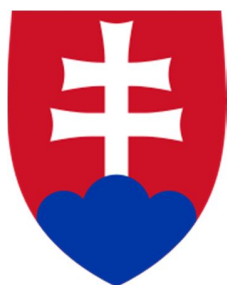


VEREJNÝ OCHRANCA PRÁV



**Správa
o činnosti verejného ochrancu práv
za rok 2020**

Národnej rade Slovenskej republiky
predkladá:

Mária Patakyová
verejná ochrankyňa práv

Bratislava marec 2021

Podľa § 23 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov: „Verejný ochranca práv predkladá národnej rade každý rok v prvom štvrtroku správu o činnosti, v ktorej uvedie svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb orgánmi verejnej správy a jeho návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov.“

Na základe uvedeného zákonného ustanovenia a v súlade s ním Národnej rade Slovenskej republiky v 1. štvrtroku roka 2021

p r e d k l a d á m

Správu o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2020, v ktorej uvádzam svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb orgánmi verejnej správy a svoje návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov.

Mária Patakyová
verejná ochrankyňa práv

Obsah

Použité skratky	9
Úvod	10
Ochrana základných práv a slobôd v čase pandémie	13
Úvod.....	13
Situácia v SR	14
Právo na osobnú slobodu a slobodu pohybu a pobytu.....	16
Povinná izolácia v štátnych zariadeniach – tzv. štátna karanténa.....	16
„Faktúry“ za tzv. štátnu karanténu.....	17
Nariadovanie izolácie a karantény.....	20
Prevzatie dávky počas domácej izolácie.....	22
Karantenizácia marginalizovaných rómskych komunít.....	23
Zákaz vstupu cudzincov na územie SR.....	25
Preukazovanie sa certifikátom o výsledku testu pri vstupe do prevádzok.....	26
Náboženské slobody.....	27
Právo na vzdelanie	29
Prerušenie prezenčnej výučby počas prvej vlny pandémie	30
Prednostné umiestňovanie detí niektorých povolání do materských škôl.....	31
Prijímanie žiakov na stredné školy	32
Povinné nosenie rúšok v školských zariadeniach	34
Prerušenie prezenčnej výučby počas druhej vlny pandémie a povinné testovanie ...	34
Práva detí a rodičov.....	38
Striedavá starostlivosť a realizácia styku počas pandémie	38
Zamedzenie kontaktu rodičov s predčasne narodenými deťmi	39
Práva seniorov	40
Opatrenia pre riešenie situácií v zariadeniach pre seniorov.....	41
Plošný zákaz nakupovania pre seniorov mimo vyhradených hodín	41
Poskytovanie zdravotnej starostlivosti ľuďom vo veku nad 65 rokov v nadväznosti na celoplošné testovanie.....	42
Práva spotrebiteľov	42
Právo na poskytnutie zdravotnej starostlivosti	43

Zákaz účasti sprevádzajúcej osoby pri pôrode počas pandémie a zákaz na oddelovanie novorodencov od matiek, ak sú matky pozitívne na ochorenie COVID-19	43
Prístup k umelému prerušeniu tehotenstva.....	45
Ústavnoprávne aspekty obmedzení.....	46
Ústavné záruky pri nastavovaní limitov obmedzovania základných práv a slobôd v krízovej situácii.....	46
Limitované kompetencie verejného ochrancu práv v núdzovom stave	48
Ochrana základných práv a slobôd na základe podnetov a z vlastnej iniciatívy.....	50
Právo na život, osobnú slobodu a ľudskú dôstojnosť	50
“Vyhradené priestory” na policajných oddeleniach	50
Úradné záznamy o použití donucovacích prostriedkov	51
Mestská polícia – porušovanie domovej slobody.....	52
Cudzinecká polícia – zrušenie trvalého pobytu na základe stanoviska SIS.....	53
Prieskum na oddeleniach cudzineckej polície.....	54
Monitorovanie núteného návratu cudzincov.....	55
Dôkladné osobné prehliadky väzňov.....	56
Kontaktné návštevy v ústavoch s prísnyim stupňom stráženia.....	56
Poskytovanie zdravotnej starostlivosti v ústavoch	57
Národný preventívny mechanizmus	58
Súkromný a rodinný život, práva detí a rodičov	59
Sociálnoprávna ochrana detí.....	59
Trojročný zákaz styku s dieťaťom.....	60
Vybavovanie sťažností školskou inšpekciou.....	61
Prístup k vzdelaniu na osemročnom gymnáziu.....	62
Domáce vzdelávanie žiakov II. stupňa základných škôl.....	63
Trestanie žiakov.....	64
Právo na prácu, sociálne zabezpečenie a zdravotnú starostlivosť	67
Sociálne poistenie.....	67
Nečinnosť v konaní o invalidný dôchodok.....	68
Prekvalifikované invalidné dôchodky	69
Možnosť „dopracovania rokov“ po vzniku invalidity	70

Nesprávny dátum určenia invalidity.....	71
Československé dôchodky.....	72
Zmena spôsobu výpočtu dôchodkov v roku 2005.....	73
Pripomienkovanie ústavného zákona o dôchodkoch	74
Zisťovanie úmrtia opatrovníka na účely vyplácania invalidného dôchodku	76
Preddavková výplata dôchodku.....	77
Suma dôchodku podľa medzištátnej zmluvy s Ukrajinou.....	78
Licencia na výkon samostatnej zdravotníckej praxe a povinné sociálne poistenie....	79
Osobitný systém sociálneho zabezpečenia policajtov a profesionálnych vojakov	81
Materské v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia.....	81
Tehotenské a jeho vplyv na ďalšie zhoršenie postavenia príslušníčok zborov	82
Výsluhové zabezpečenie príslušníkov zborov	83
Osobitný systém dôchodkového zabezpečenia a jeho vzťah k všeobecnému systému	84
Sociálne služby	85
Kontrola v zariadeniach sociálnych služieb	86
Zabezpečovanie sociálnych služieb v malých obciach	87
Vekové limity pri získavaní kompenzačných príspevkov	88
Nerovnaké zaobchádzanie s osobnými asistentmi osôb so zdravotným postihnutím	88
Nesprávne posudzovanie zdravotného stavu autistov	89
„Príspevky na péči“	90
Právo na pomoc v hmotnej núdzi.....	91
Práva zamestnancov - inšpekcia práce.....	92
Odbory profesionálnych vojakov	93
Ľudsko-právne štandardy sociálneho bývania	94
Nútené vystahovanie.....	96
Požiadavky dobrej verejnej správy pri pridelovaní nájomných bytov	97
Zdravotníctvo a zdravotné poistenie	99
Výkon dozoru v oblasti zdravotníctva	100
Sloboda prejavu, právo na informácie, petičné právo.....	102
Formálne nedostatky pri rozhodovaní o sprístupňovaní informácií.....	102

Rozhodovacia činnosť súdu – sprístupňovanie informácií evidenčného charakteru	103
Nahrávanie a prenos zasadnutia akademického senátu	104
Prístup odsúdených k súdnym rozhodnutiam.....	104
Sprístupňovanie telefónnych kontaktov na súde	105
Sprístupňovanie informácií neziskovou organizáciou založenou mestom.....	106
Nesprávny úradný postup pri vybavovaní sťažností.....	106
Vybavovanie sťažnosti ÚVZ SR	107
Vlastnícke právo a právo na priaznivé životné prostredie.....	109
Problémy súvisiace s ukončením starých exekúcií.....	109
Nezákonný výmaz vlastníckeho práva v katastri nehnuteľností.....	109
Nečinnosť SPF pri poskytovaní reštitučnej náhrady.....	110
Mladí farmári a celkové postavenie SPF	110
Ochrana životného prostredia - hrozba kontaminácie azbestom.....	112
Mimoriadna správa – riešenie environmentálnych záťaží na území SR.....	113
Právo na súdnu a inú právnu ochranu.....	123
Prieťahy v súdnom konaní – systémová činnosť.....	123
Prieťahy v súdnom konaní – príklady z podnetov	125
Disciplinárne potrestanie advokáta – bývalého člena Súdnej rady SR	126
Postup obce pri rozhodovaní o odvolaní v daňovom konaní.....	126
Nesprístupnenie rozhodnutí zo zbierky listín katastra nehnuteľností	127
Zriadenie vecného bremena okresným úradom.....	127
Pochybenie stavebného úradu	128
Postup pri vydávaní dvojazyčných matričných dokladov	129
Nevydávanie rozhodnutí v konaní o udelenie národného víza.....	130
Sumárne vyhodnotenie porušení základných práv z doručených podnetov	131
Spolupráca s medzinárodnými a národnými inštitúciami a osveta	133
Národné a medzinárodné aktivity.....	133
Stretnutia so zástupcami mimovládneho sektora a ďalších inštitúcií	136
Osveta a iné aktivity na podporu ľudských práv	138
Získané ocenenia.....	140
Kancelária v roku 2020	141
Činnosť Kancelárie	141

Sumárne údaje o činnosti Kancelárie	141
Vybavovanie žiadostí podľa zákona o slobode informácií	143
Aktivity a stretnutia zamestnancov Kancelárie	144
Získané ocenenia.....	146
Organizačné zabezpečenie a hospodárenie Kancelárie	146
Organizačné a personálne zabezpečenie	146
Správa informačných technológií	150
Správa majetku	150
Správa registratúry a podateľňa	150
Hospodárenie Kancelárie s pridelenými rozpočtovými prostriedkami/finančné zabezpečenie	151
Príloha	153

Použité skratky

COVID-19	- infekčné ochorenie vyvolané koronavírusom SARS-CoV-2
ESLP	- Európsky súd pre ľudské práva
EÚ	- Európska únia
GDPR	- General Data Protection Regulation (Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov)
Kancelária	- Kancelária verejného ochrancu práv
LGBTI komunita	- lesbické, gay, bisexuálne, transrodové a intersexuálne osoby
MPRV SR	- Ministerstvo poľnohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
MŠVVŠ SR	- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MVO	- mimovládne organizácie
MŽP SR	- Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NAKA	- Národná kriminálna agentúra
NR SR	- Národná rada Slovenskej republiky
NS SR	- Najvyšší súd Slovenskej republiky
ORL vyšetrenie	- otorinolaryngologické vyšetrenie – vyšetrenie uší, nosa, nosovej dutiny, prínosových dutín, hltana a hrtana
OSN	- Organizácia spojených národov
PCB látky	- polychlórované bifenyly
RT-PCR test	- test prostredníctvom polymerázovej reťazovej reakcie s reverznou transkripciou
SARS-CoV-2	- koronavírus 2 spôsobujúci ťažký akútny respiračný syndróm
SIS	- Slovenská informačná služba
SPF	- Slovenský pozemkový fond
SR	- Slovenská republika
ÚPVS	- Ústredný portál verejnej správy
ÚVZ SR	- Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky
ÚS SR	- Ústavný súd Slovenskej republiky
Ústava	- Ústava Slovenskej republiky
VPN pripojenie	- pripojenie pomocou virtuálnej privátnej siete (Virtual Private Network)
Výbor CPT	- Európsky výbor na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania
WHO	- Svetová zdravotnícka organizácia

Úvod

Verejný ochranca práv bol do ústavného poriadku SR zavedený ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava.

Verejný ochranca práv je atypickou inštitúciou v právnom poriadku SR, ktorá pôsobí v prospech ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb, posilňuje kontrolu orgánov verejnej moci a iniciuje reformy práva a verejnej moci.¹ Atypickosť tejto ústavnej inštitúcie spočíva v spôsobe jej fungovania a v rozsahu jej právomocí. Na rozdiel od iných ústavných inštitúcií, inštitúcia verejného ochrancu práv nie je založená na štátnej moci stojacej v pozadí tejto inštitúcie, ale práve na jej neformálnosti ako tzv. *soft power*, a preto úspešnosť plnenia jej poslania závisí od rešpektu a úcty ostatných zložiek moci.

Vzájomný rešpekt pri plnení povinností štátnych orgánov je podmienkou pre fungovanie právneho poriadku tak, aby plnil jeden zo svojich hlavných účelov – a to ochranu práv a právom chránených záujmov obyvateľov štátu. Právny štát, ako funkčný princíp, udržiava dôvera ľudí, resp. viera ľudí v určitú spravodlivosť v ňom obsiahnutú. Pod spravodlivosťou rozumieme istotu následku v prípade kumulatívneho naplnenia stanovených podmienok. Ak nedôjde k predpokladanému následku, môžeme hovoriť o individuálnej nespravodlivosti, ktorá však sama o sebe narušuje ideu právneho štátu a ohrozuje ho tým, že ničí dôveru, resp. vieru ľudí v právny štát ako esenciálnu podmienku jeho fungovania.²

Ak právny systém umožňuje individuálnu nespravodlivosť, je v ňom chyba, ktorá ohrozuje jeho existenciu a vedie k jeho zániku, k sebadeštrukcii. Preto je nevyhnutné, aby právny štát účinne minimalizoval priestor, v ktorom by mohlo dochádzať k individuálnej nespravodlivosti bez možnosti obnovenia dôvery. Poslaním verejného ochrancu práv je aktívna participácia pri naplnení právneho štátu ako funkčného princípu. Preskúvaním individuálnych podnetov zisťuje tie porušenia právneho poriadku alebo princípov demokratického právneho štátu v konaní, v rozhodovaní alebo v nečinnosti orgánov verejnej správy, ktoré ohrozujú základné práva a slobody. Ak sa závery preskúvania podnetov alebo prieskumov z vlastnej iniciatívy dotýkajú väčšieho počtu osôb alebo majú systémový charakter, verejný ochranca práv navrhuje zmenu príslušnej legislatívy, resp. podáva návrh na ÚS SR.

Podľa predbežnej správy o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy Covid-19 a ich vplyv na demokraciu, právny štát a základné práva³ inštitúcie ombudsmana v krajinách, kde existujú, môžu na **základe svojho mandátu** podporovať a chrániť ľudské práva, zásadným spôsobom prispievať k riešeniu otázok ľudských práv v núdzovom stave a pomáhať občanom postihnutým núdzovými

¹ KROŠLÁK, D.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, s. r. o., 2016. Str. 669.

² Porovnaj IHERING, R. Boj za právo. Bratislava: Kalligram, spol. s.r.o., 2009. Str. 61 – 90.

³ <https://www.ustavnyud.sk/-/benatska-komisija-2020>, bod 99.

opatreniami. Môžu tak účinne dopĺňať parlamentnú a súdnu kontrolu. Mandát verejného ochrancu práv v SR vymedzený Ústavou a zákonom vyníma vládu SR spod pôsobnosti verejného ochrancu práv.⁴

Ústavnosť ustanovených pravidiel v rozhodnutiach vlády SR počas núdzového stavu môže záväzne posúdiť a potvrdiť len ÚS SR. V prípade rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu a rozhodnutia nadväzujúceho na vyhlásenie núdzového stavu, slovenský právny poriadok nepriznáva aktívnu legitimáciu na podanie návrhu na ÚS SR verejnému ochrancovi práv. Na podanie takéhoto návrhu sú oprávnení len poslanci NR SR, vláda SR, prezident alebo generálny prokurátor.

Verejný ochranca práv nie je spomedzi orgánov verejnej moci reprezentujúcich jej rozdielne zložky oprávnený zasiahnuť do - z hľadiska slobodnej občianskej spoločnosti - osožnej debaty o aktuálnej výnimočnej spoločenskej situácii formalizovanej do preskúmania uznesení vlády, ani do podoby konania pred ústavným súdom.⁵ Uvedený rozsah mandátu verejného ochrancu práv vnímam ako vnútorne rozporný. V situácii núdzového stavu, keď sa v rukách vlády SR koncentruje výkonná moc s cieľom zvládnutia pandémie, a to aj obmedzením viacerých základných práv a slobôd, je z diskusie a z možností preskúmania rozsahu obmedzenia základných práv a slobôd vylúčená inštitúcia k tomu povolaná v čase „normality“.

Uvedené prvky sa premietali v činnosti verejného ochrancu práv v roku 2020, v akom rozsahu a akým spôsobom, o tom informuje táto správa.

Správa za rok 2020 je z dôvodov prehľadnosti, lepšej čitateľnosti a ľahšej orientácie členená do niekoľkých oblastí, ktorými sú:

- *ochrana základných práv a slobôd v čase pandémie,*
- *ochrana základných práv a slobôd na základe podnetov a z vlastnej iniciatívy,*
- *polupráca s medzinárodnými a národnými inštitúciami a osveta,*
- *Kancelária v roku 2020.*

Jednotlivé kapitoly z prvej a druhej oblasti zahŕňajú viacero vzájomne súvisiacich základných práv a slobôd, pričom každá z nich obsahuje príklady z podnetov a zistení verejného ochrancu práv, informáciu o mimoriadnej správe podanej NR SR, stručné zhrnutie vypracovaných analýz a ďalšie aktivity.

Za kapitolami zameranými na základné práva a slobody nasledujú informácie o ťažiskových aktivitách v oblasti medzinárodnej spolupráce, spolupráce

⁴ Ustanovenie § 3 ods. 2 zákona č. 564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov.

⁵ Mutatis mutandis bod 19 druhá veta nálezu Pl. ÚS SR 22/2020.

na vnútroštátnej úrovni, ktorá vyplynula z činnosti verejného ochrancu práv a informácie o činnosti Kancelárie v roku 2020.

Aj v roku 2020 som bola v činnosti verejného ochrancu práv vedená snahou o výkon funkcie nezávisle, nestranne, apoliticky a odborne. Mojou ambíciou bolo zosilniť hlas tých fyzických osôb a právnických osôb, ktorých problémy spadali do mojej pôsobnosti tak, aby rezonoval v činnosti orgánov verejnej správy. Zastávala som princíp, že verejná moc musí byť vykonávaná v dobrej viere, spravodlivo, múdro a s ohľadom na jej skutočný účel.

Motto:

Najvyšší zákon múdrosti je, aby sa záujmy občanov nestavali proti sebe a aby sa so všetkými zaobchádzalo spravodlivo.

(Cicero, De officiis – výňatok)

Ochrana základných práv a slobôd v čase pandémie

Úvod

Dňa 11. marca 2020 vyhlásila WHO prepuknutie nového koronavírusu COVID-19 za globálnu pandémiu. K vyhláseniu pandémie WHO pristúpila v stave, kedy bolo identifikovaných viac ako 118 000 prípadov v 114 krajinách sveta a o život prišlo 4 291 ľudí.⁶

Pandémia COVID-19 zasiahla všetky oblasti nášho života, základné ľudské práva a slobody nevnímajúc. S cieľom ochrániť verejné zdravie, pristúpili vlády na celom svete k prijímaniu opatrení na potlačenie šíreniu vírusu. Tieto opatrenia so sebou priniesli aj obmedzenie ľudských práv a základných slobôd.

