



SLOVENSKÉ NÁRODNÉ
STREDISKO
PRE ĽUDSKÉ PRÁVA



**Dopady pandémie na výkon
základných práv a slobôd
a oblasti chránené
Antidiskriminačným zákonom**

Názov:

Dopady pandémie na výkon základných práv a slobôd a oblasti chránené Antidiskriminačným zákonom

Vydalo:

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Bratislava, 2022

Autorky:

Mgr. Zuzana Vlčeková

Mgr. Anna Máriássyová

Za obsah a jazykovú úpravu zodpovedajú autorky.

Grafická úprava:

Kovidesign

Kamila Černáková

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

ISBN: **978-80-99917-59-1**

Obsah

| | |
|----------------------------|----|
| Úvod | 4 |
| 1. Vzdelávanie | 5 |
| 2. Zdravotná starostlivosť | 11 |
| 3. Pracovnoprávna oblasť | 17 |
| 4. Sociálne zabezpečenie | 24 |
| Záver | 28 |

Úvod

Napriek tomu, že vplyv pandémie COVID-19 na každodenný život už nie je veľmi výrazný, jej dôsledky pociťujeme dodnes prostredníctvom rôznych zmien zákonov alebo pretrvávajúcich dopadov na rôzne oblasti života. V rámci verejnej diskusie sa táto téma často spájala s oblasťou diskriminácie a ľudských práv, no je potrebné konštatovať, že nie vždy sa tak dialo v relevantnom kontexte.

Táto publikácia sa zameriava na analýzu štyroch oblastí, ktoré boli ovplyvnené pandemiou – ide o ob-

last' vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, pracovnoprávných vzťahov a sociálneho zabezpečenia. Každé je venovaná samostatná kapitola. Tie sú zhrnutím jednotlivých legislatívnych zmien a iných typov úprav prijatých v nadväznosti na pandémiu COVID-19 a sumárov dopadov pandémie na život obyvateľstva za využitia administratívnych dát a doposiaľ realizovaných výskumov. Cieľom publikácie však nebolo poskytnúť právne hodnotenie primeranosti alebo neprimeranosti zásahov štátnych orgánov do vybraných oblastí.



5

1. Vzdelávanie

Právo na vzdelanie patrí medzi základné práva. Jeho výkon zaručuje ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky¹ (ďalej ako „Ústava“) v čl. 42. Má univerzálny charakter, keďže Ústava ho priznáva každému. Občanom okrem toho garantuje i bezplatné vzdelanie na základných a stredných školách a podľa schopností a možnosti spoločnosti aj na vysokých školách. K ochrane práva na vzdelanie sa Slovenská republika zaviazala tiež v mnohých medzinárodných zmluvách, ktoré majú v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy prednosť pre zákonom.²

Obsah práva na vzdelanie Ústava bližšie nešpecifikuje. Toto právo patrí do skupiny hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, ktorých vymedzenie Ústava v zásade ponecháva na zákony, ktoré tieto práva vykonávajú. V prípade práva na vzdelanie je to predovšetkým zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „školský zákon“).

Samotné právo na vzdelanie zahŕňa právo na prístup k vzdelaniu, ako aj právo na poskytnutie určitej úrovne a kvality vzdelania.³ Nemá charakter absolútneho práva, t. j. zákonodarca 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).⁴ Obmedzenia musia platiť rov-

nako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky (čl. 13 ods. 3 Ústavy).

Počas pandémie COVID-19 patrilo právo na vzdelanie medzi základné práva, ktoré boli najviac dotknuté opatreniami štátu prijímanými za účelom zamedzenia šírenia tohto ochorenia. K prerušeniu vyučovania na školách došlo už krátko po potvrdení prvého prípadu ochorenia COVID-19 v SR⁵, a to na obdobie 16.3.-29.3.2020.⁶ Následne došlo k predĺženiu uzatvorenia škôl až do odvolania.⁷

Dňa 24.3.2020 sa Národná rada SR (ďalej ako „NR SR“) v reakcii na vyhlásenie mimoriadnej situácie a núdzového stavu z dôvodu ochorenia COVID-19 uzniesla na zákone 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, ktorý nadobudol účinnosť 25.3.2020. Týmto zákonom bol § 150 školského zákona doplnený o odseky 8 a 9, ktoré okrem iného zaviedli právomoc ministra školstva rozhodnúť o mimoriadnom prerušení školského vyučovania v školách a mimoriadnom prerušení prevádzky školských zariadení, ak sa vyhlási výnimočný stav, núdzový stav alebo mimoriadna situácia, ak sa nariadi zákaz prevádzky škôl a školských zariadení podľa osobitného predpisu alebo ak v období školského vyučo-

¹ Podľa čl. 42 ods. 1 Ústavy má každý právo na vzdelanie. Školská dochádzka je povinná. Jej dĺžku po vekovú hranicu ustanoví zákon.

² Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, Dohovor o právach dieťaťa, Dodatkový protokol č. 1 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím.

³ Čič, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 306.

⁴ Nález Ústavného súdu SR z 22. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 11/2013.

⁵ Prvý prípad ochorenia covid-19 bol v SR laboratórne potvrdený 6.3.2020, pozri: https://www.uvzsr.sk/index.php?option=com_content&view=article&id=4061:slovensko-zaznamenalo-prvy-potvrdeny-pripad-ochorenia-covid-19&catid=250:koronavirus-2019-ncov&Itemid=153

⁶ Usmernenie ministerky školstva, vedy, výskumu a športu SR vo veci prerušenia vyučovania v školách a školských zariadeniach z 12. marca 2020 dostupné na: <https://www.minedu.sk/usmernenie-ministerky-skolstva-vedy-vyskumu-a-sportu-sr-vo-veci-prerusenia-vyucovania-v-skolach-a-skolskych-zariadeniach-z-12-marca-2020/>

⁷ Opatrenie Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR z 24.3.2020, dostupné na: <https://www.minedu.sk/opatrenia-msvas-sr-z-24-marca-2020/>

vania dôjde k živeľnej pohrome alebo k udalosti, pri ktorej môžu byť ohrozené život alebo zdravie detí, žiakov alebo zamestnancov škôľ a školských zariadení. Prijatá novela školského zákona tak vytvorila zákonný základ pre vydávanie rozhodnutí ministrom školstva, ktorými následne obmedzil základné právo na vzdelanie mimoriadnym prerušením školského vyučovania. Ďalšou novelou školského zákona zákonom č. 93/2020 Z. z, ktorým sa mení a dopľňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopľňajú niektoré zákony, účinnou od 25.4.2020, sa vzápätí zaviedla možnosť počas mimoriadneho prerušenia školského vyučovania podľa § 150 ods. 8 písm. a) uskutočňovať dennú formu štúdia aj ako dištančnú. Prijatím týchto legislatívnych aktov boli vytvorené zákonné podmienky pre uskutočňovanie vzdelávania dištančnou formou.

7

Počas trvania núdzového stavu vyhláseného z dôvodu pandémie COVID-19 minister školstva v školskom roku 2020/2021 opakovane rozhodol o mimoriadnom prerušení školského vyučovania na základných a stredných školách.⁸ Dĺžka prerušenia vyučovania na školách sa líšila, pričom najkratšie bolo vyučovanie prerušené v materských školách a na 1. stupni základných škôľ. V školskom roku 2021/2022 sa prerušenie vyučovania na školách riadilo covid automatom.⁹ Rozhodujúca bola epidemická si-

tuácia v jednotlivých okresoch, v závislosti od ktorej dochádzalo k prerušeniu vyučovania v jednotlivých triedach alebo na celých školách. K celoplošnému prerušeniu vyučovania došlo opätovne rozhodnutím ministra s účinnosťou od 13.12.2021.¹⁰

Rozhodnutia ministra školstva o mimoriadnom prerušení školského vyučovania na školách a o povinnosti riaditeľov škôľ zabezpečiť dištančné vzdelávanie predstavovali obmedzenie práva na vzdelanie. Prejavili sa rôznym stupňom zásahu v závislosti od ich dopadov na samotných žiakov a žiačky - od zníženej kvality vzdelávania až po obmedzenie samotného prístupu k vzdelaniu. 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 škôľ.¹¹ Nedostupnosť dištančného vzdelávania pre niektorých žiakov a žiačky bola dôvodom pre rozhodnutie ministra školstva o obnovení prezenčného vyučovania v školách pre skupinu najviac 5 žiakov a 1 pedagogického zamestnanca.¹²

Cieľom tejto kapitoly je na základe dostupných štatistických dát analyzovať dopady vyššie uvedených opatrení štátu na výkon práva na vzdelanie. Tie boli intenzívne reflektované vo verejnom

⁸ Rozhodnutie ministra o opatreniach pre školy z 12.10.2020 dostupné na: <https://www.minedu.sk/rozhodnutie-ministra-o-opatreniach-pre-skoly-12-10-2020/>, Rozhodnutie ministra o opatreniach pre školy z 23.10.2020 dostupné na: <https://www.minedu.sk/rozhodnutie-ministra-o-opatreniach-pre-skoly-23-10-2020/>, Rozhodnutie ministra o opatreniach pre školy z 8.1.2021 dostupné na: <https://www.minedu.sk/rozhodnutie-ministra-z-8-1-2021-s-ucinnostou-od-11-1-2021/>

⁹ Rozhodnutie ministra s účinnosťou od 1. 9. 2021 dostupné na: <https://www.minedu.sk/rozhodnutie-ministra-s-ucinnostou-od-1-9-2021/>

¹⁰ Rozhodnutie ministra účinné od 13.12.2021 dostupné na: <https://www.minedu.sk/rozhodnutie-ministra-s-ucinnostou-od-13-12-2021/>

¹¹ 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://www.minedu.sk/komentar-022020-hlavne-zistenia-z-dotaznikoveho-prieskumu-v-zakladnych-a-strednych-skolach-o-priebehu-distancnej-vyucby-v-skolskom-roku-20192020/>

¹² Rozhodnutie ministra z 12. 11. 2020 s účinnosťou od 16. 11. 2020 dostupné na: <https://www.minedu.sk/25609-sk/rozhodnutie-ministra-z-12-11-2020-s-ucinnostou-od-16-11-2020/>

aj odbornom diskurze, a to vzhľadom na signifikantnosť zásahov do práva na vzdelanie a jeho celospoločenskú dôležitosť.

