. V čase, keď platil zákaz vychádzania prijatý v súvislosti s testovaním na ochorenie COVID-19, na 1. stupni základných škôl a v materských školách ešte stále prebiehala výchova a vzdelávanie prezenčnou formou. Deti sa teda nemali možnosť zúčastniť dištančného vzdelávania v prípade, ak sa nezúčastnili prezenčného vyučovania. Zákaz vychádzania mal preto vážny dosah na realizáciu práva niektorých detí na vzdelanie. Z uvedeného dôvodu Stredisko upozorňuje na tento problém a ponecháva na zvážení kompetentných orgánov, či v prípade podobného obmedzenia slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania nezaraďiť medzi výnimky aj sprevádzanie dieťaťa do a zo zariadenia pre starostlivosť o deti alebo do základnej školy. Podobnú výnimku vláda SR stanovila v prípade sprevádzania blízkej oso-

by alebo príbuzného na ceste do a zo zdravotníckeho zariadenia. Stredisko nevidí dôvod na to, aby podobným spôsobom nemohlo byť vyriešené aj sprevádzanie dieťaťa do a z vyššie uvedených zariadení.

Ďalším významným zásahom do základných ľudských práv a slobôd, ku ktorému došlo v priamej príčinnej súvislosti zo zákazom vychádzania, bol zásah do práva na prácu. Medzi výnimkami určenými vecným rozsahom sa totiž nenachádzala cesta do a zo zamestnania a cesta na výkon podnikateľskej činnosti alebo inej obdobnej činnosti. Ak bol zamestnanec v čase trvania zákazu vychádzania z tohto dôvodu neprítomný v práci, zamestnávateľ mu bol povinný v zmysle Zákonníka práce poskytnúť pracovné voľno⁵⁸, avšak bez náhrady mzdy. To malo za následok stratu pravidelného mesačného príjmu u tých zamestnancov, ktorí sa nedohodli so zamestnávateľom na poskytnutí pracovného voľna za iných podmienok.

Právo na prácu Ústava SR zaručuje v článku 35 ods. 3 prvá veta.

V druhej vete tohto článku Ústava SR ukladá štátu povinnosť v primeranom rozsahu hmotne zabezpečiť občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo vykonávať. Štát má za týmto účelom prijať zodpovedajúcu právnu úpravu. Na mieste je preto legitímna otázka, či štát nemal kompenzovať výpadok pravidelného mesačného príjmu osobám, ktoré sa rozhodli testovania na ochorenie COVID-19 nezúčastniť. Neprítomnosť v práci z dôvodu zákazu vychádzania jednoznačne nebola spôsobená vinou zamestnanca. Účasť na testovaní na ochorenie COVID-19 bola stanovená ako dobrovoľná, a nie ako povinná. Neúčastou na testovaní teda zamestnanec nemohol porušiť žiadnu svoju povinnosť. Zamestnanci, ktorí boli neprítomní v práci v čase trvania zákazu vychádzania, si naopak svoju povinnosť plnili. Túto skutočnosť by preto mali brať do úvahy aj kompetentné orgány a prijať také kompenzačné mechanizmy, ktoré by minimalizovali ekonomické dopady povinností ukladaných v súvislosti s pandémiou ochorenia COVID-19 na občanov SR.

58 Podľa § 136 ods. 1 v spojení s § 137 ods. 4 písm. d) Zákonníka práce: „Zamestnávateľ poskytne zamestnancovi pracovné voľno na nevyhnutne potrebný čas na výkon verejných funkcií, občianskych povinností a iných úkonov vo všeobecnom záujme, ak túto činnosť nemožno vykonať mimo pracovného času. Pracovné voľno poskytne zamestnávateľ bez náhrady mzdy, ak tento zákon, osobitný predpis alebo kolektívna zmluva neustanovuje inak alebo ak sa zamestnávateľ so zamestnancom nedohodne inak.“ „Občianska povinnosť je najmä činnosť: pri opatreniach proti prenosným chorobám.“

Stredisko odporúča

- 1** RÚVZ jasne a zrozumiteľne odôvodňovať vyhlášky, ktorými nariaďujú karanténu v rómskych osadách.
- 2** RÚVZ stanovovať podmienky trvania karantény v rómskych osadách tak, aby bol vopred určitelný termín jej skončenia.
- 3** ÚVZ postupovať pri nariaďovaní opatrení pre osoby vstupujúce na územie SR výlučne v zmysle kompetencií upravených v zákone o ochrane verejného zdravia.
- 4** ÚVZ pri nariaďovaní opatrení pre osoby vstupujúce na územie SR dôsledne rozlišovať medzi osobami chorými na prenosné ochorenie a osobami s podozrením na prenosné ochorenie a v závislosti od tejto skutočnosti voliť také opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na ochranu verejného zdravia a primerané vo vzťahu k ochrane individuálnych práv a slobôd.
- 5** Vládi SR stanoviť výnimky z obmedzenia pobytu a pohybu zákazom vychádzania tak, aby bola v čo najvyššej možnej miere zachovaná ochrana iných základných práv a slobôd.
- 6** Vládi SR prijať kompenzačné nástroje, ktoré minimalizujú ekonomické dopady obmedzení základných práv a slobôd prijatých v súvislosti s pandemiou ochorenia COVID-19.



40

2. Legislatívna implementácia ľudskoprávných štandardov a záruk ochrany osobných údajov počas „pandémie COVID-19“

Stredisko konštatuje, že hodnotené právne akty tzv. „COVID legislatívy“ reflektujú len v čiastočnej miere základné ľudskoprávne štandardy.

Otázka možného neprimeraného obmedzenia či porušenia práva na ochranu osobných údajov v kontexte prijímaných opatrení na zabránenie šírenia ochorenia COVID-19 bola zvlášť pertraktovanou témou. V širšom kontexte možno túto problematiku subsumovať pod množinu ústavnoprávnej ochrany súkromia fyzických a právnických osôb.⁵⁹ Ne-spochybniteľnou je jej aktuálnosť, a to nielen v rovine normotvorby, ale aj vo vzťahu k celospoločensky rezonujúcim témam, ktoré vo významnej miere vyplňali mediálny priestor. Vzhľadom na uvedenú skutočnosť je relevantnosť výberu hodnotenia problematiky ochrany osobných údajov počas „pandémie COVID-19“ obhájitelnou. Vnútroštátni zákonodarcovia členských krajín Európskej únie prijali viacero všeobecne záväzných právnych noriem, na základe ktorých „poverili“ konkrétne subjekty k spracováaniu osobných údajov za účelom „boja proti šíreniu ochorenia COVID-19“.

Na Stredisko sa so žiadosťou o poskytnutie právnej pomoci vo forme právneho poradenstva obrátili desiatky klientiek a klientov. Dožadovali sa poskytnutia právneho názoru o oprávnenosti zhromažďovania osobných údajov. Rovnako tak sa informovali o oprávnenosti nahliadania zamestnávateľa do

dokladu o výsledku testu na ochorenie COVID-19. Stredisko poskytlo klientkam a klientom právne poradenstvo, resp. právne usmernenie, avšak v žiadnom z namietaných prípadov údajného neoprávneného zásahu do práva na ochranu osobných údajov nedospelo k dôvodnému záveru o porušení ľudského práva či základnej slobody.

Hodnotenie oprávnenosti zásahu do práva na ochranu osobných údajov predpokladá vysokú mieru znalosti obsahu ústavného práva každej osoby „na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe“.⁶⁰ Základný ľudskoprávny rámec ochrany osobných údajov dopĺňa článok 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „Dohovor“). Interpretáčny východiská k obsahu práva na ochranu osobných údajov v jeho ústavnoprávnom a ľudskoprávnom kontexte sú obsiahnuté v rozhodovacej praxi Ústavného súdu a Európskeho súdu pre ľudské práva. V rámci hodnotenia možného neoprávneného, či neprimeraného zásahu do ľudských práv a základných slobôd nemožno opomenúť Únijný kontext právnej ochrany osobných údajov fyzických osôb, ktorého pevnou súčasťou sú tak primárne a sekundárne legislatívne akty, ako

59 DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 509.

60 Článok 19 ods. 3 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky, dostupnej na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20210101.html>. Autori zámerne nepoukazujú na duplicitnú ústavnoprávnu ochranu, vymedzenú ustanoveniami Listiny základných práv a slobôd. Článok 19 ods. 3 Ústavy má identické znenie v porovnaní s Článkom 10 ods. 3 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej republiky.

aj interpretačné východiská obsiahnuté v rozhodovacej praxi Súdneho dvora Európskej únie (ďalej ako „Súdny dvor“). Smerodajným je taktiež článok 8 Charty základných práv Európskej únie (ďalej ako „Charta základných práv“), články 6 a 39 Zmluvy o Európskej únii (ďalej ako „ZEÚ“) a článok 16 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej ako „ZFEÚ“). Zo sekundárnych legislatívnych prameňov nemožno opomenúť Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2016/679 z 27.04.2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (ďalej ako „GDPR“) a Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2018/1725 z 23.10. 2018 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušilo nariadenie (ES) č. 45/2001 a rozhodnutie č. 1247/2002/ES (ďalej ako „Nariadenie 2018/1725“). Na účely hodnotenia legislatívy v rámci tejto kapitoly nemožno opomenúť ani Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/24/ES z 15.03.2006 o uchovávaní údajov vytvorených alebo spracovaných v súvislosti s poskytovaním verejne dostupných elektronických komunikačných služieb alebo verejných komunikačných sietí a o zmene a doplnení smernice 2002/58/ES. Medzinárodný právny rámec ochrany osobných údajov uzatvára Dohovor č. 108 Rady Európy o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní

osobných údajov (ďalej ako „Dohovor č. 108“), vrátane jeho Dodatkového protokolu.⁶¹ Právne hodnotenie zachovania ľudskoprávnych štandardov všeobecne záväzných právnych noriem, prijímaných za účelom prevencie šírenia ochorenia COVID-19, predpokladá vysokú mieru odbornosti a citlivosti v interpretácii hraníc determinujúcich prípustnosť obmedzení vo výkone ľudských práv a základných slobôd. Legislatívny rámec „dopĺňajú“ ustanovenia zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „zákon o ochrane údajov“) a relevantných vykonávacích legislatívnych aktov. Vymedzeného právneho rámca sa „bytosťne“ dotýkajú právne akty, ktoré možno označiť súhrnným názvom „legislatíva COVID-19“.

Zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii, ktorým sa zmenili a doplnili niektoré zákony (ďalej ako „zákon č. 62/2020 Z. z.“) je prvým z uvedenej množiny právnych predpisov. Od 27.03.2020 nadobudli účinnosť jednak ustanovenia zákona č. 62/2020 Z. z. a zároveň nové ustanovenia zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách (ďalej ako „telekomunikačný zákon“) v znení neskorších noviel a nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 139/2015 Z. z. Išlo tak o nepriamu novelu, čo v nadväznosti na úpravu súvisiacu s obmedzením ľudských práv a slobôd nemožno vnímať v pozitívnom svetle.

61 Dostupný na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/20/20050126>.

Otázka zabezpečenia ochrany osobných údajov rezonovala v spoločnosti aj v druhej polovici kalendárneho roka 2020. S účinnosťou od 02.11.2020 ÚVZ podmienene zakázal zamestnancom vstup na pracoviská, resp. do iných priestorov zamestnávateľov. Podmienečný zákaz vstupu adresoval následne aj umelcom a účinkujúcim, a to na tzv. miesta umeleckej činnosti. V decembri podmienil žiakom a pedagogickým zamestnancom vstup do priestorov základných a stredných škôl absolvovaním testu na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom. K nahliadnutiu do dokladu o výsledku testu oprávnil zamestnávateľov, prevádzkovateľov verejných a súkromných budov, či iných prevádzkovaných objektov, prevádzkovateľov divadelných, hudobných, filmových alebo iných umeleckých predstavení, štatutárne orgány škôl, resp. nimi poverené osoby. Zákazy vstupu nepodmienil len „preukázaním sa“ negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19, ale aj oprávnením vyššie

uvedených subjektov na meranie telesnej teploty vstupujúcich fyzických osôb a stanovením „vstupnej“ výšky telesnej teploty.⁶²

Viacerí klienti adresovali Stredisku konkrétne otázky o prípustnosti zásahu do práva na ochranu ich osobných údajov, a to obzvlášť v súvislosti s oprávnením zamestnávateľov a prevádzkovateľov služieb nahliadať do dokladu o výsledku testu na ochorenie COVID-19. Stredisko ich usmernilo a poskytlo im právne poradenstvo v rozsahu jeho zákonného mandátu, pričom ani v týchto prípadoch nedospelo k dôvodnému záveru o neprípustnosti obmedzení v nadväznosti na zachovanie ústavného ľudskoprávneho štandardu ochrany osobných údajov. Napriek tejto skutočnosti je otázka prípustnosti legislatívnych zásahov do práva na ochranu osobných údajov nielen legitímnu, ale v čase boja proti šíreniu ochorenia COVID-19 aj hodnou monitorovania a priebežného vyhodnocovania.

62 Vyhláška č. 16 ÚVZ, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k režimu vstupu osôb do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa, Vyhláška č. 24 a Vyhláška č. 27 ÚVZ, ktorými sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí a Vyhláška č. 39 ÚVZ, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k preukazovaniu sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 pred vstupom do priestorov škôl; dostupné na: https://www.uvzs.sk/docs/info/ut/ciastka_12_2020.pdf; https://www.uvzs.sk/docs/info/ut/ciastka_16_2020.pdf; https://www.uvzs.sk/docs/info/ut/ciastka_17_2020.pdf; https://www.uvzs.sk/docs/info/ut/ciastka_23_2020.pdf.

2.1 K oprávnenosti „štátnej dispozície“ s telekomunikačnými osobnými údajmi

Pri posudzovaní zachovania princípov legality, legitimacy a primeranosti zásahu do základných ľudských práv má najzásadnejší význam rešpektovanie ustálených právnych interpretácií, podporených racionálnou právnou argumentáciou, reflektujúcou zaužívané a ešte neprekonané výkladové pravidlá.

Hodnotenie otázky oprávnenosti zberu, úschovy, či iného používania osobných údajov by sa malo opierať o rešpektovaný právny názor, v zmysle ktorého „Ústava nevyklučuje akýkoľvek zber údajov o osobe ... *Oprávnene zhromažďované údaje musí orgán verejnej moci uschovať tak, aby boli chránené pred neoprávneným prístupom iných orgánov verejnej moci, aj pred fyzickými a právnickými osobami.*“⁶³ Ústavný súd ďalej za oprávnené považuje také zhromažďovanie, s ktorým „*daná fyzická alebo právnická osoba súhlasila alebo ktoré vyplývajú zo zákona.*“⁶⁴ Právna sila zákonnej normy tak prezumuje oprávnenosť zhromažďovania osobných údajov orgánmi verejnej moci.

Právo na ochranu súkromia fyzických osôb možno obmedziť zákonmi normami aj bez explicitného súhlasu dotknutých osôb. V inten-

ciách článku 8 Dohovoru však musí každé obmedzenie práva na ochranu osobných údajov inkorporovať explicitne vymedzený a legitímny cieľ. Požiadavku zákonného vymedzenia účelu „spracovávaní“ osobných údajov zdôrazňuje aj Súdny dvor Európskej únie (ďalej ako „Súdny dvor“).⁶⁵ Okrem toho je pri každom legislatívnom obmedzení práva na súkromie v kontexte ochrany osobných údajov potrebné zohľadniť Ústavným súdom a Súdnym dvorom viacnásobne akcentované princípy a záruky zabezpečenia náležitej miery ochrany týchto údajov. Ide o princíp subsidiarity používania získaných údajov, zabezpečenia nezávislého a kvalitného dohľadu nad ochranou týchto údajov, technického zabezpečenia náležitej úrovne bezpečnosti, časovo podmieneného „zničenia“ spracovávaných údajov a náležitého „vyrozmernenia“ adresátov obmedzení. Uvedené princípy zohľadnil v reakcii na návrh skupiny poslancov aj Ústavný súd, ktorý posudzoval súlad novelizovaných ustanovení telekomunikačného zákona s ústavnoprávnymi, resp. ľudskoprávnymi štandardmi.⁶⁶

Novelou telekomunikačného zákona uložila Národná rada Slovenskej republiky jednotlivým operátorom

63 DRGONEC, J.: *Ochrana osobných údajov o osobe*. In: Zo súdnej praxe, 2015, č. 5, s. 196.

64 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: III. ÚS 204/02. Dostupné In: Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu 2004 (I. polrok), s. 133 – 134.

65 Rozsudok Veľkej komory Súdneho dvora z 08.04.2014, v právnej veci C-293/12 Digital Rights Ireland Ltd. proti Seitlinger a i.; a spojenej veci C-594/12 Digital Rights Ireland Ltd. proti Minister for Communications, Marine and Natural Resources a i. a Kärntner Landesregierung a i.; dostupný na: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-293/12&language=SK>.

66 Uznesenie Ústavného súdu, sp. zn.: PL. ÚS 13/2020-103, dostupné na: https://www.ustavnyusud.sk/documents/10182/1270838/PL_+US13_2020+-+Rozhodnutie+-+Uznesenie+z+predbezhneho+prerokovania.pdf/464a47b6-66b4-4545-9a9f-eb0f10b4bd80

povinnosť „spracovávať“ lokalizačné a prevádzkové údaje (ďalej ako „údaje“) na osobitný účel boja proti šíreniu choroby COVID-19. Tieto údaje mali operátori poskytnúť na vyžiadanie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. Poskytovanie údajov zákonodarca nepodmienil súhlasom adresátov právnych noriem. V prípade fyzických osôb išlo o spracovávanie údajov v rozsahu mena, priezviska, titulu, adresy trvalého pobytu a telefónneho čísla. U právnických osôb išlo o údaje v rozsahu ich názvu, či obchodného mena a sídla, resp. u fyzických osôb – podnikateľov miesta podnikania. Diapazón spracovávaných telekomunikačných údajov dopĺňali tzv. lokalizačné údaje o koncovom zariadení užívateľa, t. j. údaje o geografickej polohe tohto zariadenia a o čase, kedy vznikol lokalizačný údaj.

Spracovávanie osobných údajov orgánmi verejnej moci bez súhlasu dotknutých osôb predstavuje nepochybne zásah do práva na ochranu ich súkromia. V uvedenom kontexte však Stredisko zdôrazňuje, že takýto legislatívny zásah môže byť oprávnený alebo neoprávnený. Inými slovami, povaha práva na ochranu osobných údajov je relatívna. Zásah do pokojného výkonu tohto práva však musí rešpektovať základné princípy a ľudskoprávne záruky ochrany osobných údajov. V nadväznosti na hodnotenie ich reflektovania v „legislatíve COVID-19“ sa Stredisko bude pridržovať odôvodnenia Uznesenia Ústavného súdu⁶⁷, ktorý predmetnú otázku vyhodnocoval na návrh

niektorých poslancov NR SR.

Stredisko, podobne, ako Ústavný súd, kritizuje zákonodarcu za absenciu dostatočne určitého zákonného vymedzenia účelu právnej úpravy. Napriek tomu, že mu to v tejto časti hodnotenia neprináleží, kritiku adresuje aj Ústavnému súdu vzhľadom na zjavné nepresnosti v časti odôvodnenia jeho uznesenia. Ústavný súd v značnej miere odkazuje na interpretáciu Súdneho dvora z Rozsudku v právnej veci C-293/12, spojenej s právnou vecou C-594/12 (ďalej ako „rozsudok“). Príkladmo, v rámci interpretácie princípu dostatočne určitého explicitného vymedzenia účelu zákonných noriem sa riadi interpretáciu 61. bodu rozsudku. Ten však požiadavku zákonnej explicitnosti účelu spracovávania osobných údajov neurčuje. Jeho obsahom je primárne otázka rôznorodosti účelu štátneho spracovávania osobných údajov. Stredisko sa napriek uvedenej výhrade stotožňuje s právnym názorom Ústavného súdu. Zákonodarcom zamýšľaný účel právnej normy, ktorým sleduje dosiahnutie legitímneho cieľa, musí byť v prípadoch zákonného spracovávania osobných údajov inkorporovaný v právnej norme. Požiadavku výslovného zákonného vymedzenia účelu zásahu do práva na ochranu osobných údajov ustanovuje tiež Dohovor č. 108. Ústavný súd správne reflektuje obsah článku 23 ods. 2 GDPR, ktorého predmetom je požiadavka, aby každý legislatívny akt obsahoval o. i. aj účel, resp. kategórie spracovávania osobných údajov. Princíp explicitnosti vo vzťa-

⁶⁷ Tamže, s. 33 a nasl.

hu k vymedzeniu účelu spracovávaní osobných údajov upravuje slovenský zákonodarca duplicitne prostredníctvom ustanovenia § 7 zákona o ochrane údajov. V tejto súvislosti Stredisko upriamuje pozornosť aj na Spoločné vyhlásenie predsedníčky Výboru k Dohovoru č. 108 Rady Európy a Komisára pre ochranu osobných údajov Rady Európy k ochrane osobných údajov v kontexte pandémie COVID-19 z 30.03.2020.⁶⁸

Účelom spracovávaní tzv. telekomunikačných údajov je vo všeobecnej rovine prevencia proti šíreniu ochorenia COVID-19. Legitímnym cieľom je zabezpečenie ochrany verejného zdravia. Osvedčenie legitímnosti dodávajú tomuto cieľu aj ustanovenia GDPR, konkrétne články 6 a 9. Únijný normotvorca explicitne legalizuje spracovávanie osobných údajov, ak je to nevyhnutné na ochranu dôležitých záujmov „dotknutej osoby alebo inej fyzickej osoby.“⁶⁹ Článok 6 nadväzuje na 46. recitál GDPR. Spracúvanie osobných údajov fyzických osôb sa má považovať za zákonné, ak je potrebné na účely ochrany zásadného záujmu pre život dotknutej alebo inej fyzickej osoby. Stredisko stotožňuje uvedené vymedzenie účelu a cieľa právnych noriem s legitimitou ochrany životne dôležitých záujmov, no zároveň, obdobne ako Ústavný súd, vyčíta zákono-

darcovi značnú mieru neurčitosti, a to obzvlášť k ustanoveniu § 63 ods. 18, písm. c) telekomunikačného zákona. V prípade ustanovenia § 63 ods. 18 písm. b) telekomunikačného zákona však už zákonodarca v podstatne väčšej miere rešpektoval princíp výslovného vymedzenia účelu „spracovávaní“ osobných údajov. Účel vyjadril prostredníctvom ochrany života a zdravia, pričom cieľom právnej normy je oboznámenie dotknutých osôb s prijímanými opatreniami prostredníctvom ich koncových telekomunikačných zariadení. Vyhodnocovaná legislatíva má tak dve roviny spracovávaní osobných údajov. V jednej rovine ide o zhromažďovanie a používanie osobných údajov štátnymi orgánmi, či orgánmi verejnej moci na účely informovania verejnosti o prijatých opatreniach a v druhej rovine ide o „sledovanie“ dodržiavania týchto opatrení cez tzv. prevádzkové a lokalizačné údaje. V žiadnej z uvedených oblastí však zákonodarca nevymedzil účel spracovávaní osobných údajov do požadovanej miery.

Jednou z podmienok oprávnenosti zásahu do práva na ochranu osobných údajov zo strany štátu je jeho povinnosť zabezpečiť nezávislý dohľad nad spracovávaním údajov. Ústavný súd v uvedenom kontexte odkazuje na svoju predchádzajúcu interpretačnú a rozhodovaciu

⁶⁸ Vyhlásenie dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/data-protection/statement-by-alessandra-pierucci-and-jean-philippe-walter>

⁶⁹ Porovnaj znenie článku 6 ods. 1, písm. d) Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27.04.2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecného nariadenia o ochrane údajov), dostupného na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>

prax.⁷⁰ Nezávislý dohľad inštitucionalizuje prostredníctvom súdov, či NR SR.⁷¹ Práve nezávislý dohľad nad spracovávaním osobných údajov a kontrola nevybočenia z jasne vymedzeného účelu ich používania, napĺňa osobitne dôležitý princíp transparentnosti zásahu do práva na ochranu osobných údajov. Zásadný význam implementácie uvedeného princípu pri ochrane osobných údajov zdôraznil 21.04.2020 aj Európsky výbor na ochranu osobných údajov (ďalej ako „Výbor na ochranu údajov“). Vo všeobecnej rovine zdôraznil význam rešpektovania a samotný pôvod základných princípov oprávneného spracovávania osobných údajov, vychádzajúci z neustále sa rozvíjajúcej rozhodovacej praxe Súdneho dvora, interpretujúceho relevantné ustanovenia Charty základných práv.⁷² Podľa názoru Strediska, NR SR legislatívne nezabezpečila nezávislý dohľad nad používaním získaných údajov, a preto ani v tomto ohľade nemožno hovoriť o zachovávaní základných ľudskoprávnych záruk a ospravedlniteľnosti zásahu do súkromia adresátov právnych noriem.

Požiadavka zabezpečenia náležitosti

úrovne bezpečnosti zhromažďovaných údajov je namieste obzvlášť v prípadoch, kedy ich spracovávanie nepodlieha súhlasu dotknutých osôb. Vyhodnocovanie je v tomto prípade primárne technickou, resp. technologickou a až sekundárne právnou záležitosťou. Napriek tomu, aj túto podmienku nemožno hodnotiť inak, ako prostredníctvom všeobecného postulátu: čím sú zhromažďované a používané osobné údaje citlivejšie, tým silnejší dôraz treba klásť na bezpečnostnú úroveň ochrany týchto údajov.⁷³ Stredisko však poukazuje na „nesprávny“ jazyk zákonodarcu, ktorý požadovanú mieru bezpečnosti spracovávaných údajov stotožňuje s primeranosťou.⁷⁴ Ide o významný nedostatok v legislatívnom vyjadrení zabezpečenia náležitosti, či mimoriadnej úrovne ochrany spracovávaných osobných údajov orgánmi verejnej moci. Pôvod nedostatku možno identifikovať v oficiálnom nepresnom preklade nadnárodnej legislatívy. GDPR na viacerých relevantných miestach „operuje“ s pojmom „*appropriate safeguards*“, čo v kontexte jednotlivých ustanovení nemožno prekladať izolovane a výlučne podľa jazykovedných

70 Nález Ústavného súdu, sp. zn.: Pl. ÚS 10/2014, dostupný

na: https://www.ustavnysud.sk/docDownload/6c439346-cdfa-442d-86e7-5f616e2cf9f4/%C4%8D.%201%20-%20PL.%20%20C3%9A%2010_2014.pdf

71 Pozri tiež Rozsudok ESLP v právnej veci sťažovateľov *Lordachi* a ďalších proti Moldavsku, sťažnosť č. 25188/02, dostupný na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%7D%3A%22001-91245%22%7D>

72 Z Usmernenia o spracúvaní údajov týkajúcich sa zdravia na účely vedeckého výskumu v súvislosti s prepuknutím ochorenia COVID-19, dostupného na: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/ohjeet/guidelines-032020-processing-data-concerning-health-purpose_en

73 Z Uznesenia Ústavného súdu sp. zn.: PL. ÚS 13/2020-103, dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/1270838/PL_+US+13_2020+-+Rozhodnutie+-+Uznesenie+z+predbezhneho+pre rokovania.pdf/464a47b6-66b4-4545-9a9f-eb0f10b4bd80

74 Ustanovenie § 11 zákona o ochrane údajov, dostupného na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/18/20190901.html>

pravidiel. Stredisko v rámci analýzy posudzovaných ustanovení telekomunikačného zákona, ani v rámci posudzovania obsahu dôvodovej správy, vydaney k zákonu č. 62, nedospelo k dôvodnému záveru o zabezpečení náležitých (nie primeraných) bezpečnostných záruk. Opodstatnenosť ich zákonného vymedzenia znásobuje interpretácia Ústavného súdu, podľa ktorého *„záruky proti zneužitiu práv nie sú akýmsi odlahčením zásahov do práv, ale podmienkou ich ústavného akceptovania vôbec.“*⁷⁵

Na požiadavku zabezpečenia náležitej zákonnej miery bezpečnostných záruk nadväzuje podmienka časovej podmienenosti úschovy údajov, ktorá je závislou od naplnenia účelu spracovávaní údajov. Princíp časovej minimalizácie má výsostne akcesorickú povahu. Vzhľadom na nepredvídateľnosť trvania pandémie COVID-19 stojí zákonodarcu pred náročnou legislatívnou úlohou, keďže časové ohraňenie spracovávaní osobných údajov možno vyjadriť výlučne vo všeobecnej a hypotetickej rovine. Potrebu zákonného vymedzenia časovej minimalizácie spracovávaní osobných údajov akcentujú vo svojom Spoločnom vyhlásení aj predsedníčka Výboru k Dohovoru č. 108 Rady Európy a Komisár pre ochranu osobných údajov Rady Európy.⁷⁶ Slovenský zákonodarcu však úlohu implementácie princípu časovej minimalizácie v rámci novely

telekomunikačného zákona nezvládol. Stredisko sa aj v tejto otázke stotožňuje so záverom Ústavného súdu o významnom legislatívnom nedostatku, ktorý má nespochybniteľný dopad na hodnotenie otázky oprávnenosti spracovávaní tzv. telekomunikačných údajov.

Požiadavka upovedomenia dotknutých osôb o rozsahu legislatívneho zásahu do pokojného výkonu práva na ochranu osobných údajov a o spôsobe použitia „spracovávaných dát“ je ďalším významným ukazovateľom hodnotenia oprávnenosti postupu zákonodarcu. Napriek tomu, že ide o zásah do ľudského práva na základe zákona, nemožno opomenúť významné nedostatky, spočívajúce v zložitosti obsahu zákonných noriem pre ich adresátov. Implementácia princípu vedomosti o obsahu zásahu do práva na ochranu osobných údajov je o to náležitejšou, že v prípade novely telekomunikačného zákona ide o spracovávanie osobných údajov bez predchádzajúceho súhlasu adresátov relevantných právnych noriem. V tejto časti Stredisko hodnotí výlučne príslušnú legislatívu. Nehodnotí politické prezentácie a interpretácie právnych noriem.

Obzvlášť kriticky možno hodnotiť absenciu zákonných mechanizmov a zákonných mechanizmov právnej „obrany“ dotknutých osôb, resp. efektívnych postupov nápravy, v prípade neoprávneného zá-

75 Z Uznesenia Ústavného súdu sp. zn.: PL. ÚS 13/2020-103, dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/1270838/PL_+US+13_2020+-+Rozhodnutie+-+Uznesenie+z+predbežneho+pre+rokovania.pdf/464a47b6-66b4-4545-9a9f-e0f10b4bd80; s. 38.

76 Vyhlásenie dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/data-protection/statement-by-alessandra-pierucci-and-jean-philippe-walter>

sahu do výkonu práva na ochranu osobných údajov v nadväznosti na základné princípy a ľudskoprávne nadnárodné štandardy ochrany osobných údajov.

Stredisko nemá zásadné výhrady k obsahu rozhodnutia Ústavného súdu, ktorý pozastavil účinnosť ustanovení § 63 ods. 18 písm. b) a písm. c), ako aj ustanovení § 63 ods. 19 a 20 „v rozsahu, v akom sa vzťahujú na § 63 ods. 18 písm. b)

a c)“ telekomunikačného zákona vzhľadom na významné legislatívno-materiálne nedostatky zákoných noriem spracovávaní tzv. telekomunikačných osobných údajov na účely predchádzania šíreniu ochorenia COVID-19. Nežiaduci legislatívny stav neprimeraného zásahu štátu do výkonu práva na ochranu týchto údajov by trval práve v prípade nepozastavenia účinnosti analyzovaných ustanovení.

2.2 Ochrana osobných údajov spracovávaných mobilnými aplikáciami v kontexte dodržiavania opatrení

Predmetom hodnotenia zákonných záruk ochrany osobných údajov je tiež novela zákona ochrane verejného zdravia, ku ktorej došlo nadobudnutím účinnosti zákona č. 119/2020 Z. z., ktorým sa zmenil a doplnil tak zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ako aj telekomunikačný zákon (ďalej ako „zákon č. 119/2020 Z. z.“).

Počnúc 18.05.2020 nadobuli účinnosť nové ustanovenia § 60a až § 60e zákona o ochrane verejného zdravia. Predmetné ustanovenia pomenoval zákonodarca súhrnným názvom „*Mobilná aplikácia na monitorovanie dodržiavania nariadenej izolácie a mobilná aplikácia na monitorovanie kontaktov s inými zariadeniami*“.⁷⁷ V rámci tejto právnej úpravy v podstatne väčšej miere zohľadnil tzv. ľudskoprávne štandardy „spracovávaní“ osobných údajov orgánmi verejnej moci a reflektoval výhrady Ústavného súdu k predošlej novele telekomunikačného zákona. Tento predbežný záver vyplýva už zo samotného názvu ustanovenia § 60d – „*Záruky pre práva a slobody fyzických osôb*“.

Zákonodarca v tomto prípade dostatočne určito vymedzil účel spracovávaní osobných údajov.

Prostredníctvom ustanovenia § 60a ods. 1 ustanovil za prevádzkovateľa mobilnej aplikácie ÚVZ, ktorého oprávnil k zabezpečeniu spracovávaní osobných údajov „na účel ochrany života a zdravia v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19“. Tak, ako to Stredisko konštatovalo v predchádzajúcej časti tejto kapitoly, výslovné vyjadrenie účelu právnej normy je kľúčovým identifikátorom hodnotenia otázky oprávnenosti zhromažďovania osobných údajov. Na rozdiel od hodnotených ustanovení novely telekomunikačného zákona, v prípade novely zákona o ochrane verejného zdravia je spracovávanie osobných údajov podmienené predchádzajúcim súhlasom dotknutých osôb. Zákonodarca tak správne reflektoval usmernenia Výboru na ochranu údajov, ktorý vzhľadom na závažnosť zásahu do súkromia fyzických osôb, zdôrazňuje potrebu podmienenosti spracovávaní osobných údajov udelením ich súhlasu.⁷⁸

Zákonná záruka nezávislého dohľadu nad spracovávaním osobných údajov v súlade s jeho účelom a cieľom je premietnutá v obsahu ustanovenia § 60d ods. 9 zákona o ochrane verejného zdravia. Túto úlohu zákonodarca zveril Úradu na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky (ďalej ako „Úrad na ochranu údajov“).

⁷⁷ Zákon č. 119/2020 Z. z. ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa zmenil a doplnil zákon č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, dostupný na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/119/20200518.html>.

⁷⁸ Aktuálne dokumenty k projektom aplikácií na boj s ochorením COVID-19, dostupné na: <https://dataprotection.gov.sk/uoou/sk/content/aktualne-dokumenty-k-projektom-aplikacii-na-boj-s-ochorenim-covid-19>

Kritérium časového ohraničenia spracovávanía relevantných údajov je vzhľadom na jeho akcesorickú povahu legislatívne nepredvídateľným a naviazaným na naplnenie účelu zákonnej regulácie. Vzhľadom k tejto skutočnosti je zákonná garancia minimálne jedného overenia dodržiavania podmienok spracovávanía údajov nedostatočnou. Overovanie nezávislým kontrolórom musí mať pravidelný a priebežný charakter. Napriek tejto výhrade ide v komparácii s novelou telekomunikačného zákona o značný legislatívny posun smerom k rešpektovaniu základných princípov a ľudskoprávných štandardov oprávnenosti zásahu do výkonu práva na ochranu osobných údajov. Stredisko v tejto súvislosti poukazuje na náležitosť implementácie článku 5, 1. bodu, písm. e) GDPR, v zmysle ktorého je povinnosťou členských štátov Európskej únie uchovávať zhromažďované osobné údaje do momentu naplnenia účelu ich spracovávanía, rešpektujúc „zákonné“ výnimky archivácie týchto údajov, opierajúce sa o verejný záujem, či o výskumné alebo štatistické účely. Inými slovami, ide o nezávislý dohľad nad požiadavkou tzv. časovej minimalizácie uchovávanía osobných údajov.⁷⁹ Slovenský zákonodarca túto požiadavku duplicitne upravil pro-

stredníctvom § 10 zákona o ochrane údajov, avšak v rámci svojej normotvorby ju v dostatočnej miere nezohľadňuje.⁸⁰

Zákonné záruky zabezpečenia náležitej úrovne bezpečnosti ochrany osobných údajov, zhromažďovaných prostredníctvom mobilnej aplikácie, odkazujú na mieru primeranosti a informačno-technologické štandardy, aplikované vo verejnej správe v zmysle článkov 32 až 36 GDPR. V porovnaní s legislatívou, upravujúcou úroveň bezpečnosti „spracovávanía“ lokalizačných a prevádzkových údajov, hodnotí Stredisko posudzovanú právnu úpravu vo svetle zabezpečenia bezpečnostných záruk zo strany štátu pozitívne. V pozitívnom význame hodnotí predovšetkým textáciu ustanovenia § 60d ods. 5 zákona o ochrane verejného zdravia. Zákonodarca ním poskytuje fyzickým osobám záruku „uloženia“ vybraných informácií výlučne v ich mobilnom zariadení, t. j. bez možnosti sprístupnenia spracovávaných údajov tretej strane, čím implementuje odporúčanie Európskej komisie k decentralizácii ukladania vybraných citlivých informácií.⁸¹ Konkrétne ide o „*informácie, ktoré sa týkajú podobizne tváre a rozpoznávania tváre používateľa mobilnej aplikácie*“ a zároveň o „*informácie o presnej polohe*

⁷⁹ Článok 5 (1), písm. e) GDPR a článok 89 (1) GDPR, dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/ALL/?uri=CELEX:32016R0679>.