Medzinárodné organizácie, ako aj národné inštitúcie na ochranu ľudských práv, vyzývali jednotlivé vlády na potrebu zabezpečiť, aby tieto obmedzenia boli v súlade s právnymi záväzkami, a aby sa primerane zohľadňoval ich vplyv na konkrétne skupiny. Podľa Agentúry Európskej únie pre základné práva k najčastejším opatreniam na potlačenie šírenia nákazy COVID-19, ktoré zaviedli členské krajiny EÚ v prvých mesiacoch pandémie, patrili najmä fyzická a sociálna izolácia obyvateľov prostredníctvom požiadavky „zostať doma“ a prostredníctvom karanténnych opatrení. Niektoré členské štáty zakázali akýkoľvek pohyb mimo bydliska bez osobitného povolenia⁷ a v niektorých krajinách sa dostali do karantény celé provincie, regióny alebo mestá.⁸ Členské krajiny EÚ zatvorili prevádzky, okrem nevyhnutných, nariadili prácu z domu a zaviedli opatrenia na hraniciach, ktorými obmedzili slobodu pohybu v rámci a do EÚ. Všetky krajiny EÚ, s výnimkou Švédska, prerušili prezenčnú výučbu. Všetky tieto obmedzenia mali výrazný dopad na základné práva týkajúce sa slobody pohybu, práva na vzdelanie a na zamestnanie. Podľa Agentúry Európskej únie pre základné práva boli v posledných mesiacoch druhej vlny v členských krajinách EÚ, v rámci hospodárskych práv, najviac postihnuté právo na vzdelanie, na zdravotnú starostlivosť a na spravodlivé pracovné podmienky.

Medzinárodné organizácie na ochranu ľudských práv počas celého roka upozorňovali aj na dopady protipandemických opatrení na najzraniteľnejšie skupiny obyvateľov, vrátane seniorov, marginalizovaných etnických skupín, žien a detí.

Opatrenia prijaté členskými štátmi EÚ s cieľom ochrániť verejné zdravie a zabrániť kolapsu zdravotných systémov, ohrozili právo na rovnaké zaobchádzanie a rovnaký prístup k zdravotnej starostlivosti, vrátane preventívnej zdravotnej starostlivosti. Podľa Agentúry Európskej únie pre základné práva v niektorých krajinách dochádzalo

⁶ <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

⁷ Napríklad v Grécku, Francúzsku, Taliansku a Španielsku.

⁸ Napríklad v Rakúsku, Bulharsku a Taliansku.

k depriorizácii starších pacientov postihnutých vírusom v súvislosti s obmedzenými zdrojmi intenzívnej starostlivosti. Objavili sa správy o úmrtiach seniorov v domoch s opatrovateľskou službou, súvisiacich s COVID-19, ktoré neboli hlásené úradom. Podľa Agentúry Európskej únie pre základné práva tiež existujú správy o nedostatočných preventívnych opatreniach v takýchto zariadeniach v niektorých členských štátoch EÚ.

Podľa Agentúry Európskej únie pre základné práva negatívne účinky prijatých opatrení neúmerne zasiahli marginalizované a sociálne vylúčené rómske komunity, a to najmä v prístupe k vzdelaniu a k zamestnaniu. Rómske deti, žijúce bez prístupu alebo bez primeraného prístupu k internetu alebo k vybaveniu informačnými technológiami, boli vylúčené z dištančného vzdelávania. V oblasti bývania pretrvávajúci nedostatok základnej infraštruktúry, najmä v neformálnych osadách, znamenal zvýšené riziko prenosu infekcie COVID-19.⁹

V súvislosti s právami žien upozornila Komisárka Rady Európy na zvýšené riziko domáceho a sexuálneho násillia počas obmedzenia pohybu (lockdown), ktorý bol zavedený v niekoľkých európskych krajinách. Podobne ako OSN, aj Komisárka Rady Európy vyzvala členské štáty, aby aj počas pandémie zabezpečili ženám prístup k službám reprodukčného a sexuálne zdravia. Zároveň upozornila na problémy, ktorým ženy čelili pri pôrodoch vo viacerých európskych štátoch, vrátane lekárskej neopodstatnených separácií matiek a novorodencov, zamedzení prítomnosti sprievodnej osoby pri pôrode a zlyhaní pri zabezpečovaní primeraných štandardov starostlivosti a rešpektovania práv žien.

Situácia v SR

Prvý prípad koronavírusu bol na Slovensku potvrdený 6. marca 2020. Vláda SR na svojom mimoriadnom zasadnutí, ktoré sa uskutočnilo 15. marca 2020, schválila vyhlásenie núdzového stavu od 16. marca 2020. Núdzový stav trval do 14. júna 2020. Vláda SR, a na základe nariadenia vlády SR aj ÚVZ SR, následne pristúpili k prijatiu opatrení v súvislosti so šíriacim sa ochorením COVID-19. Druhý núdzový stav bol vládou SR vyhlásený 1. októbra 2020 a následne bol 11. novembra 2020 predĺžený o 45 dní, teda do 29. decembra 2020. V súvislosti s epidemiologickou situáciou došlo k ďalšiemu predĺženiu o 40 dní, a to 29. decembra 2020.

Vyhlásením núdzového stavu podľa čl. 51 ods. 2 Ústavy dochádza k rozšíreniu hraníc, v rámci ktorých možno zasahovať do základných práv a slobôd s cieľom riešenia pandemickej situácie. Zároveň má režim núdzového stavu slúžiť ako garancia pred zneužitím krízovej situácie na neprimerané obmedzovanie základných práv a slobôd počas krízovej situácie. Ústava totiž požaduje, aby podmienky a rozsah obmedzenia

⁹ V Bulharsku, Grécku, Rumunsku a na Slovensku došlo v prvej vlnе pandémie ku karanténizácii celých rómskych komunít. V druhej vlnе pandémie došlo ku karanténizácii rómskych osád len na území Slovenska (Buletín FRA, 6/2020, s. 32).

základných práv a slobôd a rozsah povinností počas krízovej situácie, určoval ústavný zákon.

Keďže pandemická situácia, v ktorej sme sa ocitli, je pre nás nová, je prirodzené, že nemáme dostatočné skúsenosti s jej riešením. Vzhľadom na to, že prijímané opatrenia výrazným spôsobom zasahujú do mnohých slobôd a oblastí nášho života, je potrebné tieto opatrenia spätne vyhodnotiť a zistenia využiť ako poučenie do budúcnosti.

V rámci prijatých opatrení zameraných na ochranu verejného zdravia som poukázala na viaceré zásahy do ľudských práv, ktoré boli z hľadiska neprimeranosti problematické. Napr. pri zavádzaní štátnej karantény, pri procesnom postupe v zamedzovaní prístupu cudzincov na územie SR, pri plošnom zákaze nákupu pre seniorov mimo vyhradený čas, pri prijímaní obmedzení pre seniorov umiestnených v domovoch sociálnych služieb, pri obmedzovaní poskytovania štandardnej zdravotníckej starostlivosti či pri zavedení karantény pre celé rómske osady.

Počas prvej vlny pandémie som v súvislosti s niektorými doručenými podnetmi, ktorými nás podávatelia žiadali o posúdenie prijatých opatrení - napr. vo vzťahu k mimoriadnemu prerušeniu prezenčnej školskej výučby a k jej obnovovaniu, k povinnému noseniu rúšok v školských zariadeniach, k prednostnému umiestňovaniu detí niektorých povolaní do materských škôl - po preskúmaní a po zohľadnení kritéria primeranosti dospela k záveru, že nimi nedochádzalo k porušeniu základných práv.

V tejto súvislosti som privítala zmenu, príp. zrušenie niektorých problematických opatrení prijatých ÚVZ SR, na ktoré som upozorňovala - napríklad zrušenie plošného zákazu nakupovania pre seniorov mimo vyhradených hodín, zmeny, ktoré umožňovali nemocniciam povoliť výnimky zo zákazu návštev v prípade sprievodu detského pacienta, či sprevádzajúcej osoby pri pôrode.

V prípade niektorých zistených nedostatkov, súvisiacich s prijatými opatreniami, došlo k ich náprave počas druhej vlny pandémie. Napríklad vláda SR odstránila zistený nedostatok komunikácie pri zásahoch do slobody pohybu z prvej vlny a výslovne upravila podmienky realizácie styku a striedavej starostlivosti počas platnosti limitujúcich opatrení, a to v samotnom opatrení, prípadne v jeho výnimkách.

Faktom však zostáva, že v súvislosti s neprimeranými zásahmi do ľudských práv počas pandémie chýba možnosť brániť sa voči protipandemickým opatreniam, teda v rámci aktuálnej právnej úpravy nie je dostatočne zabezpečená súdna kontrola opatrení vydaných ÚVZ SR. Takéto právne vákuum vytvára právnu neistotu. V tejto súvislosti som upozornila relevantné orgány na potrebu vytvorenia efektívneho systému právnej ochrany ľudí, ktorých sa neprimerane dotkli protipandemické opatrenia.

Poukázala som aj na to, že jedným zo základných sporných momentov je samotná kompetencia ÚVZ SR vydávať opatrenia, ktoré svojimi účinkami zasahujú do práv a povinností všetkých osôb, pre potreby riešenia krízovej situácie. Kompetencie ÚVZ SR však nesúvisia s vyhlásením núdzového stavu, nevzťahujú sa na riešenie krízových

situácií podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“) či na riešenie ich následkov, a to i napriek tomu, že niektoré krízové situácie môžu byť spôsobené aj pandémiou. Hlavný hygienik, ako čelný predstaviteľ ÚVZ SR, zároveň nie je volenou funkciou a nedisponuje preto potrebnou legitimitou od občanov a ani kontrolou zodpovedajúcou deľbe moci, ktorá by mu umožňovala fakticky viesť krajinu v čase núdzového stavu.

Právo na osobnú slobodu a slobodu pohybu a pobytu

V boji proti ochoreniu COVID-19, ktoré sa šíri vzduchom, sa vo všeobecnosti za najlepšiu formu prevencie pred nákazou považuje zníženie mobility obyvateľstva. Preto sa mnohé opatrenia, ktoré boli v prvej aj v druhej vlnе pandémie na Slovensku prijímané, týkali obmedzovania základných práv na osobnú slobodu, slobodu pohybu a pobytu. Pri prijímaní týchto opatrení som posudzovala a vyhodnocovala ich nevyhnutnosť a primeranosť vo vzťahu k účelu obmedzenia, ktorým je ochrana života a zdravia.

Povinná izolácia v štátnych zariadeniach – tzv. štátna karanténa

Počas prvej vlny pandémie ochorenia COVID-19 uložil ÚVZ SR svojím opatrením povinnosť, aby sa všetky osoby vstupujúce na územie SR zo zahraničia, podrobili povinnej izolácii v štátom určených zariadeniach (tzv. štátna karanténa).

So svojimi podnetmi sa na mňa v tejto veci obrátilo množstvo osôb a žiadali o preskúmanie zásahu do ich základných práv a slobôd umiestnením v štátnej karanténe. Pri preskúmaní týchto podnetov som dospela k právnomu názoru, že v prípade týchto podávateľov mohlo dochádzať k porušovaniu ich osobnej slobody garantovanej čl. 17 Ústavy a slobody pohybu a pobytu podľa čl. 23 Ústavy. Hlavné príčiny porušenia uvedených slobôd osôb umiestnených v štátnej karanténe spočívali v dvoch dôvodoch.

Prvým sporným momentom bola kolízia kompetencie ÚVZ SR s kompetenciami vlády SR podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Vychádzajúc z rozhodovacej činnosti správnych súdov v Českej republike som dospela k názoru, že nariadiť povinnosť absolvovať štátnu karanténu plošne, pre všetky osoby vstupujúce na územie SR v čase vyhlásenej krízovej situácie – núdzového stavu, môže len vláda SR v režime osobitného ústavného zákona, nie však ÚVZ SR.

Okrem toho bolo toto opatrenie v rozpore s princípom proporcionality (primeranosti) pri obmedzovaní základných práv a slobôd. V čase prvej vlny pandémie totiž bolo možné účinne a efektívne zabrániť potenciálnemu šíreniu ochorenia COVID-19 osobami prichádzajúcimi zo zahraničia aj miernejšími prostriedkami, napr. aj nariadením povinnej karantény v domácom prostredí.

So svojimi zisteniami som sa obrátila na hlavného hygienika, pána Jána Mikasa a požiadala som ho o nápravu v prípade možného porušovania základných práv počas realizácie povinnej štátnej karantény. List, spolu s odporúčaniami, som poslala na vedomie aj vláde SR, ústrednému krízovému štábu, permanentnému krízovému štábu a prezidentke SR.

S ohľadom na to, že opatrenia vydávané ÚVZ SR nemali v čase prvej vlny pandémie povahu všeobecne záväzných právnych predpisov a boli vydané v čase núdzového stavu, ich súdny prieskum bol, podľa môjho názoru, možný len v konaní o ústavnosti rozhodnutí nadväzujúcich na rozhodnutie o vyhlásenom núdzovom stave podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy pred ÚS SR.

Keďže verejný ochranca práv na podanie takéhoto návrhu nie je oprávnený, požiadala som o podanie tohto návrhu generálneho prokurátora SR. Generálny prokurátor SR toto konanie na ÚS SR neinicioval, ale informoval ma, že tieto zistenia budú zohľadnené pri realizácii prokurátorského dozoru nad zákonnosťou činnosti a postupov ÚVZ SR. O výsledkoch dozoru som Generálnou prokuratúrou SR informovaná nebola. Následne som sa však z medializovaných informácií dozvedela, že Generálna prokuratúra SR v tejto veci podala v októbri 2020 upozornenie na nezákonnú činnosť ÚVZ SR, a to aj vo veci formy vydávaných opatrení, ako aj pre kolíziu kompetencií ÚVZ SR a vlády SR po vyhlásení núdzového stavu.

„Faktúry“ za tzv. štátnu karanténu

Prvá vlna pandémie ochorenia COVID-19 bola sprevádzaná pozbavovaním osobnej slobody osôb vstupujúcich na územie SR (vrátane obyvateľov a občanov SR) formou tzv. štátnej karantény. Išlo o nedobrovoľné, povinné, nútené a najmä, zo strany dotknutých osôb, nezavinené pozbavovanie osobnej slobody. Nešlo o krátkodobý stav, keďže s ohľadom na podmienky a nastavenie štátnej karantény dochádzalo k jej opakovanému predlžovaniu bez vydávania akýchkoľvek formalizovaných aktov. Obracali sa na mňa osoby, ktoré boli v tzv. štátnej karanténe nielen niekoľko dní, ale aj niekoľko desiatok dní napriek tomu, že počas celého trvania štátnej karantény neboli pozitívne testované na ochorenie COVID-19, alebo tesne pred príchodom na územie SR buď absolvovali karanténu v inom štáte, prípadne disponovali negatívnym testom na ochorenie COVID-19. Išlo o konkrétne prípady ľudí a rodín pozbavených na osobnej slobode s trvaním 20, 25 ale aj 50 dní.

Po ukončení pozbavenia osobnej slobody boli dotknutým osobám vystavené „faktúry“ na úhradu za náklady spojené s tým, že boli podrobené izolácii v štátom určených zariadeniach, ktoré boli určené Ministerstvom vnútra SR paušálne, v sume 13,- €/deň pobytu. Nešlo o zanedbateľné sumy, obzvlášť pri osobách, ktoré strávili v štátnej karanténe väčšinu mesiaca (20 či 25 dní), a teda stratili možnosť pracovať, získať príjem, nehovoriac o rodinách s malými deťmi, kedy rodičia detí zo zákona niesli finančnú zodpovednosť za deti.

„Faktúry“ boli vystavované nielen Ministerstvom vnútra SR a jeho organizačnými zložkami, ale aj súkromnými subjektami, na základe dohôd s Ministerstvom vnútra SR, a to na základe sporného výkladu ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia. Dialo sa tak bez vydávania správnych aktov – rozhodnutí - príslušným orgánom (ÚVZ SR). Okrem toho, že uvedené porušenie základných procesných pravidiel, a najmä hraníc právomocí Ministerstva vnútra SR, vyvoláva otázky v kontexte ustálenej doktríny a judikatúry správnych súdov ohľadne právnej relevantnosti samotných faktúr (resp. ich nulity), postup Ministerstva vnútra SR tiež bránil dotknutým osobám, aby spochybňovali zákonnosť vyrubovania týchto nákladov či už formou odvolania, alebo súdnym preskúmaním tohto nároku.

Ide pritom o stále aktuálnu problematiku, trvajúcu aj počas druhej vlny pandémie, keďže naďalej dochádza k vymáhaniu doteraz nezaplatených faktúr formou zasielania upozornení a výziev zo strany Ministerstva vnútra SR s odkazom na dotknuté zákonné ustanovenia, či na možné právne sankcie spojené s nezaplatením určenej úhrady.

Preskúmajúc doručené podnety podávateľov som zistila, že nielen postup Ministerstva vnútra SR a jeho výklad zákona o ochrane verejného zdravia, ale aj dotknuté ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia môžu porušovať základné práva a slobody fyzických osôb, a môžu byť preto v rozpore s Ústavou a s medzinárodnými dohovormi.

Považujem za vhodné uviesť, že podľa ustálenej rozhodovacej činnosti ESLP, pri skúmaní potenciálneho porušenia základného práva na osobnú slobodu je potrebné brať na zreteľ aj konkrétne podmienky pozbavenia osobnej slobody. Zastávam názor, že pod jednu z takýchto podmienok spadá aj to, či je osoba pozbavená osobnej slobody povinná uhrádzať náklady spojené s takýmto pozbavením osobnej slobody, alebo nie. S právom na osobnú slobodu a s požiadavkami na jeho obmedzovanie nemôže byť, podľa môjho názoru, zlučiteľná taká právna úprava, ktorá na osobu pozbavenú osobnej slobody, bez ohľadu na mieru zavinenia (v tomto prípade išlo zo strany dotknutých osôb o nepredvídateľnú situáciu a nezavinené pozbavenie osobnej slobody) v neobmedzenom rozsahu (bez úpravy maximálnej výšky požadovanej náhrady) prenáša zodpovednosť za náklady pozbavenia osobnej slobody, neumožňuje reflektovať alebo nereflektuje individuálnu situáciu dotknutých osôb (ich majetkové pomery, nezamestnanosť, stav hmotnej núdze, počet členov domácnosti povinných niesť tieto náklady a pod.) a skutočnosť, že nemôžu vykonávať prácu počas pozbavenia osobnej slobody. Nepripustná je teda taká právna úprava, ktorá vytvára z dotknutých osôb, po ukončení pozbavenia osobnej slobody dlžníkov, alebo ich potenciálne môže dostať do existenčných problémov.