Školy na Slovensku boli kvôli opatreniam na zabránenie šírenia ochorenia COVID-19 zatvorené spolu 38 týždňov. V rámci Európskej únie malo kratšie zatvorené školy až 14 krajín, najkratšie prebiehalo dištančné vzdelávanie na Islande (6 týždňov) a v Chorvátsku (10 týždňov).¹³ Samotné dištančné vzdelávanie nie je prekážkou získania kvalitného vzdelania a poskytuje aj viaceré výhody, napríklad možnosť väčšej zaangažovanosti žiakov a žiačok do vzdelávacieho procesu, menší stres pri vyplňaní zadaní či testov, ľahšia dostupnosť pre žiakov a žiačky so špeciálnymi potrebami (s využitím príslušných podporných prostriedkov) a individualizovanie štúdia podľa vlastných potrieb.¹⁴ Tento scenár však predpokladá primerané pripojenie na internet a technické vybavenie, podmienky v domácnosti umožňujúce dištančné vzdelávanie zároveň pre viac detí (a dospelých v prípade domácej práce) a schopnosť pedagogického zboru transformovať vyučovacie hodiny do online priestoru, čo sa v slovenských podmienkach nepodarilo naplniť. Ovplyvnená tak bola nielen dostupnosť, ale aj kvalita vzdelávania.

Na základe prieskumu IVP sa počas prvej vlny pandémie nezapájalo do dištančného vyučovania (online alebo prostredníctvom tlačených materiálov) priemerne 7,5 % žiackej populácie.¹⁵ Najhoršia situácia bola v špeciálnych základných školách, v ktorých sa do vyučovania počas pandémie nezapájalo

až 18 % žiakov a žiačok. Najvyššiu mieru zapojenia sa do vyučovania sa podarilo dosiahnuť na stredných školách, v ktorých sa do vyučovania pravdepodobne nezapojilo 5 % žiakov a žiačok. Výrazné rozdiely sa prejavili aj v zapojení žiakov a žiačok zo sociálne znevýhodneného prostredia. V základných školách s najvyšším podielom žiakov zo SZP však podiel nezapojených do vyučovania dosiahol až takmer 24 %, v školách s minimálnym podielom to boli iba 3 %.¹⁶ Tieto dáta poukazujú na štrukturálne problémy pri zabezpečovaní vzdelávania pre znevýhodnených žiakov a žiačky, či už ide o zdravotné alebo sociálne znevýhodnenie. Práve tieto skupiny boli najviac ohrozené praktickým prerušením školskej dochádzky, keďže ich vzdelávacie výsledky boli aj pred pandémiou podpriemerné a „doháňanie“ učiva po obnovení prezenčnej výučby je pre ne problematické. Z výsledkov dotazníka však nie je možné zistiť, či sa vzdelávanie prostredníctvom zasielania pracovných listov uskutočňovalo počas celého trvania dištančného vyučovania, alebo respondenti a respondentky uviedli túto možnosť aj v prípade, ak sa o vyučovanie týmto spôsobom iba pokúsili. Vzhľadom na to a na skutočnosť, že vzdelávanie prostredníctvom pracovných listov nie je také efektívne ako online vzdelávanie, je možné konštatovať, že skutočný podiel žiakov a žiačok, ktorí nemali možnosť sa adekvátnym spôsobom vzdelávať, bol ešte vyšší. Nebolo tak dostatočne napĺňané právo na vzdelanie, vo zvýšenej miere sa to týkalo znevýhodnených detí.

Prostredníctvom internetu sa podľa odhadov neučilo až 128 000 žiakov a žia-

¹³ UNESCO, dostupné na: <https://webarchive.unesco.org/web/20220625033513/https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures>

¹⁴ KORMANÍKOVÁ, M.: Dištančné vzdelávanie v primárnej edukácii počas pandémie COVID-19. In OCBITA I СУСПІЛЬСТВО VI. Міжнародний збірник наукових праць, Berďansk, 2021.

¹⁵ 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://www.minedu.sk/komentar-022020-hlavne-zistenia-z-dotaznikoveho-prieskumu-v-zakladnych-a-strednych-skolach-o-priebehu-distancnej-vyucby-v-skolskom-roku-20192020/>

¹⁶ Tamže.

čok, najhoršia situácia bola tiež v špeciálnych základných školách, kde sa do online vyučovania nezapájalo až 63,6 % žiakov a žiačok. V základných školách to bolo 20 %, no v prípade škôl s vysokým podielom žiakov a žiačok zo SZP podiel detí nezapojených do online výučby dosiahol až 51 %. Až 90 % žiakov a žiačok v špeciálnych základných školách s najvyšším podielom žiakov zo SZP sa neučilo online formou dištančnej výučby.¹⁷

Je pravdepodobné, že pri deťoch zo SZP bol prekážkou zapojenia sa do vyučovania nedostatok technických prostriedkov (internet, počítač a pod.). Tento problém vnímali aj učiteľky a učitelia, až 18,5 % z nich ako problém pri dištančnom vzdelávaní uviedlo nedostatočné technické vybavenie žiakov a žiačok. Zároveň však bolo evidentné, že ani školy neboli pripravené na online výučbu, metodicky ani technicky. Viac ako 16 % učiteliek a učiteľov uviedlo, že sami mali nedostatočné vybavenie a techniku.¹⁸ Okrem samotnej techniky bola problematická aj úroveň digitálnych zručností. Až 22 % žiakov a žiačok malo pocit, že ich digitálne zručnosti nie sú dostatočné na plné zapojenie sa do vyučovacieho procesu.¹⁹ Tento nedostatok sa zmiernil počas druhej vlny pandémie, keď už žiaci a žiačky mali praktickú skúsenosť s používaním online nástrojov. Zároveň vnímali aj posun v kvalite online vyučovania zo strany učiteľov a učiteliek, kto-

ri využívali viac interaktívnych aktivít a online zdrojov.²⁰ V tejto súvislosti je však potrebné zdôrazniť vyššie nároky, ktoré online vyučovanie kladlo na pedagogický personál. Učiteľky a učitelia pociťovali zvýšenú náročnosť prípravy na vyučovanie, pričom iba minimum z nich novú situáciu vívalo a hodnotilo ju ako príležitosť na profesijný rast²¹ a až 38 % z nich uviedlo, že pocítili zhoršenie pracovnej pohody. Viac ako polovica tiež vyjadrila obavy, že počas dištančného vzdelávania žiaci a žiačky dostatočne nepochopia učivo a neprecvičia ho.²²

Napriek zlepšeniu kvality dištančného vzdelávania si väčšina učiteliek a učiteľov myslí, že žiaci a žiačky si osvojili menej učiva, uviedlo to až 85 % z nich; 34 % zhodnotilo, že sa žiaci a žiačky naučili oveľa menej, čo podľa nich predstavuje stratu 3 a viac mesiacov. Takmer všetci zhodnotili, že minimálne časť žiakov a žiačok bude po návrate do školy potrebovať dodatočnú podporu, aby zmiernili vzdelávacie straty počas pandémie. Až štvrtina uviedla, že takúto podporu by potrebovala viac ako polovica ich žiakov a žiačok.²³

V prípade základných škôl sa MŠVWaŠ rozhodlo riešiť výpadok vo vzdelávaní a podporu žiakov a žiačok zo znevýhodneného prostredia prostredníctvom letných škôl, ktoré sa mohli realizovať počas prázdnin v trvaní troch týždňov.

¹⁷ Tamže.

¹⁸ DEÁKOVÁ, K.: Prevencia v období dištančného vzdelávania z pohľadu pedagógov základných a stredných škôl. In Prevencia 2-3/2001. Dostupné na: https://www.cvtisr.sk/buxus/docs/prevencia/Prevencia_2-3_2022.pdf

¹⁹ PELOŠJAN, D.: Výskyt problémov a negatívnych dopadov počas zatvorených škôl v čase pandémie koronavírusu z pohľadu žiakov základných a stredných škôl. In Prevencia 1/2002. Dostupné na: https://www.cvtisr.sk/buxus/docs/prevencia/Prevencia_1_2022-.pdf

²⁰ BARNOVÁ, S. a kol.: Skúsenosti žiakov stredných škôl s interaktívnym online vyučovaním počas prvých dvoch vln pandémie COVID-19. In Studia scientifica facultatis pedagogicae, 1/2022. Dostupné na: http://studiascientifica.ku.sk/wp-content/uploads/2022/05/18_barnova_petrikova_brunovsky_ssf_1_22.pdf

²¹ PELOŠJAN, D.: Výskyt problémov a negatívnych dopadov počas zatvorených škôl v čase pandémie koronavírusu z pohľadu žiakov základných a stredných škôl. In Prevencia 1/2002. Dostupné na: https://www.cvtisr.sk/buxus/docs/prevencia/Prevencia_1_2022-.pdf

²² OSTERTÁGOVÁ, A., REHÚŠ, M.: Správa z reprezentatívneho prieskumu o priebehu a dopade dištančnej výučby v školskom roku 2020/2021. Centrum vzdelávacích analýz.2021. Dostupné na: https://www.vzdelavacieanalyzy.sk/wp-content/uploads/2021/06/Prieskum-distančne-vzdelavanie_final.pdf

²³ Tamže.

Problém však bol v nedostatočnom počte miest v letných školách (napriek tomu, že nebola vyčerpaná plná kapacita vyčlenených prostriedkov z dôvodu nezáujmu škôl). V roku 2020 ich využilo len 8 553 detí, čo predstavuje maximálne 8 % z detí, ktoré sa predtým vzdelávali offline spôsobom. Keďže však bola určená maximálna suma podpory na jednu školu, v prípade škôl s vysokým počtom žiakov a žiačok vzdelávaných offline nebolo možné poskytnúť miesto v letnej škole všetkým z nich. Ako však pripomína Centrum vzdelávacích analýz, letné školy by nemali byť jediným kompenzačným nástrojom, ako príklad ďalších prístupov uvádza pravidelné doučovanie.²⁴ Toto opatrenie ako najdôležitejšie označila aj viac ako polovica učiteliek a učiteľov a 78 % z nich vyjadrilo ochotu sa do doučovania zapojiť.²⁵

Z hľadiska napĺňania práva na vzdelanie boli teda oblasťami s najväčšími nedostatkami podpora detí so znevýhodnením, z ktorých mnohé boli prakticky vylúčené zo vzdelávania, a kvalita vzdelávania. Tá síce bola ovplyvnená aj samotným charakterom dištančného vzdelávania a domácimi podmienkami detí, ale nepripravenosť pedagogického personálu na novú situáciu, nedostatky v štátnej podpore dištančného vzdelávania a neschopnosť zriaďovateľov zabezpečiť adekvátne technické podmienky na online vyučovanie spôsobili nielen zníženie kvality vzdeláva-

nia, ale aj prehĺbenie rozdielov medzi žiakmi a žiačkami. Najvýraznejšie sa to prejavilo na deťoch zo sociálne znevýhodneného prostredia, pre ktoré neboli vytvorené dostatočné kompenzačné mechanizmy na zmiernenie nedostatočných podmienok v domácnosti.