⁸⁰ Porovnaj ustanovenie § 10 zákona o ochrane údajov, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/18/20190901.html>

⁸¹ Odporúčanie Európskej komisie 2020/518 o spoločnom súbore nástrojov Únie na využívanie technológií a údajov na boj proti kríze spôsobenej ochorením COVID-19 a jej prekonanie, najmä pokiaľ ide o mobilné aplikácie a využívanie anonymizovaných údajov o mobilite z 08.04.2020, dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H0518&from=EN>

mobilného zariadenia“⁸².

52 Pozitívne možno hodnotiť tiež dostatočnú mieru reflexie vo vzťahu k implementácii už spomínaného princípu tzv. časovej minimalizácie spracovávaní osobných údajov. Prostredníctvom § 60d ods. 3 zákona o ochrane verejného zdravia ustanovuje zákonodarca časový rámec prevádzkovania mobilných aplikácií a záruku bezodkladného výmazu všetkých osobných údajov, nimi evidovaných, k momentu objavenia iného spôsobu dosiahnutia účelu zákonnej regulácie. Takého spôsobu, ktorý je „*porovnateľne uskutočniteľný*“ a ktorý v menšom zasahuje do pokojného výkonu práva na ochranu osobných údajov. Napriek všeobecnému charakteru časovej podmienenosti spracovávaní osobných údajov považuje Stredisko takéto vymedzenie za dostatočné, a to obzvlášť k faktickému stavu časovej neistoty súvisiacej s naplnením účelu, resp. dosiahnutím sledovaného cieľa. Absolútne pozitívne hodnotí Stredisko zákonnú povinnosť zabezpečenia automatického výmazu osobitných kategórií osobných údajov do 30 dní od ich „získania“, vzhľadom k vysokej miere ich citlivosti. Ide o osobné údaje, ktoré sa týkajú izolačnej funkcionality a monitorovania kontaktu, ako aj vizualizácie dotknutých osôb.

Rešpektovanie princípu upovedomenia dotknutých osôb zabezpečil zákonodarca obdobne, ako v prípade novely telekomunikačného zákona, samotným zverejnením nových ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. V komparácii s novelou telekomunikačného zákona však v tomto prípade vymedzil odstatne zrozumiteľnejším a určitejším spôsobom jednotlivé práva a povinnosti, záruky bezpečnosti a ochrany osobných údajov, spôsob ich spracovávaní, rozsah zhromažďovaných osobných údajov, ako aj už spomínaný účel a legitímny cieľ ich spracovávaní. Ustanovenia §§ 60a až 60e vykazujú vysokú mieru eurokonformity, pričom už z ich obsahu je zrejmé, že potreba novely zákona o ochrane verejného zdravia zastihla zákonodarcu pripravenejšieho aj v nadväznosti na zachovanie náležitej úrovne ľudskoprávných štandardov ochrany osobných údajov. Mieru transparentnosti zvyšuje podmienenosť spracovávaní údajov súhlasom dotknutých osôb. Stredisko vyzdvihuje pozitívnu odozvu NR SR na Usmernenie EVOÚ, ktorý poukazuje na opodstatnenosť jasných, precízne vymedzených a verejnosti dostupných pravidiel spracovávaní osobných údajov, odvolajúc sa na analýzu rozhodovacej činnosti SD EÚ a ustanovenia Charty základných práv.⁸³

82 Z ustanovenia § 60d ods. 5 telekomunikačného zákona, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2007/355/>

83 Usmernenie EVOÚ č. 02/2020 o Základných európskych princípoch dohľadu nad ochranou osobných údajov, z 10.11.2020, dostupné na: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file/edpb_recommendations_202002_europeanessentialguaranteessurveillance_en.pdf

2.3 K oprávnenosti „spracovávaní“ dokladov o absolvovaní „COVID testu“

Na rozdiel od predošlých podkapitol obsahom tejto časti nie je primárne hodnotenie otázky primeranosti zásahu do práva na ochranu osobných údajov v kontexte ich zhromažďovania a následného spracovávaní. Z názvu podkapitoly je zrejmé, že zhromažďovanie, úschovu a používanie osobných údajov Stredisko nahrádza hodnotením oprávnení k nahliadaniu do osobných dokladov fyzických osôb a naň nadväzujúcich povinností k predkladaniu dokladov s osobnými údajmi. Kým v predošlých častiach boli „ústrednými postavami“ hodnotenia všeobecne záväzné právne normy zákonnej právnej sily, v tejto časti zákonodarcu nahrádza ÚVZ, ktorý prostredníctvom vykonávacích právnych aktov – vyhlášok,⁸⁴ „upravil“ niektoré práva a povinnosti fyzických osôb v nadväznosti na otázky ich vstupu na pracovisko, resp. do priestorov vyhláškou vymedzených budov, a to na podklade uznesení vlády SR a zákona o ochrane verejného zdravia. Hneď na úvod tejto časti Stredisko zdôrazňuje, že jej obsahom nie je hodnotenie otázky legislatívneho postupu, ani implementácie článku 13 ods. 2 Ústavy.

Úrad na ochranu údajov vydal k otázke „preukazovania sa“ negatívnym testom na ochorenie COVID-19, resp. certifikátom z „ploš-

ného testovania“, priebežné hodnotiace stanovisko. V rámci neho poukázal na osobitosť kategórie osobných údajov o negatívnom výsledku testu a na nevyhnutnosť existencie relevantného právneho základu, potrebného k ich oprávnenému spracovávaní. V čase vydania predbežného stanoviska neboli účinnými vykonávacie legislatívne akty, ktoré by nadväzovali na Uznesenia Vlády SR č. 678⁸⁵ a 693⁸⁶. Úrad na ochranu údajov adresoval ÚVZ konkrétne a „nevyhnutné“ odporúčania, potrebné na zachovanie základného rámca oprávnenosti spracovávaní osobných údajov. Požadoval dostatočne určitú enumeráciu oprávnených a povinných osôb, rešpektovanie princípov časovej minimalizácie spracovávaní údajov a explicitnosť vo stanovení účelu samotného spracovávaní údajov.⁸⁷ K Úradu na ochranu údajov sa „pridal“ EVOÚ, ktorý nezávisle akcentoval potrebu uplatňovania základných princípov primeranosti a minimalizácie rozsahu zhromažďovaných osobných údajov v rámci vnútroštátnej normotvorby.

Stredisko v uvedenom kontexte vníma rozporuplne otázku spracovávaní osobných údajov, pričom upozorňuje na obsah tohto pojmu. V prípade nahliadania do výsledku o absolvovaní testu na ochorenie COVID-19 (ďalej ako „test“) totiž ne-

⁸⁴ Odkazy na relevantné vyhlášky sa nachádzajú v úvodnej časti tejto kapitoly; pozn. autorov.

⁸⁵ Uznesenie Vlády SR č. 678 z 22.10.2020, dostupné na: https://korona.gov.sk/wp-content/uploads/2020/10/zakaz-vychadzania-678_2020.pdf

⁸⁶ Uznesenie vlády SR č. 693 z 28.10.2020, dostupné na: https://korona.gov.sk/wp-content/uploads/2020/10/zaka-vychadzania-2.11.-693_2020.pdf

⁸⁷ Predbežné stanovisko úradu k preukazovaniu sa negatívnym výsledkom testu/certifikátom z plošného testovania, dostupné na: <https://dataprotection.gov.sk/uouu/sk/content/predbezne-stanovisko-uradu-k-preukazovaniu-sa-negativnym-vysledkom-testu-certifikatom-z>

možno hovoriť o zhromažďovaní, úschove osobných údajov, či ich neoprávnenom používaní. A to aj napriek výslovne ustanoveným zákonným možnostiam oprávnených subjektov. Obsah „spracovávaní“ osobných údajov determinuje článok 4 ods. 2 GDPR, ktorý pod týmto pojmom rozumie operáciu „alebo súbor operácií s osobnými údajmi alebo súbormi osobných údajov, napríklad získavanie, zaznamenávanie, usporadúvanie, štruktúrovanie, uchovávanie, prepracúvanie alebo zmenu, vyhľadávanie, prehliadanie, využívanie, poskytovanie prenosom, šírením alebo poskytovanie iným spôsobom, preskupovanie alebo kombinovanie, obmedzenie, vymazanie alebo likvidáciu, bez ohľadu na to, či sa vykonávajú automatizovanými alebo neautomatizovanými prostriedkami.“⁸⁸

Otázku oprávnenosti nahliadania do obsahu dokladu o negatívnom výsledku testu, a teda oboznamovania sa s informáciou o zdravotnom stave povinnej osoby, je potrebné vyhodnocovať práve vo vzťahu k obsahu predmetného ustanovenia. Vyhľadáškami ustanovené mechanizmy preukazovania sa dokladmi o absolvovaní testu nemožno stotožňovať s vymenovanými formami operácií s osobnými údajmi, a to aj napriek verejnosti prezentovaným právnym názorom.⁸⁹

Právny základ ospravedlniteľnosti „spracovávaní“ dokladov o negatívnom výsledku testu a k povin-

nosti preukazovania sa týmto dokladom je potrebné interpretovať prostredníctvom príslušných ustanovení zákona o ochrane verejného zdravia a v prípade pracovísk, či priestorov zamestnávateľov aj prostredníctvom ustanovení zákona č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov. Na predmetné ustanovenia priamo nadväzuje ustanovenie § 48 ods. 4 písm. x) zákona o ochrane verejného zdravia, v zmysle ktorého môže ÚVZ, resp. jeho regionálne úrady uložiť zamestnávateľom tzv. hygienické opatrenia vzťahujúce sa na pracoviská, či iné priestory zamestnávateľov, na ktoré sa vzťahuje tzv. podmienený zákaz vstupu zamestnancov, ako aj iných osôb.

Podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia, ÚVZ, resp. ÚVZ s regionálnou pôsobnosťou zakazuje, resp. obmedzuje pri ohrození verejného zdravia prevádzky zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb, resp. v zmysle písm. s) toho istého ustanovenia môže podmieniť vstup do prevádzkových priestorov poskytovateľov služieb a zamestnávateľov registráciou osobných údajov vstupujúcich osôb na účel epidemiologického vyšetrovania, a to v rozsahu meno a priezvisko, dátum narodenia, adresa trvalého pobytu, telefónne číslo alebo e-mailo-

⁸⁸ Článok 4 ods. 2 GDPR, dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

⁸⁹ Napríklad, „Preukazovanie sa negatívnym testom na COVID-19 pri vstupe do objektu prevádzkovateľa z pohľadu GDPR“, článok dostupný na: <https://www.legalfirm.sk/en/stranky/clanok/preukazovanie-sa-negativnym-testom-covid-z-pohladu-gdpr>

vá adresa; na tento účel poskytovatelia služieb a zamestnávateľia spracúvajú a uchovávajú osobné údaje vstupujúcich osôb v uvedenom rozsahu a na základe písomnej žiadosti sú povinní ich poskytnúť úradu verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva.⁹⁰

Vykonávacie právne predpisy, vyhlášky ÚVZ, pod spracovávaním osobných údajov pri vstupe na pracoviská, či do iných priestorov zamestnávateľov, resp. pri vstupe do iných prevádzkovaných budov, upravujú osobitosti oprávnení k nahliadaniu do dokladov o negatívnom výsledku absolvovaného testu a naň nadväzujúcich povinností k predloženiu dokladov povinnými osobami. V kontexte hodnotenia oprávnenosti spracovávanía osobných údajov ustanovenom rozsahu je zrejmé, že zákonodarca v značnej miere rešpektoval základné princípy

ochrany osobných údajov. Obzvlášť primerane sa Stredisku javí samotný rozsah „spracovávaných údajov“ vo vzťahu k jeho účelu. Tým je prevencia proti šíreniu ochorenia COVID-19, ktorou normotvorca sleduje dosiahnutie absolútne legitímneho cieľa, ktorým je zabezpečenie ochrany verejného zdravia. Čo však Stredisko zákonodarcovi opätovne vytýka, je absencia explicitných legislatívnych záruk zabezpečenia náležitej miery bezpečnosti týchto údajov a ich ochrany pred prípadným zneužitím tak zo strany oprávnených subjektov, či tzv. tretích strán. Otáznym je tiež dodržanie princípu tzv. časovej minimalizácie spracovávanía osobitnej kategórie osobných údajov. Uvedené výhrady však napokon nespochybňujú záver o oprávnenosti spracovávanía osobných údajov do takej miery, aby Stredisko mohlo prijať opozitný hodnotiaci záver.

⁹⁰ Ustanovenie § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia, dostupného na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/Sk/ZZ/2007/355/20201114.html>

2.4 K oprávnenosti spracovávania údajov o telesnej teplote fyzických osôb

Meranie telesnej teploty zamestnancov a iných osôb, vstupujúcich na pracovisko, ako aj zaznamenávanie údajov o nameranej telesnej teplote možno podradiť pod spracovávanie osobných údajov v zmysle článku 4 ods. 2 GDPR. Úrad na ochranu údajov pri hodnotení otázky oprávnenosti spracovávania tejto osobitnej kategórie osobných údajov upriamuje pozornosť na ustanovenia článkov 6 a 9 GDPR. Stredisko považuje znenie uvedených ustanovení za kľúčové vo vzťahu k hodnoteniu zachovania princípov legality a legitimity spracovávania predmetných údajov. Opiera sa tiež o obsah Spoločného vyhlásenia predsedníčky Výboru k Dohovoru 108 Rady Európy a Komisára pre ochranu osobných údajov Rady Európy k spracúvaniu osobných údajov v súvislosti s pandémiou COVID-19. Z jeho obsahu je zrejмым odkaz potreby rešpektovania princípov nevyhnutnosti, proporcionality, zodpovednosti a minimalizácie rizík vo vzťahu k výkonu práv zamestnancov, obzvlášť k zachovaniu akceptovateľnej miery ich práva na ochranu osobných údajov.⁹¹ Európsky dozorný úradník pre ochranu osobných údajov (ďalej ako „Európsky dozorca“) vydal v septembri 2020 stanovisko k otázkam súvisiacim s ochranou nameraných hodnôt telesnej teploty dotknutých osôb, ktoré považuje nielen Stredisko, ale aj Úrad na

ochranu osobných údajov za ďalší relevantný dokument, potrebný k správne hodnoteniu otázky oprávnenosti spracovávania údajov o telesnej teplote. Právomoci Európskeho dozorca sú obmedzené inštitucionálnym rámcom v zmysle jednotlivých ustanovení Nariadenia 2018. Vzťah tohto nariadenia k GDPR, pokiaľ ide o princípy spracovávania osobných údajov, determinuje obsah článku 5, odkazujúci na judikatúru Súdneho dvora EÚ, podľa ktorej by sa princípy vymedzené oboma legislatívnymi aktmi mali interpretovať rovnako.⁹²

Zvýšená miera telesnej teploty je jedným z bežných a najčastejšie sa vyskytujúcich symptomatických identifikátorov ochorenia COVID-19.⁹³ Vzhľadom na nedostačujúcu mieru efektivity testov na prítomnosť uvedeného vírusu v tele človeka je meranie telesnej teploty pri pohybe osôb, v súvislosti s výkonom ich zamestnania či povolania, ďalším z účinných nástrojov prevencie proti šíreniu ochorenia. Podľa názoru Strediska a vyššie vymenovaných inštitucionálnych autorít, otázka merania telesnej teploty fyzických osôb a spracovávanie výsledkov na preventívne účely nepredstavuje sama o sebe neoprávnený zásah do práva na ochranu osobných údajov. Jej hodnotenie je však esenciálne naviazané na nevyhnutnosť rešpektovania

91 Vyhlásenie dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/data-protection/statement-by-alessandra-pierucci-and-jean-philippe-walter>

92 Z Usmernenia Európskeho dozorca Európskym inštitúciám k meraniu telesnej teploty v čase pandémie COVID-19, dostupné na: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/01-09-20_edps_orientations_on_body_temperature_checks_in_the_context_of_euvs_en.pdf

93 Symptómy ochorenia COVID-19 podľa Svetovej zdravotníckej organizácie; dostupné na: https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_3

základných, normatívne vyjadrených princípov ochrany osobných údajov, známych z tzv. Únijnej normotvorby a relevantnej judikatúry Súdneho dvora EÚ.

Podľa názoru Strediska Európsky dozorca správne poukazuje na nevyhnutný rozsah „spracovávaní“ údajov o telesnej teplote fyzických osôb. Jednotlivé operácie nesmú podliehať osobitnej forme registrácie, dokumentácie či inému spôsobu spracovávania týchto zdravotných údajov. Ak by predsa len došlo k ich tzv. automatizovanému spracovávaniu, musia byť zaznamenávané prostredníctvom osobitného informačného systému, prevádzkovaného oprávnenou osobou. Implementácia princípu informovanosti verejnosti predpokladá zabezpečenie informácie o meraní telesnej teploty už pred vstupom do objektu. Priebežné vyhodnocovanie otázky nevyhnutnosti merania telesnej teploty a primeranosti tohto preventívneho opatrenia musí byť zabezpečené nezávislým

dohľadom. V tomto kontexte Stredisko eviduje určité legislatívne nedostatky, ktoré vzhľadom k zneniu zákonných ustanovení a im príslušiacich vykonávacích predpisov nereflektujú v náležitej miere požiadavku implementácie vymedzených princípov a štandardov oprávnenosti spracovávaní osobitných kategórií osobných údajov. Otázka oprávnenosti, resp. vecnej správnosti spracovávaní údajov o telesnej teplote fyzických osôb však nie je závislou len od znenia samotnej legislatívy, ale aj od spôsobu jej implementácie adresátmi právnych noriem. Implementačná povaha princípov ochrany osobných údajov má totiž všeobecnú povahu. Na každé ustanovenie, upravujúce spracovávanie osobitných kategórií osobných údajov o zdravotnom stave fyzických osôb, vrátane meraní a spracovávaní údajov o telesnej teplote, preto treba nahliadať cez všeobecné eurokonformné a nadnárodné ľudskoprávne princípy ich ochrany.

2.5 Determinant oprávnenosti spracovania osobných údajov – implementácia základných princípov a bezpečnostných záruk

Záverom Stredisko konštatuje, že hodnotené právne akty tzv. „COVID legislatívy“ reflektujú len v čiastočnej miere základné ľudskoprávne štandardy. Hodnotenie otázky samotnej primeranosti zákonných ustanovení závisí od ich implementácie. Na hľadanie odpovede na túto, zvlášť dôležitú, požiadavku tzv. proporcionality je ešte priskoro. Osobitne kriticky však možno už aktuálne hodnotiť nepripravenosť zákonodarcu na prijatie nepriamej novely telekomunikačného zákona. Na druhej strane, vyzdvihuje jeho sebareflexiu, nadväzujúcu na Uznesenie Ústavného súdu, ktorým pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení. Toto zásadné rozhodnutie „postavilo zákonodarcu do pozoru“ a prejavilo sa v obsahu novely zákona o ochrane verejného zdravia. NR SR prijala dostatočný

legislatívny rámec na prevádzkovanie mobilných aplikácií, ktoré budú slúžiť dostatočne určito vymedzenému účelu, smerujúcemu k dosiahnutiu legitímneho cieľa – ochrany verejného zdravia. Je všeobecne známe, že právo na ochranu osobných údajov nemá absolútnu povahu. Oprávnenosť zásahu do pokojného výkonu tohto práva určujú základné princípy a záruky spracovania osobných údajov, vymedzené rozsiahlou nadnárodnou legislatívou a rozvíjané interpretačno-rozhodovacou praxou nadnárodných súdnych autorít. O oprávnenosti spracovania osobných údajov a zachovaní ľudskoprávných štandardov ich ochrany možno hovoriť výlučne v prípade rešpektovania a implementácie týchto princípov a záruk v rámci vnútroštátnej normotvorby.

Stredisko odporúča

- 1 NR SR, aby v legislatívnych procesoch neprehliadala, ale naopak, náležite implementovala všetky základné princípy a bezpečnostné záruky ochrany osobných údajov v súvislosti s „riešením pandémie COVID-19“.
- 2 Ústavnému súdu, aby v prípade, ak odôvodňuje svoje rozhodnutia pomocou interpretácie Súdneho dvora či ESLP, odkazoval na relevantné časti ním vybraných rozhodnutí. Vládi SR stanoviť výnimky z obmedzenia pobytu a pohybu zákazom vychádzania tak, aby bola v čo najvyššej možnej miere zachovaná ochrana iných základných práv a slobôd.



3. Výkon práva na vzdelanie v kontexte opatrení na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19

Pandémia ochorenia COVID-19 priniesla nové výzvy nielen v oblasti prístupu k vzdelaniu, ale do veľkej miery prehĺbila už existujúce nerovnosti, a to najmä pokiaľ ide o žiakov zo zraniteľných skupín obyvateľstva.

Už prvý prípad ochorenia COVID-19 na Slovensku mal za následok zatvorenie základných a stredných škôl. Na základe rozhodnutia Krízového štábu mesta Malacky, sa ako prvé zatvorili materská škola, základné školy a školské zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta Malacky.⁹⁴ Rovnako rýchlo na prítomnosť ochorenia COVID-19 na území SR reagoval aj Bratislavský samosprávny kraj, ktorý rozhodol o sprísnení preventívnych opatrení na predchádzanie šíreniu ochorenia COVID-19 a od 08.03.2020 prerušil vyučovanie na všetkých stredných školách vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti.⁹⁵ Zatvorenie základných a stredných škôl bolo od začiatku vnímané ako efektívne preventívne opatrenie, ktoré znižuje mobilitu obyvateľstva, a tým predchádza komunitnému šíreniu ochorenia COVID-19.

Dňa 11.03.2020 vláda SR vyhlásila v súvislosti s rizikom šírenia ochorenia COVID-19 mimoriadnu situáciu, s účinnosťou pre celé územie SR

a nariadila členom vlády SR „*príjmať opatrenia civilnej ochrany obyvateľstva a vykonávať opatrenia na riešenie krízovej situácie vo svojej pôsobnosti zamerané na zamedzenie ohrozenia života, zdravia, majetku, zmiernenie následkov mimoriadnej udalosti.*“⁹⁶ V súlade so závermi ústredného krízového štábu⁹⁷ vydala ministerka školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky⁹⁸ usmernenie, ktorým celoplošne prerušila vyučovanie na školách a školských zariadeniach v období od 16.03.2020 do 29.03.2020.⁹⁹ Ešte pred vypršaním účinnosti usmernenia zo dňa 12.03.2020 rozhodol už nový minister školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej ako „minister školstva“)¹⁰⁰ dňa 24.03.2020, že základné a stredné školy ostanú na celom území SR zatvorené až do odvolania.¹⁰¹ Základné a stredné školy, ako aj ďalšie školské zariadenia ostali zatvorené a výučba na základných a stredných školách prebiehala dištančne, a to aj napriek priaznivej epidemickej situácii v ob-

94 Mesto Malacky, „*Malacky preventívne reagujú: zatvorené školy, zákaz hromadných podujatí*“ (07.03.2020), dostupné online na: <https://bit.ly/3cE1oVv>

95 Bratislavský samosprávny kraj, „*Bratislavská župa kvôli koronavírusu prerušuje vyučovanie na stredných školách*“ (08.03.2020), dostupné online na: <https://bit.ly/3fvm7Ni>

96 Vláda Slovenskej republiky, uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 111 zo dňa 11.03.2020.

97 Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, „*COVID-19: Ústredný krízový štáb zavádza ďalšie opatrenia, zatvorí sa školy i letiská, karanténa platí pre všetkých, ktorí sa vracia zo zahraničia*“ (12.03.2020) dostupné online na: <https://bit.ly/3dkVJZe>

98 Vyhláška č. 231/2009 Z. z. Ministerstva školstva Slovenskej republiky o podrobnostiach o organizácii školského roka na základných školách, na stredných školách, na základných umeleckých školách, na praktických školách, na odborných učilištiach a na jazykových školách, § 3 ods. 8.

99 Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, Usmernenie ministerky školstva, vedy, výskumu a športu SR vo veci prerušenia vyučovania v školách a školských zariadeniach z 12.03.2020, dostupné online na: <https://bit.ly/3rBVXur>

100 Branislav Gröhling bol menovaný do funkcie ministra školstva, vedy, výskumu a športu dňa 21.03.2020.

101 Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, Opatrenie MŠVVaŠ z 24.03.2020, dostupné na: <https://www.minedu.sk/opatrenia-msvvas-sr-z-24-marca-2020/>.

dobí od 16.03.2020 do 15.06.2020 (ďalej ako „prvá vlna pandémie“).

Zavedenie dištančného vzdelávania bolo pre mnohých žiakov problematické. Viac ako 53 % rodičov muselo do domácností zakúpiť techniku, aby sa ich deti mohli dištančne vzdelávať. 40 % žiakov používalo na pripojenie sa na online vyučovanie zdieľané zariadenia. Až 24 % žiakov sa pripájalo na online vyučovanie prostredníctvom telefónu.¹⁰² Prístup k vyučovaniu mali významne obmedzení žiaci zo sociálne znevýhodneného prostredia. Niektoré viacpočetné rodiny mali problém zabezpečiť každému dieťaťu prístup k vhodnému technickému zariadeniu v čase vyučovania, resp. po celú dobu jeho trvania.¹⁰³

Podľa prieskumu Inštitútu vzdelávacej politiky „*nebolo podľa prepočtov na základe riaditeľských odhadov a odhadov triednych učiteľov a učiteliek do dištančného vzdelávania zapojených 52 000 žiakov a žiačok základných a stredných škôl.*“ Viac ako 18 % žiackej populácie sa nevzdelávalo prostredníctvom internetu, čo môže byť dané tým, že pri ich výučbe bola zvolená iná forma dištančného vzdelávania (napr. prostredníctvom pracovných listov), alebo sa vôbec do vzdelávacieho procesu nezapájali (napr.

nepripojili sa na vyučovanie a/alebo nereagovali na zadané úlohy). 32 000 žiakov základných škôl nemalo prístup k internetu. „*Situácia bola kritická predovšetkým v školách s vysokým zastúpením žiakov a žiačok zo sociálne znevýhodneného prostredia a v špeciálnych základných školách. Podiel nezapojených detí a detí, ktoré sa neučili prostredníctvom internetu, bol v týchto školách niekoľkonásobne vyšší oproti priemeru iných škôl.*“¹⁰⁴ 44 % žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia vo veku od 6 do 11 rokov žije v preplnených domácnostiach s obmedzenými možnosťami učenia sa a viac ako 110 000 žiakov je závislých na verejnom školskom stravovaní. V porovnaní s bežnými domácnosťami majú žiaci z chudobných majoritných a rómskych domácností nielen výrazne horší prístup k vhodnej technike, ale aj horšie digitálne zručnosti.¹⁰⁵

Podľa občianskeho združenia eduRoma je najčastejšou bariérou žiakov z MRK v prístupe k vzdelávaniu v dištančnej forme tak nízka vzdelanostná úroveň rodičov, ktorá sa následne premieta do dištančného vzdelávania ich detí, ako aj nedostatok sociálnych kontaktov, interakcií a vzorov, či zvýšené nároky na organizáciu vyučovania, špe-

102 Prieskum Agentúry Focus pre politickú stranu SPOLU – Dopady dištančného vzdelávania na rodiny zo dňa 30.11.2020, dostupné na: <https://bit.ly/2QUUenz>

103 SME.sk: „Dištančné vzdelávanie: Nie všetci žiaci majú prístup k počítaču“ zo dňa 05.11.2020 dostupné na: <https://bit.ly/2PgMcoG>

104 Inštitút vzdelávacej politiky: Hlavné zistenia z dotazníkového prieskumu na základných a stredných školách o priebehu dištančnej výučby v školskom roku 2019/2020 (2/2020) dostupné na: <https://bit.ly/3fpQC7g>

105 DEBNÁRIK, J., ČOKYNA, J., OSTERTÁGOVÁ, A. a REHÚŠ, M.: Ako v čase krízy zabezpečiť prístup k vzdelávaniu pre všetky deti“ (Inštitút vzdelávacej politiky, 2020) dostupné na: <https://bit.ly/3uazYN8>

ciálne výchovno-vzdelávacie potreby alebo jazyková bariéra.¹⁰⁶

Pandémia ochorenia COVID-19 priniesla nové výzvy nielen v oblasti prístupu k vzdelaniu, ale do veľkej miery prehĺbila už existujúce nerovnosti, a to najmä pokiaľ ide o žiakov zo zraniteľných skupín obyvateľstva. Zatvorenie všetkých základných a stredných škôl a prechod na dištančnú formu školského vyučovania v čase pomerne priaznivej epidemickej situácie, neberúc do úvahy nedostatočné technické vybavenie na strane škôl i žiakov a neprihliadajúc na ich digitálne zručnosti,¹⁰⁷ malo za následok zhoršenie prístupu k vzdelaniu v kontexte uplatňovania zásady rovnakého zaobchádzania. Pri zmene prezenčnej formy školského vyučovania na dištančnú predstavovali prísne opatrenia a chýbajúca podpora (napr. v podobe zabezpečenia vhodnej informačnej a komunikačnej techniky, odbornej asistencie, materiálneho zabezpečenia iných špeciálnych vzdelávacích pomôcok) nové prekážky v oblasti prístupu k vzdelávaniu. Zároveň tiež

poukázali na dlhodobu prehliadané problémy. Obmedzenie prístupu ku kvalitnému a inkluzívnemu vzdelávaniu sa nieslo v znamení ďalších negatívnych dopadov na žiakov a ich rodičov. Medzi ne možno zaradiť najmä tie, ktoré súviseli s izoláciou v domácom prostredí, ako napr. zhoršenie duševného zdravia žiakov¹⁰⁸, možné sexuálne zneužívanie na internete (napr. vo forme groomingu a sextingu)¹⁰⁹ alebo domáce násilie. Z tohto dôvodu sa Stredisko rozhodlo monitorovať prístup k vzdelaniu na základných a stredných školách v kontexte opatrení prijímaných na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19.

Monitoringu prístupu k vzdelaniu, a to najmä u žiakov zo zraniteľných skupín obyvateľstva (napr. žiakov z MRK alebo zdravotne znevýhodnených žiakov), venuje Stredisko náležitú pozornosť dlhodobu. Od momentu vyhlásenia núdzového stavu monitorovalo dopady vládnych opatrení na prístup k vzdelávaniu, resp. opatrení prijímaných Ministerstvom školstva, vedy, vý-

106 KREJČÍKOVÁ, K. a RAFAEL, V.: „Ako zostať blízko na diaľku“ (eduRoma, 2020), dostupné na: <https://bit.ly/3cE91vj>

107 Výsledky medzinárodného prieskumu Teaching and Learning 2018 (TALIS) pred pandémiou ukazujú, že v SR 47% učiteľov a učiteľiek nižších stredných škôl uviedlo, že necháva študentov často alebo vždy využívať informačné a komunikačné technológie, čo je menej ako priemer krajín OECD zúčastňujúcich sa na TALIS. Zároveň, ako vyplýva z medzinárodného prieskumu, iba približne 45% učiteľov a učiteľiek sa cítia byť veľmi dobre alebo dobre pripravení na využitie informačných a komunikačných technologických zručností pri vyučovaní. Až štvrtina riaditeľov však taktiež uviedli, že nedostatok informačných a komunikačných technológií limituje ich školu a školské zariadenia v zabezpečovaní kvalitného vzdelávania. (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj: *School education during Covid-19 – were teachers and students ready?* Country note: Slovak Republic, dostupné v anglickom jazyku na: <https://bit.ly/3wgdAne>)

108 Z informácií zistených Slovenským národným strediskom pre ľudské práva na vzorke 1363 žiakov vo veku od 15 rokov do 17 rokov realizovaného v septembri 2020.

109 Teraz.sk, „Generálna prokuratúra zaregistrovala 145% nárast násillia“ zo dňa 29.06.2020, dostupné na: <https://www.teraz.sk/slovensko/gp-sr-sexualne-nasilie-na-detoch-po/477124-clanok.html>

skumu a športu SR, hlavným hygienikom SR či ÚVZ. Osobitne sa zameralo na prístup k vzdelávaniu v rámci MRK.¹¹⁰ Kontaktovalo „zasiachnuté“ školy¹¹¹ a dopytovalo sa ich na spôsob zabezpečovania vyučovania. Zistilo, že dištančná forma mala vplyv na zachovanie požadovanej kvality a kvantity preberaného učiva. Tematický výber bol limitovaný.¹¹² Chýbajúci sociálny kontakt medzi žiakmi znižoval motiváciu k učeniu.¹¹³ Niektorí žiaci sa nezúčastňovali vyučovania, iní sa počas vyučovania venovali tzv. rodinným záležitostiam alebo mali nevyhovujúce pripojenie na internet. Následkom bola strata študijných návykov.¹¹⁴ Na tento stav nadväzovala požiadavka škôl na osvetu rodičov o dôležitosti vzdelávania a spôsoboch výučby v domácom prostredí.¹¹⁵ Niektoré tematické celky školy nedokázali vzdelávať dištančnou formou, preto ich výučbu odložili na neskoršie ročníky. Následkom toho je stav, kedy sa niektorí žiaci ani nedostali k výučbe vybraných tematických okruhov.¹¹⁶ Mnohé deti zo sociálne znevýhodneného prostredia sa vzdelávali prostredníctvom pracovných listov.¹¹⁷ Stredisko oce-

ňuje oslovené školy za zabezpečenie dištančného vzdelávania v prvej vlnе pandémie. Vyzdvihuje najmä ich zodpovedný postoj k zabezpečeniu prístupu žiakov k vzdelaniu. Z dôvodu zhoršujúcej sa epidemickej situácie vláda SR opätovne vyhlásila núdzový stav na 45 dní, s účinnosťou od 01.10.2020.¹¹⁸ Z tohto dôvodu minister školstva rozhodnutím č. 2020/17294:1-A1810 zo dňa 11.10.2020 s účinnosťou od 12.10.2020 rozhodol o mimoriadnom prerušení školského vyučovania v 5. – 9. ročníku základných škôl, v 5. – 10. ročníku špeciálnych základných škôl, stredných škôl, špeciálnych stredných škôl, jazykových škôl a základných umeleckých škôl.

Stredisko spolu s mimovládnymi organizáciami – Centrum komunitného organizovania, Rada mládeže Slovenska, REACH Institute, Mládež ulice, občianske združenie PDCS, KASPIAN a Centrum pre výskum etnicity, reagovalo na vzniknutú situáciu a vyzvalo vládu SR a Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR¹¹⁹ k opätovnému zavedeniu prezenčnej formy vzdelávania na druhom stupni základných

110 Pre analýzu karantenizácie Rómskych komunít, pozri Správu o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike, kapitola č.1, s. 16.

111 Spojená internátna škola Prakovce, Základná škola Krompachy, Gymnázium Krompachy, Gymnázium Gelnica, Špeciálna základná škola Krompachy, Základná škola Gelnica, Základná škola Bystrany, Spojená škola Švabinského v Bratislave, listom zo dňa 01.07.2020.