Je pochopiteľné, že pozbavenie osobnej slobody väčšieho počtu osôb je finančne náročné a pre štátny rozpočet zaťažujúce. V tomto smere nemožno opomínať, že finančnú nákladnosť opatrení pozbavujúcich osobnej slobody dotknuté osoby je možné vnímať ako jednu zo zábran proti svojvôli v celkovom kontexte pozbavovania osobnej slobody. Zákonodarca, či príslušné orgány, ich totiž musia zvažovať pri nariaďovaní

pozbavenia osobnej slobody alebo pri vytváraní celkového systému, čo ich núti preferovať iné, menej závažné opatrenia a k pozbaveniu osobnej slobody pristupovať len v naozaj nevyhnutných prípadoch. Prenos zodpovednosti za uhrádzanie nákladov za pozbavenie osobnej slobody zo štátu na osoby pozbavené osobnej slobody, môže byť preto v rozpore so základnou ideou ústavnej akceptovateľnosti pozbavenia osobnej slobody.

Poukazujem aj na skutočnosť, že občania SR majú, okrem iného, aj ústavné právo na primerané hmotné zabezpečenie pri krátkodobej nespôsobilosti na prácu. Účelom tohto práva je poskytnúť osobám, ktoré z objektívnych dôvodov nemôžu pracovať, finančné plnenie, ktoré im umožní preklenúť dočasný výpadok príjmu bez zásadných dopadov na ich bežný život. Toto právo pokrýva aj obdobie práceneschopnosti z dôvodu nariadenej karantény alebo izolácie. Po prepočítaní nákladov, ktoré Ministerstvo vnútra SR požadovalo od osôb pozbavených na osobnej slobode, som zistila, že tieto v prípade osôb zarábajúcich minimálnu mzdu značne presahujú náhradu príjmu a nemocenské, poskytované počas práceneschopnosti v čase nariadenej izolácie v štátnom zariadení a v prípade osôb zarábajúcich priemernú mzdu, predstavujú vyššiu sumu, ako bola potenciálna náhrada príjmu počas prvých troch dní izolácie a podstatnú/prevažnú časť sumy nemocenského v ďalšom období. Pritom nariadenie izolácie v štátnom určenom zariadení tieto osoby nezbavovalo povinnosti uhrádzať ich ďalšie životné náklady – energie, nájomné, plniť vyživovaciu povinnosť, daňové povinnosti a pod. Pre dotknuté osoby, obzvlášť pre viacpočetné rodiny, osoby, ktoré nedokázali ovplyvniť to, že im bola nariadená izolácia v štátnom určenom zariadení, výber štátneho zariadenia, a ani dĺžku trvania izolácie v štátnom zariadení, môže mať požadovanie náhrady takýchto nákladov veľmi nepriaznivý dopad.

Štát tak na jednej strane osobám, ktoré nemohli z dôvodu nariadenej izolácie alebo karantény vykonávať prácu, formálne garantoval primerané hmotné zabezpečenie, toto však de facto vyprázdnil uložením povinnosti nahradiť náklady nariadenej izolácie, a to potenciálne aj vo vyššej miere ako bolo poskytnuté primerané hmotné zabezpečenie. Takýto postup považujem za ústavne neakceptovateľný.

Osobitným problémom je aj prílišná vágnosť dotknutej právnej úpravy, ktorá ukladá osobám znášať náklady spojené s akýmkoľvek povinnosťami, ktoré im vyplývajú z opatrení uložených ÚVZ SR, bez zohľadnenia primeranosti takejto požiadavky. Osobitne citelný je tento stav vo vzťahu ku kompetencii ÚVZ SR nariadiť fyzickým a právnickým osobám zákonom bližšie nešpecifikované a nepredvídateľné ďalšie povinnosti. Takáto úprava sa javí byť aj v rozpore s právom na majetok. S ohľadom na uvedené nedostatky som v tejto veci iniciovala konanie o súlade právnych predpisov pred ÚS SR.

Nariaďovanie izolácie a karantény

Problematika pozbavovania osobnej slobody opatreniami ÚVZ SR sa prelína s podstatnou časťou mojej činnosti počas prvej, ako aj počas druhej vlny pandémie ochorenia COVID-19. Tejto problematiky sa týka aj značná časť doručených podnetov. Nejde pritom len o tzv. štátnu karanténu, ktorá má podľa zákona charakter nariadenej izolácie osoby v štáte určenom zariadení a bola využívaná najmä počas prvej vlny pandémie, ale aj o pozbavovanie osobnej slobody obyvateľov SR formou nariadenia izolácie, alebo karantény, v domácom prostredí.

Spor o charakter opatrení ÚVZ SR, ktorými dochádzalo k pozbavovaniu osobnej slobody obyvateľov SR či už formou tzv. štátnej karantény, alebo domácej izolácie, nebol riešený len Kanceláriou a Generálnou prokuratúrou SR, ale aj ÚS SR, ktorý prelomiac svoju dovtedajšiu rozhodovaciu činnosť, uznal existenciu hybridných správnych aktov v právnom poriadku SR a nastavil spôsob ich súdneho preskúmania v správnom súdnictve.

Na tieto skutočnosti nadväzovala ďalšia činnosť zákonodarcu, ktorý novelou zákona o ochrane verejného zdravia, s účinnosťou od 14. októbra 2020, vyjasnil spor ohľadom formy opatrení ÚVZ SR. Novela zákona upravila, že opatrenia ÚVZ SR vydávané vo vzťahu k celému územiu SR, alebo vo vzťahu k neurčitému počtu adresátov, budú mať charakter všeobecne záväzných právnych predpisov – vyhlášok. Okrem iného tiež došlo k osobitnému upraveniu kompetencie ÚVZ SR nariadiť izoláciu alebo karanténu osobám vstupujúcim na územie SR v prípade ohrozenia verejného zdravia.

Predmetná novela však neodstránila všetky existujúce problémy spojené s pozbavovaním osobnej slobody fyzických osôb formou izolácie, alebo karantény. V istom zmysle zhoršila ich postavenie, keď zmenou charakteru predmetných opatrení znemožnila dotknutým osobám využívať ÚS SR judikovanú možnosť preskúmania týchto opatrení bez adekvátnej, dostupnej a efektívnej náhrady. Fyzické osoby pozbavovaní na osobnej slobode sa tak stále dostávajú do pasce, ktorá im neumožňuje namietat správnosť, zákonnosť, ale ani primeranosť pozbavenia osobnej slobody zo strany ÚVZ SR, a ani žiadať o ukončenie takéhoto zásahu.

Na tento problém som upozornila Výbor NR SR pre ľudské práva a národnostné menšiny. Výbor NR SR pre ľudské práva a národnostné menšiny vzal môj podnet na vedomie a informoval ma, že jeho členovia sa v tejto veci obrátia na príslušné ministerstvo a na svoje poslanecké kluby.

Keďže napriek týmto úkonom nedošlo k uspokojivému riešeniu predmetnej problematiky, v medziach doručených podnetov som zanalyzovala systémové nedostatky zákona o ochrane verejného zdravia a zvážila som ďalšie oprávnenia a možnosti, v snahe dosiahnuť ochranu základných práv a slobôd.

Preskúmajúc dotknutú právnu úpravu zákona o ochrane verejného zdravia, týkajúcu sa právomocí ÚVZ SR v intenciách doručených podnetov, zistila som nedostatky závažného

charakteru nasvedčujúce tomu, že či už v kontexte nariadenia izolácie v štátom určených zariadeniach, alebo aj v domácnosti, môže dochádzať k porušovaniu základného práva fyzických osôb na osobnú slobodu v jeho ústavnom, ako aj v medzinárodnom právnom kontexte. Ide najmä o nasledujúce nedostatky:

- nejasnosť samotnej kompetencie pozbaviť osobu osobnej slobody – zo zákonnej úpravy nie je zrejmé, aký je rozdiel medzi izoláciou, nútenou izoláciou, karanténou, izoláciou v zdravotníckom zariadení a núteným prevzatím do ústavnej zdravotnej starostlivosti, hoci každý z týchto úkonov má iné formálne podmienky a procesný postup rozhodovania; istým paradoxom a symptómom tohto stavu je, že tzv. štátna karanténa, teda izolácia v štátom určenom zariadení, nebola formálne klasifikovaná ako druh „izolácie“, nie ako „nútená izolácia“, hoci bola realizovaná nedobrovoľne a za permanentného dohľadu a so súčinnosťou ozbrojených zložiek, resp. príslušníkov Policajného zboru;
- absencia záruk proti svojvôli orgánu disponujúceho právomocou/kompetenciou pozbaviť osobu osobnej slobody; zákonná úprava najmä nevymedzuje požiadavku nevyhnutnosti takéhoto postupu, primeranosti volených opatrení, ako ani požiadavku prednostného zohľadňovania alternatívnych možností pred pozbavením osobnej slobody, ako aj v rámci pozbavovania osobnej slobody (preferovanie formy domácej izolácie pred izoláciou v štátnom zariadení a pod.);
- absencia akejkolvek úpravy maximálnej dĺžky pozbavenia osobnej slobody izoláciou, nútenou izoláciou alebo karanténou, možností a podmienok jej predlžovania;
- absencia úpravy podania žiadosti o ukončenie nariadenej karantény či izolácie, ak táto neplní svoj účel alebo tento už naplnila, ako aj absencia úpravy efektívneho a účinného dohľadu určených nezávislých orgánov nad zákonnosťou trvania a realizovania pozbavenia osobnej slobody;
- absencia úpravy komplexného (v ktorom by bolo možné preskúmať materiálne dôvody pozbavenia osobnej slobody), účinného (v ktorom by bolo možné nariadiť okamžité ukončenie pozbavenia osobnej slobody a ukončenie v primeranom čase – v lehotách dní) a dostupného (ktorého by sa osoby pozbavené na osobnej slobode mohli domáhať počas jeho priebehu) prostriedku súdneho prieskumu pozbavenia osobnej slobody nariadeného orgánom výkonnej moci;
- absencia úpravy informačnej povinnosti a povinnosti poučať, vo vzťahu k osobám pozbaveným osobnej slobody.

Súčasne je potrebné uviesť, že aktuálna rozhodovacia činnosť ESLP vychádza z požiadavky striktného individualizovania a individuálneho posúdenia dôvodov pozbavenia osobnej slobody, ktoré sú taxatívne vymedzené v Dohovore o ochrane ľudských práv a slobôd. Samotná idea plošného pozbavenia osobnej slobody fyzických osôb bez ich bližšej identifikácie, bez posúdenia ich individuálnej situácie a bez prístupu ku konaniu, kde by sa takto stalo výlučne len formou priamo realizovateľného všeobecne

záväzného právneho predpisu, sa sama o sebe javí byť neprípustná a porušujúca základného práva a slobody dotknutých osôb.

Osobitne považujem za potrebné poukázať na situáciu osôb vracajúcich sa/vstupujúcich na územie SR. Tieto osoby súčasná právna úprava pri ohrození verejného zdravia umožňuje bez ďalších opatrení pozbaviť osobnej slobody formou izolácie alebo karantény. Tieto môžu byť vykonávané v štátom určenom zariadení, v domácnosti alebo v zdravotníckom zariadení. Vstup či návrat na územie SR bez ďalšieho opatrenia (napr. bez identifikácie konkrétneho ohrozenia zdravia) nie je, podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd, dôvodom pre pozbavenie osobnej slobody.

Uvedené nedostatky, ich závažnosť, ako aj skutočnosť, že kompetencia/právomoc ÚVZ SR pozbaviť osobu osobnej slobody nie je len jednorazová, a nie je ani viazaná na krízovú situáciu (je využiteľná aj v bežnom stave), ma viedli k iniciovaniu konania pred ÚS SR.

Prevzatie dávky počas domácej izolácie

Pandémia ochorenia COVID-19 a s ňou súvisiace opatrenia uložené ÚVZ SR na konci prvého kvartálu roku 2020, zásadným spôsobom ovplyvnili život nejedného človeka. Práve v tomto čase mi bol doručený podnet od podávateľa, ktorému bola uložená povinná 14-dňová izolácia v domácom prostredí.

Práve v čase trvania domácej izolácie mal podávateľ výplatný termín sociálnej dávky, ktorá mu bola vyplácaná v hotovosti - prostredníctvom pošty. Tá však výplatu do rúk podávateľa v domácej izolácii odmietla zrealizovať, s odkazom na svoje interné predpisy a usmernenia. Sociálna dávka tak bola uložená na pošte po dobu siedmich dní, pričom po ich uplynutí bola dávka poukázaná naspäť na príslušný úrad práce, sociálnych vecí a rodiny. Keďže počas celej lehoty uloženia trvala podávateľovi domáca izolácia, prevzatie tejto sociálnej dávky mu nebolo fakticky umožnené.

Ako už bolo uvedené, výplatu sociálnej dávky v hotovosti síce realizuje Slovenská pošta, a. s., ide však „len“ o zmluvného partnera úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý je aj naďalej primárne zodpovedný za samotnú výplatu dávok. Preto v momente, keď úrad práce sociálnych vecí a rodiny mal informáciu o tom, že pošta nevyplatí poberateľovi sociálnu dávku, bolo jeho povinnosťou vykonať úkony smerujúce k tomu, aby dávka bola vyplatená náhradným spôsobom, ktorý bude pre poberateľa fakticky možný. Keďže však v preskúmvanej veci takéto úkony úrad práce sociálnych vecí a rodiny nevykonával, konštatovala som porušenie podávateľových základných práv a slobôd.

Vo veci vyplácania sociálnych dávok počas povinnej karantény som sa tiež listom obrátila na predsedu ústredného krízového štábu a ministra vnútra, pána Romana Mikulca. V liste adresovanom ústrednému krízovému štábu som požiadala o poskytnutie informácií, akým spôsobom sú zabezpečené výplaty sociálnych dávok osobám v povinnej domácej izolácii

tak, aby nebolo neoprávnene zasiahnuté do ich základných práv stanovených v Ústave, prípadne v medzinárodných dohovoroch.

Taktiež som sa informovala, akým spôsobom majú byť zabezpečené základné životné potreby (napr. nákup potravín, liekov, hygienického tovaru) osôb v povinnej domácej izolácii, či a akým spôsobom je zabezpečená informovanosť miest a obcí o ich obyvateľoch, ktorí sú v povinnej domácej izolácii.

Zároveň som ústredný krízový štáb vyzvala na poskytnutie informácií súvisiacich s konkrétnymi obmedzeniami osôb v povinnej domácej izolácii - či môžu v nevyhnutných prípadoch opustiť miesto výkonu izolácie, prípadne či pošta môže odprieť výplatu dávky sociálneho zabezpečenia týmto osobám.

Karanténizácia marginalizovaných rómskych komunít

Už začiatkom marca 2020 som podporila výzvu MVO, v ktorej zástupcovia MVO apelovali na vládu SR, aby vypracovala krízový plán pre prípad, že sa pandémie rozšíri aj v chudobnejších oblastiach, vzhľadom na to, že medzi mimoriadne ohrozené skupiny patria aj ľudia žijúci v marginalizovaných komunitách, v oblastiach s obmedzeným alebo so žiadnym prístupom k pitnej vode. Obmedzené možnosti dodržiavania hygieny v čase pandémie môžu spôsobiť neodvratiteľné škody na životoch a na zdraví. V takejto situácii je nevyhnutné prijímať rýchle a účinné opatrenia proti šíreniu nákazy.

V marci 2020, pred prijatím Plánu riešenia ochorenia COVID-19 v marginalizovaných rómskych komunitách, som sa tiež obrátila na ústredný krízový štáb s požiadavkou o preverenie a zabezpečenie prístupu k pitnej vode v marginalizovaných komunitách (napr. zabezpečením cisterien). Zároveň som požiadala o ochranu terénnych pracovníkov a o vypracovanie koordinačného plánu postupov v prípade výskytu nákazy v marginalizovaných komunitách.

Za kľúčovú som označila potrebu vytvárania rámcových odporúčaní postupov na centrálnej úrovni adresovaných obciam a mestám v prípadoch, keď nastane situácia potvrdeného prípadu nákazy v niektorej z rómskych osád. Tieto odporúčania by mali zároveň reflektovať na požiadavku zásahu do základných práv v nevyhnutnej miere. Nedostatočná príprava totiž môže viesť k prijímaniu extrémne neproporcionálnych opatrení, akými sú uzatváranie oblastí so stovkami, až s tisíckami obyvateľov. Zdôraznila som nevyhnutnosť prijatia takej stratégie, ktorej cieľom nebude ochrana majority izoláciou celých rómskych (už aj tak často segregovaných) osídlení, ale komplexná ochrana všetkých, najmä však ohrozených skupín obyvateľstva.

Listom som sa následne obrátila aj na hlavného hygienika, pána Jána Mikasa, s otázkami o spôsoboch zabezpečenia ochrany života a zdravia tých, ktorí ostali uzavretí v osadách. Vyslovila som presvedčenie, že uzavretie osád a prítomnosť armády bude znamenať ďalšiu stigmatizáciu tých, ktorých problémy sú dlhodobo ignorované. Som presvedčená,

že štát musí byť pri prijímaní obmedzení aj v tak zložitých situáciách mimoriadne citlivý a musí poskytnúť obyvateľom marginalizovaných komunít čo najefektívnejšiu pomoc.

Počas 9. apríla 2020 bolo plošne uzatvorených päť osád v troch obciach a mestách na Spiši potom, ako sa zistilo 32 pozitívne testovaných obyvateľov na chorenie COVID-19. V karanténe tak skončilo vyše 6 000 ľudí. V tejto súvislosti mi bolo v prvej vlnе doručených viacero podnetov. Po preskúmaní prípadov uzatvorenia osád v Žehre, Krompachoch a Bystranoch som konštatovala, že došlo k porušeniu základných práv obyvateľov týchto oblastí.