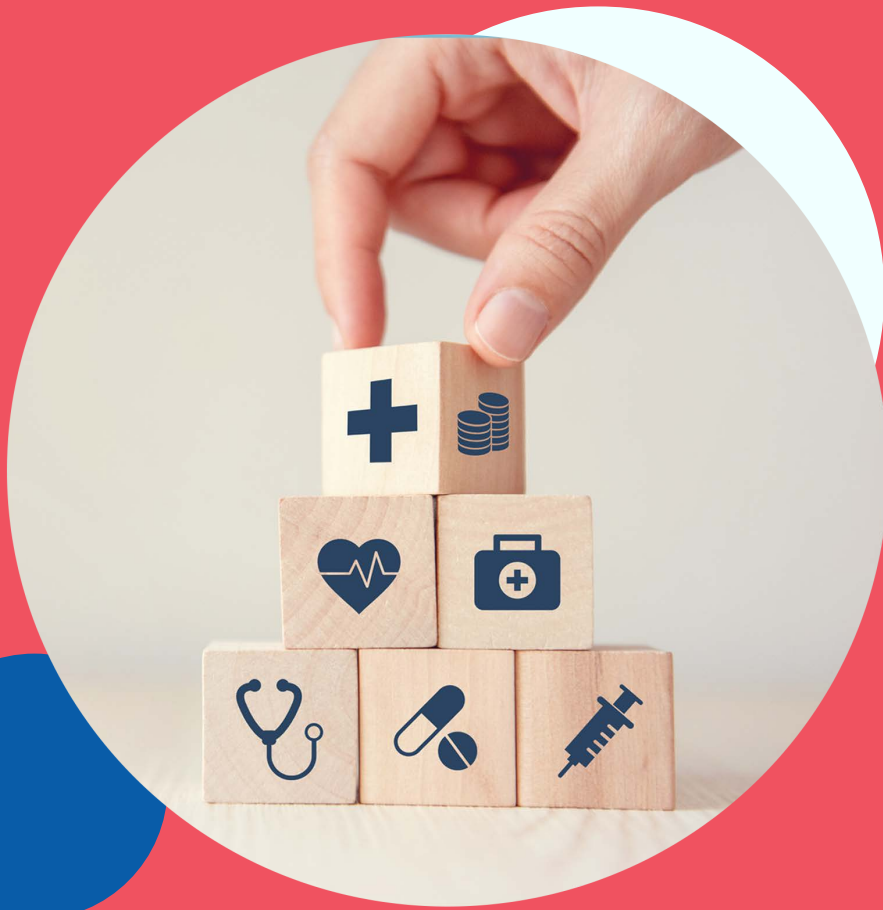
Ako však uvádza CVEK, dištančné vzdelávanie nebolo jediným dôsledkom zatvorenia škôl: „zhoršenie prístupu k vzdelávaniu znížilo aj prístup k službám, ktoré školy poskytujú, ako je napríklad stravovanie, poskytovanie školských pomôcok, poskytovanie psychologickéj pomoci v školách a ich blízkosti či ponuka krúžkov.“²⁶ Tieto faktory opäť viac ovplyvňovali deti zo sociálne znevýhodneného prostredia, čím sa ešte viac zvýšili dopady pandémie práve na túto skupinu detí.

V prípade výskytu mimoriadnej situácie v budúcnosti, ktorá by si vyžadovala prijímanie opatrení obmedzujúcich právo na vzdelanie, **považuje Stredisko za nevyhnutné prihliadať na špecifické potreby a podmienky detí zo znevýhodnených skupín obyvateľstva**, keďže práve na tieto skupiny detí mali prijímané opatrenia najväčší dopad. Je potrebné, aby príslušné orgány **vytvorili také podmienky, ktoré by im zabezpečili prístup k vzdelaniu v súlade s ústavným princípom rovnosti.**

²⁴ ČOKYNA, J., REHÚŠ, M.: Letné školy ako opatrenie na zmiernenie dopadov pandémie COVID-19 na vzdelávacie výsledky žiakov a žiačok. Centrum vzdelávacích analýz.2021. Dostupné na: https://www.vzdelavacieanalyzy.sk/wp-content/uploads/2021/05/Letne-skoly_komentar.pdf

²⁵ OSTERTÁGOVÁ, A., REHÚŠ, M.: Správa z reprezentatívneho prieskumu o priebehu a dopade dištančnej výučby v školskom roku 2020/2021. Centrum vzdelávacích analýz.2021. Dostupné na: https://www.vzdelavacieanalyzy.sk/wp-content/uploads/2021/06/Prieskum-distancne-vzdelavanie_final.pdf

²⁶ KRIGLEROVÁ, E. a kol.: Pandémia ako ľudskoprávna lekcia. Centrum pre výskum etnicity a kultúry. 2022, s. 27.



11 2. Zdravotná starostlivosť

Ústava v článku 40 garantuje právo každého na ochranu zdravia. Občanom zaručuje tiež právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia za podmienok, ktoré ustanoví zákon.

Na medzinárodnej úrovni je právo na zdravie chránené viacerými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Z nich Stredisko menuje predovšetkým Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ktorý má v zmysle čl. 7 ods. 5 prednosť pred zákonmi. Podľa článku 12 ods. 1 tohto paktu SR uznáva právo každého na dosiahnutie najvyššej dosiahnuteľnej úrovne fyzického a duševného zdravia. Na dosiahnutie plného uskutočnenia tohto práva sa zaväzuje k prijatiu opatrení zahŕňajúcich okrem iného vytvorenie podmienok, ktoré by každému zabezpečili lekársku pomoc a starostlivosť v prípade choroby [čl. 12 ods. 2 písm. d)]. Na postupné dosiahnutie plného uskutočnenia tohto práva pri maximálnom využití svojich zdrojov sa SR zaviazala uskutočniť hospodárske a technické kroky, a to všetkými vhodnými prostriedkami, vrátane prijatia zákonodarných opatrení. SR však v plnení tohto záväzku dlhodobo zlyháva, čo konštatoval aj Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva v roku 2019, teda v roku, ktorý predchádzal prvému potvrdenému výskytu ochorenia COVID-19 v SR. Vo svojom záverečnom hodnotení výbor uviedol, že je „*znepokojený systematickými oslabeniami v poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Tieto zahŕňajú nekvalitnú infraštruktúru pre nedostatok investícií, nedostatok skrínigových zariadení, medzery v geografickom pokrytí pri poskytovaní niektorých služieb zdravotnej starostli-*

vosti, nízky počet lekárov a zdravotných sestier v niektorých regiónoch.“²⁷

Práve dlhodobo zanedbávaný stav zdravotníctva v SR sa naplno prejavil počas pandémie COVID-19, a to v súvislosti s nárastom hospitalizácií v dôsledku tohto ochorenia.

V reakcii na očakávaný nápor pacientov vyžadujúcich poskytnutie zdravotnej starostlivosti a v snahe udržať jej poskytovanie v čo najvyššej nevyhnutnej miere aj počas pandémie COVID-19 sa NR SR 3.4.2020 uzniesla na zákone č. 69/2020 Z. z. o mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v oblasti zdravotníctva a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Týmto zákonom bol do § 4 zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o zdravotnej starostlivosti“) doplnený nový odsek 7 v znení: „zdravotná starostlivosť je poskytnutá správne aj vtedy, ak je poskytnutá podľa odseku 3 druhej vety a zároveň preukázateľne v príčinnej súvislosti s výnimočným stavom, núdzovým stavom alebo mimoriadnou situáciou pri jej poskytovaní nemohli byť splnené minimálne požiadavky na personálne zabezpečenie a materiálno-technické vybavenie jednotlivých druhov zdravotníckych zariadení podľa osobitného predpisu.“²⁸ Uvedená novela zákona o zdravotnej starostlivosti znížila zákonné nároky na jej poskytovanie.

Okrem splnenia minimálnych požiadaviek na personálne zabezpečenie a materiálno-technické vybavenie sa na naplnenie požiadavky, aby bola zdravotná

²⁷ 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://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/SVK/CO/3&Lang=en

²⁸ § 8 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

starostlivosť poskytnutá správne, vyžaduje aj jej včasnosť.²⁹ Práve dostupnosť zdravotnej starostlivosti, a to ambulantnej aj ústavnej, predstavovala závažnú prekážku vo výkone základného práva na zdravie a na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia.

K obmedzeniu poskytovania ústavnej zdravotnej starostlivosti došlo už v krátkom čase po výskyte prvého laboratórne potvrdeného prípadu ochorenia COVID-19 v SR. Úrad verejného zdravotníctva SR vydal 13.3.2020 usmernenie hlavného hygienika č. OE/791/85521/2020, podľa ktorého mali zdravotnícke zariadenia ústavnej zdravotnej starostlivosti poskytujúce neodkladnú zdravotnú starostlivosť prijať 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.³⁰ Ministerstvo zdravotníctva SR (ďalej ako „ministerstvo zdravot-

níctva“) vydalo následne 17.3.2020 opatrenie č. S08147-2020-ONAPP, ktorým s účinnosťou od 18.3.2020 nariadilo všetkým poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, aby vykonali všetky potrebné kroky a opatrenia smerujúce k obmedzeniu plánovaných operačných výkonov, ktorých nevykonanie prípadne odloženie neohrozí život a zdravie osôb.³¹

K obmedzeniu zdravotnej starostlivosti došlo tiež v oblasti ambulantnej zdravotnej starostlivosti. Jej poskytovanie v jednotlivých odboroch upravovali svojimi metodickými usmerneniami hlavní odborníci ministerstva zdravotníctva. Ošetrovanie pacientov bolo minimalizované len na neodkladné prípady. Rozšíreným spôsobom poskytovania zdravotnej starostlivosti sa stali konzultácie prostredníctvom telefónu alebo elektronickej pošty bez osobného kontaktu lekára s pacientom.³²

K postupnému obnoveniu plánovaných operácií došlo od 20.4.2020.³³ Rovnako bolo postupne obnovené aj ošetrovanie pacientov bez akútnych ťažkostí v ambulanciách lekárov, a to za sprísnených hygienických podmienok. K opätovnému pozastaveniu plánovaných operácií v niektorých zdravotníckych zariadeniach došlo na jeseň roku 2020³⁴

²⁹ Podľa § 4 ods. 3 zákona o zdravotnej starostlivosti je poskytovateľ povinný poskytovať zdravotnú starostlivosť správne. Zdravotná starostlivosť je poskytnutá správne, 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 postupmi na výkon prevencie, štandardnými diagnostickými postupmi a štandardnými terapeutickými postupmi pri zohľadnení individuálneho stavu pacienta.