112 Z odpovede Základnej školy Bystrany zo dňa 13.07.2020.

113 Z odpovede Základnej školy Gelnica zo dňa 14.07.2020.

114 Z odpovede Gymnázia Gelnica zo dňa 15.07.2020.

115 Z odpovede Základnej školy Bystrany zo dňa 13.07.2020.

116 Z odpovede Gymnázia Gelnica zo dňa 15.07.2020.

117 Z odpovede Spojenej školy internátnej Prakovce zo dňa 16.07.2020.

118 Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 587 zo dňa 30.09.2020, uverejnené v Zbierke zákonov SR pod č. 268/2020 Z. z.

119 Teraz.sk: „Ľudskoprávne a mimovládne organizácie žiadajú návrat detí do škôl“ zo dňa 27.11.2020 dostupné na: <https://bit.ly/3ua5tqs>

škôl a na stredných školách. V súčinnosti s iniciatívou Dajme deťom hlas vydalo stanovisko, v ktorom upozornilo na to, že „celoplošné zatvorenie škôl nepovažujeme za primerané, a to vzhľadom na vážne riziká, ktoré so sebou prináša. Mnohé deti nemôžu plne uplatňovať svoje právo na bezplatné, kvalitné a inkluzívne vzdelávanie (napr. z dôvodu nedostupnosti internetového pripojenia a technického zabezpečenia). A dištančné vzdelávanie žiakov a študentov nedosahuje rovnakú kvalitu ako prezenčná forma na školách.“¹²⁰

Celoplošnému zatvoreniu škôl sa venoval aj Úrad komisára pre deti, ktorý začiatkom decembra 2020 zorganizoval okrúhly stôl zameraný na zabezpečenie prístupu ku vzdelaniu pre deti počas pandémie COVID-19, ktorého sa zúčastnilo Stredisko, Úrad komisára pre osoby so zdravotným postihnutím a Združenie miest a obcí Slovenska.¹²¹ Zároveň, sporným rozhodnutiam ministra školstva o mimoriadnom prerušení a opätovnom obnovení školského vyučovania sa venovala aj verejná ochranky-

ňa práv. Vo svojej právnej analýze vo veci mimoriadneho prerušenia prezenčnej školskej výučby v rámci povinnej školskej dochádzky počas tzv. druhej vlny pandémie, vyhodnotila, že napriek tomu, že mimoriadne prerušenie prezenčnej formy školského vyučovania síce sledovalo legitímny cieľ, nereflektovalo regionálny vývoj epidemickej situácie, a teda nebolo nevyhnutné a ani primerané. Zároveň, vo svojom závere konštatovala, že jednotlivými rozhodnutiami mohlo dôjsť k porušeniu práva na vzdelanie aj v spojení so zákazom diskriminácie¹²²

Dňa 08.12.2020 bola Stredisku doručená žiadosť o vydanie odborného stanoviska odborovej organizácii pôsobiacej v školstve. Namietala diskrimináciu zamestnancov škôl, žiakov a ich rodičov. Dôvodom mali byť diskriminačné podmienky bnovenia vyučovania v školách.

Podmienečné obnovenie vyučovania upravovalo uznesenie vlády SR č. 760, zo dňa 04.12.2020, ako aj nadväzujúce právne akty.¹²³ Stredisko v tejto veci vydalo dňa 16.12.2020 odborné stanovisko¹²⁴, v ktorom

120 DenníkN.sk: „Právnicki a právničky: Spôsob, akým sú zatvorené školy, nie je primeraný a zákonosť je otázna. Otvoriť len vybrané školy je diskriminácia“ zo dňa 03.12.2020 dostupné na: <https://bit.ly/31EKdwl>

121 Úrad komisára pre deti, 'Otvorená výzva na urýchléné otvorenie škôl a školských zariadení,' dostupné na: <https://komisarpredeti.sk/otvorena-vyzva-na-urychlene-otvorenie-skol-a-skolskych-zariadeni/>

122 Verejná ochrankyňa práv, Právna analýza vo veci mimoriadneho prerušenia prezenčnej školskej výučby v rámci povinnej školskej dochádzky počas tzv. druhej vlny pandémie ochorenia COVID-19 (v období od 11.10.2020 do 14.12.2020), 16.12.2020, dostupné na: https://www.dajmedetomhlas.sk/wp-content/uploads/2021/01/201216_VOP_prerusenie_skoly.pdf.

123 Rozhodnutie ministra školstva, vedy výskumu a športu Slovenskej republiky č. 2020/18259:3-A1810 zo dňa 04.12.2020, Vyhláška Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky č. 32/2020 zo dňa 04.12.2020.

124 Zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva, v znení neskorších predpisov, § 1 ods. 2 písm. f).

hodnotilo podmienky obnovy prezénčnej formy výučby na školách a

ich súlad s Ústavou SR, resp. ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

3.1 Všeobecné právne východiská v oblasti prístupu k vzdelaniu

Ochrana práva na vzdelanie a zabezpečenie prístupu k vzdelaniu je základnou povinnosťou a zodpovednosťou každého štátu. Ústavné garancie práva na vzdelanie sú obsiahnuté v článku 42 Ústavy SR. Ústavný súd v roku 2014 konštatoval, že „*právo na vzdelanie, ktoré ho kľúčovou súčasťou je právo na prístup ku vzdelaniu, nemá charakter absolútneho práva, t. j. zákonodarcu ho môže obmedziť, ale len za podmienky, že ide o také obmedzenia, ktoré dbajú na jeho podstatu a zmysel a sú použité len na ustanovený (legitímny) cieľ (čl. 13 ods. 4 ústavy).*“¹²⁵ Obsah práva na vzdelanie je tvorený najmä prístupom k samotnému vzdelaniu. Okrem prístupu k vzdelaniu sú obsahom práva na vzdelanie aj prístup k určitej úrovni vzdelania a kvalitnému vzdelaniu.¹²⁶ Primárnym účelom práva na vzdelanie je predovšetkým poskytnúť vzdelanie jednotlivcom, teda možnosť nadobúdať poznatky a zručnosti, ktoré sú obsahom vzdelávania.¹²⁷ Výkon základného práva na vzdelanie teda smeruje k tomu, aby sa sústavne naplňala jeho úloha, ktorou je získavanie a prehľbovanie praktických aj teoretických vedomostí, osvojovanie si zručností a rôznych návykov. Nástrojom na zabezpečenie práva na vzdelanie a prístupu k vzdelaniu je predovšetkým účasť na školskej dochádzke, ktorá je for-

mulovaná ako povinnosť.¹²⁸ Článok 42 Ústavy SR vzdelanie nedefinuje a neustanovuje ani jeho kvalitatívne zložky. Tieto možno nájsť najmä vo vykonávacích predpisoch článku 42 Ústavy SR, a to najmä v zákone č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „školský zákon“).

Jedným z kľúčových vykonávacích právnych predpisov článku 42 Ústavy SR je školský zákon, ktorý definuje pojmy a základné princípy výchovy a vzdelávania. Práva na vzdelanie na základných školách a stredných školách sa teda možno domáhať v medziach školského zákona, ktorý stanovuje aj limity jeho uplatňovania. Z pohľadu Strediska je pri uplatňovaní práva na vzdelanie počas pandémie ochorenia COVID-19 jedným z kľúčových ustanovení § 150 ods. 8 školského zákona, ktorý upravuje možnosti prerušenia školského vyučovania a hovorí: „*Ak sa vyhlási výnimočný stav, núdzový stav alebo mimoriadna situácia, ak sa nariadi zákaz prevádzky škôl a školských zariadení podľa osobitného predpisu*¹²⁹ *a) alebo ak v období školského vyučovania dôjde k živelnéj pohrome alebo k udalosti, pri ktorej môžu byť ohrozené život alebo zdravie detí, žiakov alebo zamest-*

¹²⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky spis. zn. PL. ÚS 11/2013, dostupný na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>.

¹²⁶ ČiČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 306.

¹²⁷ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky – Veľký komentár*. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 821.

¹²⁸ Článok 42 ods. 1 Ústavy SR: „Školská dochádzka je povinná.“

¹²⁹ § 24 ods. 1 a § 48 ods. 4 písm. e) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

*nancov škôl a školských zariadení, minister školstva môže rozhodnúť o (a) mimoriadnom prerušení školského vyučovania v školách, (b) mimoriadnom prerušení prevádzky školských zariadení, (c) iných termínoch rozhodujúcich pre organizáciu školského roka, najmä o iných termínoch...*¹³⁰

Právo na vzdelanie a jeho úprava obsiahnutá v článku 42 Ústavy SR reflektuje do veľkej miery medzinárodnú úpravu, obsiahnutú v základných ľudskoprávných dohovoroch, ktoré ratifikovala aj SR. Právo na vzdelanie patrí do skupiny hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, ktoré je upravené v článku 13 a 14 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ďalej ako „Medzinárodný pakt“), v článku 28 Dohovoru o právach dieťaťa a iných medzinárodných dohovoroch zohľadňujúcich špecifické potreby zraniteľných skupín spoločnosti.¹³¹ V zmysle článku 13 Medzinárodného paktu je právo na vzdelanie vymedzené ako právo každého na vzdelanie, ktoré bude smerovať k plnému rozvoju ľudskej osobnosti a zmyslu pre jej dôstojnosť a posilneniu úcty k ľudským právam a základným slobodám.¹³²

Podľa článku 13 ods. 2 písm. a) Medzinárodného paktu, ako aj článku 28 ods. 1 písm. a) Dohovoru o právach dieťaťa má byť základné vzdelanie povinné. Zároveň má byť vzdelanie bezplatné, a to aspoň v začiatkových¹³³ a v základných¹³⁴ stupňoch. Na rozdiel od vzdelania poskytovaného na základných školách, pri stredoškolskom a vysokoškolskom vzdelaní platí, že musí byť vo všeobecnosti dostupné a prístupné pre každého, a to v rôznych formách zohľadňujúc inovatívne prístupy vzdelávania v rôznych spoločenských a kultúrnych kontextoch.¹³⁵ Stredoškolské a vysokoškolské vzdelanie nemusí byť však ani povinné, ani bezplatné.

Podobnú právnu úpravu práva na vzdelanie zahŕňa aj článok 14 Charty základných práv Európskej únie, ktorá taktiež ustanovuje, že právo na vzdelanie zahŕňa bezplatnú povinnú školskú dochádzku. Právo na vzdelanie na európskej úrovni je upravené v článku 2 Protokolu č. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj v článku 7 ods. 3 (právo detí a mladistvých na ochranu), článku 10 ods. 1 (právo na odborné vzdelávanie a prípravu), článku 15 ods. 1 (právo osôb so zdravotným postihnutím na nezávislosť,

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

131 Na medzinárodnej úrovni sú to najmä Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979), Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím (2016), Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (1965), Dohovor o právnom postavení utečencov (1951), Dohovor proti diskriminácii vo vzdelávaní (1960).

132 Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966), článok 13 ods. 1.

133 Napr. vzdelávanie v predškolských zariadeniach.

134 Napr. vzdelávanie na základných školách..

135 Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, Všeobecný komentár č. 13: Právo na vzdelanie (článok 13) zo dňa 08.12.1999 dostupný na: <https://bit.ly/2R14kn3>.

na sociálnu integráciu a na účasť na živote spoločnosti) a v článku 17 ods. 1 písm. a) a ods. 2 (právo detí a mladistvých na sociálnu, právnu a hospodársku ochranu) Európskej sociálnej charty (revidovanej).

Aj odporúčania Výboru ministrov Rady Európy členským štátom v oblasti vzdelávania ďalej kladú dôraz na zabezpečenie prístupu ku kvalitnému vzdelávaniu¹³⁶ Podľa odporúčaní je dôležité klásť dôraz na zodpovednosť verejných orgánov za zabezpečenie toho, že

vzdelávanie je prispôsobené požiadavkám moderných a zložitých spoločností. Kvalitné vzdelávanie by mali verejné orgány zahrnúť ako významný prvok svojej politiky.¹³⁷ Zároveň kvalitné vzdelávanie by malo byť zabezpečené bez akejkoľvek diskriminácie zahŕňajúc prístup k vzdelávaciemu systému, ako aj podmienky pre vyučovanie a učenie, ktoré primerane umožňujú žiakom a študentom úspešne ukončiť vzdelávací program, v ktorom sú zapísané.¹³⁸

¹³⁶ Odporúčanie CM/Rec(2012)13 Výboru ministrov členským štátom o zabezpečení kvalitného vzdelávania, 12.12.2012; Odporúčanie CM/Rec (2010)7 o Charte Rady Európy o vzdelávaní k demokratickému občianstvu a k ľudským právam, 11.5.2010; Odporúčanie CM/Rec(2009)9 o vzdelávaní a sociálnom začlenení detí a mladých ľudí s poruchami autistického spektra, 31.10.2009; Odporúčanie CM/Rec(2007)13 o uplatňovaní hľadiska rodovej rovnosti vo vzdelávaní, 10.10.2007; Odporúčanie CM/Rec(2007)6 o zodpovednosti verejnosti za vysokoškolské vzdelávanie a výskum.

¹³⁷ Výbor ministrov Rady Európy, Odporúčanie CM/Rec(2012)13 Výboru ministrov členským štátom o zabezpečení kvalitného vzdelávania, 12 December 2012, dostupné na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c94fb.

¹³⁸ Výbor ministrov Rady Európy, Odporúčanie CM/Rec(2012)13 Výboru ministrov členským štátom o zabezpečení kvalitného vzdelávania, 12 December 2012, čl. 10, dostupné na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c94fb.

3.2 Protiústavnosť opatrení na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19 v oblasti prístupu k vzdelaniu

Podľa článku 13 Ústavy SR „medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.“¹³⁹ Zároveň článok 13 Ústavy SR spresňuje, že „zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky“¹⁴⁰ a „pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“¹⁴¹

V prípade vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu upravuje Ústava SR režim obmedzovania ľudských práv a základných slobôd od režimu obšiahnutého v článku 13 Ústavy SR odlišne. Ústava SR v článku 51 ods. 2 zavádza režim obmedzovania ľudských práv a slobôd v tzv. krízovom stave, t.j. v období „počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu [...] na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo núdzový stav.“¹⁴² Podľa článku 51 ods. 2 Ústavy SR „podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výni-

močného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.“¹⁴³ Týmto ústavným zákonom je práve ústavný zákon o bezpečnosti štátu.

Ústavný zákon o bezpečnosti štátu upravuje možnosť obmedziť právo na vzdelanie odlišne pre jednotlivé krízové situácie. Kým v čase vojny možno obmedziť právo na vzdelanie obmedzením školského vyučovania,¹⁴⁴ v žiadnej inej krízovej situácii nie je možné obmedziť právo na vzdelanie. Uvedené platí aj pre núdzový stav. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu v článku 5 ods. 4 obsahuje taxatívny výpočet základných práv a slobôd, ktoré možno v nevyhnutnej miere obmedziť počas núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, avšak právo na vzdelanie medzi takéto práva nepatrí.¹⁴⁵ Pri určovaní rozsahu a podmienok obmedzenia ľudských práv a základných slobôd vychádzal zákonodarcu z článku 13 ods. 4 Ústavy SR. „Druhá skladba obmedzení a uložených povinností vychádza z historických skúseností a v absolútnej väčšine prípadov je zhodná s obmedzeniami, ktoré boli použité vo vojnách, výnimočných a núdzových stavoch v histórii v súčasnosti

139 Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., v znení neskorších predpisov, článok 13 ods. 2.

140 Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., v znení neskorších predpisov, článok 13 ods. 3.

141 Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., v znení neskorších predpisov, článok 13 ods. 4.

142 Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, v znení neskorších predpisov, článok 1 ods. 4.

143 Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., v znení neskorších predpisov, článok 51 ods. 2.

144 Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, v znení neskorších predpisov, článok 2 ods. 3 písm. p).

145 Pre analýzu vyhlásenia núdzového stavu na území Slovenskej republiky v roku 2020, pozri Správa o dodržiavaní ľudských práv vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2020, kapitola č. 1.

v demokratických štátoch.“¹⁴⁶ Stredisko usudzuje, že zákonodarca pri prijímaní ústavného zákona o bezpečnosti štátu nemal záujem obmedziť právo na vzdelanie v čase núdzového stavu, nakoľko takéto obmedzenie v núdzovom stave nie je vzhľadom na historické i súčasné skúsenosti zákonodarcu bežné v demokratických štátoch.

Dňa 22.05.2020 NR SR schválila zákon č. 56/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 56/2020 Z. z.“). Zákon č. 56/2020 Z. z. doplnil ustanovenie § 150 o nové odseky č. 8 a 9 a zaviedol právomoc ministra školstva rozhodnúť v čase núdzového stavu o mimoriadnom prerušení školského vyučovania na školách, ako i rozhodnúť o mimoriadnom prerušení prevádzky školských zariadení.¹⁴⁷ Podľa tohto splnomocňujúceho ustanovenia vydal minister školstva viaceré rozhodnutia,¹⁴⁸ ktorými obmedzoval právo na vzdelanie, a to tak, že mimoriadne prerušoval školské vyučovanie alebo stanovoval podmienky jeho obnovy. Z dôvodovej správy k zákonu č. 56/2020 Z. z. jednoznačne nevyplýva, či bolo úmyslom zákonodarcu obmedziť právo na vzde-

lanie. Zákonodarca ďalej v dôvodovej správe konštatuje, že „návrh zákona [zákon č. 56/2020 Z. z.] je v súlade s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, inými zákonmi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, a s právom Európskej únie.“ Podľa názoru Strediska však ústavný zákon o bezpečnosti štátu obmedzenie práva na vzdelanie v núdzovom stave (prerušením školského vyučovania) neumožňuje. Ustanovenie § 150 ods. 8 v rozsahu, v ktorom splnomocňuje ministra školstva nato, aby rozhodol o obmedzení práva na vzdelanie mimoriadnym prerušením školského vyučovania, sa javí byť v rozpore s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu a s článkom 51 ods. 2 Ústavy SR.

Stredisko konštatuje, že do rozhodnutia Ústavného súdu o nesúlade § 150 ods. 8 školského zákona v rozsahu, v ktorom môže minister školstva obmedziť v čase núdzového stavu právo na vzdelanie s ústavným zákonom o bezpečnosti štátu a s článkom 51 ods. 2 Ústavy SR, platí princíp prezumpcie ústavnosti právnych predpisov. Stredisko konštatuje, že do kolízie sa dostávajú dva princípy – ústavnosti a právnej

¹⁴⁶ Dôvodová správa k návrhu ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, č. UV-8359/2001 zo dňa 11. januára 2002 dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=407373>

¹⁴⁷ Zákon č. 56/2020 Z. z. ktorým sa dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁴⁸ Rozhodnutie ministra školstva č. 2020/17294:1-A1810 zo dňa 11.10.2020; rozhodnutie ministra školstva č. 2020/17949:1-A1810 zo dňa 23.10.2020; rozhodnutie ministra školstva č. 2020/18259:1-A1810 zo dňa 02.11.2020; rozhodnutie ministra školstva č. 2020/18259:2-A1810 zo dňa 12.11.2020; rozhodnutie ministra školstva č. 2020/18259:3-A1810 zo dňa 04.12.2020.

istoty. Princíp zachovávanía ústavnosti sa realizuje prostredníctvom konania o súlade právnych predpisov s Ústavou SR a ústavnými zákonmi podľa článku 125 Ústavy SR, ým princíp právnej istoty je založe-

ný na prezumpcii ústavnosti právnych predpisov a právoplatnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy vychádzajúcich z prezumpcie ústavnosti.¹⁴⁹

3.2.1 Úprava podmienok vzdelávania sociálne znevýhodnených žiakov v čase pandémie ochorenia COVID-19

Opatrenia obsiahnuté v rozhodnutiach ministra školstva, prijaté v období od 11.10.2020 do 04.12.2020 sú z hľadiska dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania problematické. Mimoriadne prerušenie školského vyučovania a náhla zmena prezenčnej formy výučby na dištančnú formu, vo veľkej miere prebiehajúcu v online priestore počas prvej vlny pandémie, ukázala, že existuje niekoľko prekážok pre žiakov patriacich do zraniteľných skupín (napr. žiaci zo sociálne znevýhodneného prostredia, žiaci so zdravotným znevýhodnením alebo žiaci z MRK). Z dôvodu prekážok, akými sú obmedzený prístup k informačným a komunikačným technologickým zariadeniam, internetové pripojenie alebo z dôvodu nedostatočnej digitálnej gramotnosti niektorých žiakov prijal minister školstva dňa 12.11.2020 opatrenie¹⁵⁰ zamerané na zmiernenie nedostatku prístupu k vzdelaniu týchto žiakov, a to tak, že umožnil obnovenie školského vyučovania v stredných špeciálnych školách, odborných učilištiach a praktických školách a v základných školách a stredných školách pre žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia v malých skupinách, zriaďovateľmi týchto škôl za predpokladu, ak podmienky neumožňujú prístup k dištančnému vzdelávaniu, a prevádzkové podmienky umožňujú obnovu školského vyučovania. Ako vyplýva z rozhodnutia ministra školstva, malou skupinkou sa rozumie skupina najviac piatich žiakov

a jedného pedagogického zamestnanca.¹⁵¹

Právo na vzdelanie, ktorého podstatu tvorí aj právo na prístup k vzdelaniu, je nutné vykladať aj v kontexte princípu všeobecnej rovnosti upraveného v článku 12 ods. 1 Ústavy SR a v kontexte zákazu diskriminácie upraveného v článku 12 ods. 2 Ústavy SR. Výchova a vzdelávanie všetkých žiakov je teda založená na princípoch rovnoprávnosti prístupu k výchove a vzdelávaniu so zohľadnením výchovno-vzdelávacích potrieb jednotlivca a jeho spoločodpovednosti za svoje vzdelávanie a zákazu všetkých foriem diskriminácie a obzvlášť segregácie.¹⁵² Zásadu rovnakého zaobchádzania a zákaz diskriminácie vo vzdelávaní upravuje aj antidiskriminačný zákon, ktorý v § 3 ukladá povinnosť každému dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v oblasti vzdelávania.

Rozhodnutie ministra školstva č. 2020/18259:2-A1810 zo dňa 12.11.2020 síce umožňovalo zriaďovateľom rozhodnúť o obnovení školského vyučovania pre vybrané skupiny žiakov, avšak týmto rozhodnutím im zároveň vznikla povinnosť prijať dočasné vyrovnávacie opatrenie v zmysle § 8a antidiskriminačného zákona, t. j. „*opatrenie orgánu verejnej správy alebo inej právnickej osoby, ktoré smeruje k odstráneniu znevýhodnení vyplývajúcich z dôvodov rasového alebo etnického pôvodu, príslušnosti k*

¹⁵⁰ Rozhodnutie ministra školstva č. 2020/18259:2-A1810 zo dňa 12.11.2020.

¹⁵¹ Rozhodnutie ministra školstva č. 2020/18259:2-A1810 zo dňa 12.11.2020.

¹⁵² Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, § 3.

národnostnej menšine alebo etnickej skupine, rodu alebo pohlavia, veku alebo zdravotného postihnutia, ktorých cieľom je zabezpečiť rovnosť príležitostí v praxi". V tomto kontexte môžeme za dočasné vyrovnávajúce opatrenie považovať také opatrenie, ktoré spočíva v podporovaní záujmu príslušníkov znevýhodnených skupín o vzdelávanie. Inými slovami, ak na základe dotknutého rozhodnutia ministra školstva zriaďovatelia škôl rozhodli o obnovení výučby v prezenčnej forme vo vybraných prípadoch, mohli tak spraviť len za podmienky súbežného prijatia dočasného vyrovnávacieho opatrenia.

Rozhodnutie ministra školstva č. 2020/18259:2-A1810 zo dňa 12.11.2020 obnovuje školské vyučovanie len pre žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia, t. j. „*dieťaťom zo sociálne znevýhodneného prostredia alebo žiakom zo sociálne znevýhodneného prostredia je dieťa alebo žiak žijúci v prostredí, ktoré vzhľadom na sociálne, rodinné, ekonomické a kultúrne podmienky nedostatočne podnecuje rozvoj mentálnych, vôľových, emocionálnych vlastností dieťaťa alebo žiaka, nepodporuje jeho socializáciu a neposkytuje mu dostatok primeraných podnetov pre rozvoj jeho osobnosti.*"¹⁵³ Vzhľadom na povinnosti zriaďovateľov škôl, ktoré im vyplývajú z § 8a antidiskriminačného zákona, mohli zriaďovatelia škôl rozhodnúť o obnove školského vyučovania v prezenčnej forme len pre tie deti zo sociálne znevýhodneného prostredia, ktoré zároveň spĺňajú

definičné znaky chránených dôvodov, ktorými sú rasa, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, rod, pohlavie, vek alebo zdravotné postihnutie. Stredisko konštatuje, že rozhodnutie ministra školstva č. 2020/18259:2-A1810 zo dňa 12.11.2020 nebolo vykonateľné pre všetky deti zo sociálne znevýhodneného prostredia v zmysle § 2 písm. p) školského zákona. Navyše, v zmysle § 8a ods. 2 a ods. 3 antidiskriminačného zákona, dočasné vyrovnávacie opatrenia musia spĺňať viaceré náležitosti, vrátane toho, že musia byť primerané na dosiahnutie stanoveného cieľa, trvajú len do doby odstránenia nerovnosti, musia sa priebežne monitorovať a vyhodnocovať. Zároveň podľa § 8a ods. 4 antidiskriminačného zákona orgány, ktoré prijímajú dočasné vyrovnávacie opatrenia, v tomto prípade zriaďovatelia škôl, musia takéto opatrenia nahlásiť Stredisku. Stredisko konštatuje, že ku dňu 31.12.2020 mu nebolo doručené ani jedno takéto oznámenie alebo správa o prijatí takéhoto dočasného vyrovnávacieho opatrenia.

Stredisko si uvedomuje, že zámerom ministra školstva bolo vyrovnať nerovnosti spojené s mimoriadnym prerušením školského vyučovania zmenou formy výučby z prezenčnej na dištančnú formu, prebiehajúcu najmä v online priestore. Možno konštatovať, že zákonná úprava dočasných vyrovnávacích opatrení obsiahnutá v antidiskriminačnom zákone nezodpovedala spoločenskej požiadavke na zabezpečenie prístupu ku

¹⁵³ Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, § 2 písm. p).

vzdelaniu pre všetkých žiakov bez rozdielu, ktorá bola podmienená núdzovým stavom z dôvodu šírenia ochorenia COVID-19, pretože nepo-
núka postup, ktorý by v plnom roz-

sahu dovoľoval odstrániť vzniknuté nerovnosti v oblasti vzdelávania. Snaha o naplnenie princípu rovnos-
ti však musí mať oporu v zákone.

3.2.2 Rozdielne podmienky pre uplatňovanie práva na vzdelanie pri obnove školského vyučovania

Školské vyučovanie bolo mimoriadne prerušené najprv pre stredné školy s účinnosťou od 12.10.2020¹⁵⁴ a neskôr, od 26.10.2020 už aj pre vybrané ročníky základných a stredných škôl na základe rozhodnutia ministra školstva č. 2020/17949:1-A1810 zo dňa 23.10.2020. Vznikla teda situácia, kedy jedna skupina žiakov (žiaci 1. – 4. ročníka základných škôl) mala prístup k školskému vyučovaniu v prezenčnej forme a ďalšie dve skupiny (žiaci 5. - 9. ročníka základných škôl a žiaci stredných škôl) mali prístup k školskému vyučovaniu v dištančnej forme.¹⁵⁵ Vykladajúc právo na vzdelanie upravené v článku 42 Ústavy SR vo svetle základných princípov práva na vzdelanie upravených v článkoch 13 a 14 Medzinárodného paktu, možno konštatovať, že vzdelanie má byť dostupné, prístupné, akceptovateľné a adaptovateľné.¹⁵⁶ Pri prijímaní opatrení na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19, ktoré majú alebo by mohli mať dopad na právo na vzdelanie, je štát povinný prihliadať v prvom rade na najlepší záujem žiakov.¹⁵⁷

Ako však vyplýva z ústavných garancií, štátne orgány sú povinné zabezpečiť, aby výkon práva žiakov na vzdelanie bol v zmysle článku 12 ods. 1 a ods. 2 Ústavy SR v súlade so všeobecným princípom rovnosti a so zákazom diskriminácie. Cieľom článku 12 ods. 1 a 2 Ústavy SR *„je ochrana osôb (právnických a fyzických) proti diskriminácii zo strany orgánov verejnej moci.“*¹⁵⁸ Na druhej strane, Ústavný súd potvrdil, že k porušeniu princípu rovnosti a nediskriminácie podľa článku 12 ods. 2 Ústavy SR *„môže dôjsť v zásade len v spojení s porušením určitého konkrétneho základného práva alebo slobody, t. j. jeho porušenia sa v zásade možno dovolávať len v súvislosti s porušením určitého základného práva a slobody alebo ľudského práva alebo základnej slobody vyplývajúcej z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách.“*¹⁵⁹ Podľa názoru Ústavného súdu, ktorý v značnej miere vychádza z rozhodovacej praxe ESĽP,¹⁶⁰ *„za diskriminačnú úpravu možno považovať takú úpravu (...) ktorá rovnaké alebo analogické si-*

¹⁵⁴ Rozhodnutie ministra školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky č. 2020/17294:1-A1810 zo dňa 11.10.2020.

¹⁵⁵ Od 12.11.2020 bola pre žiakov so sociálneho znevýhodneného prostredia bola rozhodnutím ministra školstva zavedená výnimka, na základe ktorej sa mohli zúčastniť školského vyučovania prezenčnou formou, v malých skupinkách ak to dovolili prevádzkové podmienky zriaďovateľa školy. Pre viac informácií, pozri časť 3.2.1 Úprava podmienok vzdelávania sociálne znevýhodnených žiakov v čase pandémie ochorenia COVID-19.

¹⁵⁶ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva: Všeobecný komentár č. 13: Právo na vzdelanie (článok 13) zo dňa 8. decembra 1999.

¹⁵⁷ Tamtiež.

¹⁵⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. októbra 2005, spis. zn. PL. ÚS 8/04, dostupný na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>

¹⁵⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 3. júla 2013, spis. zn. PL. ÚS 1/2012, dostupný na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>

¹⁶⁰ Rozsudok ESĽP vo veci *Pretty proti Spojenému kráľovstvu*, sťažnosť č. 2346/02, dostupný na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60448>

*tuácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarcu nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.*¹⁶¹

Princíp rovnosti a zákaz diskriminácie teda znamená, že s osobami v porovnateľnej situácii by sa malo zaobchádzať rovnako a s osobami v rozdielnej situácii by sa malo zaobchádzať rozdielne. Rozhodujúce pritom nie je iba zaobchádzanie vo formálnom zmysle slova, ale aj materiálnom. Nestačí teda zabezpečiť formálne rovnaký výkon práva, ale je potrebné jeho rovnaký výkon zabezpečiť aj po materiálnej – kvalitatívnej stránke. Z informácií o priebehu školského vyučovania v dištančnej forme je zrejmé, že kvalita vzdelávania u týchto žiakov, nedosahovala úroveň kvality v prezenčnej forme. Podľa štúdie Organizácie pre hospodársky rozvoj a spoluprácu, efektívne vzdelávanie žiakov mimo školského prostredia kladie zvýšené požiadavky na autonómiu, samoštúdium, výkonné fungovanie, seba disciplínu a schopnosť vzdelávať sa online. Viac ako 51 % detí sa naučilo menej,

ako by sa naučilo, ak by absolvovalo školské vyučovanie v prezenčnej forme.¹⁶²

V priamej súvislosti s prerušením školského vyučovania pre žiakov základných a stredných škôl vznikli teda 2 skupiny žiakov, ktoré nemali zabezpečený rovnaký prístup k vzdelaniu. Uznesenie vlády SR¹⁶³ a rozhodnutie ministra školstva¹⁶⁴ vytvorili situáciu, keď sa žiaci základných a stredných škôl síce mohli zúčastniť školského vyučovania, ale za rozdielnych podmienok. Tieto podmienky mali zásadný vplyv na prístupnosť, ako i kvalitu vzdelávania žiakov. Odlišným kritériom bolo iba to, akú školu alebo triedu žiaci navštevovali. Inými slovami, rozhodnutiami ministra školstva¹⁶⁵ vznikla v oblasti vzdelávania situácia, keď deti v materských školách a žiaci 1. – 4. ročníka základných škôl sa mohli od 12.10.2020 naďalej zúčastňovať výchovy a vzdelávania prezenčnou formou, kým žiaci stredných škôl¹⁶⁶ a následne aj žiaci v 5. – 9. ročníku základných škôl¹⁶⁷ boli nútení prejsť na dištančnú formu školského vyučovania.

Dôvody, na základe ktorých nemôže byť nikto poškodzovaný,

161 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 15. novembra 2000, spis. zn. PL. ÚS 21/00, dostupný na: <https://www.ustavnsud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#DecisionsSearchResultView>

162 Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj: „Schooling disrupted, schooling retaught“ (2020) dostupné na: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133390-1rtuknc0hi&title=Schooling-disruptedschooling-rethought-How-the-Covid-19-pandemic-is-changing-education

163 Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 678 zo dňa 22.10.2020.

164 Rozhodnutie ministra školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky č. 2020/17949:1-A1810 zo dňa 23.10.2020.

165 Rozhodnutia ministra školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky č. 2020/17294:1-A1810 zo dňa 11.10.2020 a č. 2020/17949:1-A1810 zo dňa 23.10.2020.

166 Od dňa 12.10.2020.

167 Od dňa 26.10.2020.

zvýhodňovaný alebo znevýhodňovaný, bližšie určuje článok 12 ods. 2 Ústavy SR. Týmito dôvodmi sú pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, viera a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Pri určovaní dôvodu, na základe ktorého je s jednotlivými skupinami žiakov zaobchádzané rozdielne, je potrebné zohľadniť všetky skutočnosti, ktoré viedli k mimoriadnemu prerušeniu vyučovania v stredných školách a následne aj v 5. – 9. ročníku základných škôl.

V prípade rozhodnutí ministra školstva o mimoriadnom prerušení školského vyučovania najskôr na stredných školách a následne aj pre žiakov v 5. – 9. ročníku základných škôl, bolo rozlišujúcim kritériom pre rozdielne zaobchádzanie ich zaradenie do príslušného vzdelávacieho programu podľa § 16 ods. 3 školského zákona, t.j. na žiakov v procese získania primárneho vzdelania, ktoré žiak získava na prvom stupni základných škôl, na žiakov v procese získania nižšieho stredného vzdelania, ktoré žiak získava na druhom stupni základných škôl alebo v prvom ročníku stredných škôl s päť ročným vzdelávacím programom alebo v prvom až štvrtom ročníku stredných škôl s osem ročným vzdelávacím programom,

a s tým spojenej schopnosti realizácie dištančného vzdelávania. Toto rozlišovacie kritérium vzťahu k procesu získaniu primárneho alebo nižšieho stredného vzdelania, t.j. navštevovanie konkrétnej triedy alebo školy je možné podradiť pod chránený dôvod „iné postavenie“. Pojem „iné postavenie“ treba vykladať extenzívne, nemožno ho stotožniť s nijakou jednoznačne určenou hodnotou alebo záujmom, pretože má povahu tzv. ústavného splnomocnenia na rozšírenie dôvodov ochrany pred diskrimináciou nad rámec taxatívneho výpočtu dôvodov uvedených v článku 12 ods. 2 Ústavy SR.¹⁶⁸ Takýto extenzívny výklad pojmu „iné postavenie“ využíva vo svojej rozhodovacej praxi aj ESLP, ktorý už pred tým uviedol, že zoznam dôvodov diskriminácii v článku 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je len demonštratívny.¹⁶⁹

Súčasne nemožno opomenúť ani vek žiakov, resp. akú triedu základnej školy navštevujú. Veková hranica 10 rokov, ktorú spravidla dosahujú žiaci v 4. ročníku základnej školy, bola stanovená aj pre výnimku zo zákazu vychádzania bez negatívneho testu na ochorenie COVID-19 v súvislosti s celoplošným testovaním. Rovnaké kritérium zvolila vláda SR aj pri stanovení podmienky pre vstup do priestorov škôl – účasti na prezenčnom vyučovaní. Z dôvodu veku

¹⁶⁸ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 386.