Spoločným prvkom všetkých mnou prešetrovaných prípadov bolo plošné uzatváranie týchto oblastí v prípade výskytu niekoľkých osôb pozitívne testovaných na chorenie COVID-19.

Regionálne úrady verejného zdravotníctva tento postup odôvodňovali predovšetkým špecifickými podmienkami dotknutých oblastí (najmä nízka úroveň hygieny, nedostatok vody a komunitný spôsob života). Po dôkladnom prešetrovaní som však prišla k záveru, že prijaté opatrenia síce boli spôsobilé prispieť k ochrane verejného zdravia, avšak nespĺňali ďalšie z podmienok tzv. testu proporcionality, ktorým súdy štandardne posudzujú ústavnosť zásahu do základných práv a slobôd. Problematické karanténizácie obcí nevyhovovali napríklad:

- kritériám proporčnosti (pomer počtu nakazených a karanténizovaných osôb),
- neboli nevyhnutné, čo znamená, že sledovaný účel bolo možné dosiahnuť aj menej invazívnym spôsobom,
- podmienky v karanténizovaných oblastiach neslúžili na ochranu izolovaných osôb, ale len na ochranu osôb nachádzajúcich sa „mimo karantény“,
- neboli naplnené kritériá pre uzatváranie osád tak, ako ich vymedzila vláda SR a ÚVZ SR.

Svoje zistenia a závery o tom, že došlo k porušeniu základných práv, som spolu s odporúčaniami zaslala príslušným orgánom. Vo veci karantény v obciach Krompachy, Žehra a Bystrany sa Regionálny úrad verejného zdravotníctva v Spišskej Novej Vsi nestotožnil s mojimi závermi. Preto som sa obrátila na ÚVZ SR. Odpoveď v súvislosti s týmito zisteniami mi nebola do dnešného dňa doručená.

V druhej vlnе pandémie som sa v súvislosti s karanténizáciou celých bytových domov v Bánovciach nad Bebravou obrátila na Regionálny úrad verejného zdravotníctva v Trenčíne a na hlavného hygienika, pána Jána Mikasa, vzhľadom na odôvodnené pochybnosti o proporčnosti uzatvárania celých bytových domov v situácii, kedy boli potvrdené štyri prípady pozitívne testovaných obyvateľov na chorenie COVID-19, pričom v karanténe však skončilo 500 ľudí.

Dôvod zložitého trasovania nemôže byť podkladom pre plošné obmedzenie osobnej slobody všetkých obyvateľov, nachádzajúcich sa v blízkosti bytových domov obývaných

pozitívnymi osobami. V tomto smere prijaté opatrenie pôsobí disproporčne aj vo vzťahu k počtu osôb, ktorých sa týka. Navrhla som preto Regionálnemu úradu verejného zdravotníctva v Trenčíne, aby zúžil povinnú izoláciu len na domácnosti alebo na bytové domy, v ktorých sa nachádzajú pozitívne testované osoby. Taktiež som odporučila využiť pri monitoringu rizika pomoc zo strany Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Medzi navrhovanými opatreniami bolo tiež testovanie obyvateľov.

Okrem komunikácie s Regionálnym úradom verejného zdravotníctva v Trenčíne som sa obrátila aj na hlavného hygienika, pána Jána Mikasa, so žiadosťou o nápravu a opätovne som ho požiadala o usmernenie regionálnych úradov regionálneho zdravotníctva, aby k izolácii osôb pristupovali len v nevyhnutnom rozsahu.

Vo veci karantény bytových domov v meste Bánovce nad Bebravou som obdržala vyjadrenie ÚVZ SR, ktorý bližšie špecifikoval postup Regionálneho úradu verejného zdravotníctva v Trenčíne, avšak ďalej nereagoval na moje pripomienky.

Zákaz vstupu cudzincov na územie SR

Ďalším opatrením vydaným počas prvej vlny pandémie ochorenia COVID-19 bol zákaz vstupu cudzincov na územie SR, vrátane občanov EÚ.

Problematickou otázkou bola (rovnako, ako v prípade štátnej karantény) otázka orgánu oprávneného plošne zakázať vstup občanov EÚ, ktorým právo na voľný pohyb vyplýva zo Zmluvy o fungovaní Európskej únie, zo sekundárneho práva EÚ, ako aj z Ústavy. Predmetný zákaz bol totiž vydaný prezidentom Policajného zboru, navyše vo forme interného rozkazu.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES v čl. 27 a v čl. 29 umožňuje členským štátom obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov EÚ z dôvodu ohrozenia verejného zdravia spôsobeného pandemickým ochorením vyhláseným WHO. Podľa môjho názoru však, uvedené ustanovenia tejto smernice neboli dostatočne transponované do právneho poriadku SR, pretože žiadny relevantný vnútroštátny právny predpis neurčuje, ktorý orgán verejnej moci má právomoc zakázať vstup občanov EÚ na územie SR. Vzhľadom na to, že v tomto období bol vyhlásený núdzový stav, po vykonanej právnej analýze som dospela k záveru, že za uvedených okolností je na prijatie takéhoto mimoriadneho opatrenia oprávnená len vláda SR. Tá však akoby rezignovala na prijímanie viacerých opatrení, ktoré následne prijímali orgány verejnej moci, ktoré na to neboli v núdzovom stave oprávnené.

V tejto situácii Policajný zbor teda nielenže nemal právomoc vydať plošný zákaz vstupu občanov EÚ na územie SR, ale ešte navyše tak urobil interným, neverejným rozkazom prezidenta Policajného zboru, ktorý nebol nikde zverejnený. Za takýchto okolností došlo zákazom vstupu občanov EÚ k porušeniu ich slobody pohybu a pobytu podľa čl. 23 Ústavy, ako aj podľa práva EÚ.

Situáciou boli zasiahnutí mnohí podávateľia, ktorí sa na mňa obrátili so svojimi podnetmi. V tejto veci som sa stretla aj s ministrom vnútra SR, pánom Romanom Mikulcom. Na stretnutí som prezentovala svoje výhrady a upozorňovala som na nedostatky. Výsledok rokovania však k zmene prístupu ministra vnútra SR nevedol.

Rovnako, ako v prípade štátnej karantény, aj v prípade plošného zákazu vstupu občanov EÚ bol tento zákaz súčasťou návrhu na konanie pred ÚS SR, ktorý som adresovala generálnemu prokurátorovi SR. Ten však uvedený návrh na ÚS SR nepodal.

Okrem systémových riešení v súvislosti so zákazom vstupu občanov EÚ na územie SR, som sa zaoberala aj individuálnymi prípadmi. Opatrenia súvisiace so šíriacou sa pandémiou COVID-19 výrazne skomplikovali životnú situáciu ženy pochádzajúcej z Českej republiky a jej partnera, ktorý žije na Slovensku. Oba trpia vážnymi zdravotnými ťažkosťami a partner je do značnej miery závislý od starostlivosti svojej partnerky. Pre uzavretie hraníc im však nebolo umožnené vzájomne sa navštevovať, čo pre nich predstavovalo závažný problém.

Prípacom sa zaoberala česká zástupkyňa ombudsmana, pani Monika Šimůnková, ktorá sa v rámci intervencie, obrátila aj na našu Kanceláriu. V procese poskytnutia súčinnosti som oslovila cudzineckú políciu Policajného zboru, ktorá operatívne zareagovala a žene udelila výnimku. Pár sa tak mohol stretávať aj za hranicami a partnerka mohla aj naďalej poskytovať potrebnú starostlivosť svojmu partnerovi.

Preukazovanie sa certifikátom o výsledku testu pri vstupe do prevádzok

Uznesením vlády SR zo dňa 28. októbra 2020 sa v rámci núdzového stavu zákazom vychádzania obmedzila sloboda pohybu a pobytu, s ustanovenými výnimkami. Fyzické osoby mali týmto uznesením vlády SR uloženú povinnosť, aby svoj pohyb a pobyt medzi 2. novembrom 2020 a 8. novembrom 2020, v čase medzi 5.00 hod. - 1.00 hod. nasledujúceho dňa, podriadili zákazu vychádzania, pokiaľ svoj pohyb na verejnosti nevedeli odôvodniť a preukázať niektorou z ustanovených výnimiek, ktorou bolo aj preukázanie sa negatívnym výsledkom testu.

Po preskúmaní sporných aspektov som dospela k záveru, že podmienenie vstupu do zariadení preukázaním sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 nevedie k protiústavnému zásahu do práva na súkromie.

Nariadenie GDPR vymedzuje šesť zákonných dôvodov, na základe ktorých je možné spracovanie osobných údajov vykonávať. V preskúmanom prípade prichádzajú do úvahy najmenej dva z možných zákonných dôvodov, a to spracovanie osobných údajov na plnenie úlohy vo verejnom záujme a ich spracovanie so súhlasom dotknutej osoby.

Konštrukcia zákazu vychádzania podľa uznesenia vlády SR, špecifikovaná vo vyhláske ÚVZ SR, zakazuje vstup osôb do priestorov, ak nemajú negatívny test na ochorenie

COVID-19, alebo nespádajú do inej z ustanovených výnimiek. Ak teda niekto chce vstúpiť do budovy, vo vlastnom záujme (aby mohol vojsť) sa preukáže negatívnym výsledkom testu/iným potvrdením, že spadá do niektorej z ďalších výnimiek.

Súhlas dotknutej osoby je akýkoľvek slobodne daný, konkrétny, informovaný a jednoznačný prejav vôle dotknutej osoby, ktorým formou vyhlásenia alebo jednoznačného potvrdzujúceho úkonu vyjadruje súhlas so spracúvaním osobných údajov, ktoré sa jej týkajú. Za konkludentný súhlas by preto mohlo byť považované predloženie testu, napríklad k nahliadnutiu pri vstupe do budovy.

Súhlas však nebude možné považovať za slobodne daný v prípade, ak by zamestnávateľ nepreukázanie sa výsledkom testu sankcionoval ukončením pracovného pomeru.

Nariadenie GDPR predpokladá, že spracovanie osobných údajov prebehne na základe určitých zásad, a rovnako tak zabezpečuje dotknutej osobe okruh viacerých práv. Vzhľadom na to, že ich naplnenie sa bude vždy odvíjať od konkrétnych okolností a od konkrétneho postupu prevádzkovateľa/zamestnávateľa, nie je možné ne/splnenie týchto ďalších aspektov preskúmať vo všeobecnej rovine.

Po analýze som dospela k záveru, že povinnosti stanovené vo vyhláske ÚVZ SR nezakladajú porušenie základných práv a slobôd v rozpore s Ústavou a s medzinárodnými záväzkami, ktorými je SR viazaná. Ak je jedna z výnimiek zo všeobecného zákazu vychádzania, a na to nadväzujúceho zákazu vstupu do zariadení, podmienená preukázaním sa potvrdením o negatívnom výsledku RT-PCR testu, resp. antigénového testu, je realizácia oprávnenia nahliadnuť do takého potvrdenia menším zásahom do práva na súkromie, ako je samotný zákaz vychádzania a zákaz vstupu do zariadenia.

Náboženské slobody

Nepriaznivá epidemiologická situácia priniesla, okrem iných obmedzení, ktorým museli občania čeliť, taktiež dočasné pozastavenie verejného slávenia bohoslužieb.

V tejto otázke sa na mňa v prvej polovici roku 2020 obrátil podávateľ, ktorý namietal nemožnosť slobodne prejavovať svoje náboženské vyznanie. Podávateľ ma žiadal o preskúmanie proporcionality obmedzení prijatých zo strany ÚVZ SR vo vzťahu k právu na slobodu náboženského vyznania v zmysle čl. 24 ods. 2 Ústavy.

Je zrejmé, že obmedzením účasti na bohoslužbách došlo k sťaženiu uplatňovania náboženskej slobody pre všetkých veriacich na Slovensku, čo je bezpochyby možné považovať za zásah do základných práv. Takýto zásah je možné vykonať len vtedy, ak je to nevyhnutné v záujme ochrany spoločenského záujmu, ktorého ochrana je pre štát prioritou. Preto som pre zistenie, či zásah do slobody účasti na náboženských obradoch bol ústavne konformný, vykonala test proporcionality.

Ak je nejaký spoločenský záujem predmetom ochrany viacerých práv, má prednosť konkrétnejšie právo alebo právo, ktoré poskytuje silnejšiu ochranu. V prípade náboženského zhromaždenia, na ktoré sa vzťahuje jednak sloboda zhromažďovania, ale aj sloboda náboženského vyznania, má prednosť ochrana slobody náboženského vyznania. Z uvedeného konštatovania vyplýva, že štát by mal náboženskému zhromaždeniu poskytnúť silnejšiu ochranu ako zhromaždeniu, pri ktorom nedochádza k realizácii ďalšieho ústavného práva, napr. športovému zápasu, alebo kultúrnemu podujatiu. Ak však do váženía spoločenských záujmov vstupuje ohrozené právo na život a zdravie ľudí z dôvodu rýchlo sa šíriacej pandémie, musí tomuto záujmu ustúpiť aj sloboda náboženského zhromažďovania. Ústava totiž obsahuje imanentné limity, ktoré vyplývajú predovšetkým zo základných práv iných osôb.

Účelom prijatých opatrení bol primárne verejný záujem na ochrane životov a zdravia osôb. Namietané opatrenia zakazujúce hromadné podujatia boli prijaté celoplošne a vzťahovali sa na všetky subjekty, nielen na cirkvi a náboženské spoločnosti. V období medzi prvou a druhou vlnou pandémie, keď došlo k zlepšeniu epidemiologickej situácie, došlo zo strany ÚVZ SR prioritne k vyňatiu výkonu bohoslužieb zo zákazu konania hromadných podujatí, čím bola dôležitosť a vážnosť práva na slobodný prejav náboženského vierovyznania a jeho úloha v spoločnosti významne deklarovaná. Tento prístup tiež potvrdzuje, že obmedzenie náboženských podujatí nebolo zo strany štátnej moci predimenzované, ale bolo realizované len v nevyhnutnej miere.

Je dôležité podotknúť, že protipandemické opatrenia smerovali k obmedzeniu účasti na kolektívnych náboženských obradoch, teda účelom opatrenia bolo obmedzenie úzkeho kontaktu väčšieho počtu ľudí pre hrozbu šírenia nákazy, nie obmedzenie slobody vierovyznania, ktoré je primárne vnútornou, intímnou záležitosťou každého veriaceho človeka. Obmedzenie tak nezasiahlo do jadra náboženskej slobody. Náboženské spoločenstvá mohli aj naďalej pokračovať vo verejnej práci, poskytovať pastoračiu a vykonávať bohoslužby, ktoré boli pre verejnosť prístupné najmä prostredníctvom televízneho a online prenosu. Z uvedeného dôvodu nepovažujem porovnávanie situácie s náboženskou neslobodou z čias totalitného režimu za adekvátne.

Pochopenie pre prijaté protipandemické opatrenia deklarovali aj predstavitelia cirkví. Cirkevné inštitúcie, ako napr. Konferencia biskupov Slovenska, toto opatrenie rešpektovali a vyzvali kňazov, aby verejné bohoslužby na nevyhnutný čas odvolali. Účasť na svätých omšiach bola alternatívne umožnená na diaľku prostredníctvom živých vysielaní a televíznych prenosov, pričom bol zo strany predstaviteľov katolíckej cirkvi taktiež udelený dišpenz od povinnej účasti veriacich na nedeľných a sviatočných bohoslužbách.

Na základe podnetu som preskúmavala aj námietku, ktorá súvisela s opatrením ÚVZ SR z 19. mája 2020, ktorým boli upravené podmienky usporadúvania hromadných podujatí, vrátane náboženských podujatí. Predmetom opatrenia bol v tom čase zákaz usporadúvať hromadné podujatia aj náboženskej povahy, v počte nad 100 osôb, okrem určených

výnimiek. Medzi výnimkami boli vymedzené náboženské úkony a podujatia – bohoslužby, prvé sväté prijímanie, sviatosti birmovania, pohrebné a sobášne obrady. Problémom bolo najmä to, že príslušný orgán s výnimkou bohoslužieb, pohrebných a sobášnych obradov, iné hromadné náboženské úkony nevymedzoval všeobecne, ale konkrétne. Z toho dôvodu došlo k povoleniu usporadúvania konkrétnych hromadných náboženských úkonov najväčšej cirkvi na území SR – prvé sväté prijímanie a sviatosť birmovania, avšak neboli povolené podobné hromadné náboženské úkony iných, menších a registrovaných náboženských spoločností a cirkví.

V tomto smere je relevantné, že princíp rovnosti a zákaz diskriminácie sa vzťahujú aj na obmedzovanie základných práv, vrátane slobody vyznania a práva na spoločné náboženské prejavy. Spôsob formulácie predmetného opatrenia a prístup k vymedzovaniu výnimiek z obmedzení hromadných, spoločných prejavov, podľa môjho názoru, nenaplnil požiadavky princípu rovnosti a javil sa ako diskriminačný vo vzťahu k menším registrovaným cirkvám a k náboženským spoločnostiam. Preto som požiadala generálneho prokurátora SR o súčinnosť a o iniciovanie konania pred ÚS SR podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy. Generálny prokurátor SR v tejto veci návrh na ÚS SR nepodal, pričom som nebola informovaná ani o výsledkoch dozoru Generálnej prokuratúry SR v tejto veci.

Vo všeobecnosti je treba uviesť, že pri úprave výnimiek z obmedzení základného práva na spoločné náboženské prejavy, či pri úprave podmienok realizácie tohto práva, je vždy potrebné mať na pamäti, že SR z Ústavy uznáva pluralitu náboženstiev a právo voľby náboženského vyznania, čoho prejavom je aj pluralita registrovaných cirkví a náboženských spoločností, ktoré sú si rovné. Preto by takéto podmienky a výnimky z obmedzení nemali byť formulované na konkrétne náboženské úkony či na náboženské podujatia len jednej či niektorých náboženských spoločností, ale mali by byť formulované všeobecne, teda tak, aby umožňovali všetkým náboženským spoločnostiam a cirkvám realizovať hromadné náboženské podujatia a úkony za rovnakých podmienok.