³⁰ Usmernenie hlavného hygienika SR č. OE/791/85521/2020 z 13.3.2020 dostupné na: [Usmernenie HH SR_COVID-19 štvrtá aktualizácia.pdf \(ruvzpp.sk\)](#)

³¹ Opatrenie ministerstva zdravotníctva č. S08147-2020-ONAPP z 17.3.2020 dostupné na: <https://www.health.gov.sk/Clanok?opatrenie-ministra-zdravotnictva-sr-17-3-2020>

³² Usmernenia hlavných odborníkov ministerstva zdravotníctva pre jednotlivé odbory dostupné na: <https://korona.gov.sk/pokyny-pre-zdravotnickych-pracovnikov-archiv/>

³³ Tlačová správa ministerstva zdravotníctva z 20.4.2020 dostupná na: <https://www.health.gov.sk/Clanok?covid-19-20-04-2020-operacie>

³⁴ Informácie o pozastavení plánovaných operácií napr. na: <https://bratislavskykraj.sk/univerzitna-nemocnica-v-bratislave-od-utorka-pozastavi-planovane-hospitalizacie-a-operacie/>, <http://bip-static-90.213-81-175.telecom.sk/sk/aktualne/font-colorredv-zilinskej-nemocnici-pristupuju-k-reprofilizacii-zastavuju-planovane-operaciefont>, <https://www.nemocnicapp.sk/?p=20415>

aj 2021³⁵ v súvislosti s nárastom počtu hospitalizácií pacientov s ochorením COVID-19.

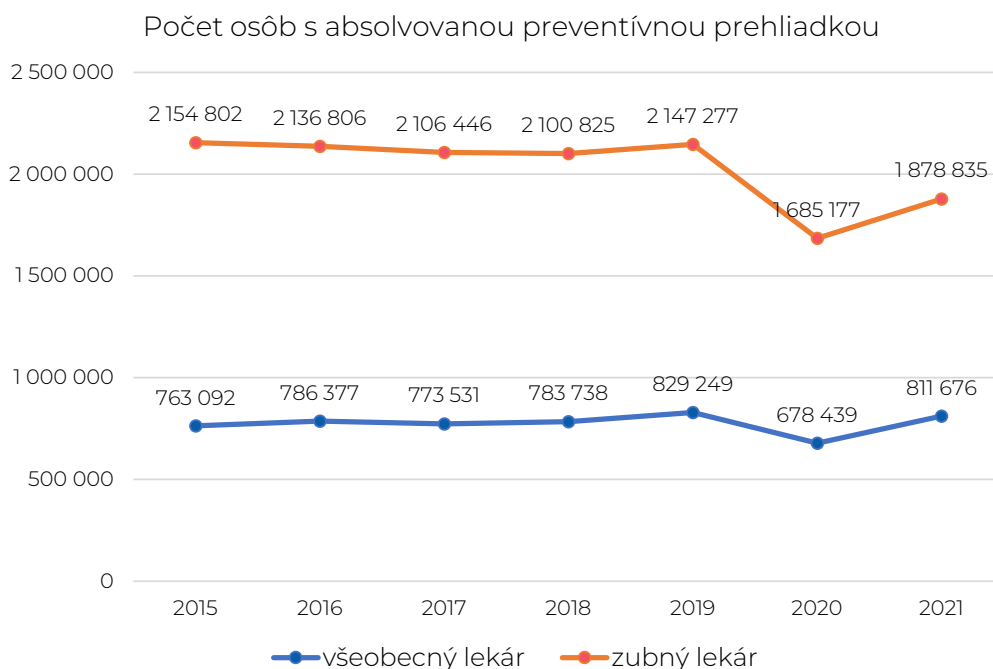
Obmedzenia plánovaných hospitalizácií sa výrazne prejavili na celkovom počte hospitalizovaných. Kým v roku 2019 bolo zaznamenaných 1 189 662 hospitalizácií, v roku 2021 už iba 942 376. Z hľadiska konkrétnych diagnóz najviac medzi rokmi 2019 a 2021 klesol počet hospitalizovaných na choroby svalovej a kostrovej sústavy a spojivového tkaniva (o 53 %), choroby ucha a hlávkového výbežku (43 %) a choroby kože a podkožného tkaniva (42 %). Znepokojujúci je však aj pokles počtu hospitalizácií pacientov s duševnými poruchami a poruchami správania o 14 %³⁶, keďže počas trvania pandémie sa počet takýchto pacientov, naopak, zvýšil. Výnimku z poskytovania iba neodkladnej starostlivosti mali onkologickí pacienti a pacienti, ktorým sa poskytovala biologická alebo dialyzačná liečba.

Oparenia sa týkali aj ambulantnej starostlivosti. Najrizikovejšie preventívne prehliadky u zubných lekárov prestali byť povinné bez nutnosti platiť za následnú starostlivosť. Ich počet aj kvôli tomu klesol o viac ako 20 %, v prípade preventívnych prehliadok u všeobecných lekárov to bolo 18 % (Graf 1). Menší počet preventívnych prehliadok má za následok neodhalené závažné ochorenia, čo môže byť vážny problém najmä pri onkologických diagnózach. V prípade výkonov, pri ktorých sú povinne vedené čakacie listiny, narástli čakacie lehoty do roku 2021 o 24 % a počet čakajúcich sa zvýšil o 54 %.³⁷ Vzhľadom na práva pacientov a pacientiek nejde len o dobu čakania, resp. vôbec dostupnosť zdravotnej starostlivosti, ale aj o výrazné zníženie kvality života, ktorá je súčasťou práva na zdravie. Odkladanie zdravotníckych zákrokov a preventívnej starostlivosti tak mali negatívny vplyv nielen na aktuálny zdravotný stav obyvateľstva, ale zhoršila sa aj prognóza do budúcnosti pre tých, ktorí sa o svojej diagnóze nedozvedeli včas.

³⁵ Informácie o pozastavení plánovaných operácií napr. na: <https://www.teraz.sk/regiony/unlp-pozastavu-je-planovane-operacie-a/587609-clanok.html>, <https://www.aktuality.sk/clanok/gqv6hhl/koronavirus-uni-verzitna-nemocnica-bratislava-musela-odlozit-4560-planovanych-operacii>

³⁶ NCZI, dostupné na: https://www.nczisk.sk/Statisticke_vystupy/Tematicke_statisticke_vystupy/Hospitalizacie/Pages/default.aspx

³⁷ Dôvera, 2021. Dostupné na: <https://www.dovera.sk/poistenec/potrebujem-poradit/o-dovere/tlacove-spravy/data-o-covide-naznacuju-ze-tisice-pacientov-netusia-o-svojej-chorobe>



Graf 1 Počet osôb s absolvovanou preventívnou prehliadkou
Zdroj: NCZI

Úmrtnosť na Slovensku sa vzhľadom na okolnosti výrazne zvýšila, index rastu medzi rokmi 2019 a 2021 bol priemerne

138, no v niektorých okresoch dosahoval hodnoty viac ako 150 (Tabuľka 1).

15

Tabuľka 1 Index rastu úmrtnosti medzi rokmi 2019 a 2021 v okresoch (5 najnižších a 5 najvyšších)

| | |
|----------------------------|-------|
| Okres Stropkov | 114,8 |
| Okres Bánovce nad Bebravou | 115,6 |
| Okres Námestovo | 116,3 |
| Okres Sobrance | 118,4 |
| Okres Veľký Krtíš | 118,7 |
| Okres Galanta | 150,5 |
| Okres Turčianske Teplice | 155,4 |
| Okres Nové Mesto nad Váhom | 155,9 |
| Okres Vranov nad Topľou | 164,8 |
| Okres Žarnovica | 176,4 |

Zdroj: ŠÚ SR

Po rokoch kontinuálneho rastu, resp. stagnácie, sa výrazne znížila aj stredná dĺžka dožitia pri narodení. U mužov klesla medzi rokmi 2019 a 2021 zo 74,31 na 71,16 roka, u žien z 80,84 na 78,13 roka. Priemerný pokles strednej dĺžky života sa výraznejšie prejavoval vo vyšších vekových kategóriách a tiež viac u mužov (pokles o 4,24 %) ako u žien (3,35 %).

Mužom vo veku 57-79 rokov sa napríklad znížil vek dožitia o 20 %, vo veku 85 a viac rokov až o 26 %. Pri ženách to bolo v rovnakých vekových kategóriách iba 14 %.³⁸

Hoci ľudia vo vyššom veku boli vo všeobecnosti viac ohrození ochorením COVID-19 a teda bolo pravdepodobnej-

³⁸ ŠÚ SR, Datacube

šie, že ich úmrtnosť bude vyššia ako vo zvyšku populácie, ide o výrazne vyšší pokles ako bol priemerne dosiahnutý v Európskej únii (1,3 %).³⁹ Príliš vysokú mieru nadúmrtosti konštatovala aj publikácia Nadúmrtosť na COVID-19 v kontexte rozhodnutí zdravotnej politiky (roky 2020 – 2022)⁴⁰, podľa ktorej by v prípade, ak by Slovenská republika pri manažovaní pandémie postupovala ako iné vybrané krajiny, mohla byť úmrtnosť nižšia až o 20 000 osôb. Je tak otázne, do akej miery boli nastavené opatrenia dostatočné a či bolo možné, aby sa zdravotnícky systém s extrémnou záťažou vyrovnal lepšie.

Z hľadiska znevýhodnených skupín obyvateľstva sa dôsledky pandémie výrazne dotkli ľudí so zdravotným znevýhodnením. V rámci očkovacej stratégie neboli vnímaní ako prioritná skupina (s výnimkou ľudí s chronickými ochoreniami a ľudí vo vyššom veku) a na určitú dobu bola obmedzená aj dostupnosť terénnych a ambulantných sociálnych služieb určených na kompenzáciu zdravotného postihnutia a rehabilitačných

a špecializovaných pracovísk.⁴¹

Špecifickou témou spojenou s poskytovaním zdravotnej starostlivosti počas pandémie COVID-19 je počet zdravotníckeho personálu a jeho prežívanie a psychická pohoda. Preťaženie a stres na pracovisku môžu mať vplyv na kvalitu poskytovanej starostlivosti, viac ako 20 % sestier napríklad pociťovalo extrémne vyčerpanie a 17 % uvažovalo o odchode z povolania.⁴² Zvýšená úroveň stresu bola zaznamenaná aj v prípade zamestnancov a zamestnankýň záchranej zdravotnej služby.⁴³

Koncepčné riešenia dostupnosti zdravotnej starostlivosti počas podobných krízových situácií by sa preto mali zameriavať nielen na situáciu pacientov a pacientiek, ale aj na zdravotný personál. Počas núdzového stavu má obmedzené práva, preto je vhodné vytvoriť kompenzačné mechanizmy podporujúce psychické zdravie, aby nedochádzalo k ešte výraznejšiemu odlivu zamestnancov a zamestnankýň zo systému.