¹⁶⁹ Rozsudok ESLP vo veci *Clift proti Spojenému kráľovstvu*, sťažnosť č. 7205/07, dostupný na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-99913>; Rozsudok ESLP vo veci *Engel a ďalší proti Holandsku*, sťažnosť č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, dostupný na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57478>; Rozsudok ESLP vo veci *Carson a ďalší proti Spojenému kráľovstvu* [VK], sťažnosť č. 42184/05, dostupný na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97704>

stanovila podmienku pre účasť na prezenčnom vyučovaní vo forme absolvovania testu na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom výlučne pre žiakov od 5. ročníka základnej školy vyššie. Uvedené skutočnosti nasvedčujú tomu, že s prihliadnutím na vek, a s tým spojenú schopnosť realizácie dištančného vzdelávania, minister školstva rozhodol o prerušení školského vyučovania najskôr na stredných školách a až následne aj v 5. – 9. ročníku základných škôl.

Okrem identifikácie chráneného dôvodu a spôsobu zaobchádzania, ktoré je znevýhodňujúce, zvyhodňujúce alebo poškodzujúce, je potrebné pre prijatie dôvodného záveru o rozdielnom zaobchádzaní identifikovať aj osobu komparátora - osobu alebo skupinu osôb v porovnateľnej situácii. V prípade žiakov 5. – 9. ročníka základnej školy a žiakov strednej školy, ktorí sa vzdelávajú v prvom ročníku päťročného vzdelávacieho programu a v 1. – 4. ročníku osemročného vzdelávacieho programu sú vhodným komparátorom žiaci 1. – 4. ročníka základnej školy. Nakoľko zámerom ministra školstva pri mimoriadnom prerušení školského vyučovania bolo prijať také opatrenie, ktoré zamedzuje šíreniu ochorenia COVID-19, Stredisko usudzuje, že v porovnaní so žiakmi 1. – 4. ročníka základných škôl minister školstva považuje žiakov 5. – 9. ročníka základných škôl a vybraných ročníkov stredných škôl za vyššie epidemicke riziko.

Aj napriek zisteniam nerovna-

kého zaobchádzaniu so žiakmi 5. – 9. ročníka základných škôl a vybraných ročníkov stredných škôl v porovnaní so žiakmi 1. – 4. ročníka základných škôl však nie je možné toto nerovnaké zaobchádzanie automaticky označovať za také, ktoré porušuje princíp rovnosti. V určitých prípadoch je možné nerovnaké zaobchádzanie „ospravedlniť“. Pri hodnotení toho, či sú v konkrétnom prípade splnené podmienky „ospravedlniteľného“ zásahu do základných práv a slobôd, je potrebné aplikovať test proporcionality, ktorý ako uviedol Ústavný súd vo svojom náleze z 10.12.2014 sa skladá z troch krokov/testov:

- a)** Test dostatočne dôležitého cieľa, ktorý sa skladá z (i) testu vhodnosti (či zásah smeruje k cieľu, ktorý je dostatočne dôležitý na ospravedlnenie zásahu), a (ii) testu racionálnej väzby medzi zásahom a cieľom zásahu, t. j. či daným prostriedkom (v prerokovávanom prípade obmedzením práva na súkromie) možno dosiahnuť akceptovateľný cieľ (ochranu verejnosti pred vznikom a šírením prenosných smrteľných ochorení);
- b)** Test nevyhnutnosti, t. j. či bolo potrebné použiť daný prostriedok, či nebolo možné použiť šetrnejší zásah;
- c)** Test proporcionality v užšom slova zmysle, ktorý v sebe zahŕňa jednak (i) praktickú konkordanciu (praktickú súladnosť), t. j. test zachovania maxima z oboch

základných práv, a jednak (ii) tzv. Alexyho vážiacu formulu.¹⁷⁰ Vážiaci vzorec, ktorý narába s trojstupňovou stupnicou hodnôt: ‚nízka‘, ‚stredná‘ a ‚podstatná‘. Intenzita zásahu do jedného základného práva sa dáva do pomeru s mierou uspokojiteľnosti druhého práva v kolízii.¹⁷¹

V období zhoršenej epidemickej situácie sa javí byť cieľ, ktorý chcú dosiahnuť príslušné štátne orgány, ako legitímny. Z verejne dostupných dát¹⁷² je zrejmé, že šírenie ochorenia COVID-19 ohrozuje životy a zdravie obyvateľov SR. Aj keď priebeh tohto ochorenia si nevyžaduje hospitalizáciu u všetkých pacientov trpiacich týmto ochorením, má potenciál výrazne obmedziť dostupnosť zdravotnej starostlivosti, a to najmä na regionálnej úrovni. Z uvedených dôvodov je potrebné prijať opatrenia na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19, a tak chrániť základné práva na život a zdravie obyvateľov SR. Z povahy spôsobu šírenia ochorenia COVID-19 (rizikové sú najmä väčšie kolektívy) a jeho možných následkov, Stredisko konštatuje, že mimoriadne prerušenie prezenčnej formy výučby sleduje legitímny cieľ, a to ochrana života a zdravia osôb nachádzajúcich sa na území SR, zhrňajúc ochranu života a zdravia žiakov počas pre-

zenčnej formy školského vyučovania. Ani legitimita cieľa však sama o sebe neospravedlňuje zásah do základných práv a slobôd. Štátne orgány musia zvoliť také prostriedky na dosiahnutie cieľa, ktoré sú schopné tento cieľ dosiahnuť. Je teda potrebná racionálna väzba medzi prostriedkom a cieľom. Podľa dostupných štúdií, výskyt ochorenia COVID-19 je však v školskom prostredí ovplyvnený úrovňami komunitného prenosu. Prenos v školách, ako dôvod šírenia ochorenia COVID-19, predstavuje len menšinu zo všetkých prípadov prenosu a šírenia ochorenia COVID-19 v každej skúmanej krajine.¹⁷³ Nemožno tak usúdiť, že mimoriadne prerušenie školského vyučovania v prezenčnej forme je opatrením, na základe ktorého možno rozumne očakávať výrazné zastavenie alebo spomalenie komunitného šírenia ochorenia COVID-19.

Je nepopierateľnou skutočnosťou, že v záujme ochrany základného práva na život a zdravie ľudí je potrebné prijať opatrenia, ktoré predstavujú zásah do iných základných práv a slobôd. Tieto opatrenia však môžu zasahovať do základných práv a slobôd len v takej miere, aká je s ohľadom na skutočnosti prípadu nevyhnutná. Preto je potrebné hodnotiť tento zásah v kontexte

170 Porovnaj. ALEXY, R.: Balancing, constitutional review, and representation, I.CON, Volume 3, Number 4, 2005, s. 572 a nasl., zvlášť s. 575; Kosař, D. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, *Jurisprudence* 1/2008, s. 3 a nasl.

171 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10.12.2014 spis. zn. PL. ÚS 10/2013, dostupný na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>.

172 Dostupné napr. na: <https://covid-19.nczisk.sk/sk>.

173 Európske centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb, 'Covid-19 in children and the role of school settling transmission – first update', 23 December 2020, dostupné na: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/children-and-school-settings-covid-19-transmission>.

všetkých prijatých opatrení. Nie všetky opatrenia totiž musia viesť k obmedzeniu práv a slobôd, ktoré sú zaručené Ústavou SR. Štátne orgány by preto pri zavádzaní opatrení na ochorenie COVID-19 mali postupovať od obmedzovania práv chránených právnym predpisom nižšej právnej sily až po obmedzovanie práv, ktoré sú chránené právnymi predpismi vyššej právnej sily, a to pri zachovaní princípu legality, právnej istoty a proporcionality.

S rastúcim počtom nakazených ochorením COVID-19 sa epidemická situácia na území SR zhoršovala nerovnomerne vzhľadom na rozdielny počet nakazených osôb naprieč regiónmi a okresmi SR. Rozhodnutia ministra školstva o mimoriadnom prerušení školského vyučovania pre všetky stredné školy od 12.10.2020, s účinnosťou od 26.10.2020 aj pre žiakov 5. – 9. ročníka základných škôl, však nerefletovali na existujúce regionálne rozdiely. Stredisko tak usudzuje aj na základe jednotlivých rozhodnutí ministra školstva.

Podľa odporúčaní Svetovej zdravotníckej organizácie, Detského fondu OSN a Organizácie spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru (UNESCO) je potrebné zabezpečiť pokračovanie bezpečného, primeraného a vhodného vzdelávania, sociálneho učenia a rozvoja detí. Rozhodovanie o zavretí alebo znovuotvorení škôl by sa malo riadiť princípom vyhodnocovania ri-

zika zohľadňujúceho epidemickú situáciu na lokálnej úrovni. K zavretiu škôl a školských zariadení by sa malo pristúpiť iba ako k poslednej možnosti, keď už nie sú k dispozícii žiadne ďalšie alternatívy.¹⁷⁴ Aj keď sa Svetová zdravotnícka organizácia a agentúry OSN v tomto dokumente zaoberajú otázkou zotvárania a znovuotvárania škôl a nie otázkou obmedzovania prístupu k prezenčnej forme školského vyučovania, je z neho zrejmý jasný dôraz na ochranu práva na vzdelanie. Povinnosť postupovať v najlepšom záujme detí vyplýva aj z článku 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa, za ktorý možno v tomto prípade považovať úplný prístup ku kvalitnému a inkluzívnemu vzdelaniu. V danej situácii totiž existovali iné alternatívy opatrení na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19, zahŕňajúc preventívne alebo cieľené lokálne opatrenia, reagujúce na rozličný spôsob šírenia ochorenia naprieč celou krajinou.

Pri teste proporcionality v užšom slova zmysle oproti sebe stoja na jednej strane právo na život a zdravie a na druhej strane právo na vzdelanie a na ochranu pred diskrimináciou. Je preto potrebné zaoberať sa otázkou, aký význam pre ochranu práva na život a zdravie môže mať zavedenie dištančnej formy školského vyučovania pre žiakov vybraných ročníkov základných škôl a stredných škôl. Nebolo preukázané, že by školy a participácia na školskom vyučovaní v pre-

¹⁷⁴ Svetová zdravotnícka organizácia, Detský fond OSN (UNICEF) a Organizácia spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru, dostupné na: <https://www.who.int/publications/i/item/considerations-for-school-related-public-health-measures-in-the-context-of-covid-19>

zenčnej forme prispievali k zvýšeniu šírenia ochorenia COVID-19 v spoločnosti. Za súčasného stavu poznania nie je možné s istotou tvrdiť, že medzi ochranou práva na život a na zdravie a obmedzovaním práva na prístup k vzdelaniu je preukázateľná príčinná súvislosť, preto nie je možné pristúpiť ani k testu proporcionality v užšom slova zmysle.

Vzhľadom na nemožnosť „ospravedlnenia“ rozdielného zaobchádzania so žiakmi 5. – 9. ročníka

základných škôl a 1. ročníka päťročného vzdelávacieho programu a 1. – 4. ročníka osemročného vzdelávacieho programu stredných škôl v porovnaní so žiakmi 1. – 4. ročníka základných škôl Stredisko konštatuje, že príslušné uznesenie vlády SR a rozhodnutia ministra školstva porušujú princíp rovnosti a zákaz diskriminácie podľa čl. 12 Ústavy SR v spojení so základným právom na vzdelanie podľa článku 42 ods. 1 Ústavy SR.

3.3 Záver a odporúčania

Ochrana práva na vzdelanie a zabezpečenie prístupu k plnohodnotnému vzdelaniu je zodpovednosťou a povinnosťou každého štátu. Mimoriadne prísne opatrenia v oblasti vzdelávania, nereflektujúce regionálne rozdiely šírenia ochorenia COVID-19 a celoplošné uzavretie základných, stredných škôl a školských zariadení v dôsledku pandémie, priniesli nielen nové prekážky v oblasti prístupu k vzdelávaniu, ale prehĺbili aj dlhodobu prehliadanú problémy.

V zmysle hodnotiacich záverov Strediska bol postup ministra školstva protiústavný, keď svojimi rozhodnutiami, postupujúc podľa § 150 ods. 8 školského zákona, niekoľkokrát a opätovne mimoriadne prerušil školské vyučovanie. Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase núdzového stavu určuje predovšetkým ústavný zákon o bezpečnosti štátu, ktorý v článku 5 ods. 4 obsahuje taxatívny výpočet základných práv a slobôd, ktoré možno obmedziť v čase núdzového stavu. Článok 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu však neumožňuje obmedziť právo na vzdelanie. Obmedziť právo na vzdelanie obmedzením vyučovania je možné len v čase vojny v zmysle článku 2 ods. 3 písm. p) tohto ústavného zákona. Podľa právneho názoru Strediska je ustanovenie § 150 ods. 8 školského zákona v rozpore s Ústavou SR a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Stredisko dospelo k záveru, že

napriek prezentovanému zámeru ministra školstva prijatím prísnych a nedodatočne odôvodnených opatrení mohlo dôjsť k prehĺbeniu už existujúcej nerovnosti v prístupe k vzdelaniu. Príkladom je aj rozhodnutie ministra školstva zo dňa 12.11.2020 o obnovení školského vyučovania. Malo ísť o vyučovanie v malých skupinách, ktoré nebolo uskutočniteľné pre všetkých žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia v zmysle § 2 písm. p) školského zákona.

Rozhodnutiami ministra školstva vznikli v oblasti vzdelávania taktiež viaceré režimy školského vyučovania, ktoré vytvorili rozdielne podmienky účasti na vyučovaní. Predovšetkým, kým deti v materských školách a žiaci 1. – 4. ročníka základných škôl sa mohli od 12.10.2020 naďalej zúčastňovať výchovy a vzdelávania prezenčnou formou, žiaci stredných škôl a následne aj žiaci v 5. – 9. ročníku základných škôl (s účinnosťou od 26. októbra 2020), boli nútení, podobne ako pri prvej vlne pandémie, prejsť na dištančnú formu vyučovania. V zmysle hore uvedených posúdení konkrétnych rozhodnutí ministra školstva Stredisko konštatuje, že tieto rozhodnutia o mimoriadnom prerušení školského vyučovania boli v rozpore s princípom všeobecnej rovnosti a zákazom diskriminácie pri prístupe k vzdelaniu v zmysle článku 12 ods. 1 Ústavy SR a článku 12 ods. 2 Ústavy SR v spojení s článkom 42 Ústavy SR.

Stredisko odporúča

- 1 Generálnemu prokurátorovi Slovenskej republiky, bez zbytočného odkladu, sa obrátiť na Ústavný súd Slovenskej republiky s návrhom na odstránenie pochybností o súlade § 150 ods. 8 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov s ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, v znení neskorších predpisov.
- 2 Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, bezodkladne, v spolupráci so zainteresovanými aktérmi a zástupcami zraniteľných skupín prijať opatrenia na zachovanie prístupu ku kvalitnému a inkluzívnemu vzdelaniu na základných a stredných školách zameriavajúc sa na špecifické výchovno-vzdelávacie potreby žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia počas celej doby vyhlásenia núdzového stavu na území SR.
- 3 Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pravidelne monitorovať a vyhodnocovať epidemickú situáciu v rámci regiónov a rozdiely v spôsobe šírenia ochorenia COVID-19.
- 4 Ministrom školstva SR zohľadniť pri rozhodovaní o mimoriadnom prerušení školského vyučovania odporúčania Svetovej zdravotníckej organizácie, UNICEF a UNESCO o potrebe rozhodovania o zavretí alebo znovuotvorení škôl na základe princípu vyhodnocovania rizika zohľadňujúceho epidemickú situáciu na lokálnej úrovni.
- 5 Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, bez zbytočného odkladu, v spolupráci so Strediskom a zainteresovanými aktérmi a zástupcami zraniteľných skupín vypracovať štúdiu o negatívnych dopadoch mimoriadneho prerušenia školského vyučovania na ľudské práva a základné slobody žiakov základných a stredných škôl a v súlade so zisteniami vypracovať plán odstránenia týchto negatívnych dopadov.



4. Výkon práva na zdravie v kontexte prístupu k zdravotnej starostlivosti

Z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19 mnohí obyvatelia SR stratili prístup k včasnej a kvalitnej zdravotnej starostlivosti. Opatrenie MZ SR a usmernenia Hlavného hygienika SR, ktorými ukladal poskytovateľom zdravotnej starostlivosti povinnosť prijať také opatrenia, ktorými došlo k obmedzeniu poskytovania zdravotnej starostlivosti pre obyvateľov SR, boli protiústavné.

Ochorenie COVID-19 sa prvýkrát potvrdilo na území SR dňa 06.03.2020 u 52-ročného muža z Bratislavského kraja.¹⁷⁵ Dňa 15.03.2020, kedy vláda SR uložila uznesením pracovnú povinnosť na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázala uplatňovanie práva na štrajk vo vzťahu k pracovníkom vybraných poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti,¹⁷⁶ bolo na území SR potvrdených 44 prípadov ochorenia COVID-19.¹⁷⁷ Následne, dňa 18.03.2020 rozšírila vláda SR uznesením č. 115 publikovaným v Zbierke zákonov pod č. 49/2020 pracovnú povinnosť na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zákazu pracovnej povinnosti na všetkých poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, prevádzkovateľov záchrannej ambulantnej služby, prevádzkovateľov dopravnej ambulantnej služby a ďalších kľúčových aktérov v oblasti posky-

tovania zdravotnej starostlivosti.¹⁷⁸ Odôvodnením prijatia vyššie uvedených opatrení vládou SR bolo zabezpečenie pripravenosti systému poskytovania zdravotnej starostlivosti na zvýšený počet pacientov s ochorením COVID-19.

Odborné usmernenie širokej verejnosti, orgánov verejnej správy i poskytovateľov ambulantnej a ústavnej zdravotnej starostlivosti vykonával hlavný hygienik SR vydávaním usmernení, a to najmä „*Usmernením hlavného hygienika Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19 spôsobeným koronavírusom SARS-CoV-2*“.¹⁷⁹ Od potvrdenia prvého prípadu ochorenia COVID-19 na území SR až po prvé vyhlásenie núdzového stavu bolo uvedené usmernenie hlavného hygienika SR doplnené až štyrikrát. Štvrtá aktualizácia usmernenia, uverejnená dňa 13.03.2020

175 Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky: „*Slovensko zaznamenalo prvý potvrdený prípad ochorenia COVID-19*“ zo dňa 06.03.2020 dostupné na: <http://bit.ly/3fiwL9M>

176 Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 114, publikované v Zbierke zákonov pod č. 45/2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom zo dňa 15.03.2020 dostupné na: <https://bit.ly/2Fr13YM>

177 Svetová zdravotnícka organizácia, „*Koronavírusové ochorenie 2019 (COVID-19): Správa o situácii č. 55*“ (15.03.2020, 10:00 hod.), dostupné v anglickom jazyku na: <https://bit.ly/3vOWnRA>

178 Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 115 publikované v Zbierke zákonov pod č. 49/2020 k návrhu na rozšírenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov a na rozšírenie uloženia pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a rozšírenie zákazu uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 114 z 15.03.2020, zo dňa 19.03.2020 dostupné na: <https://bit.ly/33zRFtz>.

179 Usmernenie hlavného hygienika Slovenskej republiky v súvislosti s koronavírusom 2019-nCoV (prvá aktualizácia) zo dňa 06.02.2020; Usmernenie hlavného hygienika Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19 spôsobeným koronavírusom SARS-CoV-2 č. OE/791/83321/2020 zo dňa 03.03.2020, č. OE/791/84737/2020 zo dňa 09.03.2020, č. OE/791/85521/2020 zo dňa 13.03.2020, č. OE/791/86125/2020 zo dňa 18.03.2020, č. OE/791/86973/2020 zo dňa 30.03.2020, č. OE/791/89586/2020 zo dňa 20.03.2020 dostupné na: <https://bit.ly/3rCJy9S>.

pod č. OE/791/85521/2020, prvýkrát usmerňovala poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, aby prijali také prevádzkové opatrenia, ktorými obmedzia, prípadne pozastavia plánované operačné zdravotné výkony, plánované hospitalizácie alebo odkladné diagnostické výkony u pacientov, ktorí nevyžadujú neodkladnú zdravotnú starostlivosť. Zámerom bolo zníženie prevádzkového, materiálneho a personálneho zaťaženia zdravotníckych zariadení, ktoré by mohlo obmedziť poskytovanie neodkladnej zdravotnej starostlivosti.¹⁸⁰

Následne, na zabezpečenie implementácie vyššie uvedených uznesení vlády SR, prijalo MZ SR dňa 17.03.2020 opatrenie č. S08174-2020-ONAPP (ďalej len „opatrenie MZ SR“), ktorým nariadilo všetkým poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, t. j. aj poskytovateľom ústavnej a ambulantnej zdravotnej starostlivosti, aby *„vykonali kroky smerujúce k obmedzeniu plánovaných operačných výkonov, ktorých nevykonanie prípadne odloženie neohrozí život a zdravie osôb“*.¹⁸¹

Prvé prognózy Inštitútu zdravotníckej politiky¹⁸² predpovedali kulmináciu prevalence ochorenia COVID-19 na 110. deň odo dňa 15.03.2020 na úrovni 10 % obyvateľstva SR.¹⁸³ V prípade naplnenia tejto prognózy by kapacity poskytovateľov zdravotnej starostlivosti nestačili na riadne zabezpečenie neodkladnej zdravotnej starostlivosti pre všetky osoby s ochorením COVID-19. Táto prognóza sa nenaplnila a vďaka viacerým opatreniam a disciplinovanosti obyvateľov sa SR udržiavala v období prvej vlny pandémie v zozname úspešných krajín v boji proti ochoreniu COVID-19.¹⁸⁴

Napriek priaznivej epidemickej situácii vláda SR neprijala opatrenia, ktorým by zabezpečila kontinuitu poskytovania kvalitnej primárnej, sekundárnej a terciárnej zdravotnej starostlivosti pre všetkých obyvateľov SR bez rozdielu. Neprijatím takýchto opatrení došlo zo strany štátu k viacerým vážnym zásahom do práva na zdravie, najmä v kontexte prístupu k zdravotnej starostlivosti. Z tohto dôvodu sa Stredisko rozhodlo vzniknutú situ-

180 Usmernenie hlavného hygienika Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19 spôsobeným koronavírusom SARS-CoV-2 č. OE/791/85521/2020 zo dňa 13.03.2020 dostupné na: <https://bit.ly/3cZLofK>

181 Opatrenie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky zo dňa 17.03.2020, č. S08147-2020-ONAPP, dostupné na: <https://bit.ly/2FDZypR>

182 Od 01.07.2020 vznikol Inštitút zdravotných analýz ako nástupca Inštitútu zdravotníckej politiky. Viac informácií dostupných na: <https://bit.ly/315w2AF>

183 Inštitút zdravotníckej politiky: „Predikcia šírenia ochorenia COVID-19 zo dňa 17.03.2020“, dostupná na <https://bit.ly/3hBjdUz> (k 03.08.2020 bola oficiálna stránka Inštitútu zdravotníckej politiky nefunkčná).

184 The Atlantic: *Lessons from Slovakia – Where Leaders Wear Masks* zo dňa 13.05.2020 dostupné na <https://bit.ly/3mulgMu>; The Guardian: *Why has Eastern Europe suffered less from coronavirus than west?* zo dňa 05.05.2020 dostupné na: <https://bit.ly/35GtuMR>, The Wall Street Journal: *Poorer Nations in Europe’s East Could Teach the West a Lesson on Coronavirus* zo dňa 12. Apríla 2020 dostupné na: <http://on.wsj.com/3saF1jp>; Bloomberg: *European Nation with Fewest Virus Deaths Proves a Speed is Key* zo dňa 28.04.2020 dostupné na: <http://bloom.bg/3cRfKAS>

áciu pozorne monitorovať a zameralo sa najmä na dostupnosť zdravotnej starostlivosti pre pacientov patriacich k zraniteľným skupinám obyvateľstva a prehlbovanie už existujúcich nerovností v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti.

Stredisko identifikovalo viacero prípadov, kedy pacientom nebola poskytnutá zdravotná starostlivosť z dôvodu opatrení prijatých na zamedzenie šíreniu ochorenia COVID-19 alebo z dôvodu opatrení prijatých za účelom prípravy poskytovateľov zdravotnej starostlivosti na zvýšenie počtu pacientov s ochorením COVID-19. V rámci svojej monitorovacej činnosti zistilo nedostatky pri poskytovaní preventívnej zdravotnej starostlivosti (napr. pravidelné preventívne prehliadky, preventívne vyšetrenia súvisiace so zdravotným stavom alebo chronickým ochorením pacientov), ako i zdravotnej starostlivosti, ktorá nespĺňala definičné znaky neodkladnej starostlivosti v zmysle zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o zdravotnej starostlivosti“). Nakoľko Stredisko vyhodnotilo stav v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti za nepriaznivý a v rozpore s platnou právnou úpravou na národnej úrovni a tiež aj s medzinárodnými záväzkami SR v oblasti ochrany a podpory ľudských práv, vyrozumelo o vzniknutej situácii MZ SR

listom zo dňa 28.04.2020.

Dňa 04.05.2020 sa na Stredisko obrátila klientka, ktorej poskytovateľ zdravotnej starostlivosti odmietol poskytnúť preventívnu zdravotnú starostlivosť vo forme rádiologického vyšetrenia (mamografia), ktoré je súčasťou skríningu rakoviny prsníka, z dôvodu prerušenia preventívnej zdravotnej starostlivosti pre reprofilizáciu lôžok na základe usmernenia hlavného hygienika SR č. OE/791/85521/2020 zo dňa 13.03.2020 (štvrtá aktualizácia). Poskytovateľ klientku usmernil, aby podstúpila mamografické vyšetrenie v inom zdravotníckom zariadení. Klientka teda oslovila iného poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, ktorý ju taktiež odmietol a usmernil, aby navštívila zariadenie, kde mala pôvodne vyšetrenie absolvovať.

Na mamografické vyšetrenie majú nárok všetky pacientky vo veku od 50 do 69 rokov v dvojročnom intervale na pozvanie zdravotnej poisťovne alebo pacientky vo veku od 40 do 69 rokov na základe odporúčania všeobecného lekára alebo gynekológa. Toto vyšetrenie je v súčasnosti jediná metóda, vďaka ktorej je možné zachytiť aj včasné štádium rakoviny prsníka, kedy je ešte rakovina prsníka veľmi dobre liečiteľná bez veľkého operačného zásahu, väčšinou aj bez chemoterapie či rádioterapie.¹⁸⁵ V roku 2018 sa pohybovala incidencia rakoviny prsníka v SR na úrovni 10,3 % s úmrtnosťou na toto ochorenie

¹⁸⁵ Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, „Skríning rakoviny prsníka“ dostupné na: <https://bit.ly/3165Plx>

6,6 %.¹⁸⁶ Prerušenie skríninového programu rakoviny prsníka v čase od 18.03.2020 až do 15.06.2020 vyplýva aj z prvého vyhodnotenia mamografického skríningu žien vo veku 50 až 69 rokov¹⁸⁷ ako aj z informácií zverejnených Národným onkologickým inštitútom.¹⁸⁸ V období od septembra 2019 do júna 2020¹⁸⁹ sa z celkového počtu 57 833 pozvaných žien zúčastnilo mamografického vyšetrenia len 13 % žien.¹⁹⁰ Podobne ako skríninový program rakoviny prsníka bol pozastavený aj skríninový program rakoviny hrubého čreva, ktorého ostrá prevádzka¹⁹¹ bola naplánovaná na začiatok roku 2020.¹⁹² V skríninovom programe rakoviny hrubého čreva pokračovala iba jed-

na poisťovňa zabezpečujúca výkon verejného zdravotného poistenia - Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s., ktorá sa ale vrátila k realizácii skríninového programu až v decembri 2020.¹⁹³ Rakovina hrubého čreva je popri rakovine pľúc jednou z najčastejších príčin úmrtia na rakovinové ochorenie v SR.¹⁹⁴ V roku 2018 sa pohybovala incidencia rakoviny hrubého čreva v SR na úrovni 15,8% súmrtnosťou na toto ochorenie 15,4 %.¹⁹⁵ Na zhoršujúcu sa situáciu v oblasti zdravotnej starostlivosti o onkologických pacientov a zhoršený prístup k preventívnej starostlivosti v čase prvej vlny pandémie¹⁹⁶ upozorňovali viaceré pacientske organizácie¹⁹⁷ ako i odborníci, ktorí upozorňovali na vážne následky od-

186 Svetová zdravotnícka organizácia: Slovensko: Profil krajiny pre rakovinové ochorenia z roku 2018 (2020) dostupné v anglickom jazyku na: <https://bit.ly/3IFAYFU>

187 Národný onkologický inštitút, „Prvé vyhodnotenie mamografického skríningu žien vo veku 50 až 69 rokov v časovom období september 2019 až jún 2020“ (Bratislava, 2020), s. 12, dostupné na: <https://bit.ly/2OVKIzT>

188 Národný onkologický inštitút, „Skrínin rakoviny prsníka: Titulná stránka“ dostupné na: <https://bit.ly/3f7tMB9>

189 Obdobie od júna 2019 do septembra 2020.

190 Národný onkologický inštitút, „Prvé vyhodnotenie mamografického skríningu žien vo veku 50 až 69 rokov v časovom období september 2019 až jún 2020“ (Bratislava, 2020), s. 12, dostupné na: <https://bit.ly/2OVKIzT> s. 11.

191 Pilotná prevádzka skríninového programu rakoviny hrubého čreva prebehla v roku 2019 za účasti všetkých zdravotných poisťovní zabezpečujúcich výkon verejného zdravotného poistenia.

192 MUDr. Rudolf Hríčka CSC., „Preventívne kolonoskopie ako účinná zbraň v boji s kolorektálnym karcinómom na Slovensku v roku 2020.“ (29.01.2021) dostupné na: <https://bit.ly/3w2weIT>

193 Dôvera zdravotná poisťovňa a. s.: *Spustili sme veľký skrínin rakoviny hrubého čreva a konečníka* zo dňa 01.12.2020, dostupné na: <http://bit.ly/2P94TdM>

194 Európske stredisko pre sledovanie zdravotných systémov a politik, „Zdravotný profil krajiny: Slovensko“ (2019) dostupné v anglickom jazyku na: <https://bit.ly/2PunZei>

195 Svetová zdravotnícka organizácia: Slovensko: Profil krajiny pre rakovinové ochorenia z roku 2018 (2020) dostupné v anglickom jazyku na: <https://bit.ly/3IFAYFU>

196 Výzva aliancie Nie Rakovine zo dňa 27.03.2020 dostupná na: <http://bit.ly/397IYKL>; Bratislavské noviny: *Na Slovensku to aktuálne vyzerá, akoby iné choroby okrem COVID-19 neexistovali. Pritom tu máme epidémiu rakoviny!* zo dňa 29.04.2020 dostupné na: <http://bit.ly/3tEip7Q>; noviny.sk: *Hrozí nám pandémia rakoviny? Pre Covid-19 stapli skríniny, zlyháva aj včasná diagnostika* zo dňa 07.02.2021 dostupné na: <https://bit.ly/39gu0Ca>

197 Pacientska organizácia Nie rakovine a Liga proti rakovine.

kladu preventívnej starostlivosti.¹⁹⁸

Vzhľadom na nečinnosť MZ SR, ako aj podnety a informácie od obyvateľov SR,¹⁹⁹ sa Stredisko dňa 06.05.2020 obrátilo aj na samotných poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti s výzvou na odstránenie vzniknutého protiprávneho stavu a obnovenie riadneho poskytovania zdravotnej starostlivosti pre všetkých pacientov

bez rozdielu. Stredisko ocenilo pracovné nasadenie ich zamestnancov v boji s ochorením COVID-19, avšak upozornilo dotknutých poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, že nemôžu svojvoľne, a to ani na základe odporúčania a opatrení MZ SR alebo organizácií v jeho pôsobnosti, rozhodnúť o tom, že pacientom budú poskytovať výhradne neodkladnú zdravotnú starostlivosť.

¹⁹⁸ MUDr. Ladislav Kužela: *Odklad skríningu rakoviny hrubého čreva počas Covid-19 môže viesť až k 12 % nárastu úmrtí v ďalších 5 rokoch* zo dňa 25.11.2020, dostupné na: <http://bit.ly/3w5NZgD>

¹⁹⁹ Aktuality: „Koronavírus: Na COVID-19 doplácajú aj pacienti, ktorí ním nie sú nakazení“ zo dňa 10. apríla 2020 dostupné na: <http://bit.ly/3fIDZ23> Aktuality: „Zdravotníctvo v čase koronakrízy: Počet operácií sa znížil aj o polovicu, značné problémy mali onkopacienti“ zo dňa 14.05.2020, dostupné na: <https://bit.ly/39oOysg>.

4.1 Všeobecné východiská v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti

Základný právny rámec práva na zdravie je tvorený prevzatím záväzku implementovať právo na zdravie obsiahnuté v kľúčových medzinárodných a európskych dohovoroch²⁰⁰ a ukotvením práva na zdravie v širšom zmysle v Ústave SR. Samozrejmosťou je prijatie vykonávajúcej legislatívy, ktorá upravuje právo na zdravie v dostatočnom rozsahu.²⁰¹

Právne záväznú definíciu práva na zdravie na medzinárodnej úrovni vymedzuje Medzinárodný pakt, ktorý definuje právo na zdravie v článku 12 ods. 1 ako „*právo každého na dosiahnutie najvyššej dosiahnuteľnej úrovne fyzického a duševného zdravia.*“²⁰² Podľa uvedeného článku majú štáty prijímať a implementovať opatrenia vytvárajúce „*podmienky, ktoré by každému zabezpečili lekársku pomoc a starostlivosť v prípade choroby.*“²⁰³

Uplatňovanie práva na zdravie je definované viacerými základnými znakmi. Tieto znaky sú od seba nezávislé a ich implementácia závisí od stavu rozvoja v štáte, v ktorom

sa právo na zdravie uplatňuje alebo má uplatňovať. Medzi tieto znaky patrí dostupnosť, prístupnosť (vrátane nediskriminácie, fyzickej, ekonomickej, informačnej prístupnosti), prijateľnosť a kvalita.²⁰⁴ Podľa Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva musí byť fungujúci systém verejnej zdravotnej starostlivosti a zdravotníckych zariadení, tovarov a služieb, ako aj programov dostupný pre dostatočný počet pacientov v rámci zmluvného štátu Medzinárodného paktu.²⁰⁵ Povinnosťou SR teda je v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania zabezpečiť včasný prístup k základnej preventívnej, kuratívnej a rehabilitačnej zdravotnej starostlivosti a vzdelaniu v oblasti zdravia, vrátane pravidelných skriningových programov, vhodnej liečby bežných ochorení, chorôb, zranení a postihnutí, a to najmä na komunitnej úrovni.²⁰⁶ V prvej vlne pandémie to bola práve dostupnosť zdravotnej starostlivosti, ktorá bola nedostatočná na regionálnej úrovni, ale aj vo vzťahu k vybraným pacientom.

200 Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (článok 12), Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (článok 5), Dohovor o právach dieťaťa (článok 24), Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (článok 12), Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím (čl. 25), Európska sociálna charta (revidovaná, článok 11).

201 Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, „Správa o dodržiavaní ľudských práv, vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2020“ (Bratislava, 2020), s. 141, dostupné na: <https://bit.ly/39gyxEA>

202 Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966), článok 12 ods. 1.

203 Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966), článok 12 ods. 2.

204 Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, „Všeobecný komentár: Právo na zdravie (článok 12) zo dňa 11.08.2000, E/C.12/2000/4, s. 5, dostupné na: <https://digitallibrary.un.org/record/425041>

205 Tamtiež.

206 Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, „Všeobecný komentár: Právo na zdravie (článok 12) zo dňa 11.08.2000, E/C.12/2000/4, p.10, dostupné na: <https://digitallibrary.un.org/record/425041>

Pri vyhodnocovaní výkonu práva na zdravie v kontexte prístupu k zdravotnej starostlivosti v čase prvej vlny pandémie je potrebné vyhodnotiť aj opatrenia a kroky, ktoré SR vykonala za účelom dosiahnutia maximálnej miery ochrany práva na zdravie na národnej úrovni. Je potrebné zaoberať sa tým, či SR urobila maximum pre to, aby odstránila systematické nedostatky v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti v zmysle článku 2 ods. 1 Medzinárodného paktu, ktorým možno do veľkej miery pripísať potrebu prijímania prísnych opatrení MZ SR a usmernení hlavného hygienika SR za ešte veľmi priaznivej epidemickej situácie.