Právo na vzdelanie

Pandémia ochorenia COVID-19 je spojená s intenzívnymi zásahmi do práva na vzdelanie. Zatváranie škôl a prechod na dištančnú formu vzdelávania mali za následok výrazné ovplyvnenie života nielen žiakov, ale aj rodičov. Školstvo bolo v dôsledku takejto rýchlej zmeny konfrontované s problémami, ktoré súvisia s kvalitou dištančného vzdelávania, pričom najvýraznejší vplyv mala táto zmena na najchudobnejšiu časť slovenskej populácie, ktorá nemá prístup k internetu a k technickým prostriedkom potrebným pre online vyučovanie.

Prerušenie prezenčnej výučby počas prvej vlny pandémie

Počas prvej vlny pandémie boli do Kancelárie doručené podnety, ktorými ma podávatelia žiadali o posúdenie viacerých rozhodnutí MŠVVŠ SR o mimoriadnom prerušení prezenčnej školskej výučby.

Musím uviesť, že mimoriadne zásahy do prezenčnej školskej výučby, osobitne tie, ktoré sa týkajú žiakov realizujúcich povinnú školskú dochádzku, majú charakter zásahov do podstaty práva na vzdelanie po jeho kvalitatívnej stránke. Prezenčná povinná školská dochádzka má, nepochybne, charakter európskeho štandardu. Zásahy do podstaty práva na vzdelanie je preto potrebné vnímať osobitne citlivo a posudzovať ich prísne. Takéto zásahy musia mať legálny základ, sledovať legitímny cieľ, musia byť nevyhnutné a primerané. Vždy ich je potrebné aj primerane odôvodniť.

Pri preskúmaní postupov a rozhodnutí MŠVVŠ SR počas prvej vlny pandémie som zistila, že s výnimkou sporného úvodného postupu, keď došlo k prerušeniu prezenčnej školskej výučby usmernením ministerky školstva SR dňa 12. marca 2020, avšak v súlade s vyhláškou MŠVVŠ SR, mali rozhodnutia o mimoriadnom prerušení prezenčnej školskej výučby vždy zákonný základ. Tento bol zabezpečený v dôsledku vhodnej a promptnej novelizácie školského zákona. Pandémia ochorenia COVID-19, podľa môjho názoru, nepochybne spĺňala základnú zákonnú a materiálnu podmienku ohrozenia života a zdravia žiakov a pedagogických zamestnancov škôl. V tomto smere oceňujem aj postup MŠVVŠ SR, ktoré všetky rozhodnutia, usmernenia a opatrenia týkajúce sa zásahov do práva na vzdelanie prehľadne a systematicky zverejňuje na svojom webovom sídle.

Mimoriadne prerušenie prezenčného vzdelávania počas prvej vlny pandémie sledovalo aj legitímny cieľ. Týmto cieľom bola, s ohľadom na závažnosť ochorenia, spôsob jeho šírenia a zahraničné skúsenosti, ochrana života a zdravia fyzických osôb. Nemožno pritom spochybniť skutočnosť, že medzi zásahom do základného práva a zvoleným legitímnym cieľom bola aj primeraná racionálna väzba. Pokiaľ sa totiž ochorenie, ktorého výskyt bol na území SR potvrdený, šíri kvapôčkovou infekciou (pri kontakte s inými osobami), mimoriadne prerušenie dennej, prezenčnej školskej výučby (počas ktorej dochádza k dennému, dlhšiemu zhromažďovaniu väčšieho počtu osôb z rôznych rodín v obmedzených priestoroch) je nepochybne opatrením, ktoré môže prispieť k spomaleniu šírenia tohto ochorenia, a tým aj k ochrane zdravia fyzických osôb.

Skúmala som aj nevyhnutnosť mimoriadneho prerušenia školskej výučby. Pri skúmaní nevyhnutnosti som však považovala za potrebné reflektovať istý stupeň zdržanlivosti. Mimoriadne a neočakávané situácie, ktoré spôsobujú ohrozenie verejného zdravia, sú spravidla spojené s potrebou urýchlenej a adekvátnej reakcie príslušných orgánov. Tieto orgány preto disponujú pomerne širokou mierou voľnej úvahy vo vzťahu k voľbe opatrení pre riešenie vzniknutej situácie. Je potrebné akceptovať skutočnosť, že orgány výkonnej moci disponujú určitým množstvom informácií a poznatkov, na základe ktorých musia urobiť rozhodnutie. Do úvahy pritom v takýchto prípadoch spravidla pripadá viacero možných alternatív a stratégií riešenia vzniknutej situácie, ktoré zohľadňujú aj hierarchiu

hodnôť ich autora, ako aj konkrétnu situáciu (stav zdravotníctva, ekonomiky a pod.). Voľba medzi týmito stratégiami je skôr otázkou politickou (napr. či bude preferovaný liberálny alebo konzervatívny prístup k pandémie a k pandemickým opatreniam), než právnou. Úlohou orgánov dohľadu nad dodržiavaním základných práv by malo byť stráženie ústavných limitov daných pre túto politickú úvahu.

V tomto smere som sa preto sústredila najmä na skúmanie toho, či príslušné orgány pri rozhodovaní o mimoriadnom prerušení prezenčnej školskej výučby reflektovali aktuálnu situáciu, nerezignovali na pravidelné prehodnocovanie nariadených opatrení a dbali o to, aby dočasný, mimoriadny zásah do základných práv nenadobudol trvalý charakter. Tieto princípy boli v jednotlivých obdobiach počas prvej vlny pandémie, podľa môjho názoru, dodržané. Podstatnú rolu v tomto prípade zohral aj plán postupného uvoľňovania opatrení, ktorý rámcovo prehodnocovanie opatrení v rámci školstva. Pri postupnom obnovovaní prezenčnej výučby postupovalo MŠVVŠ SR rozumne, uprednostňujúc najmladších žiakov, u ktorých malo byť dištančné vzdelávanie najmenej efektívne.

V rámci primeranosti som skúmala, či opatrenie, ktoré sleduje legitímny cieľ a je nevyhnutné, sa aj skutočne oplatí. Teda či zisk, nadobudnutý na strane legitímneho cieľa, stojí za straty spôsobené na dotknutom práve. Vychádzajúc z povahy ochorenia COVID-19, ktoré v tom čase predstavovalo v podstatnej miere neznáme riziko a po zohľadnení skutočností, že mimoriadne prerušenie prezenčnej školskej výučby bolo nasledované prechodom na dištančné vzdelávanie s významnou podporou MŠVVŠ SR som dospela k názoru, že mimoriadne prerušenie prezenčnej školskej výučby v rámci prvej vlny pandémie bolo v jednotlivých skúmaných obdobiach primerané.

Preskúmané rozhodnutia ministra školstva, vedy, výskumu a športu SR týkajúce sa mimoriadneho prerušenia prezenčnej školskej výučby a jej následného obnovovania počas prvej vlny pandémie ochorenia COVID-19, i keď boli pomerne konzervatívne, opatrné a protektívne, podľa môjho názoru, nepredstavovali neústavný zásah do základného práva na vzdelanie.

Prednostné umiestňovanie detí niektorých povolaní do materských škôl

Osobitne sa na mňa podávateľia obracali v kontexte rozhodnutia ministra školstva, vedy, výskumu a športu SR zo dňa 28. mája 2020, ktorým bolo umožnené čiastočne obnoviť prevádzku materských škôl s obmedzenou kapacitou, pričom boli nastavené preferenčné kritériá umiestňovania detí. Prednosť bola daná najmä deťom rodičov, ktorí boli zdravotníci či príslušníci ozbrojených a záchranných zborov. Toto rozhodnutie bolo podávateľmi vnímané ako diskriminačné, neprípustne preferujúce deti podľa spoločenského významu povolania ich rodiča a kastujúce spoločnosť.

Po preskúmaní dotknutého rozhodnutia som porušenie základných práv nezistila. Je nepochybné, že predmetným rozhodnutím došlo k vyčleneniu určitej skupiny detí, avšak dôvod tohto vyčlenenia, podľa môjho názoru, nebola diferenciácia detí na základe

spoločenskej dôležitosti zamestnaní ich rodičov, ale ochrana života a zdravia osôb, zabezpečenie bezpečnosti štátu v mimoriadnej situácii, resp. v núdzovom stave a zabezpečenie odstraňovania ekonomických škôd, ktoré vznikli v dôsledku pandémie ochorenia COVID-19 a zabezpečenie nadväzujúcich opatrení, pretavené do potreby zabezpečenia osobného a nepretržitého výkonu konkrétnych činností a služieb, s ohľadom na potreby riešenia situácie spojenej s pandemiou ochorenia COVID-19. Nepretržitý výkon uvedených činností sa pritom vylučuje s potrebou zabezpečenia osobnej starostlivosti o maloleté deti týchto zamestnancov v čase prerušenia prevádzky materských škôl. Takýto dôvod vyčlenenia som považovala, aj s ohľadom na ústavný kontext výkonu vymedzených povolaní, za akceptovateľný a po zohľadnení kritéria primeranosti a nevyhnutnosti som dospela k názoru, že nedošlo k porušeniu základných práv.

V súvislosti s popísaným prístupom je však potrebné mať na pamäti, že stále ide o mimoriadne citlivý a závažný zásah do základných práv, ktorý je z povahy veci podozrivý a vyvoláva otázky o svojej dôvodnosti. Príslušné orgány by preto vždy mali dbať o to, aby povolania rodičov, ktoré majú odôvodňovať uprednostnenie umiestnenia dieťaťa/žiaka do materskej či do základnej školy, boli vyberané tak, aby bol identifikovateľný kľúč ich výberu. Tento kľúč musí mať vždy svoj legitímny cieľ, nemôže ísť o neodôvodnenú protekciu či o iné, neprípustné rozlišovanie. Výber povolaní a cieľ takýchto rozhodnutí by pritom mal byť primerane odôvodnený, a to aj v samotných rozhodnutiach, aby mohli legitímne ašpirovať na dôveru verejnosti v ich správnosť.

Prijímanie žiakov na stredné školy

Preskúmavala som tiež podnety rodičov žiakov ukončujúcich základné vzdelanie vo vzťahu k podmienkam prijímacieho konania na stredné školy počas prvej vlny pandémie ochorenia COVID-19. Je pochopiteľné, že pandémia ochorenia COVID-19 v zásade znemožnila realizáciu klasického, osobného prijímacieho konania a prijímacích skúšok na stredné školy. MŠVVŠ SR preto hľadalo alternatívny spôsob realizácie prijímacieho konania.

Rozhodnutie zo dňa 29. apríla 2020 identifikovalo podmienky prijímacieho konania na stredné školy. Malo ísť o administratívne prijímacie konanie, založené najmä na študijných výsledkoch, ktoré po ich prepočte na body mali korigovať aj ďalšie kritériá (predmetové olympiády, športové súťaže, umelecké výkony či iné, školou zvolené, kritérium). Nastavené kritériá v prijímacom konaní však pomerne jednoznačne ustanovovali dominanciu dosiahnutých známok, pričom zvolený vzorec prepočtu známok na body spôsobil, že známka 1 mala absolútnu dominanciu pred inými známkami (napr. pri povinných predmetoch predstavovala známka 1 celkovo 45 bodov, známka 2 celkovo 20 bodov, známka 3 celkovo 5 bodov a známka 4 predstavovala 0 bodov; študent so známkami z určených predmetov v rámci jednotlivých rokov/polrokov štúdia 1 a 4 získal viac bodov ako študent so známkami 2 a 2). Stredným školám však bola

poskytnutá aj určitá miera voľnej úvahy pri konkretizácii týchto kritérií tak, aby došlo aspoň k čiastočnému vyrovnaníu kritéria známok.

Problémom takéhoto prístupu je, že nereflektuje pomerne značné rozdiely medzi kvalitou jednotlivých základných škôl, rôznu hodnotu známok na rôznych školách, zložité postavenia žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia a osobitosti vývoja žiakov v rámci puberty. Vo výsledku tak, v kombinácii s obmedzeným počtom žiakov stredných škôl, mohlo v niektorých oblastiach (obzvlášť pri gymnáziách alebo pri lepšie hodnotených, výberových stredných školách) dôjsť k tomu, že známky sa stali de facto vylučujúcim kritériom a žiaci s jednou či s dvoma dvojkami z rozhodujúcich predmetov nemuseli mať možnosť uchádzať sa o miesto na lepších stredných školách. Išlo teda o podstatný zásah do základného princípu vzdelávania – rovnosti príležitostí, teda aby mali všetci žiaci materiálne rovnocenné podmienky uchádzania sa aj o lepšie stredné školy, prípadne o stredoškolské štúdium pripravujúce ich na vysokú školu. Rovnosť vo vzdelávaní totiž nepredstavuje požiadavku rovnosti výsledku (aby všetci žiaci získali rovnaké vzdelanie), ani požiadavku formálnej rovnakosti podmienok bez ohľadu na rozdielnosť samotných žiakov. Súčasne v predmetnom prípade išlo o náhlu zmenu pravidiel prijímacieho konania, keďže žiaci základných škôl boli pripravovaní na prijímacie skúšky, ktoré mali rozhodnúť o ich ďalšom vzdelaní a známky boli, v zásade dlhodobo v prijímacích konaniach stredných škôl a v istom zmysle aj samotným školským zákonom, vnímané len ako druhoradé, resp. menej podstatné kritérium.

Preskúmajúc predmetné rozhodnutie ministra školstva, vedy výskumu a športu SR, a po vykonaní prieskumu prijímacích konaní na vybraných stredných školách som dospela k názoru, že opatrenie možno považovať za sledujúce legitímny cieľ a pri spomenutej vymedzenej zdržanlivosti aj za nevyhnutné. Z hľadiska dopadov však išlo, podľa môjho názoru, o rozhodnutie na hraniciach ústavnosti. Po zohľadnení priestoru, ktorý minister školstva, vedy výskumu a športu SR poskytol stredným školám pre určitú korekciu významu známok a skutočnosti, že konečné prijatie žiakov mohlo byť ovplyvnené aj zmenami v dôsledku uvoľnenia miest, keďže žiaci mohli podať žiadosť na dve, príp. za určitých okolností na štyri školy, som sa priklonila k názoru, že predmetné rozhodnutie neporušilo základné práva a slobody žiakov vo všeobecnosti. Zastávam však názor, že príslušný orgán by sa mal snažiť o citlivejšie nastavenie prijímacích konaní na stredné školy počas mimoriadnej situácie tak, aby nedochádzalo k zbytočnej nespravodlivosti vo vzťahu k momentu, ktorý môže ovplyvniť získané vzdelanie, a teda môže byť aj rozhodujúci pre ďalší život žiaka.

V tomto smere dávam do pozornosti, že aj v tomto roku môže byť v dôsledku pretrvávajúcej pandemickej situácie MŠVVŠ SR opätovne postavené pred otázku, ako upraviť realizáciu prijímacích konaní na stredné školy. Situácia sa pritom stáva zložitejšou aj v tom smere, že väčšinu posledného 9. ročníka a druhý polrok 8. ročníka základnej školy (ide o kľúčové ročníky pre prijímacie konanie na stredné školy), sa žiaci vzdelávali dištančne. Dištančné vzdelávanie mohlo mať dopad nielen na množstvo informácií a vedomostí sprostredkovaných žiakom, ale aj na kvalitu získaných známok (samotné

MŠVVŠ SR v metodických pokynoch počas dištančného vzdelávania zdôrazňuje ich motivačný charakter) a na ich výpovednú hodnotu. Rovnako sa v rozhodujúcom období nekonali predmetové a iné olympiády. Založenie prijímacích konaní na stredné školy na známkach s opätovným dôrazom na známku 1 tak, ako tomu bolo počas prvej vlny pandémie, môže byť o to nespravodlivejšie a spornejšie, kladúce oprávnené otázky na jeho ústavnú akceptovateľnosť. Je nepochybne na mieste zvážiť iné alternatívy riešenia vzniknutej situácie.

Povinné nosenie rúšok v školských zariadeniach

V dôsledku pretrvávajúcej nepriaznivej epidemiologickej situácie sa na mňa koncom leta obrátili aj viacerí rodičia, ktorí namietali povinnosť nosenia rúšok u žiakov II. stupňa základných škôl a u žiakov stredných škôl počas vyučovania. Rodičia sa obávali najmä zdravotných rizík spojených s prekrytím dýchacích ciest u detí nastupujúcich do škôl v novom školskom roku poznačenom epidémiou COVID-19.

Podľa ÚVZ SR rúško nespôsobuje vdychovanie vysokej koncentrácie oxidu uhličitého a nemá negatívny vplyv na zdravie. Obdobne sa vyjadrila taktiež WHO, podľa ktorej pri nosení rúška nedochádza k intoxikácii, ani k nedostatku kyslíka. Pre deti, ktorým by nosenie rúšok mohlo spôsobovať zdravotné ťažkosti, bola vyhláškou ÚVZ SR stanovená výnimka. Išlo napríklad o žiakov so stredným a ťažkým mentálnym alebo sluchovým postihnutím alebo so závažnými poruchami autistického spektra.

Na základe komparatívnej analýzy vo vzťahu k protiepidemiologickým opatreniam v iných európskych krajinách som v rámci prieskumu zistila, že podobný postup v súvislosti s povinnosťou prekrytia dýchacích ciest na školách zvolili aj iné štáty EÚ. Bežným postupom bolo nariadenie nosenia rúšok od 11 rokov veku v interiérových priestoroch škôl.

V rámci preskúmania podnetu namietajúceho nosenie rúšok na školách som tak zohľadnila odborné epidemiologické názory, odporúčania WHO, ako aj porovnateľnú situáciu v okolitých krajinách.

Rúško je síce reštrikciou, ktorá môže byť nepríjemná, avšak v súčasnej pandemickej situácii je nutné vziať do úvahy najmä potrebu ochrany verejného zdravia. Na základe svojich zistení som dospela k záveru, že nosenie rúšok slúži na ochranu zdravia a neporušuje základné práva detí, ani ich zákonných zástupcov.

Prerušenie prezenčnej výučby počas druhej vlny pandémie a povinné testovanie

Po ukončení letných prázdnin došlo k spusteniu prezenčnej školskej výučby, v súlade so školským semaforom, ktorý reagoval na individuálne zistenia nákazy ochorením COVID-19 v jednotlivých školách. K mimoriadnemu prerušeniu prezenčnej školskej

výučby došlo najskôr dňa 11. októbra 2020 na stredných školách, pričom následne došlo k jeho sprísňovaniu, ale aj k úprave výnimiek. Rozhodnutím zo dňa 4. decembra 2020 umožnil minister školstva, vedy, výskumu a športu SR obnovenie prezenčnej školskej výučby na II. stupni základných školách a na stredných školách, okrem iného za predpokladu, že sa žiaci, pedagogickí zamestnanci a aspoň jeden zákonný zástupca žiaka žijúci s ním v spoločnej domácnosti, preukážu negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19.