³⁹ Eurostat, dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_mlexpec/default/table?lang=en

⁴⁰ PAŽITNÝ P., KANDILAKI D., LÖFFLER L., ZAJAC R. (2022): Nadúmrtosť na COVID-19 v kontexte rozhodnutí zdravotnej politiky (roky 2020 – 2022). Dostupné na: https://healthcareconsulting.sk/sites/default/files/studia_nadumrtnost_covid_19_0.pdf

⁴¹ KADLEČÍKOVÁ, J.: Ľudia so zdravotným postihnutím. In GALLO KRIGLEROVÁ, E.: Pandémia ako ľudskoprávna lekcia, Centrum pre výskum etnicity a kultúry, 2002.

⁴² IVANKOVÁ, V., BELOVIČOVÁ, M.: Dopad pandémie covid-19 na zdravotný systém. In Sociálno-zdravotnícke spektrum, 8/2021. Dostupné na: <https://www.szspektrum.eu/wp-content/uploads/2021/08/Ivankova.pdf>

⁴³ GURŇÁKOVÁ, J.: Percipovaný stres a nové zdroje pracovného stresu u pracovníkov záchranej zdravotnej služby v prvej vlne pandémie ochorenia COVID-19 na Slovensku. In ČAVOJOVÁ, V., HALAMA, P. eds.: Prežívanie a dôsledky pandémie COVID-19 na Slovensku. Pohľad sociálnych vied. 2002. Dostupné na: https://psychologia.sav.sk/upload/COVID_soc_sci.pdf#page=9



17

3. Pracovnoprávna oblasť

Oblasť pracovnoprávných a obdobných právnych vzťahov patrí medzi oblasti právnych vzťahov, ktorým ochranu zaručuje antidiskriminačný zákon.⁴⁴ Ten vo svojich ustanoveniach prikazuje kaž-

dému dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v spojení s právami osôb ustanovenými osobitnými zákonmi najmä v oblastiach:

- a) prístupu k zamestnaniu, povolaniu, inej zárobkovej činnosti alebo funkcii (ďalej len „zamestnanie“) vrátane požiadaviek pri prijímaní do zamestnania a podmienok a spôsobu uskutočňovania výberu do zamestnania,
- b) výkonu zamestnania a podmienok výkonu práce v zamestnaní vrátane odmeňovania, funkčného postupu v zamestnaní a prepúšťania,
- c) prístupu k odbornému vzdelávaniu, ďalšiemu odbornému vzdelávaniu a účasti na programoch aktívnych opatrení na trhu práce vrátane prístupu k poradenstvu pre výber zamestnania a zmenu zamestnania (ďalej len „odborné vzdelávanie“) alebo
- d) členstva a pôsobenia v organizácii zamestnancov, organizácii zamestnávateľov a v organizáciách združujúcich osoby určitých profesií vrátane poskytovania výhod, ktoré tieto organizácie svojim členom poskytujú.

18 Povinnosť dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v týchto oblastiach spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia alebo z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti.

Opatrenia prijímané štátnymi autoritami počas pandémie COVID-19 mali na pracovnoprávnú oblasť významný vplyv, a to predovšetkým z dôvodu obmedzovania slobody pohybu a pobytu osôb zákazom vychádzania uzneseniami vlády SR.

Za účelom vytvorenia podmienok pre zmiernenie dopadov pandémie COVID-19 na túto oblasť právnych vzťahov prijala NR SR niekoľko právnych predpisov.

Prvým bol zákon č. 66/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony. Za desiatu časť Zákonníka práce ním bola vložená nová jedenásta časť, ktorá doplnila zákonnú úpravu o osobitné ustanovenia v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu. Ich súčasťou bolo okrem iného právo zamestnanca na vykonávanie práce zo svojej domácnosti, ak to dohodnutý druh práce umožňuje a na strane zamestnávateľa nie sú vážne prevádzkové dôvody, ktoré neumožňujú výkon práce z domácnosti, a úprava, ktorá riešila situáciu, ak zamestnanec nemohol 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. V takom prípade išlo o prekážku v práci na strane zamestnávateľa, pri ktorej patrila zamestnancovi náhrada mzdy v sume 80 % jeho priemerného zárobku, naj-

⁴⁴ 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)

menej však v sume minimálnej mzdy.

Ďalšiu zmenu priniesol 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 zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov. 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 umožňovalo predĺženie alebo opätovné dohodnutie pracovného pomeru na dobu určitú aj nad rámec existujúcej právnej úpravy.

Ďalším spomedzi zákonov prijatých v kontexte pandémie COVID-19 bol zákon č. 76/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Ten precizoval ustanovenia týkajúce sa domácej práce a telepráce.

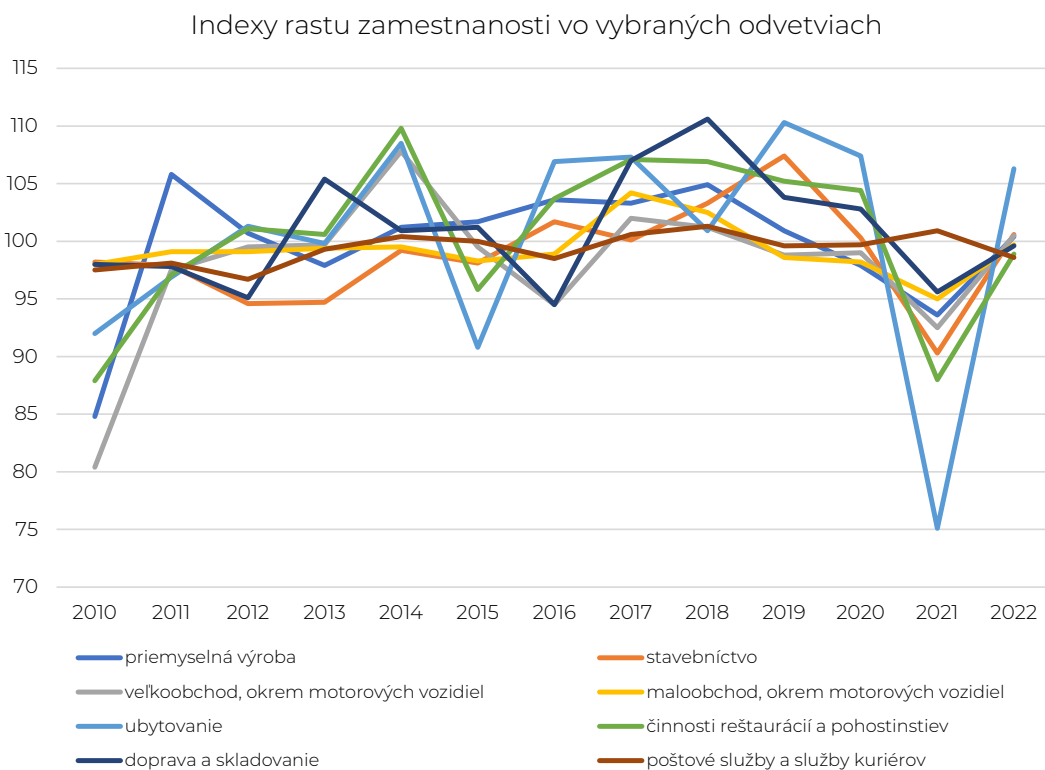
Asi najdôležitejším zákonom prijatým v reflexii na pandémiu COVID-19 bol zákon č. 2015/2021 Z. z. o podpore v čase skrátenej práce a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon upravuje poskytovanie podpory v čase skrátenej práce na čiastočnú úhradu nákladov zamestnávateľa na náhradu mzdy zamestnanca v čase trvania vonkajšieho faktora, vplyvom ktorého došlo

k obmedzeniu činnosti zamestnávateľa, teda tzv. kurzarbeit. Ide o trvalý nástroj pre udržanie zamestnanosti v čase krízy. Aby nemusel zamestnávateľ prepúšťať, môže sa dohodnúť so zamestnancami na skrátení pracovného času. Za tento čas patrí zamestnancovi náhrada mzdy vo výške minimálne 80 %, pričom 60 % poskytuje zamestnávateľovi štát.⁴⁵ Signifikantnosť prijatia tohto zákona sa ukázala nielen v súvislosti s pandémiou COVID-19, ale aj následnou energetickou krízou vyvolanou vojnovým konfliktom na Ukrajine.

Najvýznamnejšie dopady pandémie COVID-19 na pracovnoprávnu oblasť sa napriek prijatým opatreniam týkali práve zamestnanosti. Najvýraznejší pokles zamestnanosti zaznamenali odvetvia, ktoré sú závislé od voľného pohybu osôb, ako reštauračné a hotelové služby, a výrobné odvetvia, ktorým poklesla výroba v dôsledku zmeny nákupného správania alebo zníženia dopytu (Graf 2). Najvýraznejšie sa to týkalo ubytovacích služieb, v ktorých poklesla zamestnanosť medzi rokmi 2020 a 2021 o jednu štvrtinu. V oblasti činnosti reštaurácií a pohostinstiev to bolo 12 %, pričom v tomto období už existovali schémy pomoci na udržanie pracovných miest, ktoré zabránili ešte výraznejšiemu prepadu. V prípade podnikov do 50 zamestnancov bol preukázaný pozitívny vplyv tzv. Prvej pomoci na udržanie pracovných miest a na zníženie rizika zániku firiem.⁴⁶

⁴⁵ Informácie k tzv. kurzarbeitu sú dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/uvodna-stranka/informacie-media/aktuality/kurzarbeit-od-dnesneho-dna-aj-slovensku.html>

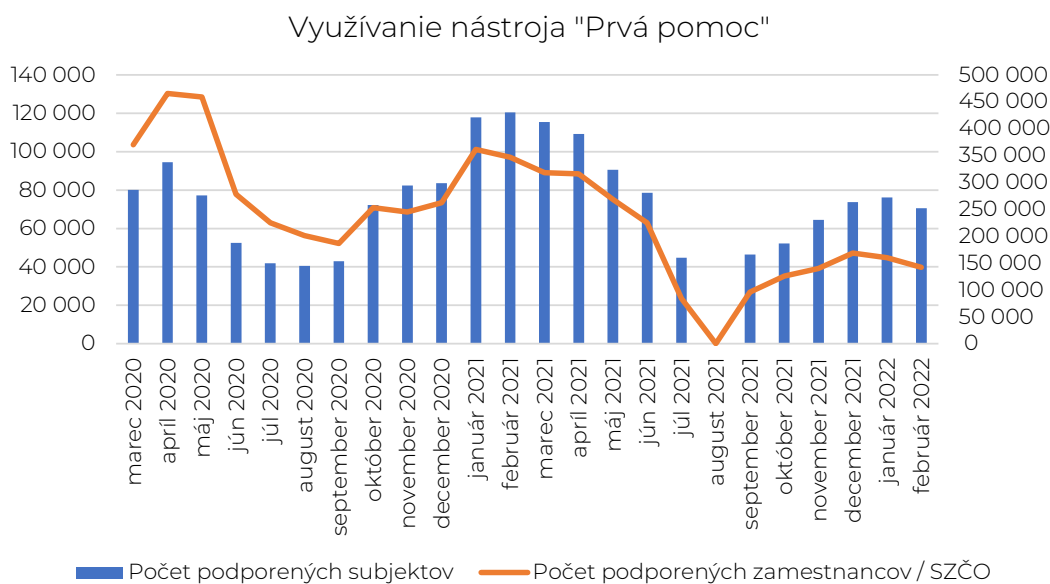
⁴⁶ BĚLÍN, M., VESELKOVÁ, M.: „Prvá pomoc“ Dopad na prepúšťanie zamestnancov a prežitie firiem. Inštitút sociálnej politiky, 2022. Dostupné na: https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticke-centrum/analyticke-komentare/komentare_2022/belin-veselkova-2022-prva-pomoc.pdf