Pri implementácii záväzkov vyplývajúcich SR z Medzinárodného paktu sa uplatňuje tzv. zásada progresívnej realizácie práv.²⁰⁷ Na rozdiel od záväzkov, ktoré zmluvným štátom vyplývajú z Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, môžu zmluvné strany Medzinárodného paktu implementovať záväzky, ktoré im z neho vyplý-

vajú, postupne (aj niekoľko rokov). Táto zásada je reflektovaná v článku 2 ods. 1 tohto paktu, podľa ktorého zmluvné strany „sú povinné pri maximálnom využití svojich zdrojov podniknúť také hospodárske a technické kroky, ktoré postupne smerujú k úplnému dosiahnutiu uplatňovania hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, a to všetkými vhodnými prostriedkami, vrátane prijatia alebo úpravy národnej legislatívy.“²⁰⁸ Na skutočnosť, že SR si neplní svoje záväzky v oblasti uplatňovania práva na zdravie podľa článku 12 ods. 1 Medzinárodného paktu, dostatočne upozornil Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva v roku 2019. Vo svojom záverečnom hodnotení uvádza, že je „znepokojený systematickými oslabeniami v poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Tieto zahŕňajú nekvalitnú infraštruktúru pre nedostatok investícií, nedostatok skríningových zariadení, medzery v geografickom pokrytí pri poskytovaní niektorých služieb zdravotnej starostlivosti, nízky počet lekárov a zdravotných sestier

²⁰⁷ Medzinárodný pakt pripúšťa možnosť obmedzenia práva na zdravie, podľa článok 4 zmluvné strany Medzinárodného paktu, uznávajú, že „štát pri používaní tých práv, ktoré poskytol v súlade s týmto paktom ich môže podrobiť len takým obmedzeniam, aké ustanovuje zákon, a len pokiaľ je to zlučiteľné s povahou týchto práv a výhradne za účelom podpory všeobecného blaha v demokratickej spoločnosti.“ Podľa Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva však upozorňuje, že účelom čl. 4 Medzinárodného paktu je skôr chrániť práva jednotlivcov ako uplatňovanie obmedzení zo stranu štátu. Dôležité je prihliadnuť aj na skutočnosť, že napriek tomu, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva podľa Medzinárodného paktu je možné implementovať na národnej úrovni postupne, Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva vo svojom Všeobecnom komentári: Právo na zdravie (článok 12) zo dňa 11. augusta 2020 potvrdzuje, že každý zmluvný štát Medzinárodného paktu má tzv. minimálne základné povinnosti, ktoré je štát povinný plniť za každých okolností. V prípade práva na zdravie medzi tieto radíme, okrem iného aj zabezpečenie prístupu k zdravotníckym zariadeniam, tovarom a službám v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania; poskytovanie základných liekov podľa Akčného plánu Svetovej zdravotníckej organizácie pre základné lieky.

²⁰⁸ Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966), článok 2 ods. 1.

v niektorých regiónoch“.²⁰⁹ Na nedostatok investícií do poskytovania zdravotnej starostlivosti upozornila aj Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, podľa ktorej SR „*vynakladá na zdravie oveľa menej, ako je priemer EÚ, a to tak v absolútnych číslach ako aj na podiel hrubého domáceho produktu*“.²¹⁰ Situácia je o to vážnejšia, že celkový objem finančných prostriedkov, ktoré investuje SR do poskytovania zdravotnej starostlivosti vo vzťahu k domácomu hrubému produktu od roku 2016 klesá.

Okrem nedostatku investícií do poskytovania zdravotnej starostlivosti možno SR vytýkať aj neefektívnosť poskytovania zdravotnej starostlivosti. Podľa Ministerstva financií SR a jeho útvaru „Hodnota za peniaze“ „*dáva SR na zdravotníctvo viac ako okolité krajiny, vo výsledkoch však zaostáva. Česko, Poľsko a Maďarsko dosahujú v priemere o 18 % nižšiu úmrtnosť odvrátiteľnú systémom zdravotnej starostlivosti. Jednou z príčin zaostávania je nízka efektívnosť slovenského zdravotníctva*“.²¹¹ Počet odvrátiteľných a liečiteľných úmrtí v SR je alarmujúci. Kým na priemer EÚ pripadá pri-

bližne 163 odvrátiteľných úmrtí na 100 000 obyvateľov, v SR je to až 244 odvrátiteľných úmrtí na 100 000 obyvateľov, čo predstavuje viac ako 11 463 pacientov, ktorých smrť bolo možné odvrátiť.²¹² Situácia v SR je ešte horšia pri liečiteľnej mortalite, kde je počet liečiteľných úmrtí na 100 000 obyvateľov vyšší až o 80 % ako je priemer EÚ.²¹³ Situáciu považuje za vážnu aj Európsky výbor pre sociálne práva, ktorý konštatuje, že „*SR nepostupovala súlade s článkom 11 ods. 1 Európskej sociálnej charty*“, nakoľko nepreukázala, že prijala dostatočné opatrenia na predchádzanie predčasným úmrtiam.²¹⁴ Podľa článku 11 ods. 1 revidovanej Európskej sociálnej charty je povinnosťou zmluvných strán „*na zabezpečenie účinného výkonu práva na ochranu zdravia prijímať vhodné opatrenia buď priamo, alebo v spolupráci s verejnými alebo súkromnými organizáciami, ktoré smerujú okrem iného k odstráneniu, ak je to možné, príčin zhoršovania zdravotného stavu*“.²¹⁵

Okrem nedostatku investícií do zdravia v predchádzajúcich rokoch a neefektívnosti riadenia systému poskytovania zdravotnej starostli-

209 Záverečné odporúčania Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva: Slovensko zo dňa 14.11.2019, E/C.12/SVK/CO/3, dostupné v anglickom jazyku na: <https://bit.ly/2PfHnMe>

210 Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj/ Európske stredisko pre sledovanie zdravotných systémov a politik, „Slovensko: zdravotný profil krajiny 2019“, dostupné v anglickom jazyku na: <https://bit.ly/2PunZeI>

211 Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, „Revízia výdavkov na zdravotníctvo: záverečná správa“ (2016), s. 5, dostupné na: <https://bit.ly/3tXxAZQ>

212 Štatistický úrad Európskych spoločností (EUROSTAT), „Liečiteľná a odvrátiteľná úmrtnosť obyvateľov podľa príčiny a pohlavia“ HLTH_CD_APR, (2016) dostupné v anglickom jazyku na: <https://bit.ly/3cxi9Sr>

213 Tamtiež.

214 Európsky výbor pre sociálne práva, „Závery 2017 pre články 3,11,12,13,14,23 a 30“ (2018), s. 1043, dostupné v anglickom jazyku na: <https://bit.ly/3u50ilw>

215 Európska sociálna charta (1996), článok 11 ods. 1.

vosti, SR neprijímala ani dostatočné opatrenia na zvyšovanie počtu lekárov a ďalších zdravotných pracovníkov v systéme poskytovania zdravotnej starostlivosti. Podľa informácií z Národného centra zdravotníckych informácií pracuje v SR 83 896 zdravotníckych pracovníkov, z čoho len 22 307 osôb predstavujú lekári.²¹⁶ Aj napriek tomu, že priemerný počet lekárov sa v SR (3,4 lekárov na 1000 obyvateľov) približuje k priemeru Európskej únie (ďalej len „EÚ“) (3,6 lekárov na 1000 obyvateľov),²¹⁷ počet zdravotných sestier na 1000 obyvateľov (3,4) je dlhodo- bo pod priemerom EÚ (8).²¹⁸

V kontexte pandémie ochorenia COVID-19 je možné považovať za najviac problematické nevhodné geografické rozloženie pracovných síl v zdravotníctve a aj priemerný vek lekárov.²¹⁹ Viac ako 45 % lekárov je starších ako 50 rokov, a teda v kontexte pandémie ochorenia COVID-19 ich možno považovať zo zdravotného hľadiska za ohrozenú skupinu.²²⁰

Reflektujúc na hodnotenie SR Výborom OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva a Európskym výborom pre sociálne práva, s pri-

hliadnutím na výšku investícií do zdravia a opatrenia²²¹ prijaté na odstránenie závažných nedostatkov v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti, Stredisko vyjadruje svoje presvedčenie, že SR si riadne neplnila svoje medzinárodné²²² a regionálne²²³ záväzky v oblasti prístupu k zdravotnej starostlivosti. Podľa názoru Strediska vláda SR neprijala dostatočné hospodárske a technické opatrenia, ktoré by postupne smerovali k zabezpečeniu maximálnej miery efektívnosti a ochrany práva na zdravie, a to pri úplnom využití svojich zdrojov a všetkými vhodnými prostriedkami.

Nedostatočná implementácia medzinárodných ľudskoprávných záväzkov SR prispela k tomu, že v čase prvej vlny pandémie nebol systém poskytovania zdravotnej starostlivosti pripravený na zvládnutie kritickej epidemickej situácie. Stredisko zastáva názor, že za riadne zvládnutie kritickej epidemickej situácie by bolo možné považovať taký stav, v ktorom je poskytovaná preventívna, kuratívna a rehabilitačná zdravotná starostlivosť riadne a včas pre všetkých pacientov v súlade so zásadou rovnakého

216 Národné centrum zdravotníckych informácií, „Zdravotnícka ročenka Slovenskej republiky za rok 2019“ (2020), s. 183, dostupné na: <https://bit.ly/39qEfnr>

217 Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj/ Európske stredisko pre sledovanie zdravotných systémov a politík, „Slovensko: zdravotný profil krajiny 2019“, dostupné v anglickom jazyku na: <https://bit.ly/2PunZei>

218 Tamtiež.

219 Tamtiež.

220 Národné centrum zdravotníckych informácií, „Zdravotnícka ročenka Slovenskej republiky za rok 2019“ (2020), s. 192, dostupné na: <https://bit.ly/39qEfnr>

221 Opatrenia implementované v súlade so Strategickým rámcom pre zdravie pre roky 2014 – 2030.

222 Podľa článku 12 ods. 1 a 2 v súbehu s článkom 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

223 Podľa článku 11 ods. 1 Európskej sociálnej charty.

zaobchádzania. Na nepripravenosť štátu, jeho inštitúcií a systému zdravotnej starostlivosti, ako aj na možný kolaps poskytovania zdravotnej starostlivosti upozornili aj

skej lekárskej komory,²²⁴ Asociácie na ochranu práv pacientov²²⁵ a Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky.²²⁶

224 Lekom.sk: „Prezident SLK zhodnotil pre Zdravotnícke noviny rok 2020“ zo dňa 18.01.2021, dostupné na: <https://bit.ly/3fpbl1c>

225 Mediweb: „Stratifikácia sa nepripravovala ako krízový plán“ zo dňa 07.05.2020, dostupné na: <https://bit.ly/3cAXY61>

226 Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, „Správa o výsledku kontroly štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky v čase mimoriadnej situácie“ (2020) dostupné na: <https://bit.ly/3m2NZtf>

4.2 Protiústavnosť opatrení v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti v prvej vlne pandémie

Podľa článku 41 Ústavy SR má „každý právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.“ Komplexná definícia práva na zdravie v Ústave SR chýba a jeho systematickým zaradením do druhej hlavy je právo na zdravie zaradené len medzi základné práva, t. j. Ústava SR mu povahu ľudského práva *per se* nepriznáva.²²⁷ Komplexný obraz o uplatniteľnosti práva na zdravie, v kontexte prístupu k zdravotnej starostlivosti, dotvára právna úprava ďalších ľudských práv obsiahnutých v Ústave SR²²⁸ ako aj bohatá legislatívna úprava poskytovania zdravotnej starostlivosti.²²⁹

Rozsah základných práv a slobôd možno upraviť len zákonom, pričom „*pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich*

podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“²³⁰ Právo na zdravie, najmä v kontexte práva na zdravotnú starostlivosť a prístup k nej, tak možno obmedziť len zákonom.

„*Núdzový stav má v právnom poriadku rozsiahle účinky. Na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu umožňuje vláde, aby priamo jej rozhodnutím obmedzila vymenované základné práva alebo uložila povinnosti.*“²³¹ Práve ústavný zákon o bezpečnosti štátu obsahuje aj taxatívny výpočet ľudských práv a slobôd, ktoré možno v čase núdzového stavu obmedziť. Právo na zdravie, resp. právo na zdravotnú starostlivosť a prístup k nej, medzi vymenovanými právami nie sú. Takýto mandát nie je obsiahnutý ani v základných predpisoch upravujúcich poskytovanie zdravotnej starostlivosti, napr. zákon o zdravotnej starostlivosti; zákon č. 577/2004

227 Slovenské národné stredisko pre ľudské práva: Správa o dodržiavaní ľudských práv, vrátane zásady rovnakého zaobchádzania v Slovenskej republike za rok 2019, s. 141.

228 Právo na rovnaké zaobchádzanie (článok 12 Ústavy SR), právo na život (článok 15 ods.1 Ústavy SR), právo na ochranu pred mučením alebo iným krutým, neľudským či ponižujúcim zaobchádzaním (článok 16 ods. 2 Ústavy SR), právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti (článok 19 ods. 1 Ústavy SR), právo na ochranu zdravia a bezpečnosť pri práci (článok 36 ods. 1 písm. c), právo na ochranu ženy v tehotenstve (článok 38 Ústavy SR) a právo na priaznivé životné prostredie (článok 44 ods. 1 Ústavy SR).

229 Zákona o zdravotnej starostlivosti, zákon č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, v znení neskorších predpisov; zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov; zákon č. 579/2004 Z. z. o zdravotnej záchrannej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov; zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov; zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

230 Článok 13 ods. 4 Ústavy SR.

231 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/2020, bod 39., dostupný na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>.

Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti; zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov a pod.

Nakoľko sa pri obmedzovaní a určovaní podmienok, za ktorých sa poskytuje občanom zdravotná starostlivosť, uplatňuje výhrada zákona, t. j. právo na zdravie možno obmedziť a upraviť výhradne zákonom, MZ SR a hlavný hygienik SR²³² nariadili poskytovateľom ústavnej zdravotnej starostlivosti prijímanie opatrení obmedzujúcich prístup obyvateľov k zdravotnej starostlivosti v rozpore s Ústavou SR. V zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy SR môžu štátne orgány konať iba na základe Ústavy SR, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ústavný súd SR konštatuje, že len taký postup orgánov štátu,

ktorý zohľadňuje ústavné princípy citovaného ustanovenia čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, je naplnením princípu právnej istoty ako neoddeliteľnej súčasti právneho štátu.²³³ „*Orgány výkonnej moci nesmú svojimi všeobecne záväznými právnymi predpismi obmedziť základné práva a slobody určením povinnosti, ani akokoľvek inak*“.²³⁴

Významným negatívnym sprievodným javom protiústavných opatrení MZ SR a usmernení hlavného hygienika SR bolo, že mnohí ústavní poskytovatelia a ambulancie vykladali tieto opatrenia a usmernenia širšie a obmedzili prístup k zdravotnej starostlivosti ešte vo väčšej miere. Opatrenie MZ SR nariadilo všetkým poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, aby vykonali „ *kroky smerujúce k obmedzeniu plánovaných operačných výkonov, ktorých nevykonanie prípadne odloženie neohrozí život a zdravie osôb*“.²³⁵ Z opatrenia MZ SR nevyplyva požiadavka na úplné zastavenie vykonávania zdravotných úkonov (operačných, diagnostických a iných). Naopak, toto opatrenie presne definuje, ktoré úkony majú byť obmedzené (plánované operačné zákroky). Zároveň však kladie podmienku,

232 Usmernenie hlavného hygienika Slovenskej republiky v súvislosti s koronavírusom 2019-nCoV (prvá aktualizácia) zo dňa 06.02.2020; Usmernenie hlavného hygienika Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19 spôsobeným koronavírusom SARS-CoV-2 č. OE/791/83321/2020 zo dňa 03.03.2020, č. OE/791/84737/2020 zo dňa 09.03.2020, č. OE/791/85521/2020 zo dňa 13.03.2020, č. OE/791/86125/2020 zo dňa 18.03.2020, č. OE/791/86973/2020 zo dňa 30.03.2020, č. OE/791/89586/2020 zo dňa 20.03.2020.

233 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 3/98, dostupný na: <https://www.ustavny-sud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>.

234 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL ÚS 16/05, dostupný na: <https://www.slovlex.sk/judikaty/-/spisova-znacka/PL%252E%2B%25C3%259A%2B16%252F05>

235 Opatrenie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky zo dňa 17.03.2020, č. S08147-2020-ONAPP, dostupné na: <https://bit.ly/2FDZypR>

aby aj pri plánovaných operačných výkonoch boli obmedzené iba tie, ktorých nevykonanie prípadne odloženie neohrozí život a zdravie osôb. Niektorí poskytovatelia zdravotnej starostlivosti (najmä ústavnej zdravotnej starostlivosti) však okrem

implementácie tohto opatrenia prijali aj ďalšie opatrenia, ktoré mali za následok zúženie poskytovania zdravotnej starostlivosti len na poskytovanie neodkladnej zdravotnej starostlivosti.

4.2.1 Dopad protiústavných opatrení a usmernení na poskytovanie zdravotnej starostlivosti

Väčšina štátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti obmedzila činnosť všetkých lôžkových oddelení, oddelení špecializovanej zdravotnej starostlivosti a diagnostiky, pracoviská jednodňovej starostlivosti a pod. Za účelom zmapovania dopadov opatrení prijatých MZ SR a ÚVZ na poskytovanie zdravotnej starostlivosti Stredisko realizovalo prieskum, v ktorom oslovilo všetkých štátnych poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti, okrem poskytovateľov kúpeľnej liečby (spolu 60 poskytovateľov). Informácie o obmedzeniach v poskytovaní zdravotnej starostlivosti na základe žiadosti o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) poskytlo spolu 50 dopytovaných subjektov. Stredisko konštatuje, že len 10 poskytovateľov neobmedzilo poskytovanie zdravotnej starostlivosti v súvislosti s núdzovým stavom. Boli nimi iba vysokošpecializované zdravotnícke zariadenia.²³⁶

Ostatní dopytovaní poskytovatelia (celkovo 40) spolu s prijatím opatrení na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19 obmedzili aj zdravotnú starostlivosť. Všetci postupovali v súlade s opatreniami vydanými MZ SR a ÚVZ. Stredisko však na základe informácií, ktoré mu sprístupnili dopytované subjekty, kon-

statuje, že ich postup bol odlišný, t. j. rozsah obmedzení v poskytovaní zdravotnej starostlivosti sa líšil. Niektorí poskytovali výlučne neodkladnú zdravotnú starostlivosť, iní okrem neodkladnej aj komplexnú zdravotnú starostlivosť pre onkologických pacientov, rodiace matky a novorodencov, pacientov vyžadujúcich poskytnutie zriedkavej alebo dlhodobej zdravotnej starostlivosti či krátkodobú hospitalizáciu a pod.

Podľa vyjadrenia MZ SR bolo jeho opatrenie dôležitým nástrojom na ochranu života a zdravia osôb v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 v SR s prihliadnutím na poznatky a skúsenosti z iných krajín, vývoja epidémie v rôznych regiónoch sveta pri vysokej pravdepodobnosti ohrozenia a možného zasiahnutia veľkého počtu obyvateľov ochorením COVID-19, a to najmä skupín, u ktorých sa najviac pozoroval sťažený priebeh ochorenia a úmrtnosť.²³⁷ Cieľom vydaného opatrenia MZ SR nebolo zakázať realizáciu plánovaných operačných výkonov, ale malo pre poskytovateľov zdravotnej starostlivosti predovšetkým preventívny a odporúčací charakter, a to v súvislosti so vzniknutou krízovou situáciou v SR.²³⁸

Podľa vyjadrení viacerých dopytovaných poskytovateľov je ich základnou povinnosťou poskytovať zdravotnú starostlivosť správne, t.

236 Napr. Inštitút molekulárnej a nukleárnej medicíny v Košiciach, Národný ústav tuberkulózy, pľúcnych chorôb a hrudníkovej chirurgie vo Vyšných Hágoch.

237 Z vyjadrenia „Výzva na odstránenie protiprávneho stavu v oblasti ochorenia poskytovania zdravotnej starostlivosti – odpoveď Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky zo dňa 22.05.2020 adresovaného Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva.

238 Tamtiež.

j. „ak sa vykonajú všetky zdravotné výkony na správne určenie choroby so zabezpečením včasnej a účinnej liečby s cieľom uzdravenia osoby alebo zlepšenia stavu osoby pri zohľadnení súčasných poznatkov lekárskej vedy a v súlade so štandardnými terapeutickými postupmi pri zohľadnení individuálneho stavu pacienta.“²³⁹ V prípade, že si zdravotný stav pacienta vyžaduje poskytnutie neodkladnej starostlivosti, je potrebné takúto zdravotnú starostlivosť poskytnúť rýchlo. V iných prípadoch musí byť zdravotná starostlivosť taktiež poskytnutá včas, avšak nie bezodkladne, t. j. takáto liečba môže byť vykonaná aj niekoľko mesiacov po diagnostike. Podľa názoru Strediska vyššie uvedené tvrdenie nie je možné aplikovať na vzniknutú situáciu v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19, a to najmä z dôvodu, že o neodkladnosti poskytnutia zdravotnej starostlivosti v zmysle § 2 ods. 3 zákona o zdravotnej starostlivosti rozhoduje ošetrojúci lekár na základe relevantných informácií o zdravotnom stave pacienta. V niektorých prípadoch je možné zdravotný stav pacienta riadne a včasne vyhodnotiť len na základe výsledkov diagnostických zdravotných úkonov (napr. RTG, MRI či CT). Vykonávanie diagnostických zdravotných úkonov bolo však v čase núdzového stavu obmedzené tiež.

Problém nedostupnosti zdravotnej starostlivosti v čase núdzového stavu sa však netýkal len poskytovateľov ústavnej starostlivosti, ale aj poskytovateľov ambulant-

nej starostlivosti. Podľa niektorých ústavných poskytovateľov došlo z dôvodu výpadkov v ambulantnom sektore k preťaženiu pohotovostí a urgentných príjemov. Mnohí ústavní poskytovatelia zdravotnej tak museli nielen implementovať jednotlivé opatrenia MZ SR a usmernenia hlavného hygienika SR, ale zároveň aj manažovať prílev pacientov a poskytovať zdravotnú starostlivosť pacientom, ktorí na urgentný príjem a pohotovosť prišli s ochoreniami, ktoré patrili do primárnej alebo sekundárnej ambulantnej starostlivosti.²

Podľa informácií, ktoré zozbieralo Stredisko od vyšších územných celkov (ďalej ako „VÚC“), možno konštatovať, že neprítomnosť lekárov v ambulanciách sa v jednotlivých VÚC líšila a regionálna dostupnosť zdravotnej starostlivosti nebola vo všetkých regiónoch rovnaká. Nedostupnosť ambulantných lekárov sa v jednotlivých krajoch pohybovala do 20 % všetkých ambulantných lekárov. Vzhľadom na počet lekárov na 1 000 obyvateľov v niektorých VÚC (napr. Trnavský samosprávny kraj, Prešovský samosprávny kraj, Banskobystrický samosprávny kraj, Trenčiansky samosprávny kraj) aj na prvý pohľad nevýrazný výpadok ambulantných lekárov mohol spôsobiť nedostupnosť ambulantnej zdravotnej starostlivosti na miestnej alebo regionálnej úrovni.

Neprítomnosť ambulantných lekárov však nie je možné úplne presne vyhodnotiť, najmä preto, že nie všetci ambulantní lekári nahlásili

²³⁹ Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov; § 4 ods.3.

svoju neprítomnosť v ambulancii. Najčastejšími dôvodmi neprítomnosti ambulantných lekárov bola starostlivosť o dieťa do 11 rokov (karanténne ošetrovanie člena alebo členky rodiny) alebo preventívna karanténa lekára (najčastejšie z dôvodu vyššieho veku lekára). Kým väčšina ústavných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti začala postupne obnovovať poskytovanie zdravotnej starostlivosti v bežnom režime za prísnych hygienických opatrení už v máji 2020, do ambulancií sa lekári vracali omnoho neskôr a postupne²⁴⁰.

Viacere VÚC zaznamenali desiatky sťažností a podnety na činnosť ambulancií. Mnohí pacienti nemali žiaden prístup k lekárovi, ani priamy v ambulancii, ani telefonický či písomný. Niektorí lekári sa rozhodli poskytovať zdravotnú sta-

roslivosť vo forme tele-medicíny – prostredníctvom internetu alebo telefónu²⁴¹. Podľa prieskumu Asociácie na ochranu práv pacientov až 60 % respondentov komunikovalo so svojím všeobecným lekárom alebo špecialistom telefonicky.²⁴² Situácia bola natoľko vážna, že MZ SR začiatkom mája 2020 vyzvalo všetkých ambulantných lekárov, aby začali ordinovať a nezanedbávali pacientov (vrátane poskytovania preventívnej zdravotnej starostlivosti).²⁴³ Stredisko konštatuje, že situácia v oblasti poskytovania ambulantnej zdravotnej starostlivosti sa ustálila až po zrušení núdzového stavu dňa 15.06.2020, t. j. mesiac potom, čo poskytovatelia ústavnej zdravotnej starostlivosti začali vykonávať odložené operačné zákroky, poskytovali aj inú ako neodkladnú zdravotnú starostlivosť a sprístupnili diagnostiku v plnom rozsahu.

240 SME.sk: „Zdravotníctvo sa podľa Krajčího vracia do bežného režimu“ zo dňa 28.05.2020, dostupné na: <https://bit.ly/3sLmXcm>

241 Trend.sk: „Aj my máme strach. Štát nerieši problémy ambulantných lekárov, tvrdí šéf lekárskej asociácie“ zo dňa 11.10.2020, dostupné na: <https://bit.ly/3Izer4u>

242 Asociácia na ochranu práv pacientov, „Zhoršenie dostupnosti zdravotnej starostlivosti v dôsledku koronavírusu pocítila až tretina Slovákov!“ zo dňa 05.05.2020, dostupné na: <https://bit.ly/3wfoWbh>

243 Denník E: Pacienti sa niekedy márne domáhajú vyšetrenia či prehliadky, minister vyzýval lekárov, aby sa vrátili do práce, dostupné na: <https://bit.ly/3hwLiw5>

4.2.2 Neodkladnosť výkonu umelého prerušenia tehotenstva a s tým súvisiace obmedzenia v oblasti reprodukčných práv

Počas núdzového stavu sa naplno prejavilarozdielnosťvaplikácii§2ods. 3 zákona o zdravotnej starostlivosti, t. j. pri rozhodovaní ošetrujúceho lekára o neodkladnosti poskytnutia zdravotnej starostlivosti. Táto rozdielnosť bola najviac viditeľná v súvislosti s výkonom umelého prerušenia tehotenstva, ktorú niektorí ošetrujúci lekári vnímali ako neodkladný zdravotný úkon a naopak, niektorí považovali umelé prerušenie tehotenstva za úkon inej ako neodkladnej zdravotnej starostlivosti. Nejednotný výklad neodkladnosti umelého prerušenia tehotenstva ako zdravotného úkonu sa mohol prejaviť nedostupnosťou bezpečného umelého prerušenia tehotenstva na regionálnej úrovni, a to najmä pre ženy a dievčatá zo sociálne znevýhodneného prostredia.

Prístup k bezpečnému umelému prerušeniu tehotenstva sa počas núdzového stavu zhoršil aj v iných štátoch. Viaceré mimovládne organizácie²⁴⁴ namietali, že ženy nemajú v čase núdzového stavu prístup k umelému prerušeniu tehotenstva z dôvodu všeobecných obmedzení v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti, nakoľko mnohí poskytovatelia zdravotnej starostlivosti považujú výkon umelého prerušenia za zdravotný úkon plánovanej zdravotnej starostlivosti. Táto téma bola o to citlivejšie vnímaná spoločnosťou, keďže od roku 2019 sa viacerí členovia NR SR snažili svojou

legislatívnou činnosťou obmedziť prístup k bezpečnému umelému prerušeniu tehotenstva. MZ SR tiež začalo proces novelizácie vyhlášky č. 74/1986 Zb. ktorou sa vykonáva zákon Slovenskej národnej rady č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva, ktorej cieľom bolo vyňať vek viac ako 40 rokov zo zoznamu zdravotných indikácií pre jeho vykonanie.

V rámci spoločenskej diskusie o neodkladnosti umelého prerušenia tehotenstva sa k umelému prerušeniu tehotenstva ako k výkonu zdravotnej starostlivosti vyjadrilo aj MZ SR, ktoré zastávalo názor, že nevykonávanie umelého prerušenia tehotenstva počas pandémie ochorenia COVID-19 chráni zdravie ženy, t. j. predchádza tomu, aby sa žena v priestoroch zdravotníckeho zariadenia nakazila ochorením COVID-19.²⁴⁵ MZ SR tiež označilo výkon umelého prerušenia tehotenstva za výkon zdravotnej starostlivosti, ktorá nie je nevyhnutná. Podľa názoru MZ SR prezentovaného jeho hovorkyňou v Denníku N: „Dnes sa, žiaľ, nachádzame v stave, keď nedokážeme s čistým svedomím prevziať zodpovednosť za ohrozenie životov a zdravia žien pri úkonoch, ktoré nie sú nevyhnutnou zdravotnou starostlivosťou“.²⁴⁶ Tento názor MZ SR podporil svojim vyjadrením aj minister zdravotníctva SR, ktorý neodporučil vykonávať umelé prerušenie tehotenstva z dôvodu nie

²⁴⁴ Napr. o. z. Možnosť voľby.

²⁴⁵ Denník N: „Krajčí nesúhlasí s ombudsmankou, že interrupcie by sa mali robiť aj počas epidémie, neodporúča ich“ zo dňa 28.04.2020, dostupné na: <https://bit.ly/3dnnpva2>

²⁴⁶ Tamtiež.

dobrej epidemickej situácie.²⁴⁷

Neodkladnú zdravotnú starostlivosť definuje zákon o zdravotnej starostlivosti ako „zdravotnú starostlivosť poskytovanú osobe pri náhlej zmene jej zdravotného stavu, ktorá bezprostredne ohrozuje jej život alebo niektorú zo základných životných funkcií, bez rýchleho poskytnutia zdravotnej starostlivosti môže vážne ohroziť jej zdravie, spôsobuje jej náhlu a neznositelnú bolesť alebo spôsobuje náhle zmeny jej správania a konania, pod ktorých vplyvom bezprostredne ohrozuje seba alebo svoje okolie. Neodkladná starostlivosť je aj zdravotná starostlivosť poskytovaná pri pôrode.“²⁴⁸ O neodkladnosti zdravotnej starostlivosti rozhoduje výhradne ošetrojúci lekár. MZ SR z tohto dôvodu ako ústredný orgán štátnej správy pre oblasť zdravotníctva²⁴⁹ nemôže rozhodovať o tom, či poskytnutie akejkoľvek zdravotnej starostlivosti (vrátane výkonu umelého prerušenia tehotenstva) znesie odklad alebo nie. Preto by malo dôkladne zvažovať aj svoje vyjadrenia, ktoré napriek tomu, že nie sú práv-

ne záväzné, môžu ovplyvniť rozhodovanie konkrétnych ošetrojúcich lekárov o vykonaní tohto zákroku.

Za účelom odstránenia nejasností, či je umelé prerušenie tehotenstva neodkladný zdravotný výkon v zmysle § 2 ods. 3 zákona o zdravotnej starostlivosti, sa Stredisko obrátilo na odborníkov v oblasti gynekológie a pôrodnictva (primárov príslušných oddelení a prednostov príslušných kliník)²⁵⁰ a na hlavného odborníka MZ SR pre oblasť gynekológie a pôrodnictva prof. MUDr. Miroslava Borovského, CSC., ktorí nesúhlasili s názorom MZ SR a vyhodnotili umelé prerušenie tehotenstva ako výkon neodkladnej zdravotnej starostlivosti, a to nie len z dôvodu zákonnej lehoty na vykonanie umelého prerušenia tehotenstva na žiadosť ženy,²⁵¹ ale aj z dôvodu rizika nežiadúcich účinkov súvisiacich s vykonaním zákroku, ktoré priamo úmerne narastajú so zvyšujúcim sa štádiom gravidity ženy.²⁵² Vzhľadom na to, že posudzovanie neodkladnosti zdravotnej starostlivosti je striktné odborná otázka, Stredisko bude pri svojom hodnotení vychá-

247 Aktuality.sk: „Minister zdravotníctva chce tvrdšie postihy pre antivaxerov, vrátane preplácania liečby“ (podcast) zo dňa 31.03.2020, dostupné na: <https://bit.ly/2O4XStS> (zač. 16:08 min.)

248 Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

249 Zákon č. 571/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, v znení neskorších predpisov.

250 Prednosta Gynekologicko-pôrodníckej kliniky vo Fakultnej nemocnici Nitra, primár gynekologicko-pôrodníckeho oddelenia Fakultnej nemocnice s poliklinikou Skalica, primár gynekologicko-pôrodníckeho oddelenia Fakultnej nemocnice Žilina, primárka gynekologicko-pôrodníckeho oddelenia Fakultnej nemocnice s poliklinikou Nové Zámky, primár gynekologicko-pôrodníckej kliniky Fakultnej nemocnice Trenčín. vedúci lekár 1. gynekologicko-pôrodníckej kliniky Univerzitnej nemocnice Bratislava.

251 V zmysle ustanovenia § 4 zákona č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva, v znení neskorších predpisov je lehota na prerušenie tehotenstva na žiadosť ženy bez zdravotnej indikácie 12 týždňov.

252 Z vyjadrenia Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky zo dňa 05.05.2020.

dzať výlučne z názoru odborníkov pre túto oblasť.

Zamedzenie prístupu žien k bezpečnému umelému prerušeniu tehotenstva považuje Stredisko za závažný zásah do reprodukčných práv žien, ktorý je v rozpore nielen s vnútroštátnou legislatívou SR, ale aj s jej medzinárodnými záväzkami.²⁵³ Napriek tomu, že žena nemá právo na umelé prerušenie tehotenstva,²⁵⁴ zamedzením prístupu k bezpečnému umelému prerušeniu tehotenstva v súlade s platnou legislatívou SR, dochádza k obmedzeniu uplatňovania práva na súkromný a rodinný život, ktorého obsahom je aj možnosť ženy rozhodnúť sa o počte detí, ktoré porodí a o rozstupoch medzi nimi.²⁵⁵ Sexuálne a reprodukčné zdravie, do ktorého prístup k umelému prerušeniu nepochybne patrí, je tiež jedným zo základných pilierov práva na zdravie v zmysle Medzinárodného paktu. Zabezpečenie zdravotnej starostlivosti v oblasti reprodukčného zdravia je povinnosťou každého

zmluvného štátu Medzinárodného paktu, teda aj SR.²⁵⁶

Potrebu ochrany základných práv a slobôd žien v súvislosti s umelým prerušením tehotenstva potvrdil aj Ústavný súd SR vo svojom náleze, v ktorom posudzoval súlad právnej úpravy umelého prerušenia tehotenstva s vybranými ustanoveniami Ústavy SR. Podľa názoru Ústavného súdu SR „[...] zákonodarca na jednej strane nesmie ignorovať imperatív obsiahnutý v znení čl. 15 ods. 1 druhej vety ústavy – povinnosť poskytnúť nenarodenému ľudskému životu ochranu. Na strane druhej musí rešpektovať skutočnosť, že každý vrátane tehotnej ženy má právo rozhodovať o svojom súkromnom živote a chrániť realizáciu vlastnej predstavy o ňom pred neoprávneným zasahovaním. Možnosť tehotnej ženy požiadať príslušnú inštitúciu o umelé prerušenie tehotenstva je jednou z variácií, ktorými možno ústavné právo na súkromie a na sebaurčenie v spojení s princípom slobody uplatniť.“²⁵⁷

²⁵³ Pozri: Medzinárodný dohovor o predchádzaní všetkých foriem diskriminácie žien a Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

²⁵⁴ Rozsudok ESLP vo veci *Silva Monteiro Martins Ribeiro proti Portugalsku*, sťažnosť č. 16471/02, dostupný na: <https://bit.ly/2RtuPhK>

²⁵⁵ Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1987), článok 16 ods. 1 písm. e).