V roku 2020 mi bolo doručených množstvo podnetov namietajúcich porušenie základných práv rozhodnutiami ministra školstva, vedy, výskumu a športu SR o mimoriadnom prerušení školskej výučby počas druhej vlny pandémie, ako aj namietajúcich požiadavku preukázania sa vykonaným negatívnym testom na ochorenie COVID-19 s cieľom obnovenia prezenčnej školskej výučby na stredných školách a na II. stupni základných škôl.

Je potrebné uviesť, že na rozdiel od prvej vlny pandémie ochorenia COVID-19, pri preskúvaní týchto rozhodnutí bolo potrebné vychádzať z čiastočne iných východísk. Príslušným orgánom totiž bol poskytnutý postačujúci čas medzi prvou a druhou vlnou pandémie, aby vyhodnotili zistenia z prvej vlny a aj na to, aby pripravili stratégiu riešenia prípadnej druhej vlny. Prípadné zanedbanie týchto úloh nie je z právneho hľadiska spôsobilé ospravedlniť ďalší postup. Aj z týchto dôvodov bolo potrebné primeranosť jednotlivých zásahov posudzovať prísnejšie. Rovnako sa aj ochorenie COVID-19, spôsoby jeho šírenia, liečenia a pod. stali pre príslušné orgány známejšie (nešlo už o úplne neznámu situáciu, ako počas prvej vlny pandémie). Preto samotná skutočnosť, že v rámci druhej vlny pandémie ochorenia COVID-19 je viac osôb nakazených a epidemiologická situácia horšia, neznamená, že všetky opatrenia rôznej intenzity akceptovateľné počas prvej vlny pandémie, budú akceptovateľné aj počas druhej vlny pandémie. Posudzovanie zásahov do práva na vzdelanie ovplyvnili aj zistenia Inštitútu vzdelávacej politiky poukazujúce na zásadné rozdiely medzi kvalitou online a offline dištančného vzdelávania a na nedostatočný prístup niektorých detí k online dištančnému vzdelávaniu, hraničiaci s odopretím prístupu k vzdelaniu ako takému. Na druhej strane som v mojej činnosti naďalej zachovávala zdržanlivý prístup vo vzťahu k posudzovaniu nevyhnutnosti opatrení.

Po preskúmaní jednotlivých rozhodnutí mimoriadne prerušujúcich prezenčnú školskú výučbu počas druhej vlny možno konštatovať, že všetky boli vydané na zákonomnom základe. Posudzovanie zákonnosti však nespočíva len v posudzovaní dodržania zákonných dôvodov pre uplatňovanie reštriktívneho opatrenia, ale aj v posudzovaní dodržiavania zákonnosti procesu obmedzovania základných práv. Podľa aktuálnej rozhodovacej činnosti ÚS SR možno považovať rozhodnutia ministra školstva, vedy, výskumu a športu SR o mimoriadnom prerušení prezenčnej školskej výučby za opatrenia všeobecnej povahy, na ktoré sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, avšak sú preskúmateľné správnymi súdmi a na ich vydávanie sa vzťahujú základné princípy dobrej verejnej správy. Medzi takéto princípy patrí požiadavka včasného

informovania o prijatých opatreniach, požiadavka jasnej formulácie výroku a odôvodnenia opatrenia, ako aj požiadavka oznámenia opatrenia dotknutým osobám.

V tomto smere som zistila nedostatky najmä v ostatných preskúmaných rozhodnutiach ministra školstva, vedy, výskumu a športu SR zo 4. decembra 2020 a z 12. novembra 2020, v ktorých absentovalo jasné a výstižné odôvodnenie ich prijatia a v rozhodnutí zo dňa 4. decembra 2020 aj jasný výrok. Považujem za potrebné zdôrazniť, že tieto opatrenia sú nestabilné, vydávané zo dňa na deň, pričom od všetkých aktérov (žiakov, rodičov, škôl, učiteľov alebo aj od zriaďovateľov škôl) sa očakáva, že sa novým podmienkam, nielen uzatvárania ale aj obnovovania prezenčnej školskej výučby, prispôbia doslova v priebehu víkendu. Rozhodovanie príslušných orgánov o tom, či reštrikčné opatrenia zavedú a v akej miere, trvá často dlhšie ako čas, ktorý je poskytnutý adresátom opatrenia na prispôsobenie sa. Uvedený postup nepochybne môže byť v určitých prípadoch dôvodný, avšak moje zistenia nasvedčujú tomu, že to tak vždy nie je, teda nie je vždy odôvodnený aktuálnou situáciou. Takýto postup považujem v právnom štáte, vyžadujúcom úctu a rešpekt štátnej moci k občanom a k ich právam, za neprípustný. V danej situácii sa javí ako nanajvýš žiaduce, aby zákonodarca zvážil prijatie právnej úpravy, ktorou jednoznačne zakotví opatrenia/rozhodnutia všeobecnej povahy v právnom poriadku, upraví ich formálne a materiálne náležitosti, procesný postup prijímania, právoplatnosť, vykonateľnosť, základné lehoty, prípadne dôvody pre odchýlenie sa od nich, ako aj jasné pravidlá pre ich súdny prieskum. Absencia tejto právnej úpravy zásadným spôsobom zasahuje do základných požiadaviek právneho štátu v súvislosti so zákonnou úpravou činnosti verejnej moci (čl. 2 ods. 2 Ústavy) a s dohľadom nad výkonom verejnej moci, ak zasahuje do základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy).

Rovnako, ako počas prvej vlny pandémie, zastávam názor, že mimoriadne prerušenie prezenčnej školskej výučby sledovalo legitímny cieľ spočívajúci v ochrane zdravia.

Podstatná časť preskúmaných rozhodnutí ministra školstva, vedy, výskumu a športu SR o mimoriadnom prerušení prezenčnej školskej výučby, podľa môjho názoru, však neobstála v teste nevyhnutnosti. Je tomu tak preto, že tieto rozhodnutia absolútne opomínali výsledky plošného testovania a existujúce regionálne rozdiely v šírení predmetného ochorenia. Nemožno akceptovať intenzívne celoštátne zásahy do práva na vzdelanie v časti dotýkajúcej sa realizácie povinnej školskej dochádzky za stavu, keď existujú relevantné fakty nasvedčujúce tomu, že vo významnej časti regiónov takéto prísne opatrenia neboli nevyhnutné.

Rovnako som preskúmané rozhodnutia ministra školstva, vedy, výskumu a športu SR o mimoriadnom prerušení školskej výučby nemohla považovať ani za primerané, keďže pri formulácii výnimiek dostatočne nezohľadňovali skutočnosť, že mimoriadne prerušenie prezenčnej školskej výučby znamená pre významnú časť žiakov (pre žiakov bez prístupu k online dištančnému vzdelávaniu, osobitne pre žiakov zo sociálne znevýhodneného

prostredia) de facto odňatie práva na prístup k vzdelaniu v jeho najcitlivejšej časti (pri realizácii povinnej školskej dochádzky).

Čo sa týka preukazovania sa vykonaným negatívnym testom žiaka, ako podmienky pre realizáciu prezenčnej výučby, tak toto opatrenie, podľa môjho názoru, sleduje legitímny cieľ (ochranu verejného zdravia), pričom ak by bola táto podmienka odôvodnená aktuálnou epidemiologickou situáciou v regióne a upravená primerane, išlo by o ústavne konformnú podmienku. Pri posudzovaní primeranosti testovania je však potrebné zohľadňovať aj to, že štát je povinný (ak takúto požiadavku uplatní) zabezpečiť dostupnosť (kapacitnú a finančnú v kontexte bezplatnosti vzdelania) testovania a nesplnenie podmienky testovania nemôže byť dôvodom na odňatie možnosti prístupu k vzdelaniu, ale len dôvodom na zmenu formy (žiaci, ktorí sa testovaniu nepodrobia, musia mať prístup k online dištančnému vzdelávaniu alebo ak ho nemajú, mali by byť pre nich vytvorené, ak je to možné, osobitné podmienky realizácie prezenčného vzdelávania v rámci povinnej školskej dochádzky). Nemožno sa pritom zbaviť zodpovednosti za zabezpečenie dostupnosti testovania tým, že toto príslušné orgány delegujú na zriaďovateľov a na samotné školy, bez poskytnutia postačujúceho finančného krytia organizácie, ako aj materiálneho vybavenia testovania. Zriaďovanie základných škôl a stredných škôl (vrátane personálneho a materiálno-technického zabezpečenia vyučovacieho procesu, kam nepochybne spadá aj zabezpečovanie testovania, v prípade ak sa stane nevyhnutnou podmienkou realizovania prezenčnej výučby a bude musieť byť organizované zriaďovateľmi) vykonávajú obce a vyššie územné celky v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Prenesený výkon štátnej správy je z Ústavy povinný financovať štát a tejto povinnosti sa nemôže zbaviť. Finančné náklady so zabezpečením testovania žiakov pre potreby obnovenia prezenčnej školskej výučby preto nemôžu znášať zriaďovatelia škôl, a ani priamo samotní žiaci, či ich zákonní zástupcovia.

Požiadavku preukazovania sa testom aj jedného zákonného zástupcu žiaka, s cieľom obnovenia prezenčnej výučby, som vyhodnotila ako požiadavku nespĺňajúcu legitímnosť cieľa, nevyhnutnosť a ani primeranosť. Nie je totiž zrejmé, akým spôsobom má významne prispieť k zvýšeniu bezpečnosti prostredia testovanie zákonných zástupcov žiakov, popri opakovanom testovaní samotných žiakov. Testovanie zákonných zástupcov sleduje iné ciele spojené s čo možno najväčším okruhom otestovaných osôb. Nespochybnujem, že aj na testovaní čo najväčšieho počtu osôb na ochorenie COVID-19 môže byť legitímny záujem, tento však nemožno spájať s obnovením prezenčnej školskej výučby (a ani ho ním podmieňovať) žiakov, ktorí sa vedia (opakovane) preukázať vykonaným negatívnym testom, a to osobitne vtedy, ak realizujú povinnú školskú dochádzku.

Zohľadňujúc tieto v stručnosti zhrnuté argumenty, ako aj ďalšie, som dospela k názoru, že mimoriadne prerušenie prezenčného vzdelávania počas druhej vlny pandémie ochorenia COVID-19 porušovalo základné práva dotknutých žiakov. S ohľadom na tieto zistenia som od MŠVVŠ SR požadovala prijatie nápravných opatrení. Nepožadovala som okamžité obnovenie prezenčnej výučby, ale najmä prípravu a schválenie predvídateľného

plánu postupov prijímania a rušenia reštrikčných opatrení v oblasti práva na vzdelanie nielen v závislosti od celoslovenskej, ale aj od regionálnej (okresnej) epidemiologickej situácie. Žiadala som tiež, aby v tomto pláne bolo reflektované, že pri mimoriadnom prerušení prezenčnej školskej dochádzky a nariadení dištančnej výučby by mal byť garantovaný prístup k prezenčnému vzdelávaniu ak je to možné aspoň pre tých žiakov, u ktorých by dištančná výučba znamenala odňatie prístupu k vzdelaniu (a to aj za splnenia prísnych protiepidemiologických opatrení). Pokiaľ by sa súčasťou požiadaviek na realizáciu prezenčnej výučby malo stať preukázanie sa opakovane vykonávaným negatívnym testom na ochorenie COVID-19, táto požiadavka sa môže vzťahovať len na samotného žiaka (nie aj na jeho zákonného zástupcu), testovanie musí byť pritom dostupné a bezplatné a jeho organizáciu (po finančnej, aj po personálnej stránke) musí zabezpečovať štát. Keďže mimoriadne prerušenie prezenčnej školskej výučby už nadobúda trvalý charakter, žiadala som zvážiť aktualizáciu štátneho vzdelávacieho programu s ohľadom na dlhodobú dištančnú výučbu a rozsah vedomostí, ktoré mohli byť žiakom počas tohto obdobia efektívne sprostredkované.

Práva detí a rodičov

Skutočnosť, že pandémie ochorenia COVID-19 predstavuje pre vnútroštátne orgány neznámu situáciu, sa prejavila aj v rámci komunikácie prijímania opatrení a ich výkladu. Mnohokrát obyvateľom SR chýbali základné informácie o tom, ako sa majú v jednotlivých situáciách správať.

Striedavá starostlivosť a realizácia styku počas pandémie

V prvej vlne pandémie som bola v mojej činnosti často konfrontovaná s nejasnými podmienkami realizácie striedavej starostlivosti a realizácie styku rodičov nežijúcich v spoločnej domácnosti s deťmi, v súlade s právoplatnými a vykonateľnými rozsudkami príslušných súdov, respektíve s otázkami o tom, ako pandémie ovplyvňuje a mení rozhodnutia vo veci styku s dieťaťom/deťmi, a či možno z dôvodu obavy z potenciálneho nakazenia ochorením COVID-19 odprieť styk rodiča s dieťaťom v rozpore s vykonateľným súdnym rozhodnutím vo veciach maloletých. Situáciu skomplikovali aj vyjadrenia iných inštitúcií a odborných autorít, ktoré v zásade odobrovali nerešpektovanie súdnych rozhodnutí pri výkone styku a striedavej starostlivosti len z dôvodu existencie pandemickej situácie.

V tejto situácii som, po analýze právnej úpravy a prijatých opatrení, vydala a medializovala stanovisko, ktorým som upozornila na to, že samotné vyhlásenie núdzového stavu, a ani mimoriadnej situácie, bez ďalšieho opatrenia nepredstavuje ospravedlniteľný dôvod na nerešpektovanie súdneho rozhodnutia vo veciach maloletých. O takomto dôvode možno uvažovať len v prípade, že existuje závažná právna alebo faktická prekážka jeho plnenia. Takou môže byť nariadenie zákazu vychádzania

bez výnimiek, nariadenie povinnej izolácie dieťaťa či rodiča a pod. Existenciu týchto dôvodov je pritom vždy potrebné vyhodnocovať v konkrétnej situácii a oprávnený konštatovať ju je s končnou platnosťou len príslušný súd. Apelovali sme aj na samotných rodičov a ich rodičovskú zodpovednosť, aby v súlade so všeobecným odporúčaním obmedzenia vzájomného kontaktu osôb, po vzájomnej dohode zvažili dočasné nahradenie prípadného osobného styku s maloletým dieťaťom (obzvlášť v prípade, ak žijú v spoločnej domácnosti so staršími osobami či s osobami so zdravotnými problémami, alebo s inými rizikovými skupinami, prípadne ak je styk či striedavá starostlivosť realizovaná na väčšie vzdialenosti, alebo ak samotné maloleté dieťa trpí dlhodobými zdravotnými komplikáciami) inými formami kontaktu – telefonickým kontaktom, prostredníctvom Skype-u a pod. K obdobným záverom následne dospela aj Slovenská advokátska komora.

Nedostatok informácií, týkajúcich sa vplyvov opatrení na život bežných obyvateľov a nejasnosť týchto opatrení, sa následne prejavili aj počas nariadeného zákazu vychádzania v období od 8. do 13. apríla 2020. Rodičia maloletých detí, ktorí nežijú v spoločnej domácnosti, márne hľadali u zodpovedných autorít odpoveď na otázku, či zákaz vychádzania bráni realizácii ich styku s deťmi alebo výkonu striedavej starostlivosti podľa súdnych rozhodnutí. A to napriek tomu, že práve obdobie školských prázdnin a sviatkov Veľkej noci predstavuje najčastejšie obdobie realizácie styku rodičov s deťmi, prípadne obdobie výmeny detí v rámci striedavej starostlivosti. Za nerešpektovanie zákazu vychádzania pritom rodičom hrozili sankcie. V tomto smere som sa, s ohľadom na vážnosť situácie rozhodla, akcentujúc významnú právnu neistotu, vydať nezáväznú právnu stanovisko, v kontexte ktorého som poukázala na existenciu výnimiek zo zákazu vychádzania, medzi ktoré bolo možné implicitne zahrnúť aj cesty spojené s realizáciou styku s dieťaťom či striedavej starostlivosti. V tomto smere oceňujem aj následnú tlačovú konferenciu ministerky spravodlivosti SR, ktorá na vzniknutú situáciu reagovala a stotožnila sa s mojím výkladom, čím zároveň definitívne odstránila existujúce pochybnosti rodičov.

V druhej vlne pandémie ochorenia COVID-19, pri zavádzaní zákazu vychádzania, odstránila vláda SR zistený nedostatok komunikácie pri zásahoch do slobody pohybu z prvej vlny a výslovne upravila podmienky realizácie styku s deťmi a striedavej starostlivosti počas platnosti limitujúcich opatrení, a to v samotnom opatrení, prípadne v jeho výnimkách. Tento prístup, s ohľadom na množstvo osôb a najmä maloletých detí dotknutých uvedenými skutočnosťami, považujem za mimoriadne vhodný, odstraňujúci zbytočnú neistotu medzi obyvateľmi SR a predchádzajúci prehlbovaniu existujúcich rodinných konfliktov.

Zamedzenie kontaktu rodičov s predčasne narodenými deťmi

V prvej vlne pandémie COVID-19 sa na mňa s touto problematikou obrátili rodičia predčasne narodených detí priamo, ale aj prostredníctvom MVO. Išlo o situáciu, v ktorej

matkám predčasne narodených detí, ktoré z nemocnice prepustili po pôrode domov, niektoré zdravotnícke zariadenia úplne zamedzili kontakt s vlastnými deťmi hospitalizovanými na jednotke intenzívnej starostlivosti. Niektoré zdravotnícke zariadenia zaviedli úplné obmedzenie osobného kontaktu rodičov s predčasne narodenými deťmi, a to na základe rozhodnutia ÚVZ SR o nariadení opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosného ochorenia, ktoré poskytovateľom ústavnej zdravotnej zaviedlo povinnosť zabezpečiť zákaz návštev na všetkých lôžkových oddeleniach s platnosťou od 7. marca 2020. Obmedzenie priameho kontaktu rodičov s deťmi trvalo v niektorých prípadoch aj niekoľko týždňov. Rodičia sa mohli raz denne telefonicky informovať o zdravotnom stave dieťaťa a taktiež mohli na oddelení odovzdať materské mlieko pre svoje dieťa.