Graf 2 Indexy rastu zamestnanosti vo vybraných odvetviach⁴⁷
Zdroj: ŠÚ SR

Nástroj Prvá pomoc bol vytvorený už v marci 2020 a počas jeho trvania ho využívalo každý mesiac viac ako 40 000 subjektov, na vrchole pandémie vo februári 2021 to bolo až 120 000 subjektov (Graf 3). Na rozdiel od prvých fáz pandémie, kedy podporu využívali skôr väč-

šie firmy, v posledných mesiacoch poskytovania podpory je zrejmy znižujúci sa podiel podporených zamestnancov a podporených subjektov. Prostriedky tak čerpali skôr menšie firmy alebo SZČO.



Graf 3 Počet podporených zamestnávateľov a pracovných miest z nástroja „Prvá pomoc“
Zdroj: Inštitút sociálnej politiky

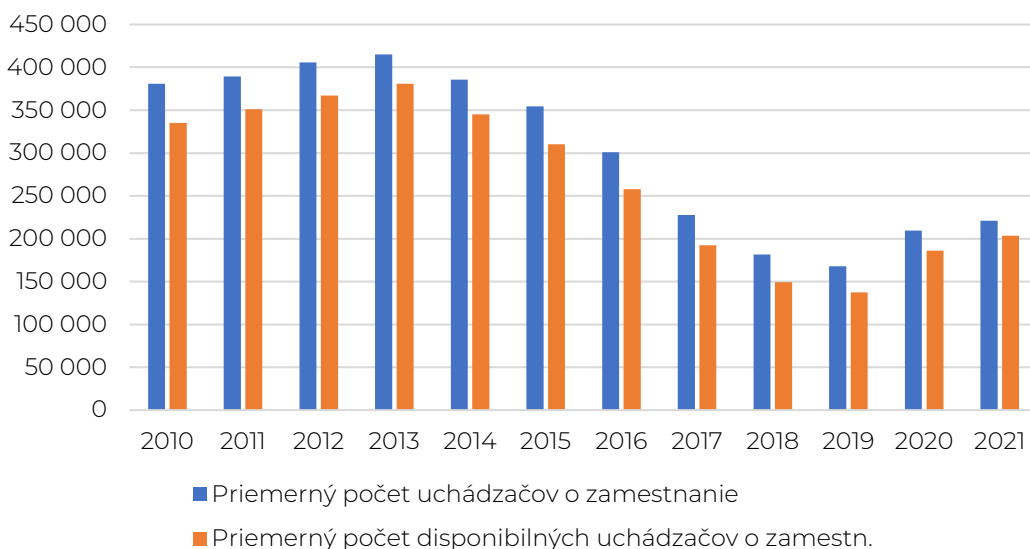
⁴⁷ Index je vypočítaný z hodnoty za predchádzajúci rok

Následkom zníženia zamestnanosti sa zvýšil počet uchádzačov o zamestnanie, a to celkový počet aj počet disponibilných uchádzačov (Graf 4). Vzhľadom na dôvody prepúšťania sa medziročne zvýšil podiel disponibilných uchádzačov o zamestnanie na celkovom počte z 82 % na 92 %, takže takmer všetci novoevidovaní uchádzači boli pripravení okamžite nastúpiť do práce. Výrazne sa však navýšila aj priemerná dĺžka evidencie – z 8,85 mesiaca na 14,4 medzi rokmi 2019 a 2021. Indikuje to, že najmä dlhodobo nezamestnaní majú ešte výraznejší problém nájsť si prácu, keďže bol na trhu práce dostatok kvalifikovanej pracovnej sily s dostatočnou praxou. V roku 2022 sa už index rastu zamestnanosti sledovaných odvetví dostal na úroveň hodnoty 100, znamená to však len zastavenie poklesu z predchádzajúceho roku a nie návrat na predpandemické hodnoty zamestnanosti. Pozitívne však je, že výrazný pokles z roku 2021 sa podarilo stabilizovať a nedochádzalo k ďalšiemu prehĺbovaniu nezamestnanosti.

Prepúšťanie sa nedotklo všetkých skupín obyvateľstva s rovnakou intenzitou. Vo všeobecnosti zamestnávateľa

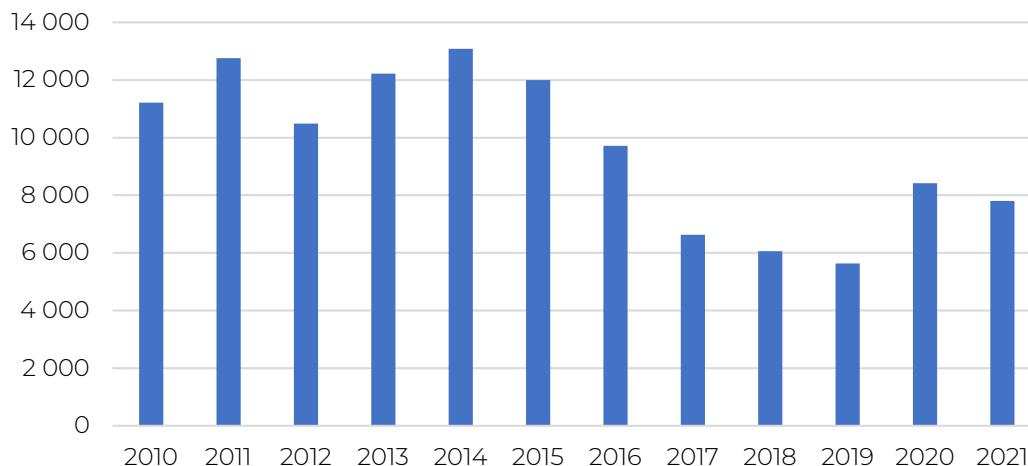
ako prvých prepúšťajú ľudí v zraniteľnej situácii, napríklad agentúrnych zamestnancov, zamestnancov pracujúcich na dohody o vykonaní práce alebo na skrátenej úväzok, prípadne ľudí v dôchodkovom veku. Výraznejšie ako bežnej populácie sa prepúšťanie v súvislosti s pandémiou dotklo aj ľudí so zdravotným postihnutím. Kým v celej populácii narástol počet evidovaných uchádzačov o zamestnanie o 25 %, v prípade ľudí so ZP to bolo až 50 % (Graf 5). Súčasťou problému bola aj nedostatočná štátna podpora sociálnych podnikov, ktoré nie sú oprávnené vytvárať zisk, preto nemali finančnú rezervu na preklopenie zložitej situácie. Uvedené štatistické informácie svedčia o dôvodných pochybnostiach o dodržiavaní zásady rovnakého zaobchádzania zamestnávateľmi pri prepúšťaní zamestnancov. Predovšetkým údaj o počte nárastu uchádzačov o zamestnanie so ZP až o 50 % v porovnaní s 25 % v bežnej populácii vzbudzuje podozrenie, že v niektorých prípadoch bolo pre ukončenie pracovného pomeru dôvodom práve zdravotné postihnutie zamestnanca, čo je v rozpore so zákazom diskriminácie stanoveným antidiskriminačným zákonom.

Vývoj počtu uchádzačov o zamestnanie



Graf 4 Vývoj počtu uchádzačov o zamestnanie
Zdroj: ŠÚ SR

Počet uchádzačov o zamestnanie so zdravotným postihnutím

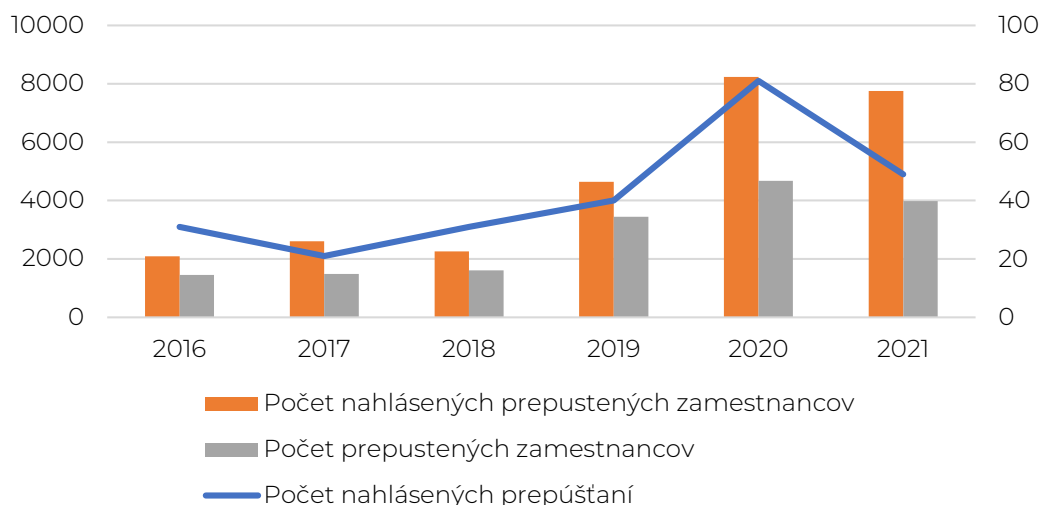


Graf 5 Vývoj počtu uchádzačov o zamestnanie so zdravotným postihnutím
Zdroj: ŠÚ SR

Vysoký počet nezamestnaných bol ovplyvnený aj problémami väčších firiem, ktoré sa so svojou ekonomickou situáciou vyrovnávali hromadným prepúšťaním. Počet nahlásených prepúšťaní sa v porovnaní s rokom 2019 zdvojnásobil (Graf 6) a zároveň sa výrazne zvýšil rozdiel medzi nahlásenými a skutočne realizovanými prepúšťaniami, čo môže naznačovať, že viacerí zamestnávateľa nakoniec boli schopní stabilizovať svoju situáciu bez toho, aby pristú-

pili k deklarovanejmu znižovaniu počtu zamestnancov. Čiastočne je to možné pripísať štátnym opatreniam na ochranu pracovných miest, ako napríklad kurzarbeit. Situácia sa takmer nezmenila ani v roku 2021. Je však potrebné zdôrazniť, že zamestnávateľa mohli obchádzať povinnosť nahlasovať hromadné prepúšťanie postupným prepúšťaním menšieho počtu zamestnancov, ktorí sa kvôli tomu v oficiálnych štatistikách neobjavili.