²⁵⁶ Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, „Všeobecný komentár: Právo na zdravie (článok 12) zo dňa 11.08.2000, E/C.12/2000/4, p.10, dostupné na: <https://digitallibrary.un.org/record/425041>

²⁵⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/01, dostupný na: https://dai.fmph.uniba.sk/~sefranek/CKRR/07_1s.pdf?fbclid=IwAR2fxslxZ73fAumWTIZweVuQ0IrLyuuxN-WGcBLs4Hooobo7tIWTgrJmYYE

4.3 Záver a odporúčania

Z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19 mnohí obyvatelia SR stratili prístup k včasnej a kvalitnej zdravotnej starostlivosti. Opatrenie MZ SR a usmernenia Hlavného hygienika SR, ktorými ukladal poskytovateľom zdravotnej starostlivosti povinnosť prijať také opatrenia, ktorými došlo k obmedzeniu poskytovania zdravotnej starostlivosti pre obyvateľov SR, boli protiústavné. Vzhľadom na vyhlásenie núdzového stavu počas prvej vlny pandémie, v súlade s článkom 51 ods. 2 Ústavy SR, podliehalo obmedzovanie ľudských práv a základných slobôd výhradne ustanoveniam ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Ten však do taxatívneho výpočtu ľudských práv a základných slobôd právo na zdravie nezahŕňa. Stredisko konštatuje, že ustanovenia ústavného zákona o bezpečnosti štátu vymedzujúce režim obmedzovania ľudských práv a základných slobôd v čase núdzového stavu tak pôsobia ako *lex specialis* voči všeobecnému režimu obmedzovania ľudských práv a základných slobôd upraveného v článku 13 ods. 2 Ústavy SR.

Dôsledky opatrení a usmernení, ktoré boli pre oblasť poskytovania

ústavnej, ako aj ambulantnej zdravotnej starostlivosti prijaté MZ SR a organizáciami v jeho pôsobnosti na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19, majú vážny dopad nielen na kvalitu života a zdravia dotknutých jednotlivcov, ale aj spoločnosti a celkový stav zdravotníctva v SR. Poskytovanie výhradne neodkladnej zdravotnej starostlivosti či obmedzenie zdravotnej starostlivosti výhradne na jej poskytovanie prostredníctvom telekomunikačných prostriedkov mohlo viesť k tomu, že zdravotný stav pacienta bol podceňovaný, nebola správne vyhodnotená závažnosť a rozsah jeho ochorenia.

Vhodnou, včasnou a efektívnou liečbou, ktorá bola výrazne obmedzená, ak nie pozastavená, mohol štát predísť tomu, aby sa takíto pacienti vracali po pandémii ochorenia COVID-19 do systému poskytovania zdravotnej starostlivosti s ochoreniami v pokročilých štádiách, ktoré sú charakteristické vážnymi komplikáciami či trvalým následkami. S týmito dopadmi sa bude musieť vysporiadať nie len vyčerpaný systém poskytovania zdravotnej starostlivosti, ale aj systém sociálnej starostlivosti.

Stredisko odporúča

- 1** Vláde Slovenskej republiky, bez zbytočného odkladu, pripraviť a implementovať opatrenia na zlepšenie výkonnosti a efektívnosti zdravotníctva v Slovenskej republike, tak aby mal každý prístup k včasnej a kvalitnej preventívnej, kuratívnej a rehabilitačnej zdravotnej starostlivosti a vzdelaniu v oblasti zdravia, vrátane pravidelných skríningových programov, vhodnej liečby bežných ochorení, chorôb, zranení a postihnutí, a to najmä na komunitnej úrovni.
- 2** Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky, bez zbytočného odkladu, posilniť preventívnu zdravotnú starostlivosť zameriavajúc sa na minimalizáciu odvrátiteľných úmrtí na najčastejšie ochorenia, a to prostredníctvom efektívnych skríningových programov.
- 3** Národnej rade Slovenskej republiky zákonom zriadiť nezávislú inštitúciu na ochranu a podporu patientskych práv ako samostatnú inštitúciu s dotáciou so štátneho rozpočtu, alebo ako súčasť existujúceho mechanizmu na ochranu a podporu ľudských práv na národnej úrovni, a to bez zbytočného odkladu.
- 4** Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky okamžite upustiť od prijímania opatrení (vo forme zákonov, iných právnych predpisov a politík), ktoré majú za následok zhoršovanie prístupu k zdravotnej starostlivosti súvisiacej s uplatňovaním sexuálnych a reprodukčných práv žien a dievčat v Slovenskej republike.
- 5** Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky, v spolupráci so zainteresovanými aktérmi, zahájiť prípravu Národného akčného plánu pre sexuálne a reprodukčné zdravie uplatňujúci prístup založený ľudských právach.



5. Prehľad vybraných tém rezonujúcich v slovenskej spoločnosti v roku 2020 v súvislosti s pandémiou ochorenia COVID-19

Počas roku 2020 sa slovenský právny poriadok rozšíril celkom o 453 nových prameňov práva publikovaných v Zbierke zákonov, a to konkrétne o 2 ústavné zákony, 124 zákonov (z toho 60 v skrátanom legislatívnom konaní), 102 vyhlášok, 84 nariadení vlády, 15 uznesení vlády SR, 5 nálezov Ústavného súdu, 3 uznesenia Ústavného súdu, 4 rozhodnutia predsedu NR SR, 100 oznámení a 14 opatrení.

V nadväznosti na obsah ostatných kapitol tohoročnej Správy o LP sa v snahe o istú komplexnosť zmapovania ľudskoprávne relevantných tém rezonujúcich v roku 2020 v slovenskej pandémie ochorenia COVID-19 ovplyvnenej spoločnosti Stredisko rozhodlo zaradiť do Správy o LP aj kapitolu venovanú legislatívnemu procesu v roku 2020. Na tento účel identifikovalo niekoľko základných oblastí, v ktorých bol legislatívny proces najviac akcelerovaný potrebou prijímania opatrení v dôsledku aktuálnej pandémie. Okrem tém, ktorým sa osobitne venuje v predchádzajúcich kapitolách, je za účelom budúceho vyhodnocovania vhodné opísať legislatívne zmeny v oblastiach práce a zamestnanosti, sociálneho zabezpečenia, sociálnych služieb, či bývania, nakoľko tieto témy sa osobitne dotýkajú práv, oprávnených záujmov a povinností osôb a zasluhujú si zhrnutie. Vzhľadom na množstvo zmien prijatých v roku 2020, ktoré sa často navzájom menili táto kapitola môže slúžiť na rýchle zoriento- vanie sa v danej problematike. Základnými prameňmi informácií v tejto časti sú oficiálne znenia právnych predpisov a ich dôvodové správy. V predkladanej piatej kapitole dominuje tzv. deskripčia s osobitným dôrazom na chronológiu legislatívneho procesu. Do určitej miery spracované jednotlivé časti kapitoly spracované bez konotačnej a evaluačnej editácie slúžiť ako memento obdobia, ktoré si vyžadovalo okamžité systematické legislatívne

riešenia reflektujúce na nepredvídateľnú, ohrozujúcu, dynamickú a doposiaľ neznámu realitu. Chronologické zoradenie legislatívneho procesu odhaľuje snahy zákonodarcu ako aj jeho preferovaný štýl tvorby práva, ktorým reaguje na stresujúcu pandemickú situáciu v SR počas uplynulého roka.

Počas roku 2020 sa slovenský právny poriadok rozšíril celkom o 453 nových prameňov práva publikovaných v Zbierke zákonov, a to konkrétne o 2 ústavné zákony, 124 zákonov (z toho 60 v skrátenom legislatívnom konaní)²⁵⁸, 102 vyhlášok, 84 nariadení vlády, 15 uznesení vlády SR, 5 nálezov Ústavného súdu, 3 uznesenia Ústavného súdu, 4 rozhodnutia predsedu NR SR, 100 oznámení a 14 opatrení.²⁵⁹ Z tohto počtu bolo v súvislosti s ochorením COVID-19, v rámci krízovej situácie, hospodárskej mobilizácie alebo v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu v Zbierke zákonov v roku 2020 publikovaných 85 zdrojov práva, menovite 1 ústavný zákon, 30 zákonov, 3 vyhlášky, 33 nariadení vlády SR, všetkých 15 uznesení vlády SR a 3 uznesenia Ústavného súdu.

Prvým dokumentom publikovaným v Zbierke zákonov v súvislosti s pandemiou ochorenia COVID-19 bolo Uznesenie vlády SR č. 45/2020 Z. z. k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o

²⁵⁸ Stručný prehľad o činnosti NR SR VIII. volebné obdobie (k 31.12.2020), dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=492162>

²⁵⁹ Spracované podľa údajov dostupných na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/> k 30.03.2021.

bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom (Uznesenie vlády SR č. 114 z 15.03.2020).

Proces prijímania opatrení v boji s pandemiou však začal o niekoľko dní skôr, a to 11.03.2020, kedy vláda SR schválila návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie podľa § 8 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov z dôvodu ochorenia COVID-19 na území Slovenskej republiky, a to od 12.03.2020 od 06:00 hod.²⁶⁰ Spolu s vyhlásením mimoriadnej situácie schválila 11.03.2020 aj uznesenia k návrhu na vyčlenenie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky pre posilnenie Policajného zboru pri zabezpečovaní verejného poriadku v súvislosti s opatreniami v boji proti koronavírusu (Uznesenie vlády SR č. 108) a k Návrhu na zmenu materiálovej skladby pohotovostných zásob (Uznesenie vlády SR č. 110).²⁶¹ Uvedomujúc si, že pri prijímaní opatrení bude nevyhnutný aj zásadnejší obmedzujúci zásah do niektorých ľudských práv a základných slobôd, pomerne rýchlo, s účinnosťou od 16.03.2020 vyhlásila núdzový stav v zmysle článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

Stredisko v tom čase v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu viackrát upozorňovalo na základné predpoklady a podmienky jeho aplikácie – existenciu ohrozenia života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie; možnosť vyhlásenia núdzového stavu len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území; limity spočívajúce v aplikácii núdzového stavu v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas, najdlhšie na 90 dní; povinnosť bezodkladného vyhlasovania rozhodnutí o vyhlásení núdzového stavu a o jeho skončení a o obmedzení základných práv a slobôd a uložení povinností v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie a povinnosť oznámenia ich vydania prostredníctvom Zbierky zákonov Slovenskej republiky; a najmä taxatívne vymedzenie rozsahu možného (a proporcionálneho podľa závažnosti ohrozenia) obmedzenia základných práv a slobôd a ukladania povinností na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území. Popri týchto podmienkach zároveň platí, že ani núdzový stav nedáva štátu mandát na zásahy do ľudskej dôstojnosti. Po celý čas vyhláseného núdzového stavu základné práva a slobody na území Slovenskej republiky naďalej platia. Patria a zaručujú sa všetkým ľuďom, bez výnimky, teda bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k

260 Uznesenie vlády SR č. 111 z 11.03.2020 k návrhu na vyhlásenie mimoriadnej situácie v súvislosti s ohrozením verejného zdravia II. stupňa z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeným koronavírusom SARS-CoV-2 na území Slovenskej republiky a sprievodná dokumentácia. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24585/1>

261 Bližšie informácie dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Negotiation/1036>

národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať, a to ani v situácii poznačenej COVID-19. Na tomto mieste je dôležité pripomenúť, že aj v situácii ohrozenia pandémie štát môže ukladať povinnosti iba zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Obmedzenia základných práv a slobôd

možno upraviť len zákonom, a to za podmienok ustanovených Ústavou SR. Musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ, ktorým je v súčasnosti ochrana verejného zdravia, resp. odvrátenie hrozby ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie.²⁶²

5.1 Vplyv pandémie na legislatívny proces v pracovnoprávnej oblasti

Pandémia a v súvislosti s ňou prijaté opatrenia, mimoriadnym spôsobom zasiahla do oblasti výkonu závislej práce. Opatrenia, ktoré boli v roku 2020 súčasťou legislatívneho procesu v pracovnoprávnej oblasti patrili k tým najpočetnejším (21 dokumentov publikovaných v Zbierke zákonov, v tom 4 nariadenia vlády

SR, 14 uznesení vlády SR, 3 zákony, ktorými bol novelizovaný zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákonník práce“).

Z hľadiska ich charakteru možno hovoriť o opatreniach:

- **prikazujúcich**
 - uloženie pracovnej povinnosti,
 - nariadenie povinnosti zamestnanca určeného subjektu hospodárskej mobilizácie zotrvať v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnoprávnom vzťahu, ak jeho zamestnávateľ vykonáva opatrenie hospodárskej mobilizácie a jeho pracovné miesto v organizačnej štruktúre subjektu je potrebné na zabezpečenie vykonania opatrenia hospodárskej mobilizácie,
 - uloženie povinnosti zamestnávateľom vyžadovať potvrdenie o negatívnom výsledku testu alebo certifikát vydaný MZ SR s negatívnym výsledkom testu certifikovaného na území EÚ na ochorenie COVID-19 vykonaný subjektom podieľajúcim sa na celoplošnom testovaní „Spoločná zodpovednosť“ pri vstupe do ich objektov),
- **zakazujúcich**
 - zakázanie uplatňovania práva na štrajk,
 - zavádzajúcich právo
 - právo na vykonávanie práce z domácnosti počas účinnosti opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení alebo opatrenia pri ohrození verejného zdravia, ak to dohodnutý druh práce umožňuje a na strane zamestnávateľa nie sú vážne prevádzkové dôvody, ktoré neumožňujú výkon práce z domácnosti,
- **zavádzajúcich výnimku**
 - výnimka z obmedzenia slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania vzťahujúca sa na obvyklú cestu do a zo zamestnania,
 - zrušujúcich zrušenie pracovnej povinnosti, zrušenie zákazu uplatňovania práva na štrajk,
- **odporúčacích**
 - odporúčenie zamestnávateľom umožniť svojim zamestnancom vykonávať prácu formou home office v maximálnej možnej miere.

Chronologicky prvým zdrojom opatrení, ktoré mali dosah na pracovnoprávnú oblasť je Uznesenie vlády SR č. 45/2020 Z. z. k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom²⁶³, ktorým sa s účinnosťou od 16.03.2020 na postihnutom území v územnej pôsobnosti 12 okresných úradov vyhlásil núdzový stav týkajúci sa 22 poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti. Na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti sa v rámci núdzového stavu uložila pracovná povinnosť zamestnancom týchto 22 poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti. Uznesením sa zároveň zakázalo odo dňa vyhlásenia núdzového stavu uplatňovanie práva na štrajk osobám, ktorým bola uložená pracovná povinnosť.

Uznesením vlády SR č. 49/2020 Z. z. k návrhu na rozšírenie núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu na rozšírenie uloženia pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a rozšírenie zákazu uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom vyhláseného uznesením vlády SR č. 114 z 15.03.2020²⁶⁴ bola schválená zmena územného vymedzenia núdzového stavu, a to rozšírením

na celé územie SR s účinnosťou od 19.03.2020. Uložená pracovná povinnosť, ako aj zákaz uplatňovania práva na štrajk sa po novom vzťahovala na zamestnancov 9 typov subjektov: držiteľov povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia ústavnej zdravotnej starostlivosti, na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby, na prevádzkovanie ambulancie dopravnej zdravotnej služby, Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, právnických osôb a fyzických osôb, ktoré majú s Úradom pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou uzatvorenú zmluvu o zabezpečení vykonávania prehliadok mŕtvych tiel, právnických osôb a fyzických osôb, ktoré prevádzkujú pohrebnú službu, Operačného strediska záchrannej zdravotnej služby Slovenskej republiky, Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a RÚVZ.

Cieľom Zákona č. 63/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, a ktorým s dopĺňajú niektoré zákony²⁶⁵ bolo s účinnosťou od 27.03.2020 zlepšiť finančnú situáciu poberateľov nemocenského a ošetrovného a pomôcť čiastočne zmierniť negatívne finančné dopady na zamestnávateľov v súvislosti s ochorením COVID-19. Okrem zmien v zákone o sociálnom poistení podáva novela pomocnú ruku aj zamestnávateľom, aby v čase zavedených opatre-

²⁶³ Uznesenie vlády SR č. 114 z 15.03.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/45/20200316>

²⁶⁴ Uznesenie vlády SR č. 115 z 18.03.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/49/20200319>

²⁶⁵ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/63/20200327.html>

ní, napríklad karantény, nemuseli znižovať stavy zamestnancov. V záujme aplikačnej praxe sa v Čl. II navrhuje zosúladiť rozsah prekážok v práci v zmysle Zákonníka práce a podmienok nároku na ošetrovné (§ 141 ods. 1 a § 144a ods. 3 písmeno d)).²⁶⁶ Zákon bol schválený v skrátrenom legislatívnom konaní.

Uznesenie vlády SR č. 64/2020 Z. z. k návrhu na rozšírenie núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti v rozsahu ošetrovateľskej starostlivosti v pobytových zariadeniach sociálnych služieb, ktorými sú zariadenia pre seniorov, zariadenia opatrovateľskej služby, domovy sociálnych služieb, špecializované zariadenia, v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, ktorými sú centrá pre deti a rodiny a rozšírenie zákazu uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom vyhláseného uznesením vlády SR č. 114 z 15.03.2020²⁶⁷ uložilo s účinnosťou od 28.03.2020 pracovnú povinnosť zamestnancom pobytových zariadení sociálnych služieb (teda zariadení pre seniorov, zariadení opatrovateľskej služby, domovov sociálnych služieb, špecializovaných zariadení), a zamestnancom centier pre rodiny (ako zariadení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately).

Zákon č. 66/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Zákonník práce a

ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony²⁶⁸ zaviedol s účinnosťou od 04.04.2020 do Zákonníka práce súbor ustanovení v novom § 250b. Ide o osobitné ustanovenia, resp. odchýlky od ostatných ustanovení Zákonníka práce, ktoré platia len v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu a počas dvoch mesiacov po ich odvolaní. Zákon bol schválený v skrátrenom legislatívnom konaní.

Počas účinnosti opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení alebo opatrenia pri ohrození verejného zdravia nariadených príslušným orgánom podľa osobitného predpisu je po novom zamestnávateľ oprávnený nariadiť výkon práce z domácnosti zamestnanca, ak to dohodnutý druh práce umožňuje. Rovnako zamestnanec je počas účinnosti takýchto opatrení oprávnený vykonávať prácu zo svojej domácnosti, ak to dohodnutý druh práce umožňuje a na strane zamestnávateľa nie sú vážne prevádzkové dôvody, ktoré výkon práce z domácnosti neumožňujú.

Stredisko upozorňuje, že výkon práce z domácnosti (nazývaný aj ako home office) je potrebné odlišovať od tzv. domáckej práce a telepráce. Pri nich platí, že takýto výkon práce predpokladá jej dohodnutie v pracovnej zmluve. Výkon práce z domácnosti má skôr povahu práce vykonávanej príležitostne alebo za mimoriadnych okolností so súhlasom zamestnávateľa alebo po

266 In: Dôvodová správa – osobitná časť, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=476706>

267 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/64/20200328>

268 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/66/20200404.html>

dohode s ním doma alebo na inom ako zvyčajnom mieste výkonu práce za predpokladu, že druh práce, ktorý zamestnanec vykonáva podľa pracovnej zmluvy, to umožňuje (porovnaj § 52 ods. 5 Zákonníka práce).

Podobne počas účinnosti opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosných ochorení alebo opatrenia pri ohrození verejného zdravia nariadených príslušným orgánom podľa osobitného predpisu je zamestnávateľ povinný zamestnancovi oznámiť rozvrhnutie pracovného času najmenej dva dni vopred, ak sa so zamestnancom nedohodne na kratšej dobe, a s platnosťou najmenej na týždeň.

Medzi osobitné ustanovenia zavedené § 250b patrí povinnosť zamestnávateľa oznámiť zamestnancovi čerpanie dovolenky najmenej sedem dní vopred, a ak ide o nevyčerpanú dovolenku podľa § 113 ods. 2, najmenej dva dni vopred. Toto obdobie môže byť skrátené so súhlasom zamestnanca. Zamestnávateľ ospravedlní neprítomnosť zamestnanca v práci aj počas jeho karanténneho opatrenia alebo izolácie (dôležitej osobnej prekážky v práci); za tento čas nepatrí zamestnancovi náhrada mzdy, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Zamestnanec, ktorý má dôležitú osobnú prekážku v práci²⁶⁹, sa na účely § 64 (zákazu výpovede

v ochrannnej dobe zo strany zamestnávateľa) posudzuje ako zamestnanec, ktorý je uznaný dočasne za práceneschopného. Zamestnanec, ktorý sa vráti do práce po skončení izolácie, osobného a celodenného ošetrovania chorého člena rodiny podľa osobitného predpisu alebo osobnej a celodennej starostlivosti o fyzickú osobu podľa osobitného predpisu, sa na účely § 157 ods. 3 posudzuje ako zamestnanec, ktorý sa vráti do práce po skončení dočasnej pracovnej neschopnosti²⁷⁰ a teda zamestnávateľ je povinný zaradiť ho na pôvodnú prácu a pracovisko. Ak zaradenie na pôvodnú prácu a pracovisko nie je možné, zamestnávateľ je povinný zaradiť ho na inú prácu zodpovedajúcu pracovnej zmluve.

Dôležité osobitné ustanovenie týkajúce sa nemožnosti zamestnanca vykonávať prácu celkom alebo sčasti pre zastavenie alebo obmedzenie činnosti zamestnávateľa na základe rozhodnutia príslušného orgánu alebo pre zastavenie alebo obmedzenie činnosti zamestnávateľa ako dôsledku vyhlásenia mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu je upravené v ods. 6 citovaného §250b. V takomto prípade ide o prekážku v práci na strane zamestnávateľa, pri ktorej patrí zamestnancovi náhrada mzdy v sume 80 % jeho priemerného zárobku, najmenej však v sume minimálnej mzdy;

²⁶⁹ Z dôvodu karanténneho opatrenia, izolácie, osobného a celodenného ošetrovania chorého člena rodiny podľa osobitného predpisu alebo osobnej a celodennej starostlivosti o fyzickú osobu podľa osobitného predpisu.

²⁷⁰ § 250b ods. 5 Zákonníka práce.

ustanovenie § 142 ods. 4 tým nie je dotknuté.²⁷¹ Ustanovenie odseku 6 sa nevzťahuje na zamestnancov subjektov hospodárskej mobilizácie, v ktorých bola uložená pracovná povinnosť.²⁷²

V článku IV sa zákonom č. 66/2020 Z. z. sa novelizuje zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci. Cieľom je podľa všeobecnej dôvodovej správy k návrhu zákona²⁷³ odbremenit zamestnávateľov a podnikateľov v čase krízovej situácie od plnenia povinností vyplývajúcich im z tohto zákona, ktoré objektívne, a to aj vzhľadom na prijaté opatrenia v krízovej situácii, nie je možné splniť alebo by to bolo obzvlášť náročné, či neprimerane zťažujúce (napr. z dôvodu zákazu hromadných podujatí, nie je možné realizovať hromadné oboznamovanie zamestnancov v oblasti BOZP, do úvahy neprichádza ani účasť zamestnancov na rekondičných pobytoch, a pod.).

Uznesenie vlády SR č. 72/2020 Z. z. k návrhu na rozšírenie opatrení núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením vlády SR č. 114 z 15.03.2020 a zmeneného uznesením vlády SR č. 115 z

18.03.2020 a uznesením vlády SR č. 169/2020 z 27.03.2020²⁷⁴ zaviedlo s účinnosťou od 08.04.2020 0.00 hod. do 13.04.2020 23.59 (Veľkonočné sviatky) obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania, pričom zaviedlo výnimku z tohto obmedzenia v rozsahu obvyklej cesty do a zo zamestnania a cestu na výkon podnikateľskej činnosti alebo inej obdobnej činnosti.

Nariadením vlády SR č. 77/2020 Z. z. na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie²⁷⁵ vláda SR nariadila s účinnosťou od 10.04.2020 do 12.05.2020 a po jeho zmene Nariadením vlády SR č. 117/2020 Z. z.²⁷⁶ s účinnosťou od 13.05.2020 do 06.07.2020 vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie a ich financovanie v čase vyhláseného núdzového stavu. Popri iných opatreniach nariadenie § 8 ustanovuje pracovnú povinnosť. Osoba, ktorej bol v tomto období doručený vydaný písomný príkaz na vykonanie pracovnej povinnosti, bola povinná si ho pod hrozbou pokuty zo strany okresného úradu prevziať od osoby poverenej doručením písomného príkazu. Pri vydávaní príkazu na vykonanie pracovnej povinnosti okresný úrad spolupracoval s príslušným sub-

271 Ak zamestnávateľ vymedzil v písomnej dohode so zástupcami zamestnancov vážne prevádzkové dôvody, pre ktoré zamestnávateľ nemôže zamestnancovi pridelať prácu, ide o prekážku v práci na strane zamestnávateľa, pri ktorej patrí zamestnancovi náhrada mzdy v sume určenej dohodou najmenej 60 % jeho priemerného zárobku. Takúto dohodu nemožno nahradiť rozhodnutím zamestnávateľa.

272 § 250b ods. 7 Zákonníka práce.

273 <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=476879>

274 Uznesenie vlády SR č. 207 zo 06.04.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/72/20200408>

275 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/77/20200410.html>

276 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/117/20200513.html>

jektom hospodárskej mobilizácie, v prospech ktorého sa príkaz vydával. Podľa § 12 ods. 2 nariadenia bol zamestnanec určeného subjektu hospodárskej mobilizácie povinný zotrvať v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnoprávnom vzťahu, ak jeho zamestnávateľ vykonával opatrenie hospodárskej mobilizácie a jeho pracovné miesto v organizačnej štruktúre subjektu bolo potrebné na zabezpečenie vykonania opatrenia hospodárskej mobilizácie. Takémuto zamestnancovi sa nevydával príkaz na pracovnú povinnosť. Nariadenie bolo zrušené s účinnosťou od 07.07.2020 na základe Nariadenia vlády SR č. 189/2020 Z. z., ktorým sa zrušuje nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 77/2020 Z. z. na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v znení nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 117/2020 Z. z.²⁷⁷

Uznesením vlády SR č. 84/2020 Z. z. k návrhu na rozšírenie núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti u ďalších držiteľov povolenia na prevádzkovanie zariadení ambulantnej zdravotnej starostlivosti a rozšírenie zákazu uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom vyhláseného uznesením vlády SR č. 114 z

15.03.2020²⁷⁸ sa s účinnosťou od 18.04.2020²⁷⁹ rozšíril núdzový stav vo forme uloženia pracovnej povinnosti, ako aj zákazu uplatňovania práva na štrajk aj na zamestnancov držiteľov povolenia na prevádzkovanie všeobecnej ambulancie a držiteľov povolenia na prevádzkovanie špecializovanej ambulancie.

Núdzový stav, ktorý bol vyhlásený v súvislosti s tzv. prvou vlnou pandémie ochorenia COVID-19, bol napokon uplynutím 13.06.2020 ukončený Uznesením vlády SR č. 147/2020 Z. z. k návrhu na skončenie núdzového stavu, zrušenie uloženia pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti, zrušenie zákazu uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom a zrušenie zákazu uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať vyhláseného uznesením vlády SR č. 114 z 15.03.2020 a rozšíreného uznesením vlády SR č. 115 z 18.03.2020, uznesením vlády SR č. 169 z 27.03.2020, uznesením vlády SR č. 207 zo 06.04.2020 a uznesením vlády SR č. 233 zo 16.04.2020²⁸⁰. Uznesením sa zároveň zrušila pracovná povinnosť ako aj zákaz uplatňovania práva na štrajk vyplývajúce z uznesení vlády SR č. 114 z 15.03.2020, č. 115 z 18.03.2020, č. 169 z 27.03.2020 a č. 233 zo 16.04.2020. Mimoriadna situácia vyhlásená uznesením vlády SR č. 111 z 11.03.2020 zostala v trvaní naďalej aj po ukončení

²⁷⁷ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/189/20200707>

²⁷⁸ Uznesenie vlády SR č. 233 zo 16.04.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/84/20200418>

²⁷⁹ Uznesenie vlády SR č. 233 zo 16.04.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/84/20200418>

²⁸⁰ Uznesenie vlády SR č. 366 z 10.06.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/147/20200610>

núdzového stavu.

Zákon č. 157/2020 Z. z. ktorým sa dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa Zákoník práce²⁸¹ nadobudol účinnosť 17.06.2020. S cieľom udržania zamestnanosti sa v článku II zákona zaviedol do Zákonníka práce nový § 252o Prechodné ustanovenie v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19, ktorým sa na prechodnú dobu umožňuje predĺženie alebo opätovné dohodnutie pracovného pomeru na dobu určitú aj nad rámec existujúcej právnej úpravy.²⁸²

²⁸³ Zákon bol schválený v skrátenom legislatívnom konaní.

S účinnosťou od 01.10.2020 schválené Nariadenie vlády SR č. 269/2020 Z. z. na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny pandémie ochorenia COVID-19²⁸⁴ opätovne nariadilo niektoré opatrenia hospodárskej mobilizácie a ich financovanie v čase vyhláseného núdzového stavu. Nariadenie je účinné doposiaľ a za ten čas bolo menené 3 novelami, z toho 2 počas roku 2020 (291/2020 Z. z. s účinnosťou od 27.10.2020 do 29.12.2020 a 428/2020 Z. z. s účinnosťou od 30.12.2020 do 08.01.2021).

Popri iných opatreniach nariadenie § 7 ustanovuje opäť pracovnú povinnosť, a to totožným spôsobom ako v Nariadení vlády SR č. 77/2020 Z. z. Podľa §11 ods. 2 nariadenia je taktiež zamestnanec určeného subjektu hospodárskej mobilizácie povinný zotrvať v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnoprávnom vzťahu, ak jeho zamestnávateľ vykonáva opatrenie hospodárskej mobilizácie a jeho pracovné miesto v organizačnej štruktúre subjektu je potrebné na zabezpečenie vykonania opatrenia hospodárskej mobilizácie. Takémuto zamestnancovi sa nevydáva príkaz na pracovnú povinnosť.

Po znovuyhlásení núdzového stavu sa v súvislosti s povinným testovaním antigénovými testami na ochorenie COVID-19 prijali ďalšie opatrenia. Uznesením vlády SR č. 290/2020 Z. z. k návrhu na rozšírenie opatrení v rámci vyhláseného núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30.09.2020²⁸⁵, účinným od 23.10.2020, vláda SR opätovne obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 24.10.2020 do 01.11.2020 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, pričom rozlišovala medzi prísnejším režimom vo vybraných okresoch SR (Námestovo, Tvrdošín, Dolný Kubín a Bardejov), v rámci

²⁸¹ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/157/20200617.html>

²⁸² Dôvodová správa – všeobecná, dostupná na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=479439>

²⁸³ Porovnaj so znením ustanovenia §48 ods. 2 Zákonníka práce

²⁸⁴ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/269/20201001.html>

²⁸⁵ Uznesenie vlády SR č. 678 z 22.10.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/290/20201023>

ktorých ak si chcel zamestnanec uplatniť výnimku z obmedzenia na cestu do a zo zamestnania, musel sa vedieť preukázať negatívnym výsledkom RT-PCR testu alebo antigénového testu certifikovanému na území EÚ na ochorenie COVID-19 vykonaným najviac 24 hodín pred platnosťou zákazu, resp. vykonaným počas trvania zákazu podľa tohto uznesenia. Miernejší režim platil pre územné obvody ostatných okresov SR, v ktorých sa na obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania nevzťahovala cesta do a zo zamestnania (bez potreby preukázania sa negatívnym výsledkom RT-PCR testu alebo antigénového testu na ochorenie COVID-19).

Uznesením vlády SR č. 298/2020 Z. z. k návrhu na ďalšie rozšírenie opatrení v rámci vyhláseného núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30.09.2020²⁸⁶ sa predĺžilo obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 02.11.2020 do 08.11.2020 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa. Režim obmedzenia bol menej prísny ako v prípade Uznesenia vlády SR č. 290/2020 Z. z.. Zjednodušene vysvetlené, obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania sa nevzťahovalo na tie osoby, ktoré sa preukázali potvrdením o negatívnom výsledku RT-PCR testu alebo certifikátom vydaným MZ SR s negatívnym výsledkom antigénového testu certifikovaného na území EÚ na ochorenie

COVID-19 vykonaným od 29.10.2020 do 01.11.2020 subjektom podieľajúcim sa na celoplošnom testovaní „Spoločná zodpovednosť“, alebo sa preukázali potvrdením o negatívnom výsledku RT-PCR testu vykonaným počas trvania zákazu podľa tohto uznesenia.

Obmedzenia určené vyššie uvedenými uzneseniami vlády SR sa zároveň nevzťahovali na osoby (zamestnancov), ktoré prekonal ochorenie COVID-19 a mali o jeho prekonaní doklad nie starší ako tri mesiace; osoby, ktorých zdravotný stav alebo zdravotná kontraindikácia neumožňuje vykonanie testu na ochorenie COVID-19; osoby, ktorým bolo diagnostikované stredne ťažké alebo ťažké mentálne postihnutie; osoby dispenzarizované so závažnou poruchou autistického spektra alebo pre ťažký, vrodený alebo získaný imunodeficit; onkologických pacientov po chemoterapii alebo transplantácii, ktorí majú leukopéniu alebo osoby s onkologickou liečbou alebo inou liečbou ovplyvňujúcou imunitný systém (napr. biologickou liečbou) z dôvodu rizika z omeškania pravidelného podania liečby, rádioterapie alebo inej plánovanej liečby, napr. onkológom, hematológom alebo rádiológom plánovanej liečby; ako aj osoby, ktoré majú v čase celoplošného testovania antigénovými testami certifikovanými na území EÚ na ochorenie COVID-19 nariadenú izoláciu v domácom prostredí regionálnym úradom verejného zdravotníctva alebo nariadenú pracovnú neschopnosť z dôvodu karantény

²⁸⁶ Uznesenie vlády SR č. 693 z 28.10.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/298/20201029>

svojím všeobecným lekárom pre dospelých alebo všeobecným lekárom pre deti a dorast.

Schválením Uznesenia vlády SR č. 315/2020 Z. z. k návrhu na zmenu času trvania núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30.09.2020²⁸⁷, ktoré nadobudlo účinnosť od 11.11.2020, došlo k faktickému predĺženiu trvania núdzového stavu a z neho vyplývajúcich obmedzení do 29.12.2020.

Obmedzenia slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania na obdobie vianočných sviatkov v roku 2020, v období od 19. do 29.12.2020 boli schválené Uznesením vlády SR č. 386/2020 Z. z. k návrhu na ďalšie rozšírenie opatrení v rámci vyhláseného núdzového stavu podľa článku 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30.09.2020 v znení uznesenia vlády SR č. 718 z 11.11.2020²⁸⁸. Obmedzenie sa nevzťahovalo na cestu do a zo zamestnania a cestu na výkon podnikateľskej činnosti alebo inej obdobnej činnosti a cestu späť. Vláda SR prostredníctvom uznesenia odporučila všetkým osobám na území SR umožniť svojim zamestnancom vykonávať prácu formou „home office“ (pravdepodobne sa tým myslel výkon práce z domácnosti podľa § 250b ods. 2 Zákonníka práce) v maximálnej možnej miere,

a to od prijatia tohto uznesenia až do podstatného zlepšenia epidemiologickej situácie.

Uznesením vlády SR č. 427/2020 Z. z. k návrhu na predĺženie času trvania núdzového stavu podľa článku 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30.09.2020 a na prijatie opatrení podľa článku 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu²⁸⁹ sa s účinnosťou od 29.12.2020 z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie predlžil núdzový stav o ďalších 40 dní, a zároveň vláda obmedzila na území SR slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 30.12.2020 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, obmedzenie skončilo uplynutím 10.01.2021. Obmedzenie sa nevzťahovalo na cestu do a zo zamestnania a cestu na výkon podnikateľskej činnosti alebo inej obdobnej činnosti a cestu späť.