V tejto súvislosti som sa listom obrátila na ministra zdravotníctva SR a požiadala som ho o prijatie opatrení, ktoré by nevylučovali prítomnosť rodičov maloletých detí, za dodržania nevyhnutných hygienických a bezpečnostných opatrení tak, aby nedošlo k ohrozeniu poskytovania zdravotných služieb, vzhľadom na to, že prítomnosť rodičov nemožno považovať za bežnú návštevu. Vzhľadom na právo maloletých pacientov na sprevádzajúcu osobu a vzhľadom na najlepší záujem dieťaťa sa domnievam, že ani v pandemickej situácii by nemali zdravotnícke zariadenia prítomnosť rodičov u hospitalizovaných detí úplne vylúčiť.

V tejto súvislosti som tiež upozornila aj na absenciu usmernenia Ministerstva zdravotníctva SR upravujúcu prítomnosť sprevádzajúcej osoby maloletých pacientov v zdravotníckych zariadeniach počas pandémie COVID – 19.

Ministerstvo zdravotníctva SR ma listom informovalo, že minister zdravotníctva SR požiadal hlavného hygienika SR o prijatie usmernenia „Odporúčania pre sprievod, návštevu pacientov a návštevu kňaza pre vykonávanie duchovných služieb pacientom počas epidemického výskytu ochorenia COVID-19 v zdravotníckych zariadeniach“ z 11. mája 2020, ktoré umožňuje nemocniciam povoliť výnimky zo zákazu návštev v prípade sprievodu detského pacienta. Podľa prijatého usmernenia by sa na „rodičov nemalo pozeráť ako na návštevy, akékoľvek rodičovské obmedzenia by mali byť prijímané len v čase významného rizika šírenia vírusu SARS-CoV-2. Od rodičov sa vyžaduje prísne dodržiavanie stanovených podmienok.“

Práva seniorov

Pri zavádzaní opatrení na predchádzanie šírenia nákazy ochorením COVID-19 vznikli aj pochybnosti o tom, ako sa jednotlivé obmedzenia dotýkajú našich najstarších obyvateľov, najmä tých, ktorí sú v inštitucionálnej starostlivosti zariadení pre seniorov.

Opatrenia pre riešenie situácií v zariadeniach pre seniorov

V marci 2020 som sa obrátila na ústredný krízový štáb s požiadavkou o presnejšiu definíciu núdzového stavu v zariadeniach pre seniorov vzhľadom na to, že v núdzovom stave je v zariadeniach pre seniorov nariadená pracovná povinnosť v rozsahu ošetrovateľskej starostlivosti. V zariadeniach sa však poskytuje najmä opatrovateľská starostlivosť, preto som odporučila ústrednému krízovému štábu, aby zariadenia usmernil v rámci poskytovania tejto služby.

V nadväznosti na centrálné vyhlásený zákaz návštev v takýchto zariadeniach som upozornila na potrebu určiť aj pravidlá týkajúce sa prevádzok (napr. či a ako môžu klientov plošne obmedziť). Zároveň som navrhla spustiť masívnu informačnú kampaň, aby riaditelia zariadení pre seniorov vedeli, ako majú postupovať v prípade krízovej situácie. Požiadala som o zabezpečenie dostatočného množstva ochranných pomôcok a materiálnych podmienok pre prípad, že sa v zariadení potvrdí nákaza. V liste som tiež vyzvala na kooperáciu rezortov sociálnych vecí a zdravotníctva a navrhla som zriadenie krízového štábu pre oblasť sociálnych služieb, v rámci ktorého by tieto rezorty spolupracovali s Ministerstvom vnútra SR a s MVO.

Mnohé tieto nedostatky pramenili čiastočne z krízovej situácie a čiastočne zo zmeny vlády SR. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR sa počas druhej vlny pandémie neskôr ešte aktívnejšie ujalo svojej role v uvedenej oblasti ako tomu bolo v prvej vlne. Okrem iného napr. začalo v spolupráci s Ministerstvom zdravotníctva SR pripravovať rozsiahle odporúčania ku krízovej situácii, a tiež semafor pre zariadenia sociálnych služieb.

Plošný zákaz nakupovania pre seniorov mimo vyhradených hodín

V prvej vlne pandémie som sa obrátila na vládu SR aj v súvislosti s opatrením ÚVZ SR z 21. apríla 2020, ktoré sa týkalo plošného zákazu nakupovania pre seniorov mimo vyhradených hodín. ÚVZ SR nariadil prevádzkovateľom niektorých prevádzok umožniť vstup osobám starším ako 65 rokov iba od pondelka do piatka, v čase od 9.00 hod. do 11.00 hod. V inom čase mali tieto osoby zakázané navštevovať vybrané obchody.

Upozornila som, že z nariadenia nie je zrejmé kto a ako bude oprávnený kontrolovať skutočný vek osôb pri vstupe do určených prevádzok a na základe akých údajov bude príslušný regionálny úrad verejného zdravotníctva udeľovať prevádzkam sankcie. Situácia sa dotkla aj pracujúcich ľudí v dôchodkovom veku (napríklad aj lekárov), ktorí museli byť v čase vymedzenom na nakupovanie na svojom pracovisku. Pre neprimeranosť opatrenia som požiadala vládu SR, aby urýchlene zasiahla a v budúcnosti dôsledne zvažovala nielen ústavnosť, ale aj nevyhnutnosť a primeranosť krokov, ktoré sa rozhodne prijať v súvislosti s pandemiou ochorenia COVID-19.

ÚVZ SR prehodnotil opatrenie plošného zákazu nakupovania osobám starším ako 65 rokov mimo vyhradených hodín a následne došlo k jeho zrušeniu.

Poskytovanie zdravotnej starostlivosti ľuďom vo veku nad 65 rokov v nadväznosti na celoplošné testovanie

Predstavitelia vlády SR vo svojich mediálnych vystúpeniach vyzývali, aby sa osoby staršie ako 65 rokov nezúčastňovali celoplošného testovania organizovaného v rámci akcie „Spoločná zodpovednosť“.

V nadväznosti na to sa však osoby staršie ako 65 rokov pri poskytovaní inej ako plánovanej, preventívnej alebo neodkladnej zdravotnej starostlivosti ocitli v „právnom vákuu“, pretože sa na nich priamo nevzťahovala žiadna z výnimiek vlády SR ani ÚVZ SR pri zákaze vychádzania. V praxi tak dochádzalo k tomu, že niektorí poskytovatelia zdravotnej starostlivosti odmietali prijať pacientov vo veku nad 65 rokov bez preukázania sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19.

Vláda SR svojím uznesením č. 693/2020 v spojení s uznesením č. 704/2020 obmedzila slobodu pohybu zavedením zákazu vychádzania. V nadväznosti na to ÚVZ SR svojou vyhláškou č. 16/2020 v spojení s vyhláškou č. 20/2021 a s vyhláškou č. 21/2020 upravil podrobnosti zákazu vychádzania a podmienky vstupu do priestorov prevádzok a priestorov zamestnávateľa. Spolu s tým vláda SR a ÚVZ SR vymedzili aj okruh výnimiek zo zákazu vychádzania a vstupu do priestorov, definovaním subjektov alebo činností, na ktoré sa zákaz vychádzania nevzťahuje. Jednou zo zásadných oblastí, ktoré zavedený zákaz postihoval, bolo aj poskytovanie zdravotnej starostlivosti.

Každému bolo poskytované neodkladné a plánované lekárske vyšetrenie a preventívna prehliadka bez ohľadu na to, či sa na osobu vzťahuje alebo nevzťahuje niektorá z výnimiek zákazu vychádzania, alebo vstupu do priestorov. Prístup k iným ako k plánovaným, neodkladným alebo preventívnym vyšetreniam však mali len osoby, na ktoré sa vzťahovala niektorá z výnimiek (vo všeobecnosti je to negatívny test, zdravotná indikácia neumožňujúca vykonanie testu alebo dieťa do 10 rokov veku).

V tejto súvislosti som sa obrátila na ministra zdravotníctva SR a požiadala som ho o prehodnotenie výnimiek tak, aby v budúcnosti pri zákaze vychádzania nedošlo k sťaženiu prístupu k zdravotnej starostlivosti osobám starším ako 65 rokov vzhľadom na to, že patria medzi najzraniteľnejšie skupiny obyvateľov.

Práva spotrebiteľov

Počas pandémie ochorenia COVID-19 som sa zaoberala aj novelou zákona o zájazdoch, ktorou zákonodarcia v záujme pomoci sektoru cestovných kancelárií obmedzil právo spotrebiteľov odstúpiť od zmluvy o zájazde s nárokom na vyplatenie vynaložených

finančných nákladov, s výnimkou niektorých skupín obyvateľstva. V kontexte podnetu podávateľa som zistila, že táto právna úprava môže byť v rozpore s európskym právom a môže predstavovať neprípustnú formu pomoci dotknutému sektoru. Z ústavnoprávneho hľadiska som za osobitne citlivé považovala najmä ustanovenie, ktoré umožnilo cestovným kanceláriám retroaktívne zrušiť práva vzniknuté odstúpením od zmluvy o zájazde v období od 12. marca 2020 do nadobudnutia účinnosti novely zákona o zájazdoch, obnovilo platnosť zaniknutých zmlúv a zaviedlo obligatórne systém náhradných zájazdov. Takéto ustanovenie sa totiž javilo ako rozporné s princípom zákazu pravej retroaktivity.

V tejto veci som, na základe mojich zistení, požiadala o súčinnosť generálneho prokurátora SR. O výsledkoch vybavenia tejto žiadosti ma generálny prokurátor SR do dnešného dňa neinformoval.

Právo na poskytnutie zdravotnej starostlivosti

Počas prvej a druhej vlny pandémie sa na mňa obrátili aj občania indikujúci odlišnú prax a odlišné postupy v jednotlivých zdravotníckych zariadeniach počas pandémie, pričom táto prax mohla mať za následok nerovný prístup k rovnako kvalitnej zdravotnej starostlivosti.

Zákaz účasti sprevádzajúcej osoby pri pôrode počas pandémie a zákaz na oddelovanie novorodencov od matiek, ak sú matky pozitívne na ochorenie COVID-19

Viaceré podávateľky ma svojím podnetom upozornili na prax nemocničných zariadení spojenú so zákazom účasti sprevádzajúcej osoby pri pôrode. Išlo aj o ženy, ktoré v minulosti zažili rôzne negatívne situácie, prípadne mali traumy z predchádzajúcich pôrodov. Vo svojich podaniach uvádzali, že prítomnosť sprevádzajúcej osoby je pre nich esenciálne dôležitá a v snahe znížiť riziko nákazy navrhovali pôrodniciam individuálne riešenia, napr. že by sa sprevádzajúca osoba dala testovať na prítomnosť vírusu SARS-CoV-2 a následne by sa osoba izolovala, spolu s budúcou mamičkou, až do pôrodu. Niektoré zdravotnícke zariadenia však v prvej vlne pandémie nereagovali ani na takto navrhované individuálne riešenia.

Zákaz účasti sprevádzajúcej osoby pri pôrode prijali niektoré zdravotnícke zariadenia na základe rozhodnutia ÚVZ SR o nariadení opatrenia na predchádzanie vzniku a šíreniu prenosného ochorenia, ktoré poskytovateľom ústavnej zdravotnej starostlivosti zaviedlo povinnosť zabezpečiť zákaz návštev na všetkých lôžkových oddeleniach s platnosťou od 7. marca 2020.

V tejto súvislosti som sa obrátila na ministra zdravotníctva SR. V liste som poukázala na odporúčania WHO týkajúce sa pôrodnickej starostlivosti v čase epidémie COVID-19,

v ktorom WHO konštatuje, že všetky tehotné ženy, vrátane žien s pozitívnym testom alebo s podozrením na COVID-19, majú právo na kvalitnú zdravotnú starostlivosť pred pôrodom, počas neho a po ňom. Toto právo zahŕňa aj prítomnosť sprevádzajúcej osoby počas pôrodu, podľa výberu ženy. Podľa WHO by zdravotnícky personál mal prijať také opatrenia na zníženie rizika infekcie pre seba a ostatných, ktoré by spočívali predovšetkým v používaní ochranných prostriedkov a v dodržiavaní hygienických zásad.

Vo svojom liste som zároveň poukázala na potrebu zabezpečenia pôrodnej starostlivosti počas pandémie COVID-19, založenej na najnovších vedeckých a lekárskech poznatkoch garantujúcich rešpektovanie základných ľudských práv a slobôd osôb.

V máji 2020 vydal hlavný hygienik SR usmernenie „Odporúčania úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pre sprievod, návštevu pacientov a návštevu kňaza pre vykonávanie duchovných služieb pacientom počas epidemického výskytu ochorenia COVID-19 v zdravotníckych zariadeniach“ č. OE/3976/92429/2020, ktoré umožňuje povoliť výnimky zo zákazu návštev v zdravotníckych zariadeniach. V rámci výnimiek je definovaná aj jedna sprevádzajúca osoba pri pôrode a počas pobytu matky v nemocnici, pri splnení stanovených podmienok.

Napriek tomuto odporúčaniu sa prax v jednotlivých zdravotníckych zariadeniach líšila aj počas druhej vlny pandémie. V podnetoch od občanov som sa stretla aj s prípadom, kedy pôrodnica obmedzila prítomnosť sprevádzajúcej osoby bez predchádzajúcej komunikácie s regionálnym úradom verejného zdravotníctva, a to aj napriek tomu, že sa daná pôrodnica nenachádzala v červenom regióne.

V druhej vlne pandémie sa však na mňa obracali občania s podaniami aj v súvislosti s informáciami o odlišných postupoch v zdravotníckych zariadeniach, pri ktorých v niektorých prípadoch dochádzalo k separácii matiek pozitívnych na COVID-19 od svojich novorodencov.

V súvislosti s odlišnou praxou zákazu účasti sprevádzajúcej osoby pri pôrode, ktorá nie vždy reflektovala epidemiologickú situáciu v danom regióne a v súvislosti s informáciami o odlišných postupoch v zdravotníckych zariadeniach, pri ktorých v niektorých prípadoch dochádzalo k separácii matiek pozitívnych na COVID-19 od svojich novorodencov, som sa počas druhej vlny pandémie obrátila na ministra zdravotníctva SR.

Vo svojom liste som upozornila aj na stanovisko WHO, podľa ktorej by ochorenie COVID-19 alebo podozrenie z nákazy nemalo byť vnímané ako dôvod na preventívne oddeľovanie novorodencov od ich matiek a na nedojčenie. Zdravotné riziká separácie a nedojčenia, podľa WHO, prevyšujú zdravotné riziká nákazy novorodencov koronavírusom. Proti praxi preventívnej separácie vyjadrili nesúhlas aj niektorí slovenskí odborníci v oblasti pôrodníctva a neonatológie, vrátane hlavného odborníka Ministerstva zdravotníctva SR pre gynekológiu a pôrodníctvo, ktorý vydal postup „Vedenie pôrodu u rodičky so suspektnou/potvrdenou infekciou COVID-19“, v ktorom sa taktiež odporúča spoločná izolácia matky a novorodenca u asymptomatických žien a novorodencov.

Vytvorenie jednotných štandardov pre diagnostiku a liečbu považujem za podstatný prvok zlepšovania systému zdravotníctva, dôležitá je však aj realizácia v praxi. Potreba jednotnej implementácie sa ukazuje ako nevyhnutná práve v čase globálnej pandémie, ktorej náš zdravotnícky systém čelí už niekoľko mesiacov. V liste som poukázala na potrebu vytvorenia efektívnych nástrojov na centrálnej úrovni, ktoré by zabezpečili jednotnú implementáciu štandardov, odporúčaní a usmernení s cieľom zabezpečiť všetkým pacientom právo na rovnaký prístup k rovnako kvalitnej zdravotnej starostlivosti na celom území SR, vzhľadom na to, že Ministerstvo zdravotníctva SR, ako orgán štátnej správy pre zdravotnú starostlivosť a ochranu zdravia, má usmerňovať poskytovanie zdravotnej starostlivosti a vykonávať dozor nad jej poskytovaním.

Minister zdravotníctva SR sa následne v médiách vyjadril, že prax oddeľovania novonarodených detí od matiek je neprípustná. Ministerstvo zdravotníctva SR ma tiež listom informovalo, že snahou rezortu je zabezpečiť, aby bol všetkým pacientom zabezpečený rovnaký prístup k rovnako kvalitnému poskytovaniu zdravotnej starostlivosti v zdravotníckych zariadeniach na celom území SR. Počas pandémie COVID-19 manažment poskytovania zdravotnej starostlivosti závisí aj od iných faktorov, napr. od prevádzkových opatrení zdravotníckych zariadení.

Prístup k umelému prerušeniu tehotenstva

Počas prvej vlny pandémie COVID-19 na Slovensku som sa listom obrátila na ministra zdravotníctva SR aj v súvislosti s informáciami o údajnom odmietnutí vykonávať umelé prerušenie tehotenstva v niektorých zdravotníckych zariadeniach.

Vzhľadom na to, že právo žien na bezpečný prístup k umelému prerušeniu tehotenstva vyplýva z domácej legislatívy, ako aj z medzinárodných ľudsko-právnych dohovorov a ide o časovo neodkladný zákrok, požiadala som ministra zdravotníctva SR, aby prijal adekvátne opatrenia, ktoré zabezpečia ženám právo na bezpečný prístup k umelému prerušeniu tehotenstva v zdravotníckych zariadeniach aj počas pandémie COVID – 19.

Zároveň som upozornila na skutočnosť, že obmedzenia k bezpečnému prístupu k umelému prerušeniu tehotenstva majú za následok zvýšené riziko vykonávania nelegálnych a život ohrozujúcich interrupcií. Vykonávanie takýchto nelegálnych umelých prerušení tehotenstva si nielenže vyžaduje ďalšiu zdravotnú starostlivosť, ale má za následok aj zvýšenie materskej úmrtnosti. Obmedzenia týkajúce sa služieb v oblasti reprodukčného zdravia neúmerne postihujú najmä ženy žijúce v chudobe, ženy so zdravotným postihnutím, obeť znásilnenia a domáceho násillia, ženy s vážnym zdravotným stavom a ženy, u ktorých je ohrozené zdravie alebo je ohrozený zdravý vývoj plodu.

Ministerstvo zdravotníctva SR ma listom informovalo, že ani v čase pandémie COVID-19 neprestala platiť legislatíva, ktorá ženám umožňuje prístup k bezpečnej interrupcii.