Hromadné prepúšťania

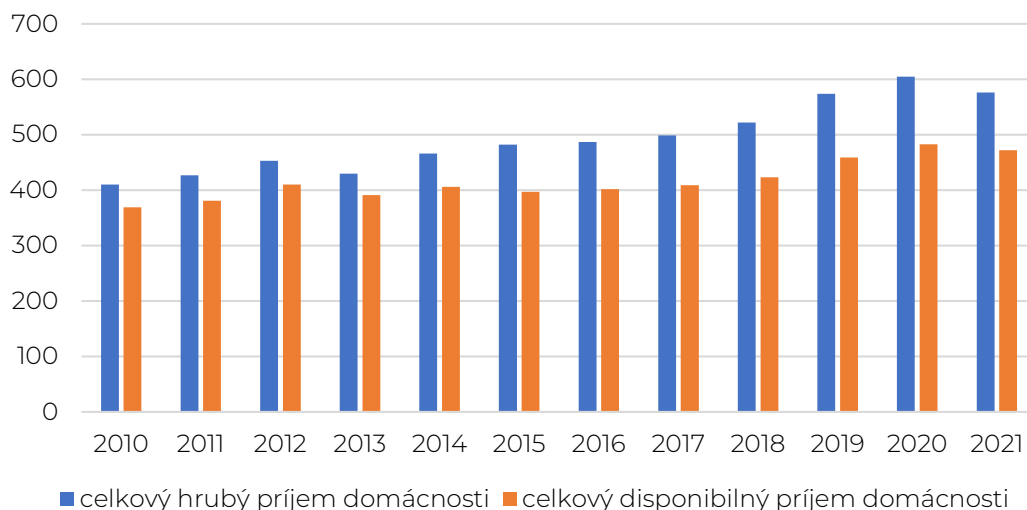


Graf 6 Hromadné prepúšťania a počet prepustených zamestnancov
Zdroj: MPSVaR SR

Situácia v oblasti zamestnanosti a trhu práce a rast nezamestnanosti mali za následok aj pokles príjmov obyvateľstva, ktorý bol však oproti zmenám v pracovnoprávnej oblasti posunutý a prejavil sa až v roku 2021 (Graf 7). Disponibilný príjem relatívne najviac klesol v Bratislavskom kraji, naopak, v Košickom

a Prešovskom kraji bol pokles najnižší. Z hľadiska štruktúry príjmov bol pokles zaznamenaný najmä pri pracovných príjmoch, ktorých výpadok bol do istej miery, hoci nie úplne, kompenzovaný zvýšením sociálnych príjmov. Došlo tak k miernemu poklesu životnej úrovne obyvateľstva.

Ekvivalentný príjem domácností



Graf 7 Vývoj ekvivalentného príjmu domácností⁴⁸
Zdroj: ŠÚ SR

Vo väčšine sledovaných ukazovateľov sú dostupné dáta len do roku 2021, z hľadiska ich interpretácie je však potrebné spomenúť, že situácia v roku 2022 bola ovplyvnená vojnou na Ukrajine a akékoľvek odchýlky by nebolo možné pripísať pandémie COVID-19, aj vzhľadom na miernejšie opatrenia, ktoré boli v tomto roku prijaté. Vo všeobecnosti možno zhodnotiť, že pandémia výrazne zasiahla do zamestnanosti obyvateľstva a do-

časne sa zvýšila nezamestnanosť, došlo tiež k poklesu príjmov obyvateľstva. Zásahy štátu pomohli tieto dopady zmierniť a opatrenia sa ukázali ako pomerne úspešné. Vyššia pozornosť však mohla byť venovaná znevýhodneným skupinám obyvateľstva a opatrenia mohli byť adresnejšie, aby sa zabránilo nadmerným dopadom pandémie práve na tieto skupiny obyvateľstva.

⁴⁸ Ekvivalentný disponibilný príjem domácností je disponibilný príjem domácnosti vydelený ekvivalentnou veľkosťou domácnosti. Pre výpočet ekvivalentnej veľkosti domácnosti sa v zisťovaní EU SILC používa tzv. modifikovaná OECD škála, na základe ktorej je každému prvému dospelému členovi domácnosti priradený koeficient 1, každému ďalšiemu členovi vo veku 14 rokov a viac je priradený koeficient 0,5 a každej osobe mladšej ako 14 rokov koeficient 0,3.



4. Sociálne zabezpečenie

Vplyv pandémie COVID-19 sa prostredníctvom predchádzajúcich sledovaných oblastí prejavil aj pri sociálnom zabezpečení, keďže dochádzalo k zvyšovaniu počtu nezamestnaných a nastala potreba reagovať príslušnými sociálnymi opatreniami. Predmetom spoločenskej odbornej diskusie boli predovšetkým otázky, či zodpovedné štátne orgány prijímajú alebo dostatočne využívajú existujúce nástroje na pomoc občanom, a to hlavne tým najzraniteľnejším.

Ústava vo svojich ustanoveniach zaručuje aj niektoré sociálne práva. Ich typickým znakom je, že ich garantuje iba v medziach zákonov, ktoré tieto práva vykonávajú. Zákonodarca má teda pomerne široký priestor, aby vymedzil ich rozsah ako aj obsah. Občania sa následne môžu domáhať iba tých práv, ktoré im plynú zo zákonov a podzákonných právnych predpisov.

Pandémia ochorenia COVID-19 kládla zvýšené nároky aj na pomoc občanom v sociálnej oblasti. Povinnosť dodržiavať karanténu, izoláciu či zákaz vychádzania mali negatívny vplyv na výkon práce i na výkon podnikateľskej činnosti. Rodičov maloletých detí sa navyše dotkli aj obmedzenia prijímané v oblasti vzdelávania. Prerušenie školského vyučovania na školách a prechod na dištančnú formu vzdelávania si vyžadovali zabezpečenie osobnej starostlivosti o deti. Uvedené obmedzenia sa dotkli výraznejšie niektorých zraniteľných skupín obyvateľstva.

Ústava vo svojich ustanoveniach upravuje právo občanov na prácu. Štát má povinnosť v primeranom rozsahu hmotne zabezpečiť občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo vykonávať. Podmienky určí zákon.⁴⁹ Podľa čl. 39 ods. 1 majú tiež občania právo na primerané hmotné zabezpečenie pri

nespôsobilosti na prácu, úlohou zákonodarcu a štátnych orgánov počas pandémie ochorenia COVID-19 bolo teda reagovať na vzniknutú situáciu a prijať takú právnu úpravu, prostredníctvom ktorej by bol zabezpečený výkon menovaných sociálnych práv.

Prvým právnym predpisom, ktorý bol prijatý v sociálnoprávnej oblasti, bol zákon 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 sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Tento zákon upravil vznik nároku zamestnancov a povinne nemocensky poistených osôb na nemocenské aj z dôvodu, ak im bolo nariadené karanténne opatrenie alebo izolácia. Vo vzťahu k ošetrovnému upravil okruh poistencov, ktorí majú nárok na ošetrovné. Po novom naň mali nárok aj osoby, ktoré sa starajú o dieťa mladšie ako 11 rokov, resp. 18 rokov v prípade, ak ide o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom, v prípadoch, kedy je dieťaťu nariadené karanténne opatrenie a izolácia a v prípadoch uzatvorenia zariadenia, ktoré dieťa navštevuje.

Medzi ďalšie legislatívne nástroje, ktorých účelom bolo zmiernenie dopadov pandémie ochorenia COVID-19 na sociálnoprávnu oblasť, je možné zaradiť predĺženie podporného obdobia v nezamestnanosti, ku ktorému dochádzalo opakovane nariadeniami vlády SR, a jednorazové zvýšenie niektorých štátnych sociálnych dávok (prídavok na dieťa, pomoc v hmotnej núdzi a iné).⁵⁰ Nariadením vlády SR bol zavedený aj tzv. pandemický rodičovský príspevok. Ten predstavoval predĺženie obdobia poskytovania rodičovského príspevku tým osobám, ktorých dieťa dovŕšilo tri roky (resp. šesť rokov, ak ide o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom), a nemali nárok na príjem zo závislej

⁴⁹ Pozri článok 35 ods. 3 Ústavy.

⁵⁰ Nariadenie vlády Slovenskej republiky 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

činnosti, náhradu mzdy, príjem z podnikania a z inej samostatnej zárobkovej činnosti, alebo neboli poberateľmi dávky sociálneho poistenia, dôchodku starobného dôchodkového sporenia, dôchodku doplnkového dôchodkového sporenia, dávky sociálneho zabezpečenia, príspevku na opatrovanie na toto dieťa, alebo nemali nárok na rodičovský príspevok na mladšie dieťa. Pandemický rodičovský príspevok bol zrušený s účinnosťou od 1.1.2022.