Uznesenie vlády SR č. 453/2020 Z. z. k návrhu na zmenu opatrení podľa článku 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu prijatých uznesením vlády SR č. 807 z 29.12.2020 k návrhu na predĺženie času trvania núdzového stavu podľa článku 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 z 30.09.2020 a na prijatie opatrení podľa článku 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti

287 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/315/20201111>

288 Uznesenie vlády SR č. 804 zo 16.12.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/386/20201217>

289 Uznesenie vlády SR č. 807 z 29.12.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/427/20201229>

štátu predpisov²⁹⁰ je ostatným dokumentom publikovaným v roku 2020 v Zbierke zákonov, ktorý obsahuje opatrenia relevantné pre oblasť pracovnoprávných vzťahov. Schválením uznesenia vláda SR obmedzila na území SR slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 01.01.2021 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, obmedzenie skončilo uplynutím 24.01.2021. Obmedzenie sa nevzťahovalo na cestu do a zo zamestnania zamestnancov, ktorí ne-

môžu vzhľadom na povahu práce podľa rozhodnutia zamestnávateľa vykonávať prácu formou „home office“ a cestu späť, a cestu na výkon podnikateľskej činnosti alebo inej obdobnej činnosti, ktorá nemôže byť vykonávaná formou „home office“ a cestu späť. Všetkým osobám na území Slovenskej republiky vláda SR zároveň odporučila umožniť svojim zamestnancom vykonávať prácu formou „home office“ v maximálnej možnej miere.

290 Uznesenie vlády SR č. 808 z 31.12.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/453/20201231>

5.2 Opatrenia v súvislosti s COVID-19 v oblasti sociálneho zabezpečenia a sociálnych služieb

Podobne ako v prípade opatrení, ktoré v kontexte aktuálnej pandémie boli zavedené v oblasti pracovnoprávných vzťahov, aj oblasť sociálneho zabezpečenia patrí medzi tie, v ktorých sa štát počas roku 2020 snažil nastaviť opatrenia s potenciálom zmiernenia negatívnych dopadov pandémie na občanov SR.

Opatrenia, ktoré boli v roku 2020 súčasťou legislatívneho procesu v oblasti sociálneho zabezpečenia, resp. cizelovali ustanovenia Zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým s dopĺňajú niektoré zákony (ďalej ako „zákon o sociálnom poistení“) patrili k tým najpočetnejším (17 dokumentov publikovaných v Zbierke zákonov, v tom 10 nariadení vlády SR, 1 uznesenie vlády SR, 6 zákonov, ktorými bol novelizovaný zákon o sociálnom poistení).

Zákon č. 63/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon o sociálnom poistení a ktorým s dopĺňajú niektoré zákony²⁹¹ nadobudol účinnosť 27.03.2020. Zákon bol schválený v skrátrenom legislatívnom konaní. Vyhlásením mimoriadnej situácie Uznesením vlády SR č. 111 z 11.03.2020 podľa § 8 zákona NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov a vyhlásenie núdzového stavu uznesením vlády SR č. 114 z 15.03.2020 z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19 na území SR, sa právne vzťahy súvisiace s právom sociálneho zabezpečenia a služieb zamestnanosti zmenili natoľko, že prostredníctvom doterajšej úpravy

v príslušných právnych predpisoch v tejto oblasti nebolo možné efektívne zabezpečiť primeranú úroveň sociálneho zabezpečenia subjektov dotknutých samotným ochorením, ale aj karanténymi opatreniami. Zároveň bolo nevyhnutné posilniť nástroje pracovnoprávných vzťahov a služieb zamestnanosti, ktoré umožnia zmierniť negatívne vplyvy karanténnych opatrení, najmä čo sa týka zamestnancov, zamestnávateľov a samostatne zárobkovo činných osôb.

Účelom zákona bolo preto v záujme ochrany základných práv a slobôd, a to najmä práva na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu, práva na prácu a práva na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, upraviť podmienky poskytovania ošetrového a nemocenského a zaviesť nástroje na odstránenie následkov vyhlásenej krízovej situácie.

Ďalšími opatreniami sa sledoval cieľ predchádzať značným hospodárskym škodám, ktoré hrozia štátu. Obmedzením činnosti výrobných prevádzok a poskytovania väčšiny služieb sa totiž značne narušil ekonomický mechanizmus v SR. Obmedzovaním podnikateľskej činnosti došlo k zmenšeniu až zastaveniu dosahovania príjmov u mnohých podnikateľských subjektov. Z uvedených dôvodov bolo nevyhnutné vytvoriť pre zamestnávateľov modifikované nástroje tak, aby sa v čo najväčšej možnej miere predišlo škodám na strane zamestnávateľa so zachovaním základných práv a slobôd zamestnanca. Uvede-

né opatrenia bolo podľa predkladateľa zákona nevyhnutné zaviesť čo najskôr, vzhľadom na to, že negatívne dôsledky karanténnych opatrení sa v ekonomickej oblasti v tom čase podľa neho znásobovali z týždňa na týždeň.

V § 33 ods. 1 zákon o sociálnych poistení rozšíril podmienky nároku na nemocenské pre zamestnanca a povinne nemocensky poistenú samostatne zárobkovo činnú osobu aj o prípady, kedy poistencovi bolo nariadené karanténne opatrenie alebo nariadená izolácia.²⁹² Nárok na ošetrovné vzniká aj osobám, ktoré sa v prípadoch kedy je dieťaťu nariadené karanténne opatrenie, uzatvorenia zariadenia, ktoré dieťa navštevuje, respektíve v prípadoch kedy osoba, ktorá sa o dieťa stará nemôže z objektívnych dôvodov zabezpečovať túto starostlivosť, budú starať o dieťa mladšie ako 11 rokov resp. 18 rokov, ak ide o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom.

Zákonom sa rozšírili podmienky nároku na ošetrovné aj o prípady zabezpečovania starostlivosti o dieťa, keď osobe, ktorá sa o dieťa stará bola nariadená izolácia. V zmysle právnej úpravy účinnej pred COVID-19 situáciou nárok na nemocenské vznikal v prípade zamestnanca od 11. dňa trvania dočasnej pracovnej neschopnosti (ďalej ako „DPN“). Za prvých desať dní patrí zamestnancovi náhrada príjmu podľa zákona č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zmene a doplnení niektorých

zákonov.

Prechodnými ustanoveniami v § 293er sa ustanovilo, že nárok na nemocenské vzniká zamestnancovi počas trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 (ďalej ako „krízová situácia“) z dôvodu nariadeného karanténneho opatrenia alebo nariadenej izolácie, už od prvého dňa DPN; uvedené sa začalo uplatňovať len na tie DPN, ktoré vznikli po účinnosti tohto zákona. Zároveň sa v týchto prípadoch pri všetkých poistencoch upravuje aj výška nemocenského na 55 % denného vymeriavacieho základu počas celého trvania nároku, teda aj za prvé tri dni čerpania nemocenského. Uvedené sa navrhlo v snahe odbremeniť v čase krízovej situácie zamestnávateľa od nákladov súvisiacich s DPN zamestnanca, ako aj v snahe zvýšiť v prípadoch nariadeného karanténneho opatrenia a izolácie príjem poistencov. V prípade zamestnanca uznaného počas krízovej situácie za DPN pre chorobu alebo úraz ostáva režim § 34 ods. 1 zachovaný a takémuto poistencovi vznikne nárok na nemocenské až od 11. dňa trvania dočasnej pracovnej neschopnosti.

V záujme zabezpečenia príjmu počas celého trvania krízovej situácie v prípadoch, kedy je dieťaťu (mladšiemu ako 11 rokov, resp. 18 rokov v prípade, ak ide o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom) nariadené karanténne opatrenie a izolácia, v prípadoch uzatvorenia zariadenia, ktoré (takéto) dieťa

²⁹² Podľa § 12 ods. 2 písm. f) zákona o ochrane verejného zdravia.

navštevuje, respektíve v prípadoch, kedy osoba, ktorá sa o (takéto) dieťa stará, nemôže z objektívnych dôvodov zabezpečovať starostlivosť, ako aj v prípadoch ošetrovania dieťaťa mladšieho ako 16 rokov, sa predĺžilo obdobie trvania nároku na ošetrovne na celú dobu trvania potreby ošetrovania/starostlivosti.

Takéto „karanténne“ ošetrovne sa bude vyplácať za to isté obdobie osobnej a celodennej starostlivosti len raz a len jednému poistencovi a to bez ohľadu na to, koľko detí ošetruje. Na rozdiel od ošetrovného podľa § 39 je však v prípade „karanténneho“ ošetrovného možné, aby v tom istom prípade (napr. na základe toho istého uzatvorenia školy, nariadenia tej istej karantény) bolo možné ošetrovne vyplácať postupne aj viacerým poistencom (napr. rodičom, osvojiteľom). Keďže ošetrovne za to isté obdobie možno vyplácať iba jednému poistencovi, zaviedla sa povinnosť pre poistenca, ktorému je aktuálne ošetrovne vyplácané, aby požiadal o zastavenie jeho výplaty. Rodiča sa takto môžu prestriedať pri starostlivosti/ošetrovaní dieťaťa, napr. s ohľadom na potrebu opätovného nástupu do zamestnania.

Vďaka novele sa taktiež poistencovi, ktorý by v čase krízovej situácie splnil podmienky nároku na ošetrovne ešte pred jej účinnosťou, vyplátilo ošetrovne aj za toto obdobie.

Z dôvodu predĺženia doby nároku na ošetrovne sa po novom zamestnancovi, ale aj povinne nemocensky poistenej a povinne dôchodkovo poistenej samostatne zárobkovo činnéj osobe počas ošetrovania/starostlivosti o dieťa neprerušuje poistné štandardne podľa § 26 od 11. dňa potreby ošetrovania/starostlivosti. Zamestnanec, ako aj povinne nemocensky poistená a povinne dôchodkovo poistená samostatne zárobkovo činná osoba²⁹³, je počas celej doby ošetrovania/starostlivosti o dieťa oslobodená od platenia poistného.²⁹⁴

V Uznesení vlády SR č. 64/2020 Z. z. k návrhu na rozšírenie núdzového stavu²⁹⁵, účinnom od 28.03.2020, vláda SR schválila uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti v rozsahu ošetrovateľskej starostlivosti v pobytových zariadeniach sociálnych služieb, ktorými sú zariadenia pre seniorov, zariadenia opatrovateľskej služby, domovy sociálnych služieb, špecializované zariadenia, v zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, ktorými sú centrá pre deti a rodiny a rozšírenie zákazu uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom vyhláseného uznesením vlády SR č. 114 z 15.03.2020. Zároveň sa uznesením ukladá povinnosť ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny v spolupráci s minis-

293 Ale aj: dobrovoľne nemocensky poistená osoba, dobrovoľne dôchodkovo poistená osoba a dobrovoľne poistená osoba v nezamestnanosti

294 Zdroj: Dôvodová správa Osobitná časť, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7726>

295 Uznesenie vlády SR č. 169 z 27.03.2020, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/64/>

trom vnútra a predsedami VÚC vydať opatrenia na zabezpečenie uloženia pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti v rozsahu ošetrovateľskej starostlivosti v pobytových zariadeniach sociálnych služieb, a určiť subjekty hospodárskej mobilizácie v oblasti sociálneho zabezpečenia, ktoré vykonávajú svoju činnosť v pôsobnosti obce alebo ako neverejný poskytovateľ sociálnej služby alebo subjekt vykonávajúci opatrenia sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately na základe udelennej akreditácie v územných obvodoch okresných úradov.

Zákon č. 66/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa Zákonník práce a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony²⁹⁶ nadobudol účinnosť od 04.04.2020. Zákon bol schválený v skrátanom legislatívnom konaní. V čl. II, v zákone o sociálnom poistení sa ustanovilo predĺženie podporného obdobia v nezamestnanosti o jeden mesiac poistencom, ktorí si do uplynutia pôvodného podporného obdobia v čase krízovej situácie, najmä v dôsledku situácie na trhu práce spôsobenej šírením ochorenia COVID-19, nedokázali nájsť prácu. Opatrenie sa týka poistencov, ktorým uplynie podporné obdobie v čase krízovej situácie od účinnosti tohto zákona.

Primárnym účelom schválenej právnej úpravy je podporiť prostredníctvom predĺženia podporného obdobia v nezamestnanosti poistencov, ktorí si vzhľadom na

krízovú situáciu nevedia nájsť zamestnanie. Vďaka novele zákona²⁹⁷ splnomocňuje vládu SR v prípade potreby vydávať nariadenia vlády, ktorými by na obdobie krízovej situácie súvisiacej so šírením ochorenia COVID-19 a obdobie dvoch mesiacov po jej skončení mohla dočasne upravovať podmienky nároku na dávku v nezamestnanosti, podmienky výplaty dávky v nezamestnanosti, dĺžku podporného obdobia v nezamestnanosti a výšku dávky v nezamestnanosti. Podľa predkladateľa zákona nariadenie vlády predstavuje vzhľadom na dĺžku a náležitosti legislatívneho procesu v porovnaní so zákonom operatívnejší nástroj reakcie na meniace sa podmienky na trhu práce. Využitie tohto neštandardného nástroja však musí byť nielen dôvodné, ale aj striktné ohrozené. Z tohto dôvodu novela oprávňuje vládu SR využívať nariadenie na zmenu vymedzených oblastí právnej úpravy iba počas obdobia krízovej situácie a dvoch mesiacov po jej skončení. Dva mesiace po skončení krízovej situácie predstavujú obdobie nevyhnutné na prípravu a schválenie riadnej zákonnej úpravy dávky v nezamestnanosti reflektujúcej postkrízovú situáciu na trhu práce.²⁹⁸

Zákon tiež ustanovil, že na žiadosť príjemcu dávky sa počas krízovej situácie dávka poukazuje na účet v banke alebo v pobočke zahraničnej banky, ktorý príjemca dávky uviedol vo svojej žiadosti, ak s týmto spôsobom poukazovania dávky majiteľ

296 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/64/>

297 § 293et ods. 4 zákona o sociálnom poistení.

298 <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=476880>

účtu súhlasí; majiteľ účtu je povinný vrátiť splátky dôchodku, úrazovej renty a pozostalostnej úrazovej renty poukázané na tento účet po dni smrti poberateľa dávky.

Počas krízovej situácie sa na podanie v súvislosti s dávkami nemocenského poistenia, dávkou garančného poistenia a dávkou v nezamestnanosti, urobené elektronickými prostriedkami, ktoré nie je podpísané zaručeným elektronickým podpisom, nevyžaduje písomné potvrdenie. Zákom sa tiež doplnili podmienky na nárok na „pandemické“ ošetrovné pre fyzickú osobu, ktorá je nemocensky poistená a ktorá sa osobne a celodenne stará o dieťa.

Poistencovi, ktorému v čase krízovej situácie vznikla potreba osobnej a celodennej starostlivosti pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona a táto potreba trvá aj po nadobudnutí účinnosti tohto zákona, vzniká nárok na ošetrovné podľa tohto zákona aj za obdobie potreby osobnej a celodennej starostlivosti, za ktoré nevznikol nárok na ošetrovné pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona.

Zákon č. 68/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon o sociálnom poistení a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony²⁹⁹ nadobudol účinnosť od 06.04.2020. Zákon bol schválený v skrátrenom legislatívnom konaní. V článku I v zákone o sociálnom poistení sa

zavedením nového § 293ew prijal mechanizmus odkladu odvedenia poistného pre povinne nemocensky poistenú a povinne dôchodkovo poistenú SZČO a poistného, ktoré platí zamestnávateľ za obdobie marec 2020, a to do 31.07.2020. Poistné, ktoré platí zamestnanec, a odvádza ho jeho zamestnávateľ, je zamestnávateľ naďalej povinný odvádzať v pôvodných termínoch splatnosti. Táto výnimka sa týkala zamestnávateľov a povinne poistených SZČO, ktorí vykazovali pokles čistého obratu alebo príjmov z podnikania a z inej samostatnej zárobkovej činnosti o 40 % a viac. Spôsob určenia poklesu čistého obratu a príjmov z podnikania a z inej samostatnej zárobkovej činnosti podľa osobitného predpisu ustanovila vláda Slovenskej republiky nariadením.³⁰⁰ Vláda SR tak mohla nariadením ustanoviť ďalšie obdobie, na ktoré sa nebude vzťahovať pôvodná splatnosť poistného podľa § 143 zákona o sociálnom poistení. Ak zamestnávateľ alebo povinne poistená SZČO nezaplatia poistné za toto obdobie ani v termíne splatnosti určenom nariadením vlády, Sociálna poisťovňa im môže povoliť splátky tohto poistného bez úroku. Ak zamestnávateľ a SZČO zaplatia toto poistné v novom termíne splatnosti, teda včas a v správnej výške, sankcie (penále) im nebudú plynúť.³⁰¹

Zákon č. 95/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon o sociálnom poistení a ktorým sa menia a dopĺňajú

299 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/68/>

300 Nariadenie vlády SR č. 76/2020 Z. z., dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/76/20210331>

301 Zdroj: Dôvodová správa Osobitná časť - <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=476985>

niektoré zákony³⁰² bol schválený v skrátenom legislatívnom konaní s účinnosťou od 25.04.2020. S cieľom zmiernenia ekonomických dopadov na odvádzateľov poistného v dôsledku krízovej situácie z dôvodu ochorenia COVID-19 sa v § 293ex odpúšťa povinnosť zaplatiť poistné zamestnávateľom alebo povinne nemocensky poistenou a povinne dôchodkovo poistenou samostatne zárobkovo činnou osobou (ďalej ako „SZČO“) za apríl 2020, prípadne za ďalšie obdobie, ktoré môže ustanoviť vláda SR nariadením. Poistné, ktoré platí zamestnanec, a odvádza ho jeho zamestnávateľ, je zamestnávateľ naďalej povinný odviešť v pôvodných termínoch splatnosti. Táto výnimka sa týkala zamestnávateľov alebo povinne poistených SZČO, ktorí v mesiaci apríl 2020 najmenej na 15 dní uzatvorili prevádzky, napr. na základe Opatrenia ÚVZ pri ohrození verejného zdravia č. OLP/2777/2020 z 29.03.2020. Vláda SR zároveň mohla nariadením ustanoviť ďalšie obdobie, za ktoré nie sú zamestnávateľ alebo povinne poistená SZČO, povinní zaplatiť poistné, ako aj podmienky, za ktorých ho nie sú povinní zaplatiť. Uzatvorenie prevádzky preukáže zamestnávateľ alebo povinne poistená SZČO čestným vyhlásením, ktoré predloží Sociálnej poisťovni najneskôr do ôsmeho dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, za ktorý

nie je povinná zaplatiť poistné, t.j. za apríl 2020 ho predložil najneskôr do 11.05.2020, keďže 08.05. 2020 bol štátny sviatok.

Za obdobie, za ktoré nebudú povinné príspevky na starobné dôchodkové sporenie zaplatené, a to z dôvodu navrhovaného oslobodenia zamestnávateľa od povinnosti platiť poistné a povinné príspevky, nedôjde ani k zvýšeniu sumy na osobnom účte spořitelu v príslušnej dôchodkovej správcovskej spoločnosti, čo sa môže negatívne prejavíť aj na výške starobného dôchodku z II. piliera. V období podľa § 293ex ods. 1 a 2 sa z dôvodu účasti poistenca na starobnom dôchodkovom sporení neznižuje suma jeho starobného dôchodku, predčasného starobného dôchodku a minimálneho dôchodku.³⁰³

Nariadením vlády SR č. 101/2020 Z. z. o predĺžení podporného obdobia v nezamestnanosti počas trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19³⁰⁴, ktorého vyhlásené znenie bolo účinné v období od 30.04.2020 do 29.05.2020, sa podľa §1 ods. 1 o jeden (ďalší) mesiac predĺžilo podporné obdobie v nezamestnanosti, ktoré bolo predĺžené alebo začalo opätovne plynúť podľa § 293et ods. 1 zákona o sociálnych službách³⁰⁵, a ktoré by uplynulo po-

³⁰² <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/95/>

³⁰³ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=477487>

³⁰⁴ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/101/20200430.html>

³⁰⁵ „Podporné obdobie v nezamestnanosti podľa § 105 ods. 1, ktoré by uplynulo počas krízovej situácie, sa predlžuje o jeden mesiac. Podporné obdobie v nezamestnanosti podľa § 105 ods. 1, ktoré uplynulo počas krízovej situácie pred účinnosťou tohto zákona, začne opätovne plynúť dňom účinnosti tohto zákona a uplynie o jeden mesiac odo dňa účinnosti tohto zákona.“

čas trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19. Predĺženie podporného obdobia v nezamestnanosti podľa odseku 1 mal uplynúť najneskôr mesiac odo dňa skončenia mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19.

Nariadenie vlády SR č. 102/2020 Z. z. o niektorých opatreniach v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19³⁰⁶ bolo schválené s účinnosťou od 30.04.2020 do 30.06.2020. Nariadením vlády SR boli na obdobie v čase trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 a na ďalšie obdobie bezprostredne nasledujúce po skončení krízovej situácie ustanovené niektoré opatrenia v oblastiach sociálnych vecí a rodiny na úseku štátnych sociálnych dávok a sociálnych dávok (prídavku na dieťa a príplatku k prídavku na dieťa, rodičovského príspevku, príspevku na starostlivosť o dieťa, príspevku pri narodení dieťaťa a príspevku na viac súčasne narodených detí, príspevkov, ktorými štát podporuje náhradnú starostlivosť o dieťa (ďalej len „príspevok na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa“), kompenzačného príspevku zamestnancom, ktorí ukončili zamestnanie so stálym pracoviskom v podzemí z dôvodu útlmu banskej

činnosti (ďalej len „kompenzačný príspevok baníkom“), príspevku na pohreb), pomoci v hmotnej núdzi a osobitného príspevku, náhradného výživného, kompenzácií sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia, ako aj v oblasti sociálnych vecí a rodiny a služieb zamestnanosti pri výkone lekárskej posudkovej činnosti.

Zaviedlo sa opatrenie, aby počas krízovej situácie neplynuli lehoty súvisiace najmä s plnením povinností poberateľov peňažných príspevkov na kompenzáciu. Umožnilo sa uskutočnenie akéhokoľvek podania vo veci štátnych sociálnych dávok a sociálnych dávok, pomoci v hmotnej núdzi, náhradného výživného a kompenzácií sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia elektronicky aj bez zaručeného elektronického podpisu, a to prostredníctvom e-mailu.

V záujme ochrániť fyzické osoby sa lekárska posudková činnosť počas krízovej situácie vykonávala bez prítomnosti posudzovanej osoby v prípade ak posudkový lekár nerozhodne inak a hodnotenie sa vykonávalo na základe predložených lekárskeho nálezov (t.j. listinných dôkazov). Nariadenie ustanovilo v čase krízovej situácie nevykonávať opätovné posudzovanie dlhodobého nepriaznivého zdravotného stavu dieťaťa na účely prídavku na dieťa, príplatku k prídavku na dieťa, rodičovského príspevku a príspevku na starostlivosť o dieťa. Podmienka dlhodobého nepriaznivého zdravotného stavu dieťaťa sa považuje za splnenú do konca kalendárneho

³⁰⁶ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/102/20200430.html>

mesiaca, v ktorom skončila krízová situácia.

Odpustilo sa zmeškanie lehôt na oznámenie skutočností rozhodujúcich na trvanie nároku na prídavok na dieťa, rodičovský príspevok, príspevok na starostlivosť o dieťa, príspevok na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa, kompenzačný príspevok baníkom, pomoc v hmotnej núdzi, osobitný príspevok a náhradné výživné vyplývajúce z príslušného právneho predpisu alebo z výzvy správneho orgánu, ktoré uplynuli od vyhlásenia krízovej situácie do účinnosti tohto nariadenia vlády. Uvedené platí len v prípadoch, keď bude zmeškaný úkon vykonaný do 30 kalendárnych dní od skončenia krízovej situácie, čím sa podľa predkladateľa zabezpečuje rovnoprávnosť prístupu k dávkam a príspevkom v čase krízovej situácie.³⁰⁷

Nariadenie vlády SR č. 103/2020 Z. z. o niektorých opatreniach v oblasti dotácií v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19³⁰⁸, bolo účinné od 30.04.2020 do 02.10.2020.

Pre dotáciu na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa (ďalej len „dotácia na stravu“) sa upustilo od podmienky účasti dieťaťa na výchovnovzdelávacej činnosti v materskej škole alebo na vyučovaní na základnej škole. Na základe

Opatrenia ÚVZ pri ohrození verejného zdravia č. OLP/3010/2020 zo dňa 02.04.2020 bolo umožnené od 03.04.2020 v zariadeniach školského stravovania vydávať stravu predmetným opatrením určenému okruhu detí. Z toho dôvodu bolo účelné upustiť od podmienky účasti detí na výchovnovzdelávacej činnosti v materských školách alebo vyučovaní na základných školách s cieľom poskytnúť dotáciu aj na stravu vydanú týmto deťom v čase krízovej situácie. Ak vydávaná strava na základe Opatrenia ÚVZ pri ohrození verejného zdravia č. OLP/3010/2020 zo dňa 02.04.2020 nemohla byť vydaná takému dieťaťu, ktorého zdravotný stav podľa posúdenia ošetrojúceho lekára vyžaduje osobitné stravovanie, v súlade s § 4 ods. 6 druhej vety poskytnutú dotáciu na stravu zriaďovateľ vyplatil rodičovi takéhoto dieťaťa alebo fyzickej osobe, ktorej je toto dieťa zverené do starostlivosti rozhodnutím súdu.

V záujme zmiernenia dopadov krízovej situácie sa umožnilo poskytnúť dotáciu na podporu humanitárnej pomoci aj žiadateľovi, ktorým je fyzická osoba, ktorá po 12.03.2020 prestala vykonávať činnosť, z ktorej jej plynul príjem pred vyhlásením krízovej situácie. Oprávneným žiadateľom je napr. fyzická osoba, ktorá pred krízovou situáciou pracovala na základe dohody mimopracovného pomeru, ktorej platnosť naďalej v roku 2020 trvala, resp. ktorá bola z dôvodu krízovej situácie zo strany zamestnávateľa ukončená a nemá iný zdaniteľný

³⁰⁷ <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24794/1>

³⁰⁸ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/103/>

príjem. Dotáciu je možné poskytnúť žiadateľovi v maximálnej výške 1 600 eur ročne, pričom žiadateľ o dotáciu nemôže byť poberateľom starobného dôchodku, predčasného starobného dôchodku, invalidného dôchodku, nemocenskej dávky, dávky v nezamestnanosti, výsluhového dôchodku, invalidného výsluhového dôchodku, dávky nemocenského zabezpečenia alebo obdobnej dávky zo zahraničia, príjmom pomoci v hmotnej núdzi, poberateľom rodičovského príspevku alebo poberateľom príspevku na opatrovanie.³⁰⁹

S účinnosťou od 30.05.2020 bolo schválené Nariadenie vlády SR č. 137/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády SR č. 101/2020 Z. z. o predĺžení podporného obdobia v nezamestnanosti počas trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19³¹⁰. Podľa nariadenia sa podporné obdobie v nezamestnanosti, ktoré bolo predĺžené podľa odseku 1 a ktoré by uplynulo počas trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 predlžuje opäť o jeden ďalší mesiac.³¹¹

Zákon č. 157/2020 Z. z.³¹², ktorým sa dopĺňa zákon o sociálnom poistení a ktorým sa dopĺňa Zákonník práce bol schválený v skrátanom legislatívnom konaní s účinnosťou

od 17.06.2020. Zákon ustanovil, aby sa nemocenské, na ktoré vznikol nárok z dôvodu nariadenia karanténneho opatrenia alebo izolácie pred skončením krízovej situácie a ak nárok trvá, aj ku dňu jej skončenia, poskytovalo za podmienok uvedených v § 293er ods. 1 a 2 (pandemické nemocenské) aj po skončení krízovej situácie. Zamestnancovi, ktorému vznikne dočasná pracovná neschopnosť napr. deň pred skončením krízovej situácie, by tak napriek jej skončeniu trval nárok na nemocenské vyplácané Sociálnou poisťovňou (štandardne za prvých 10 dní DPN patrí zamestnancovi nárok na náhradu príjmu pri DPN podľa zákona č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorú poskytuje zamestnávateľ) vo výške 55 % denného vymeriavacieho základu (štandardne sa nemocenské prvé tri dni trvania poskytuje vo výške 25 % denného vymeriavacieho základu).

Zákon ustanovil, aby sa vo vzťahu k dieťaťu do dovŕšenia jedenásteho roku veku, alebo do dovŕšenia osemnásteho roku veku v prípade dieťaťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom, predškolské zariadenie alebo škola, ktorú dieťa navštevuje a ktoré bolo rozhodnutím príslušného orgánu uzavreté, považovalo po ich otvorení 01.06.2020 i naďalej za uzavreté, ak rodičia neprejavia záujem o účasť dieťaťa na prebiehajúcom výchov-

309 <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24795/1>

310 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/137/>

311 Porovnaj s informáciou o Nariadení vlády SR č. 101/2020 Z. z. na strane 78.

312 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/157/>

no-vzdelávacom procese z dôvodu obavy o jeho zdravie alebo ak sa dieťa výchovno-vzdelávacieho procesu nemôže zúčastňovať z kapacitných dôvodov. Rovnaká fikcia sa zaviedla aj vo vzťahu k dieťaťu, ktorému sa poskytuje starostlivosť v zariadení sociálnych služieb, ktoré bolo na základe rozhodnutia príslušného orgánu uzavreté a ktoré sa s účinnosťou od 1. júna, resp. neskôr otvára. Od 01.06.2020 sa na základe opatrenia otvárajú zariadenia starostlivosti o deti do troch rokov veku dieťaťa (jasle).

Za obdobie, kedy dieťa nebude navštevovať predškolské zariadenie, školu alebo zariadenie sociálnych služieb aj po ich otvorení, bude patriť rodičovi dieťaťa nárok na ošetrovné, za predpokladu splnenia podmienok nároku, aj po ich otvorení. Úprava zachovania nároku na ošetrovné sa vzťahuje iba na predškolské zariadenia a školy, v ktorých bude prebiehať výchovno-vzdelávací proces, čo znamená, že za obdobie, kedy dieťa nebude navštevovať školu z dôvodu školských prázdnin, nárok na ošetrovné nepatrí.

Napriek tomu, že rozhodnutie ministra školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky z 28.05.2020 ustanovuje obdobnú fikciu zatvorenia predškolských zariadení a škôl, čo je na účely nároku na ošetrovné postačujúce, fikcia sa ustanovuje explicitne aj v zákone o sociálnom poistení. Vzhľadom na potrebu úpravy nároku na ošetrovné po otvorení zariadení sociálnych služieb sa teda v záujme jednotnej právnej úpravy a rovnakej právnej kvality nároku na ošetrovné expli-

citne upravuje aj nárok na ošetrovné po otvorení predškolských zariadení a škôl.

Vzhľadom na postupné otváranie zariadení sociálnych služieb sa v uplatňuje rovnaká fikcia aj vo vzťahu k osobám, ktorým sa v zariadeniach sociálnych služieb poskytuje sociálna služba ambulantnou formou alebo pobytovou formou. V prípade otvorenia týchto zariadení, nárok na ošetrovné vznikne alebo bude trvať tým poistencom, ktorí sa starajú o príbuzného v priamom rade, súrodenca, manžela, manželku alebo rodiča manžela alebo manželky, ktorému sa poskytuje sociálna služba v zariadení sociálnych služieb ambulantnou alebo pobytovou formou, ktoré bolo na základe rozhodnutia príslušného orgánu uzavreté, ak táto osoba resp. jej zákonný zástupca po otvorení zariadenia nevyužije poskytovanú sociálnu službu zo subjektívnych dôvodov (obava o zdravie) alebo ak osobe nie je možné poskytovať sociálnu službu z objektívnych dôvodov (kapacitné možnosti zariadenia).

Zákon ustanovil, aby poistencovi, ktorý by v čase krízovej situácie splnil podmienky nároku na ošetrovné pred jeho účinnosťou, bolo ošetrovné vyplatené aj za toto obdobie. Na účely overenia splnenia podmienok nároku na ošetrovné sa ustanovuje povinnosť okresným úradom v sídle kraja a poskytovateľom sociálnych služieb poskytovať Sociálnej poisťovni údaje o deťoch zúčastnených na prebiehajúcom výchovno-vzdelávacom procese a o osobách, ktorým sa poskytovala sociálna služba. Údaje v rozsahu a

spôsobom určeným Sociálnou poisťovňou sú okresné úrady v sídle kraja a poskytovatelia sociálnych služieb povinní poskytnúť za predchádzajúci mesiac vždy do 10. dňa kalendárneho mesiaca. Údaje, ktoré poskytujú okresné úrady, už nebudú musieť poskytovať predškolské zariadenia Sociálnej poisťovne.

Ustanovenie § 293fc stanovilo, že nárok na výplatu ošetrovného trvá a poistenie sa neprerušuje štandardne od 11. dňa potreby ošetrovania/starostlivosti. V tomto kontexte sa tiež ustanovilo, aby zamestnanec, povinne nemocensky poistená a povinne dôchodkovo poistená samostatne zárobkovo činná osoba, dobrovoľne nemocensky poistená osoba, dobrovoľne dôchodkovo poistená osoba a dobrovoľne poistená osoba v nezamestnanosti bola počas celej doby ošetrovania/starostlivosti podľa § 293er ods. 3 oslobodená od platenia poistného.³¹³

Nariadenie vlády SR č. 184/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády SR č. 102/2020 Z. z. o niektorých opatreniach v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19³¹⁴ rozšírilo negatívne vymedzenie podmienok nároku na rodičovský príspevok o osoby, ktorým sa vypláca peňažný príspevok na opatrovanie na to isté dieťa. Nárok na rodičovský príspevok bude trvať aj tým oprávneným osobám, ktoré podmienky nároku prestali spĺňať

z dôvodu, že dlhodobá nepriaznivý zdravotný stav dieťaťa netrvá a spĺňajú ostatné podmienky nároku ustanovené týmto nariadením.

Vypustilo sa ustanovenie, podľa ktorého sa v čase trvania krízovej situácie potvrdenie lekára v špecializovanom odbore gynekológia o tom, že sa oprávnená osoba na účely príspevku pri narodení dieťaťa zúčastňovala preventívnych prehliadok od 4. mesiaca tehotenstva, nahrádzalo čestným vyhlásením oprávnenej osoby o tejto skutočnosti. Vzhľadom na uvoľnenie opatrení ÚVZ pri ohrození verejného zdravia, vykonávajú lekári svoju činnosť v rovnakom režime ako pred vyhlásením krízovej situácie a preto nie je dôvod, na základe ktorého by oprávnená osoba mala problém preukázať predmetnú skutočnosť zákonom vyžadovaným spôsobom.

Rovnako sa vypustilo ustanovenie, podľa ktorého sa na účely posudzovania hmotnej núdze v čase krízovej situácie pri posudzovaní majetku neprihliada na hodnotu a vek motorového vozidla. Predmetné opatrenie bolo prijaté z dôvodu obmedzenej dostupnosti znalcov v čase krízovej situácie. Uvedené sa vypustilo vzhľadom k tomu, že tento dôvod už nie je v súčasnosti aktuálny.

Zároveň sa vypustilo ustanovenie, podľa ktorého sa v čase krízovej situácie pre účely posudzovania hmotnej núdze neposudzuje možnosť uplatnenia zákonných nárokov (napr. na výživné, dávky

³¹³ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=479440>

³¹⁴ https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/184/vyhlasene_znenie.html

sociálneho poistenia, nárok z pracovnoprávného vzťahu) pri členoch domácnosti, ktorí vykonávajú zárobkovú činnosť v cudzine. Predmetné ustanovenie bolo prijaté z dôvodu, aby žiadatelia o pomoc v hmotnej núdzi, ktorí vykonávajú podnikateľskú činnosť na základe oprávnenia získaného v cudzine alebo pracujú v cudzine, a v čase krízovej situácie túto činnosť nemohli vykonávať a zároveň boli bez nároku na pomoc, či dávku sociálneho zabezpečenia z danej krajiny, mali možnosť získať dávku pomoci v hmotnej núdzi, a to v čo najkratšom možnom čase. Vzhľadom k tomu, že obmedzenia týkajúce sa cestovania už boli zrušené, možno toto ustanovenie považovať za irelevantné.

Vypustilo sa aj ustanovenie, podľa ktorého sa v čase krízovej situácie neuplatňujú ustanovenia o znížení dávky v hmotnej núdzi. Uvedené sa navrhlo z dôvodu, že výkon činností v rozsahu 32 hodín mesačne je vzhľadom na uvoľnenie opatrení ÚVZ pri ohrození verejného zdravia opätovne umožnený.³¹⁵ Nariadenie nadobudlo účinnosť od 01.07.2020.

S účinnosťou od 03.07.2020 bolo schválené Nariadenie vlády SR č. 186/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády SR č. 101/2020 Z. z. o predĺžení podporného obdobia v nezamestnanosti počas trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 v znení na-

riadenia vlády Slovenskej republiky č. 137/2020 Z. z.³¹⁶

Podľa nariadenia sa podporné obdobie v nezamestnanosti, ktoré bolo predĺžené podľa odseku 2 a ktoré by uplynulo počas trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 predlžuje po tretí raz o jeden ďalší mesiac. Predĺženie podporného obdobia v nezamestnanosti podľa § 293et ods. 1 zákona o sociálnom poistení a nariadenie vlády SR č. 101/2020 Z. z. podľa § 1, odsekov 1 až 3 Nariadenia vlády SR č. 101/2020 Z. z. v aktuálnom znení uplynulo najneskôr 31.08.2020.

Nariadením vlády SR č. 196/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa nariadenie vlády SR č. 131/2020 Z. z. o splatnosti poistného na sociálne poistenie v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 v znení nariadenia vlády SR č. 172/2020 Z. z.³¹⁷ sa posunula splatnosť poistného za mesiac júl 2020, ktoré bolo splatné v termíne do 31.12.2020. Nariadenie nadobudlo účinnosť od 21.07.2020.

V skrátenom legislatívnom konaní schválený Zákon č. 258/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon o sociálnom poistení³¹⁸ ustanovil, že v čase riadne prebiehajúceho výchovno-vzdelávacieho procesu, t.j. neobmedzenej prevádzky škôl a pred-

³¹⁵ <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24987/1>

³¹⁶ https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/186/vyhlasene_znenie.html

³¹⁷ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/196/>

³¹⁸ <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/258/>

školských zariadení, pandemické ošetrovné nepatrí v prípadoch, kedy by zákonný zástupca dieťaťa neprejavil záujem o účasť dieťaťa na prebiehajúcom výchovno-vzdelávacom procese v predškolskom zariadení alebo v škole z dôvodu obavy o jeho zdravie, resp. v prípade, ak dieťa nie je možné do predškolského zariadenia alebo školy umiestniť z kapacitných dôvodov (takáto možnosť aktuálne neexistuje). Zákonný zástupca bude mať aj naďalej nárok na pandemické ošetrovné podľa § 293er ods. 3 písm. b) v prípadoch, kedy počas trvania krízovej situácie budú predškolské zariadenia, školy alebo ich časti (napr. konkrétne triedy) uzatvorené na základe rozhodnutia príslušného orgánu.

Zmenil sa systém overovania podmienok nároku na pandemické ošetrovné. Okresný úrad v sídle kraja v rámci svojej územnej pôsobnosti bude poskytovať Sociálnej poisťovni informácie o deťoch, ktoré sa nezúčastňujú výchovno-vzdelávacieho procesu, nakoľko týchto detí bude menšie množstvo a z tohto dôvodu to pre dotknuté subjekty (napr. školy) bude predstavovať nižšiu administratívnu záťaž.³¹⁹ Zákon nadobudol účinnosť od 23.09.2020.

S účinnosťou od 15.10.2020 bolo schválené Nariadenie vlády SR č. 273/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády SR č. 102/2020 Z. z. o niektorých opatreniach v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti v čase mimoriadnej situácie, núdzového

stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 v znení nariadenia vlády SR č. 184/2020 Z. z.³²⁰

Vypustilo sa ustanovenie, podľa ktorého sa v čase trvania mimoriadnej situácie poskytuje rodičovský príspevok tým oprávneným osobám, ktorým naň zanikol nárok z dôvodu, že dieťa dovŕšilo tri roky veku, resp. šesť rokov veku dieťaťa alebo uplynuli tri roky od právoplatnosti prvého rozhodnutia o zverení dieťaťa do starostlivosti a tieto osoby nemali žiadať príjem, resp. nárok na ošetrovné, ktoré bolo v sume nižšej ako suma rodičovského príspevku.

U člena domácnosti, ktorý má príslušným úradom verejného zdravotníctva nariadenú karanténu sa nebudú v čase krízovej situácie uplatňovať ustanovenia o znížovaní dávky v hmotnej núdzi z dôvodu neúčasti na požadovaných aktivitách. Dôvodom je podľa predkladateľa skutočnosť, že sa v praxi množili prípady, kedy sa osoby nezúčastňovali menších obecných služieb a ako dôvod uvádzali karanténu. Ako dôvod poskytovania ochranného príspevku členovi domácnosti, ktorý nemôže vykonávať činnosti podmieňujúce vznik nároku na aktivačný príspevok sa doplnilo aj nariadenie karanténneho opatrenia alebo izolácie RÚVZ.

Upravilo sa ustanovenie, podľa ktorého v čase krízovej situácie môže úrad priznať a vyplácať preddavkovú prídavku na dieťa, príplatok k prídavku na dieťa, rodičovský prí-

319 <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7926>

320 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/273/>

spevok, príspevok na starostlivosť o dieťa, príspevok na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa, pomoc v hmotnej núdzi, osobitný príspevok a náhradné výživné pokiaľ z objektívnych dôvodov nemôže posúdiť splnenie podmienok nároku. Stanovilo sa, že pokiaľ pominuli objektívne dôvody, pre ktoré sa poskytoval preddavok, nárok na dávku sa prehodnotí.³²¹

Od 01.11.2020 nadobudlo účinnosť Nariadenie vlády SR č. 302/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády SR č. 102/2020 Z. z. o niektorých opatreniach v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu.³²² Nariadenie znovu zaviedlo poskytovanie rodičovského príspevku v čase trvania krízovej situácie pre tie osoby, ktorým v čase krízovej situácie zanikne nárok na rodičovský príspevok z dôvodu, že ich dieťa dovŕšilo tri roky veku, šesť rokov veku ak ide o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom alebo o dieťa, ktoré je zverené do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov, alebo ak uplynuli tri roky od právoplatnosti prvého rozhodnutia o zverení dieťaťa do starostlivosti oprávnenej osoby. Zároveň musí byť splnená podmienka o príjme, resp., že tieto osoby nemajú príjem. Týmto osobám sa poskytuje rodičovský príspevok v rovnakej sume, v akej im bol poskytovaný, a to najdlhšie do konca krízovej situácie. V prípade, že sa oprávnenej osobe vypláca ošetrovné, alebo ak je oprávnenej

osobe poskytnuté služobné voľno s nárokom na služobný plat z dôvodu osobnej a celodennej starostlivosti o dieťa, ktorých suma je nižšia, ako suma rodičovského príspevku, takáto oprávnená osoba má nárok na rodičovský príspevok, ktorého suma sa určí ako rozdiel medzi sumou rodičovského príspevku, ktorá jej bola poskytovaná a sumou ošetrovného resp. služobného platu. Toto opatrenie má za cieľ podporiť rodiny, ktoré by sa po zániku nároku na rodičovský príspevok ocitli vo finančnej tiesni, vzhľadom k tomu, že nastalo zhoršenie epidemiologickej situácie.

Rozšírili sa dôvody, pre ktoré sa nebudú uplatňovať ustanovenia o znížení dávky v hmotnej núdzi za neúčast na činnostiach podľa § 10 o dôvod, a to prekážka na strane organizátora alebo zamestnávateľa pre účely poskytnutia ochranného príspevku. Ide napríklad o situácie ako je nemožnosť preškolenia účastníkov činností na BOZP z dôvodu absencie škooliteľov, nemožnosť zabezpečenia ochranných prostriedkov pre výkon činností, uzatvorenie prevádzky zamestnávateľa u ktorého vykonával príjemca pomoci zárobkovú činnosť a pod.

S cieľom podporiť ochranu obyvateľstva sa opätovne poskytuje peňažný príspevok na prepravu aj vtedy, keď sa fyzické osoby s ťažkým zdravotným postihnutím osobne neprepravujú na svoje pracovné, vzdelávacie, rodinné alebo občianske aktivity, ale za účelom zabezpečenia si potravín a ďalších životných

³²¹ <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25300/1>

³²² <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/302/>

potrieb využívajú doručovaciu službu. Peňažný príspevok na prepravu sa bude poskytovať v paušálnej výške bez povinnosti predkladať doklady o výdavkoch na prepravu, čo prispeje k zníženiu osobného kontaktu na strane fyzických osôb s ťažkým zdravotným postihnutím ako aj na strane zamestnancov úradov. Zároveň zostáva zachovaná aj možnosť „bežného“ poskytovania peňažného príspevku v prípade záujmu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Paušálna mesačná výška príspevku sa opäť navrhuje 16,70 % zo sumy životoného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu, čo aktuálne predstavuje sumu 35,88 eur. Nebudú sa vydávať písomné rozhodnutia v prípade poskytovania peňažného príspevku v paušálnej výške s cieľom, aby osoby s ťažkým zdravotným postihnutím nemuseli osobne preberať úradnú zásielku a zároveň sa tým umožní okamžité poskytovanie príspevku (bez čakania na uplynutie lehoty pre podanie odvolania a nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia).

Cieľom zákona bolo zosúladiť nariadenie s aktuálne platným znením zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov zákonom o peňažných príspevkoch na kompenzáciu. Dňa 01.07.2020 nadobudla účinnosť novela zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu (zákon č. 391/2019 Z. z.), ktorou boli zmenené podmienky poskytovania peňažného príspevku na opatrovanie. Od uvedeného

dátumu sa pri poberateľoch v „produktívnom veku“ nezohľadňuje, či je opatrovanej fyzickej osobe s ťažkým zdravotným postihnutím poskytovaná ambulantná forma sociálnej služby v rozsahu viac ako 20 hodín týždenne a táto skutočnosť už nemá žiaden vplyv na výšku peňažného príspevku na opatrovanie.

Opätovne sa pri konaniach vo veciach štátnych sociálnych dávok a sociálnych dávok, pomoci v hmotnej núdzi a osobitného príspevku, náhradného výživného a kompenzácií sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutie nebudú uskutočňovať úkony, pri ktorých dochádza ku fyzickému kontaktu medzi orgánmi štátnej správy a klientom. Jedná sa najmä o ústne pojednávanie, osobné nahliadnutie do spisov, miestnu ohliadku (štetrenie v domácnosti) a dokazovanie, ktoré sa navrhuje vykonávať bez osobnej účasti svedka alebo znalca. Vo vzťahu k doručovaniu sa navrhuje do vlastných rúk doručovať len rozhodnutia. Uvedeným ustanovením sa umožňuje úradom práce, sociálnych vecí a rodiny a Ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny uskutočňovať komunikáciu prostredníctvom e-mailu, telefonicky alebo obyčajnou poštovou prepravou. Sleduje sa tým ochrana života a zdravia obyvateľstva v čase krízovej situácie, ku ktorej môže čiastočne prispieť obmedzenie osobného kontaktu medzi pracovníkmi úradov a klientmi resp. medzi klientmi a poštovými doručovateľmi.³²³

Zákon č. 330/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon o sociálnom pois-

³²³ <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25419/1>

tení³²⁴ bol schválený v skrátenom legislatívnom konaní s účinnosťou od 21.11.2020. Zákon ustanovil, že v prípade, ak zamestnávateľ potvrdí zamestnancovi uznanému za dočasne práceneschopného z dôvodu ochorenia COVID-19, že ochorenie vzniklo pri práci, kde je preukázateľný kontakt s týmto ochorením alebo s infekčným materiálom ako súčasť plnenia pracovných úloh alebo pracovných činností, podmienka uznania choroby z povolania na účely nároku na úrazový príplatok, sa považuje za splnenú. Táto úprava sa nebude vzťahovať na zamestnancov, ktorí majú diagnostikované podozrenie na ochorenie COVID-19 – diagnóza U07.2. Nárok na úrazový príplatok s použitím tejto fikcie vznikne za predpokladu, že zamestnanec je uznaný za dočasne práceneschopného počas krízovej situácie. Tento nárok mu bude trvať aj po skončení krízovej situácie, a to až do skončenia dočasnej pracovnej neschopnosti.

Ak zamestnávateľ má pochybnosti o príčinnej súvislosti vzniku ochorenia COVID-19 s výkonom zamestnania jeho zamestnanca, a teda nepotvrdí túto skutočnosť, o splnení podmienky uznania choroby z povolania sa rozhodne štandardne, t. j. na základe uznania choroby z povolania špecializovaným pracoviskom, ktorým je poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, ktorý poskytuje zdravotnú starostlivosť,

ktorú vykonávajú lekári s odbornou spôsobilosťou na výkon špecializovaných pracovných činností v špecializačnom odbore pracovné lekárstvo, špecializačnom odbore klinické pracovné lekárstvo a klinická toxikológia alebo v špecializačnom odbore dermatovenerológia a následného postupu.

V zmysle schválenej právnej úpravy sa na účely úrazového príplatku nevyžaduje faktické uznanie choroby z povolania. Samotná fikcia však nenahrádza takéto faktické uznanie choroby z povolania. Suma úrazového príplatku, ktorého nárok je založený na fikcii je vo výške 25 % denného vymeriavacieho základu zamestnanca, tak aby spolu s nemocenským podľa § 293er ods. 1 a 2 bolo zamestnancovi poskytnutých 80 % jeho hrubého príjmu.³²⁵

Nariadenie vlády SR č. 380/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie vlády SR č. 131/2020 Z. z. o splatnosti poisťného na sociálne poistenie v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 v znení neskorších predpisov³²⁶ posúva splatnosť poisťného na sociálne poistenie z 31.12.2020 do 30.06.2021. Zároveň dopĺňa splatnosť poisťného za december 2020 v termíne do 30.06.2021. Nariadenie nadobudlo účinnosť od 17.12.2020.

324 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/330/>

325 <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7998>

326 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/380/>

5.3 Ochrana pred stratou bývania prostredníctvom prijatých právnych predpisov

Počas núdzového stavu prijala NR SR zákonné ustanovenia so zámerom ochrany práva na bývanie. Ochrana zraniteľných skupín obyvateľstva mala spočívať v odklade splátok spotrebiteľských úverov, odklade exekučného konania a zákazke skončenia nájmu zo strany prenajímateľa.

Možnosť podania žiadosti o odklad splátok spotrebiteľských úverov bola s účinnosťou od 09.04.2020 zahrnutá v § 30a až § 30h zákona č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19. Nová právna úprava vytvorila priestor pre mimoriadne podmienky, za akých veriteľ (poskytovateľ úverov spotrebiteľom), ktorý má voči dlžníkovi (spotrebiteľovi) pohľadávku zo spotrebiteľskej zmluvy alebo z ručenia k tejto zmluve, povolí dlžníkovi odklad splátok. Pod spotrebiteľskou zmluvou zákonodarca rozumie zmluvu o úvere na bývanie alebo inú spotrebiteľskú zmluvu o úvere, ktorá plní rovnaký účel ako zmluva o úvere na bývanie, a zmluvu o spotrebiteľskom úvere, pričom ide o úvery splácané pravidelnými vopred určenými splátkami úveru. Od dlžníka sa voči veriteľovi v tejto súvislosti očakáva formálny a aktívny prejav vôle (žiadost'), z ktorého je zrejмый záujem o odklad splátok (odklad splátok istiny úveru a úrokov z úve-

ru zo spotrebiteľskej zmluvy).

Mimoriadne opatrenie umožňuje dlžníkom jedenkrát počas obdobia pandémie požiadať veriteľa o odklad splátok toho istého úveru bez toho, aby touto žiadosťou bola znížená kredibilita dlžníka alebo bola navýšená celková výška úveru. Odklad splátok podľa § 30b môže byť podmienenečne priznaný najviac na 9 mesiacov (ak bola veriteľom banka) alebo najviac na 2 x 3 mesiace (ak bol veriteľom subjekt podľa § 20 zákona č. 129/2010 Z. z. v znení neskorších predpisov)³²⁷. Veriteľ nebol povinný povoliť odloženie splátok tým dlžníkom, ktorí boli v omeškaní dlhšie ako 30 dní, prípadne boli v omeškaní v rámci splácania iných úverov dlhšie ako 30 dní, a to v celkovej sume presahujúcej 100 eur. Taktiež veriteľ nemusel povoliť odklad, ak bol dlžník ku dňu podania žiadosti o odklad splátok v stave zlyhania³²⁸, alebo žiadost' o odklad riadne nevyplnil, či žiadost' o odklad neobsahovala náležitosti podľa predpísaného vzoru.³²⁹

Zákomom č. 92/2020 Z. z., ktorým sa mení a doplňa zákon č. 62/2020 Z. z., sa s účinnosťou od 25.04.2020 zaviedla v novom ustanovení § 3a možnosť podania žiadosti o odklad exekúcie z dôvodov poklesu príjmov v dôsledku pandémie COVID-19, pričom takáto žiadost' musí obsahovať vyhlásenie povinného, že neodkladná exekúcia by

327 Odo dňa splatnosti najbližšej neuhradenej splátky úveru, ktorej splatnosť nastala po dni podania žiadosti o odklad splátok.

328 Čl. 178 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26.06.2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 176, 27.06.2013) v platnom znení.

329 https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/prilohy/SK/ZZ/2020/67/20210331_5233689-2.pdf

mohla mať pre neho alebo pre príslušníkov jeho rodiny zvlášť nepriaznivé následky. K žiadosti musí byť pripojené vyhlásenie o majetku.

Mimoriadne opatrenie sa vzťahuje len na exekučné konania, ktoré nezačali pred 12.03.2020. Zákonodarcu zároveň v taxatívnom výpočte vymenoval okolnosti vylučujúce vyhovie žiadosti. Na žiadosť sa neprihliada, ak

- a)** žiadosť nie je úplná,
- b)** exekúcia už bola odložená na žiadosť povinného,
- c)** povinnému už bolo povolené splácať vymáhaný nárok v splátkach,
- d)** exekúcia bola zastavená,
- e)** ide o vymoženie pohľadávky na výživnom,
- f)** ide o uspokojenie práva na nepeňažné plnenie, alebo
- g)** exekučné konanie začalo pred 12. marcom 2020.³³⁰

Odklad exekučného konania podľa § 3a zákona č. 62/2020 Z. z. mohol trvať 6 mesiacov (najdlhšie však do 01.12.2020). Počas odkladu exekučného konania sú exekútori oprávnení vykonávať nielen úkony s cieľom zistenia stavu majetku, ale aj tie, ktorých cieľom je zabezpečenie majetku. Opatrenie teda nevylučuje úkony zabezpečenia majetku, ktoré by smerovali k obmedzeniu užívania bytovej jednotky.

Ochranu práva na bývanie pre domácnosti žijúce v nájme a podnáj-

me malo zvýšiť aj ustanovenie § 3b zákona č. 62/2020 Z. z., účinné rovnako od 25.04.2020, v ktorom sa zaviedol zákaz jednostranného ukončenia nájmu zo strany prenajímateľa z dôvodu neschopnosti nájomcu platiť nájom, ak táto neschopnosť bola zapríčinená pandémiou COVID-19. Aj v prípade tejto ochrany je stanovené časové obdobie omeškania platieb, a to od 01.04.2020 do 30.06.2020. Rovnako je stanovená dĺžka ochrannej lehoty, a to do 31.12.2020. Tak ako v prípade odkladu exekučných konaní či splátok spotrebiteľských úverov, aj v prípade moratória na vypovedanie nájomných zmlúv zákon spresňuje, že táto ochrana sa vzťahuje len na tých nájomcov, ktorí sa ocitli v ťažkej finančnej situácii v dôsledku obmedzení počas núdzového stavu a ukladá nájomcovi povinnosť tento stav preukázať (dostatočne osvedčiť). Zákon explicitne uvádza, že zákaz jednostranného ukončenia nájmu sa nevzťahuje na iné dôvody.

Všetky tri uvedené nástroje na ochranu práva na bývanie vylučujú z nároku na ochranu osoby, ktoré sa do platobnej neschopnosti (omeškania splátok, omeškania nájmu, exekučného konania) dostali pred núdzovým stavom. Na tento účel obsahujú spomínané právne predpisy vymedzenie nárokov podľa obdobia vzniku platobnej neschopnosti.

Navyše, tie osoby, ktoré sa do platobnej neschopnosti dostali počas stanoveného obdobia (tzn. počas

330 § 3a ods. 3 zákona č. 62/2020 Z. z., dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2020/62/20210119>

núdzového stavu), musia tento stav doložiť. Kým v prípade žiadostí o odklad splátok alebo exekučného konania je spôsob doloženia vopred určený (predpísané čestné vyhlásenie, povinné doklady), v prípade zákazu ukončenia prenájmu nie. Zákon teda síce hovorí, že „*tento dôvod pre vznik omeškania musí byť nájomcom dostatočne osvedčený*“, neupravuje však to, čo sa považuje za dostatočné osvedčenie (tzn. či postačuje čestné vyhlásenie, či má prenajímateľ právo žiadať informácie o zmene príjmu, kto a na základe čoho posudzuje či „*omeškanie nájomcu vzniklo v dôsledku okolností, ktoré majú pôvod v šírení nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.*“ Toto posúdenie ponecháva na vzájomnú dohodu, resp. argumentáciu medzi prenajímateľom a nájomcom, ktorá nemusí byť obojstranná. Nepresné vymedzenie toho, čo možno považovať za dostatočné osvedčenie, sťažuje nájomcom prístup k spravodlivosti v prípade jednostranného ukončenia nájmu zo strany prenajímateľa.

K významnejšej ochrane práva na bývanie nepriamo prispelo aj mo-

ratórium na výkon záložného práva v čase do 31.05.2020, ustanovené s účinnosťou od 25.04.2020 v § 6 zákona č. 62/2020 Z. z. Rovnako tak úkony smerujúce k výkonu záložného práva v čase odo dňa účinnosti zákona č. 62/2020 Z. z. (od 27.03.2020) do 31.05.2020 boli neúčinné.

Ostatným mimoriadnym opatrením vyplývajúcim zo zákona č. 62/2020 Z. z., ktoré má vplyv na ochranu práva na bývanie je povinnosť dražobníka, súdneho exekútora, či správcu v čase do 31.05.2020 (§7), resp. aktuálne v čase do 28.02.2021 (§10) upustiť od vykonania dražby, poverovania predajom majetku dražobníka, organizovania ponukového konania alebo iného súťažného procesu smerujúceho k predaju majetku. Akýkoľvek spôsob speňažovania majetku dlžníka podľa predchádzajúcej vety vykonaný v čase odo dňa účinnosti zákona č. 62/2020 Z. z. do 31.05.2020, resp. do 28.02.2021 je neplatný. Súdny exekútor je v čase do 31.05.2020, resp. do 28.02.2021 povinný upustiť od vykonania exekúcie predajom nehnuteľnosti.

Záver

Predkladaná Správa o LP za rok 2020 je výstupom, ktorý spĺňa monitorovacie obsahové náležitosti v nadväznosti na legislatívne procesy súvisiace s pandemiou COVID-19. Exaktným je taktiež jej hodnotiaci charakter. Hodnotenie má právnu povahu a nevybočuje z rámca argumentačných a interpretačných štandardov. Poskytuje objektívny a aktuálny obraz o stave dodržiavania ľudských práv a základných slobôd, t. j. jej obsah je naplnením primárneho cieľa.

Prvá časť akcentuje náležitosť zachovávaní ľudskoprávnych a ústavných štandardov bez ohľadu na výnimočné spoločenské okolnosti. V zmysle hodnotiacich záverov žiaden zákon neupravuje kompetenciu ÚVZ a RÚVZ zasahovať do pokojného výkonu ľudských práv a základných slobôd v takej miere, v akej k analyzovaným zásahom pravidelne dochádzalo. Opatrenia a vyhlášky RÚVZ, ktorými nariaďovali karantenizáciu rómskych osád, vykazovali zásadné právne nedostatky. Najzávažnejším je absencia ich náležitého vecného odôvodnenia, čo má za následok neželaný stav ich súdnej nepreskúmateľnosti. Ab-

sencia vopred určenej časovej podmienenosti obmedzenia osobnej slobody predstavuje v kontexte tzv. karantenizácie Rómov vážny legislatívny nedostatok. Opatrenia ÚVZ nariaďujúce povinnú štátnu izoláciu všetkým osobám vstupujúcim na územie SR, so stanovenými výnimkami, nereflektujú podľa právneho názoru Strediska princíp legality. K obmedzeniu osobnej slobody nedošlo zo zákonom ustanovených dôvodov a zákonom ustanoveným spôsobom. ÚVZ zvolil pri riešení vstupu osôb na územie SR plošný prístup, s ktorým však neráta zákon o ochrane verejného zdravia.

Naopak, obmedzenie slobody pohybu a pobytu zákazom vychádzania prijatým v súvislosti s testovaním obyvateľstva na ochorenie COVID-19, je podľa právneho názoru Strediska ústavne konformným a legálnym. Formálna podmienka vyhlásenia núdzového stavu vládou SR, ako i materiálne podmienky spočívajúce v existencii ohrozenia života a zdravia osôb, nevyhnutnosti obmedzenia základných práv a slobôd z

hľadiska rozsahu a času a primeranosti obmedzenia vo vzťahu k závažnosti ohrozenia, boli naplnené.

Osobitná „COVID legislatíva“ o spracovávaní tzv. telekomunikačných údajov na účely súvisiace s prevenciou voči šíreniu ochorenia COVID-19 reflektovala základné ľudskoprávne štandardy len v minimálnej miere. Osobitne kriticky hodnotí Stredisko nepripravenosť zákonodarcu. Vyzdvihuje však jeho sebareflexiu, nadväzujúcu na Uznesenie Ústavného súdu, ktorým pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení tzv. telekomunikačného zákona. Následkom je primeraný legislatívny rámec na prevádzkovanie mobilných aplikácií, ktoré budú slúžiť dostatočne určito vymedzenému účelu, smerujúcemu k dosiahnutiu legitímneho cieľa – ochrany verejného zdravia.

Stredisko dospelo k právnomu záveru, že striktné opatrenia obmedzujúce prístup k právu na vzdelanie vykazujú znaky protiústavnosti. Tento znak nesie aj ustanovenie § 150 ods. 8 školského zákona v rozsahu splnomocňujúcim ministra školstva na rozhodovanie o mimoriadnom prerušení školského vyučovania. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu navyše neumožňuje obmedziť prístup k právu na vzdelanie v čase núdzového stavu. Prijaté opatrenia len prehĺbili už existujúci stav nerovnosti v prístupe k právu na vzdelanie. Významným nedostatkom je nereálnosť implementácie rozhodnutí ministra školstva. Jeho rozhodnutia o mimoriadnom prerušení školského vyučovania boli podľa názoru Strediska v rozpore s článkom 12 ods. 1 a 2 Ústavy SR, v spojení s jej článkom 42.

Šírenie pandémie COVID-19 významne obmedzilo prístup k poskytovaniu riadnej zdravotnej starostlivosti. Dopady opatrení a usmernení MZ SR a ďalších zodpovedných subjektov v oblasti poskytovania ústavnej a ambulantnej zdravotnej starostlivosti budú predmetom náležitého posudzovania v blízkej budúcnosti, vrátane priebežného vyhodnocovania dopadu na výkon ľudských práv a základných slobôd zo strany Strediska. Ústavným zákonom o bezpečnosti štátu nemožno obmedziť právo na zdravie upravené v článku 40 Ústavy SR. MZ SR napriek tomu nariadilo a hlavný hygienik SR usmernil poskytovateľov zdravotnej starostlivosti k prijímaniu opatrení obmedzujúcich prístup k poskytovaniu riadnej zdravotnej starostlivosti. Stredisko považuje takýto stav za nepripustný a protiústavný.

V rámci tzv. monitorovacej časti Stredisko abstrahovalo tri zásadné legislatívne oblasti, regulované zákonodarcom v príčinnej súvislosti so šírením pandémie COVID-19. Výkon závislej práce a zamestnanosti, sociálnej pomoci, či ochrana pred možnou stratou bývania predstavujú mimoriadne citlivé oblasti tzv. „COVID legislatívneho rámca“, ktorého dopady budú v budúcnosti veľkou výskumnou výzvou. Účelom monitorovacej časti predkladanej Správy je tiež rýchle zorientovanie sa čitateľa v legislatívnych rámcoch opísaných oblastí. Dominuje v nej deskriptívny prístup s osobitným dôrazom na chronológiu legislatívneho procesu. Druhá časť Správy, spracovaná prevažne bez konotácie a evalvačnej editácie slúži aj ako memento obdobia, ktoré si vyžadovalo okamžité systematické legislatívne riešenia reflektujúce na

nepredvídateľnú, ohrozujúcu, dynamickú a doposiaľ neznámu realitu. Chronologické zoradenie legislatívneho procesu odhaľuje snahy zákonodarcu ako aj jeho preferovaný štýl tvorby práva, ktorým reaguje na stresujúcu pandemickú situáciu v SR počas uplynulého roka. V monitorovaných oblastiach identifikovalo Stredisko viacero množín jednotlivých opatrení. Konkrétne išlo o množiny prikazujúcich, zakazujúcich, zrušujúcich, či odporúčacích legislatívnych regulácií. Ďalšie z nich mali charakter opatrení zavádzajúcich oprávnenia, či výnimky.

Stredisko splnilo tiež sekundárny

cieľ predkladanej Správy, ktorým bolo vymedzenie konkrétnych a adresných odporúčaní, sledujúcich zlepšenie stavu ochrany a podpory ľudských práv a základných slobôd na území SR, vrátane požiadavky dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania. Zoznamu odporúčaní predchádza opakovaný apel Strediska, ktoré vyzýva Národnú radu Slovenskej republiky, aby neignorovala otázku náležitej podpory a ochrany ľudských práv tých najzraniteľnejších skupín obyvateľstva, vrátane menšín, bez ohľadu na jej legislatívnu zaneprázdnenosť súvisiacu so šírením pandémie COVID-19.

Osobná sloboda, sloboda pohybu a pobytu

- 1 RÚVZ jasne a zrozumiteľne odôvodňovať vyhlášky, ktorými nariaďujú karanténu v rómskych osadách.
- 2 RÚVZ stanovovať podmienky trvania karantény v rómskych osadách tak, aby bol vopred určitelný termín jej skončenia.
- 3 ÚVZ postupovať pri nariaďovaní opatrení pre osoby vstupujúce na územie SR výlučne v zmysle kompetencií upravených v zákone o ochrane verejného zdravia.
- 4 ÚVZ pri nariaďovaní opatrení pre osoby vstupujúce na územie SR dôsledne rozlišovať medzi osobami chorými na prenosné ochorenie a osobami s podozrením na prenosné ochorenie a v závislosti od tejto skutočnosti voliť také opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na ochranu verejného zdravia a primerané vo vzťahu k ochrane individuálnych práv a slobôd.
- 5 Vláde SR stanoviť výnimky z obmedzenia pobytu a pohybu zákazom vychádzania tak, aby bola v čo najvyššej možnej miere zachovaná ochrana iných základných práv a slobôd.
- 6 Vláde SR prijať kompenzačné nástroje, ktoré minimalizujú ekonomické dopady obmedzení základných práv a slobôd prijatých v súvislosti s pandemiou ochorenia COVID-19.

Legislatívna implementácia ľudskoprávnych štandardov a záruk ochrany osobných údajov počas „pandémie COVID-19“

- 1 NR SR, aby v legislatívnych procesoch neprehliadala, ale naopak, náležite implementovala všetky základné princípy a bezpečnostné záruky ochrany osobných údajov v súvislosti s „riešením pandémie COVID-19“.
- 2 Ústavnému súdu, aby v prípade, ak odôvodňuje svoje rozhodnutia pomocou interpretácie Súdneho dvora či EŠLP, odkazoval na relevantné časti ním vybraných rozhodnutí.

Výkon práva na vzdelanie v kontexte opatrení na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19

1. Generálnemu prokurátorovi Slovenskej republiky, bez zbytočného odkladu, sa obrátiť na Ústavný súd Slovenskej republiky s návrhom na odstránenie pochybností o súlade § 150 ods. 8 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov s ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, v znení neskorších predpisov.
2. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, bezodkladne, v spolupráci so zainteresovanými aktérmi a zástupcami zraniteľných skupín prijať opatrenia na zachovanie prístupu ku kvalitnému a inkluzívnemu vzdelaniu na základných a stredných školách zameriavajúc sa na špecifické výchovno-vzdelávacie potreby žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia počas celej doby vyhlásenia núdzového stavu na území SR.
3. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pravidelne monitorovať a vyhodnocovať epidemickú situáciu v rámci regiónov a rozdiely v spôsobe šírenia ochorenia COVID-19.
4. Ministrovi školstva SR zohľadniť pri rozhodovaní o mimoriadnom prerušení školského vyučovania odporúčania Svetovej zdravotníckej organizácie, UNICEF a UNESCO o potrebe rozhodovania o zavretí alebo znovuotvorení škôl na základe princípu vyhodnocovania rizika zohľadňujúceho epidemickú situáciu na lokálnej úrovni.
5. Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, bez zbytočného odkladu, v spolupráci so Strediskom a zainteresovanými aktérmi a zástupcami zraniteľných skupín vypracovať štúdiu o negatívnych dopadoch mimoriadneho prerušenia školského vyučovania na ľudské práva a základné slobody žiakov základných a stredných škôl a v súlade so zisteniami vypracovať plán odstránenia týchto negatívnych dopadov.

Výkon práva na zdravie v kontexte prístupu k zdravotnej starostlivosti

- 1.** Vláde Slovenskej republiky, bez zbytočného odkladu, pripraviť a implementovať opatrenia na zlepšenie výkonnosti a efektívnosti zdravotníctva v Slovenskej republike, tak aby mal každý prístup k včasnej a kvalitnej preventívnej, kuratívnej a rehabilitačnej zdravotnej starostlivosti a vzdelaniu v oblasti zdravia, vrátane pravidelných skríningových programov, vhodnej liečby bežných ochorení, chorôb, zranení a postihnutí, a to najmä na komunitnej úrovni.
- 2.** Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky, bez zbytočného odkladu, posilniť preventívnu zdravotnú starostlivosť zameriavajúcu sa na minimalizáciu odvrátiteľných úmrtí na najčastejšie ochorenia, a to prostredníctvom efektívnych skríningových programov.
- 3.** Národnej rade Slovenskej republiky zákonom zriaďiť nezávislú inštitúciu na ochranu a podporu patientskych práv ako samostatnú inštitúciu s dotáciou so štátneho rozpočtu, alebo ako súčasť existujúceho mechanizmu na ochranu a podporu ľudských práv na národnej úrovni, a to bez zbytočného odkladu.
- 4.** Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky okamžite upustiť od prijímania opatrení (vo forme zákonov, iných právnych predpisov a politík), ktoré majú za následok zhoršovanie prístupu k zdravotnej starostlivosti súvisiacej s uplatňovaním sexuálnych a reprodukčných práv žien a dievčat v Slovenskej republike.
- 5.** Ministerstvu zdravotníctva Slovenskej republiky, v spolupráci so zainteresovanými aktérmi, zahájiť prípravu národného akčného plánu pre sexuálne a reprodukčné zdravie uplatňujúci prístup založený na ľudských právach.

Správa o dodržiavaní ľudských práv

vrátane zásady rovnakého zaobchádzania
Slovenskej republiky za rok 2020



SLOVENSKÉ NÁRODNÉ
STREDISKO
PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

ISBN 978-80-99917-13-3