Nemenej dôležitým nástrojom bola Prvá pomoc - schéma pomoci na udržanie pracovných miest. Implementovaná bola z dôvodu, že mnohí podnikatelia museli na základe rozhodnutia Úradu verejného zdravotníctva SR zaviesť svoje prevádzky alebo výrazne obmedziť svoju činnosť. Na Prvú pomoc mali okrem zamestnávateľov nárok aj samostatne zárobkovo činné osoby a jednoosobové spoločnosti s ručením obmedzeným, ktoré splnili stanovené podmienky. Účinná bola od 13.3.2020 do 28.2.2022.⁵¹

Za účelom ochrany zamestnanosti znevýhodnených osôb, ktoré boli zvlášť ohrozené stratou zamestnania, prijala NR SR 22.4.2020 novelu zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Uvoľnili sa ňou podmienky získania štatútu registrovaného sociálneho podniku, predĺžili sa lehoty oznamovacích povinností, odložili sa zasadnutia poradného výboru a predĺžili sa preklenovacieho obdobia nevyhnutného na doplnenie stavu znevýhodnených alebo zraniteľných osôb do povinného podielu zamestnávania v integračnom podniku. Zamestnávanie znevýhodnených osôb bolo ďalej podporené národným projektom Investič-

ná pomoc pre sociálne podniky, ktorý v roku 2021 podporil 49 sociálnych podnikov. Využívané boli aj tzv. servisné poukážky, ktoré predstavovali odplatu za poskytnutie služby starostlivosti o domácnosť a záhradu zo strany registrovaného sociálneho podniku a následne boli preplatené Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny. Za roky 2020 a 2021 ich bolo preplatených 3 568⁵², čo však pri hodnote poukážky 10 € nie je dostatočný počet na nahradenie výpadkov v príjmoch. Ďalší nástroj na zmiernenie sociálnych dopadov pandémie bola dotácia na podporu humanitárnej pomoci, takzvaná SOS dotácia, ktorá bola v roku 2021 poskytnutá 23 054 žiadateľom. Najviac zastúpená bola veková skupina 25-29 rokov, s rastúcim vekom sa počet žiadateľov znižoval.⁵³

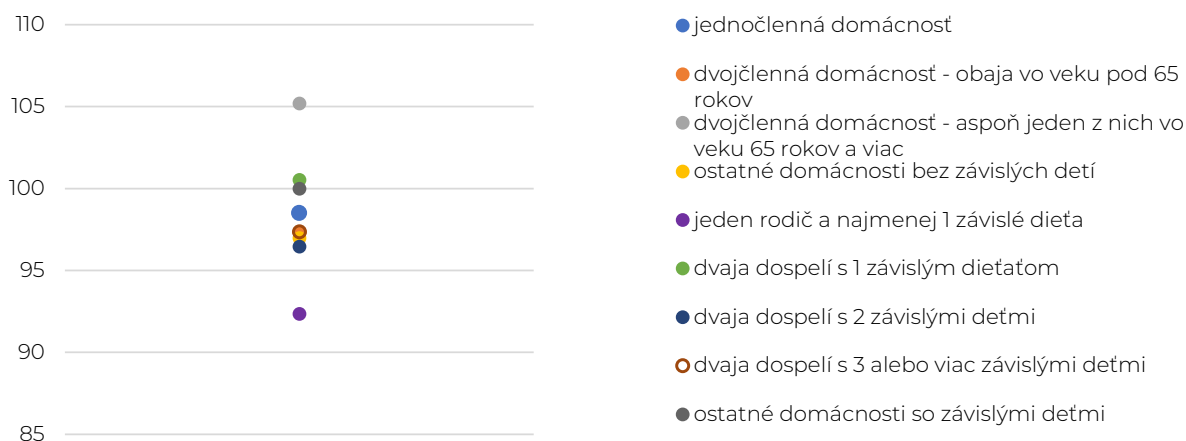
Napriek prijatiu niekoľkých opatrení na zmiernenie dopadov pandémie COVID-19 na oblasť sociálneho zabezpečenia sa jej následky dotkli výraznejšie jednej skupiny obyvateľstva, ktorou sú rodičia samoživitelia. Práve domácnosti s jedným rodičom a závislými deťmi najviac zasiahlo znižovanie príjmov (Graf 8). Ich disponibilný príjem sa v priebehu roka znížil o 8 %, pričom ide o jednu z najzraniteľnejších sociálnych skupín. Naznačuje to, že sociálne opatrenia nedostatočne nahrádzali výpadky príjmu tejto skupiny obyvateľstva. **Otázne je preto, či v súlade s princípom materiálnej rovnosti nemali zodpovedné orgány implementovať ciele opatrenia práve pre túto skupinu osôb.** Naopak, dvojčlenné domácnosti, z ktorých aspoň jeden člen má nad 65 rokov a ktoré boli tiež považované za ohrozené, zaznamenali v sledovanom období výrazne najvyšší rast disponibilných príjmov.

⁵¹ Bližšie pozri: <https://www.pomahameludom.sk/>

⁵² Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. 2022. Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2021. Dostupné na: https://institutsocialnejpolitiky.sk/wp-content/uploads/2022/10/spravaSoSSR_2021_pub.pdf

⁵³ Tamže.

Index rastu disponibilného príjmu medzi rokmi 2020 a 2021

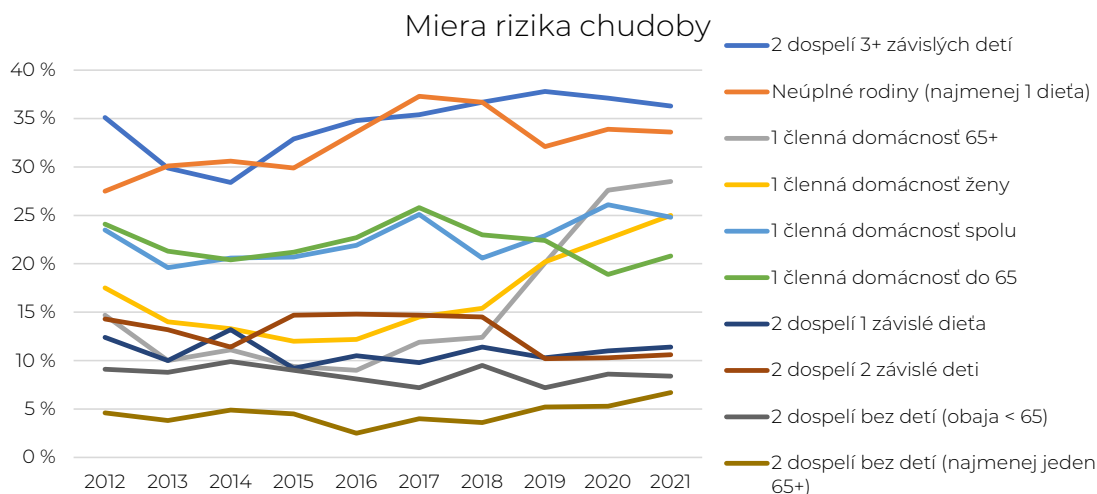


Graf 8 Index rastu disponibilného príjmu medzi rokmi 2020 a 2021 podľa typu domácnosti
Zdroj: ŠÚ SR

Celková finančná situácia sa podľa prieskumu z roku 2020 zhoršila až pre 48 % obyvateľstva. Znižovanie príjmov malo vplyv aj na bežný život domácnosti a 19 % z nich pocítilo aj neschopnosť platiť niektoré výdavky (napr. nájom, elektrinu) a 16 % muselo urobiť alebo naplánovať odklad splátok úveru a hypotéky.⁵⁴ V rovnakom prieskume 45 % opýtaných uviedlo, že by uvítali lepšiu koordináciu finančnej pomoci, čo môže indikovať neskorú reakciu štátu na sociálne problémy spôsobené pandemiou v prvom roku.

ne signifikantný pre mieru chudoby jednotlivých skupín obyvateľstva. Dvojčlennej domácnosti s najmenej jedným členom nad 65 rokov napríklad rástol príjem, napriek tomu sa však mierne zvýšilo ich riziko chudoby (Graf 9). Viacdetné rodiny a jednorodičia, ktorí boli aj pred vypuknutím pandémie najohrozenejšími skupinami, však nezaznamenali zvýšenie rizika. Celkovo sa miera rizika chudoby medzi rokmi 2019 a 2021 mierne zvýšila, nejde však o výrazný nárast. Medzi rokmi 2019 a 2020 bol dokonca zaznamenaný mierny pokles tohto ukazovateľa.

Vývoj disponibilného príjmu nebol úpl-



Graf 9 Miera rizika chudoby
Zdroj: ŠÚ SR

⁵⁴ KURUC, A., VALKOVIČOVÁ, V., JABLONICKÁ-ZEZULOVÁ, J. 2020. Prieskum životnej situácie počas pandémie COVID-19. Inštitút pre výskum práce a rodiny, Bratislava. Dostupné na: https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2020/10/prieskum_zivotnej_situacie_pocas_pandemie_kuruc.pdf

Záver

Dopady pandémie COVID-19 sa v živote obyvateľstva prejavujú dodnes. Hoci aplikácia väčšiny zákonných ustanovení prijatých v reakcii na ňu je obmedzená iba na obdobie vyhlásenej mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu, niektoré ju presahujú a využívajú sa aj v inej súvislosti. Týka sa to napríklad kurzarbeitu, ktorý bol využívaný aj počas roka 2022 v súvislosti s ekonomickými problémami kvôli agresii Ruska na Ukrajinu. V pracovnoprávnej oblasti sa tiež výrazne presadilo využívanie práce z domu.

Výrazné dôsledky pre spoločnosť malo dištančné vyučovanie, ktoré vplývalo nielen na žiakov a žiačky, ale aj na veľkú časť pracujúcich rodičov. Z ľudskoprávneho hľadiska je potrebné poukázať na nedostatočné opatrenia pre zraniteľné skupiny obyvateľstva, napríklad zdravotne alebo sociálne znevýhodne-

ných. Prejavilo sa to najmä v školstve, keď tieto deti nemali adekvátny prístup k vzdelaniu, v pracovnoprávnej oblasti kvôli možnej diskriminácii ľudí so zdravotným postihnutím a tiež v zdravotníctve, kedy sa práve osoby so zdravotnými problémami mali problém dostať k plánovaným hospitalizáciám a zákon znížil štandardy poskytovanej zdravotnej starostlivosti. V sociálnej oblasti boli prijaté opatrenia na podporu udržania zamestnanosti, ale pre viaceré skupiny obyvateľstva sa napriek tomu zvýšilo riziko chudoby. Stredisko preto upozorňuje, že pri riešení celospoločenských problémov je potrebné klásť dôraz na to, aby prijímané opatrenia zahŕňali aj špecifickú podporu skupinám obyvateľstva s osobitnými problémami. Tieto opatrenia by zároveň mali byť v súlade s ľudskoprávnymi princípmi participácie, nediskriminácie a rovného zaobchádzania a posilnenia postavenia.

Zoznam grafov a tabuliek

| | | |
|------------------|--|----|
| Graf 1 | Počet osôb s absolvovanou preventívnou prehliadkou | 15 |
| Graf 2 | Indexy rastu zamestnanosti vo vybraných odvetviach | 20 |
| Graf 3 | Počet podporených zamestnávateľov a pracovných miest z nástroja „Prvá pomoc“ | 20 |
| Graf 4 | Vývoj počtu uchádzačov o zamestnanie | 21 |
| Graf 5 | Vývoj počtu uchádzačov o zamestnanie so zdravotným postihnutím | 22 |
| Graf 6 | Hromadné prepúšťania a počet prepustených zamestnancov | 22 |
| Graf 7 | Vývoj ekvivalentného príjmu domácností | 23 |
| Graf 8 | Index rastu disponibilného príjmu medzi rokmi 2020 a 2021 podľa typu domácnosti | 27 |
| Graf 9 | Miera rizika chudoby | 27 |
| Tabuľka 1 | Index rastu úmrtnosti medzi rokmi 2019 a 2021 v okresoch (5 najnižších a 5 najvyšších) | 15 |