Jedinou legitímnu príčinou odmietnutia vykonať umelé prerušenie tehotenstva je tak aj v čase pandémie výhrada vo svedomí.

Ústavnoprávne aspekty obmedzení

Ústavné záruky pri nastavovaní limitov obmedzovania základných práv a slobôd v krízovej situácii

Pandémia, ako aj iné krízové či mimoriadne situácie, logicky posilňujú potrebu zefektívnenia rozhodovacích procesov, posilnenia výkonnej moci a vytvárajú tlak na zväčšovanie rozsahu obmedzovania základných práv a slobôd v porovnaní s bežným stavom. Tieto postupy umožňujú výkonnej moci efektívnejšie sa vysporiadať s krízovou situáciou, v prípade pandémie s ohrozením života a zdravia obyvateľov SR. Hoci táto snaha je prirodzená, na druhej strane predstavuje existenčné riziko pre demokratický a právny štát. Toto riziko spočíva, obrazne povedané, v povolení reťazi delby moci v prospech výkonnej moci, ktorá v istom zmysle získava dominanciu a je náchylnejšia k tomu, aby reťaze delby moci pretrhla s trvalou platnosťou aj po krízovej situácii. Preto je aj v krízových situáciách potrebné mať na pamäti základné princípy právneho a demokratického štátu, vrátane princípu legality. Tieto princípy limitujú mieru v akej možno, v porovnaní s bežným stavom, výkonnej moci v prenesenom význame reťaze povoliť. Obzvlášť v prípade, ak prípadné úpravy, ich platnosť a využiteľnosť nie sú obmedzené len trvaním krízovej situácie.

Čl. 51 ods. 2 Ústavy predstavuje jednu zo základných garancií pred zneužitím krízovej situácie (vyhláseného núdzového stavu alebo výnimočného stavu) na neprimerané a nelimitované obmedzovanie základných práv a slobôd. Požaduje totiž, aby podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností počas krízovej situácie určoval ústavný zákon. Ústavodarca teda anticipuje potrebu osobitnej úpravy obmedzení základných práv a slobôd (prípadne povinností) v záujme posilnenia akcieschopnosti poverených orgánov v prospech riešenia krízových situácií, avšak zároveň reflektuje a limituje prirodzenú a možnú tendenciu zákonodarcu a výkonnej moci k posilňovaniu kompetencií výkonnej moci počas krízovej situácie, aby táto neprekročila medze právneho a demokratického štátu. Garancia prijatia podmienok a rozsahu obmedzenia základných práv a slobôd, prípadne ukladania povinností počas krízovej situácie formou ústavného zákona, t. j. silnejšou formou ako zákonom v prípade bežného stavu, má zaručovať, že určovanie limitov základných práv a slobôd nebude „len“ na rozhodnutí aktuálnej vládnej moci, jednoduchej väčšiny v zákonodarnom zbore, ale bude podliehať celospoločenskej diskusii a vo výsledku bude prijaté širším konsenzom - „ústavnou silou“. Teda takou silou, ktorá je oprávnená určovať celkový ústavný charakter štátu. Z tohto dôvodu Ústava, a ani ústavný zákon o bezpečnosti štátu, neumožňujú zákonodarcovi či výkonnej moci určovať či rozširovať rozsah obmedzenia základných práv a slobôd v krízových situáciách daný ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

Podľa môjho názoru sa predmetná záruka počas aktuálnej pandémie ochorenia COVID-19 obchádza. Vláda SR (s výnimkou nariadenia tzv. zákazu vychádzania) je zdržanlivá vo vzťahu k uplatňovaniu osobitných, rozšírených oprávnení obmedzovania základných práv a slobôd počas núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu a pre riešenie núdzového stavu v zásade využíva možnosti dostupné za bežného stavu. Jedným z argumentov pre takýto postup je tiež nedostatočnosť oprávnení podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Na túto situáciu reagoval zákonodarca, ktorý opakovane, a vo viacerých právnych predpisoch, spojil vyhlásenie krízovej situácie s rozšírenými oprávneniami orgánov výkonnej moci, ktoré im umožňujú bez ďalšieho opatrenia, len z titulu vyhlásenia krízovej situácie (napr. núdzového alebo výnimočného stavu), obmedzovať základné práva a slobody alebo ukladať povinnosti vo väčšom rozsahu alebo inak, ako mimo vyhlásenia krízovej situácie. Ide často o obmedzenia a povinnosti, ktoré prekračujú limity obmedzovania základných práv identifikované ústavným zákonom o bezpečnosti štátu v krízových situáciách.

Prejavom popísaného stavu je aj rozširovanie kompetencií ÚVZ SR, ako orgánu výkonnej moci podriadenému Ministerstvu zdravotníctva SR. Významným momentom bola práve novela zákona o ochrane verejného zdravia účinná od 14. októbra 2020. ÚVZ SR bola totiž priznaná kompetencia, v prípade zákonom len všeobecne formulovaného ohrozenia verejného zdravia, nariaďovať zákonom bližšie nešpecifikované „ďalšie nevyhnutné opatrenia na ochranu verejného zdravia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.“ Táto kompetencia sa pritom neviaže na vyhlásenie krízovej či mimoriadnej situácie, ide teda o kompetenciu, ktorú bude mať ÚVZ SR k dispozícii aj počas bežného stavu.

Je potrebné uviesť, že jedným zo základných princípov právneho a demokratického štátu je princíp legality, uchopiteľný vo viacerých smeroch. Ide o požiadavku, aby štátne orgány, vrátane ÚVZ SR, konali len to, čo im zákon umožní a zasahovali do práv určovaním ich medzí alebo ukladaním povinností len v takej miere, ako to určí zákon. Požiadavka zákona (typická pre všetky kompetencie využiteľné v bežnom stave) v tomto prípade súvisí aj s princípom demokratického a právneho štátu, kde legitimitu na obmedzovanie základných práv a slobôd, ukladanie povinností a vytyčovanie medzí, získava priamo občanmi SR volený orgán – NR SR. NR SR sa tejto svojej ústavnej úlohy nemôže vzdať a poveriť jej výkonom iný orgán výkonnej moci, a to explicitne a ani implicitne. Z uvedených princípov, a aj v súlade s názormi právnej doktríny, vychádza zákaz demonštratívneho (vopred neurčitého) výpočtu kompetencií orgánov výkonnej moci či ukladania povinností bez jasného a určitého zákonného základu. Obyvateľom SR musí byť už zo zákona zrejmé, čo určitý orgán výkonnej moci môže robiť a kedy, akým spôsobom a za akých podmienok môže zasiahnuť do ich práv.

Uvedené ustanovenie tieto požiadavky nenapĺňa a de facto umožňuje ÚVZ SR prijať akékoľvek opatrenie, aké považuje za nevyhnutné, pri splnení jedinej požiadavky, a to, že ide o stav ohrozenia verejného zdravia. Ide o neurčitú a nepredvídateľnú kompetenciu, ktorá, podľa môjho názoru, nenapĺňa ani požiadavky na zákonnosť pri obmedzovaní

základných práv a slobôd podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd. Súčasne ide o kompetenciu, ktorá nie je pod efektívnym dohľadom súdnych orgánov. K využívaniu tejto kompetencie dochádza aj v súčasnosti, v súvislosti s ukladaním povinností prevádzkam, aby zakázali vstup osobám, ktoré sa nevedia preukázať negatívnym testom na ochorenie COVID-19.

Zhrňujúc doteraz uvedené skutočnosti som, v intenciách doručených podnetov, zistila možný nesúlad predmetnej kompetencie s Ústavou a možné ohrozenie základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb, ktorých práva môžu byť a boli na základe tejto kompetencie obmedzované ukladaním povinností. Preto som iniciovala konanie o súlade právnych predpisov pred ÚS SR.

Limitované kompetencie verejného ochrancu práv v núdzovom stave

Zákon vymedzil ústavnú kompetenciu verejného ochrancu práv chrániť základné práva a slobody fyzických a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci tak, že z pôsobnosti verejného ochrancu práv niektoré orgány taxatívnym výpočtom vyňal. Verejný ochranca práv tak nemôže preskúmať napr. rozhodnutia súdu, prokuratúry, do jeho pôsobnosti nepatrí ani vláda SR. V čase núdzového stavu preto platí, že ak o obmedzeniach základných práv rozhoduje vláda SR v intenciách ústavného zákona o bezpečnosti štátu, verejný ochranca práv pre nedostatok pôsobnosti voči vláde SR nemôže tieto obmedzenia preskúmať. Rovnako je v týchto prípadoch limitovaný aj vo vzťahu ku kompetencii podať návrh na ÚS SR, pretože konanie o súlade rozhodnutia o vyhlásení núdzového stavu podlieha špecifickému režimu podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy a v tomto prípade zákon verejného ochrancu práv medzi aktívne legitimované subjekty nezaradil.

Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) vo svojej správe¹⁰ uvádza, že inštitúcie ombudsmana môžu na základe svojho mandátu podporovať a chrániť ľudské práva zásadným spôsobom, a tak prispievať k riešeniu otázok ľudských práv v núdzovom stave a pomáhať občanom postihnutým núdzovými opatreniami. Môžu tak účinne dopĺňať parlamentnú a súdnu kontrolu.

Domnievam sa, že súčasná právna úprava kompetencie verejného ochrancu práv v čase vyhláseného núdzového stavu značne limituje, čím sa reťaze delby moci ešte viac povoľujú v prospech výkonnej moci. Paradoxom je, že vláda SR, ktorú som podrobila kritike a ktorá má tendenciu prenášať zodpovednosť za obmedzovanie základných práv počas núdzového stavu na iné orgány (najmä na ÚVZ SR), mi umožnila preskúmať niektoré opatrenia, ktoré neboli prijímané priamo vládou SR. Napriek tomu v mnohých prípadoch, ktoré ma podávateľia podnetov žiadali preskúmať a ktoré súviseli najmä

¹⁰ Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva - Predbežná správa o opatreniach prijatých v členských štátoch Európskej únie v dôsledku krízy COVID-19 a ich vplyv na demokraciu, právny štát a základné práva, Štrasburg, 8. október 2020, bod 99.

s vládou SR nariadenými zákazmi vychádzania a so súvisiacimi, de iure dobrovoľnými, ale de facto povinnými testovaniami celej slovenskej populácie, som bola obmedzená na konštatovanie, že v tejto veci nemôžem konať. Rovnako som v prípade podozrenia, že protipandemické opatrenia nadväzujúce na vyhlásenie núdzového stavu môžu byť protiústavné, bola obmedzená len na žiadosť o spoluprácu adresovanú generálnemu prokurátorovi SR, ktorý disponuje kompetenciou podať návrh na ÚS SR aj v týchto prípadoch. Generálny prokurátor SR návrh z podnetu verejného ochrancu práv na ÚS SR podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy nepodal, a zároveň neuviedol dôvody svojho rozhodnutia. Táto situácia ma napokon viedla k tomu, že som sa rozhodla na ÚS SR podrobiť testu ústavnosti samotné kompetencie ÚVZ SR, a to v konaní podľa čl. 125 Ústavy, t. j. v konaní, ktoré s núdzovým stavom nesúvisí a v ktorom má aktívnu legitimáciu aj verejný ochranca práv.

Pre budúcnosť ponechávam na posúdenie zákonodarcu zváženie posilnenia kompetencií verejného ochrancu práv v čase núdzového stavu tak, aby mohol poskytnúť účinnú pomoc pri ochrane základných práv v čase, kedy je rovnováha moci v štáte vychýlená, pretože v tomto čase existuje ešte väčšie riziko excesívnych zásahov do základných práv a slobôd, ako keď štát funguje v bežnom režime.

Ochrana základných práv a slobôd na základe podnetov a z vlastnej iniciatívy

Právo na život, osobnú slobodu a ľudskú dôstojnosť

V tejto časti správy sa venujem otázke dodržiavania základných práv a slobôd tých, ktorí sú konfrontovaní s donucovacou mocou štátu. Podnety, v ktorých podávatelia namietajú postupy polície a ktorými avizujú problémy súvisiace s výkonom väzby, či s výkonom trestu odňatia slobody, tvoria dlhoročne významnú časť agendy Kancelárie. V týchto oblastiach tiež dlhodobo presadzujem konkrétne systémové opatrenia, o ktorých realizáciu žiadam bez konkrétneho výsledku aj niekoľko rokov.

“Vyhradené priestory” na policajných oddeleniach

Na problematiku tzv. “vyhradených priestorov”, teda priestorov, kde policajti zadržiavajú predvedené osoby, upozorňuje inštitúcia verejného ochrancu práv od roku 2016. Problémom je, že zákon o Policajnom zbore takéto priestory nepozná a neupravuje ich fungovanie, materiálne štandardy a režim v nich. To predstavuje významný priestor pre možné zneužívanie takýchto priestorov, resp. porušovanie základných práv osôb, ktoré sú v nich umiestnené. V podnetoch, s ktorými sa na mňa v minulosti obrátili podávatelia, som zistila aj také prípady, kedy bola v takýchto priestoroch držaná osoba viac hodín, či celú noc bez toho, že by táto miestnosť bola na takýto účel vybavená (napr. nemala lôžko).

Aj v minulom roku som preskúmala podnet osoby obmedzenej na osobnej slobode a umiestnenej príslušníkmi Policajného zboru vo „vyhradených priestoroch“ alebo v tzv. miestnosti pre zadržané osoby. Z výpovedí príslušníkov Policajného zboru vyplynulo, že podávateľ bol umiestnený v miestnosti - malom zamrežovanom priestore s kovovou stoličkou bez operadla pripevnenou k zemi - aj počas noci, pripútaný o stoličku. Do cely policajného zaistenia bol podávateľ umiestnený až po viac ako 24 hodinách od jeho zadržania. Zároveň, pred umiestnením do „vyhradených priestorov“, nebol podávateľ na lekárskom vyšetrení napriek tomu, že bol zranený. Na lekárskom vyšetrení bol až pred umiestnením do cely policajného zaistenia.

K obmedzeniu osobnej slobody jednotlivca môže dôjsť len spôsobom, ktorý ustanovuje zákon a na základe jedného z dôvodov podľa čl. 5 ods. 1 písm. a) až e) Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Osoby, ktoré boli obmedzené na osobnej slobode nemožno umiestňovať do priestorov, ktoré na to nie sú zákonom určené. Právny poriadok SR príslušníkom Policajného zboru neumožňuje osobu umiestniť do iného priestoru ako do cely policajného zaistenia, tak ako ustanovuje zákon o Policajnom zbore.

Pri obmedzovaní osobnej slobody majú zásadný význam riadne udržiavané záznamy o obmedzení osobnej slobody. Čl. 5 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ukladá zmluvným štátom povinnosť zabezpečiť presné úradné zaznamenávanie detailov a dôvodov obmedzovania osobnej slobody jednotlivca. Práve v tomto prípade však boli zistené výrazné a závažné nedostatky úradných záznamov o obmedzení osobnej slobody podávateľa. V úradných záznamoch sa neuvádza presné miesto, kde bol podávateľ umiestnený vo „vyhradených priestoroch“ a čas, ktorý v týchto priestoroch strávil na viacerých policajných staniciach. V žiadnom úradnom zázname sa neuvádzalo použitie donucovacích prostriedkov - pút - a dôvod ich použitia aj vo „vyhradených priestoroch“ napriek tomu, že podávateľ bol vo „vyhradených priestoroch“ pripútaný o stoličku. V záznamoch sa uvádzalo, že podávateľ nebol zranený, aj keď podľa lekárskej správy mal viaceré zranenia. Na základe týchto skutočností som konštatovala porušenie základného práva na osobnú slobodu, ktoré garantuje čl. 5 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 17 Ústavy. V súvislosti s postupom príslušníkov Policajného zboru a v súvislosti s obmedzením osobnej slobody podávateľa, v rozpore s právnymi predpismi, bolo porušené aj jeho základné právo nebyť podrobený neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu chránené ustanovením čl. 16 Ústavy a čl. 3 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj základné právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti podľa čl. 19 ods. 1 Ústavy.

Krajskému riaditeľstvu Policajného zboru Žilina, pod ktorého pôsobnosť spadali namietané policajné útvary, som v rámci opatrení navrhla zabezpečiť, že zaistené alebo zadržané osoby budú príslušníci umiestňovať výlučne do cely policajného zaistenia, zabezpečiť vzdelávanie o právnych podmienkach a limitoch používania zákonom ustanovených oprávnení policajta v praxi a poučiť príslušníkov Policajného zboru o dôležitosti detailného zaznamenávania údajov súvisiacich s obmedzením osobnej slobody tak, aby sa predišlo tým nedostatkom, na ktoré som poukazovala. Krajské riaditeľstvo Policajného zboru Žilina pristúpilo k navrhovaným opatreniam konštruktívne a so závermi vybavenia podnetu a s navrhovanými opatreniami oboznámilo podriadené policajné útvary a vykonalo ich poučenie.

Systémové riešenie problému policajnej praxe umiestňovania osôb do „vyhradených priestorov“ bolo predmetom môjho stretnutia s bývalou ministerkou vnútra SR začiatkom roku 2020. Výsledkom stretnutia bolo zriadenie pracovnej skupiny na Prezídium Policajného zboru, ktorá sa zhodla na potrebe legislatívnej úpravy, ktorá by problém „vyhradených priestorov“ vyriešila. Deklarovaná zmena právnej úpravy je, podľa vyjadrenia zástupcov Prezídia Policajného zboru, plánovaná v lete roku 2021.

Úradné záznamy o použití donucovacích prostriedkov

V minulom roku som komunikovala s Prezidiom Policajného zboru ohľadom hlásení o použití donucovacích prostriedkov. Pri preskúšaní podnetu som identifikovala

problém v tom, že hlásenie o použití donucovacích prostriedkov neobsahovalo individuálne vyhodnotené dôvody, pre ktoré príslušníci Policajného zboru pristúpili k použitiu donucovacích prostriedkov, ale obmedzili sa len na konštatovanie zákonného ustanovenia, na základe ktorého boli donucovacie prostriedky použité.

Podľa medzinárodných ľudsko-právnych štandardov musí byť rozhodnutie o použití donucovacích prostriedkov náležite odôvodnené, sledovať legitímny účel a byť primerané sledovanému cieľu, vychádzať z individuálneho zhodnotenia situácie a zhodnotenia samotnej osoby, voči ktorej sú donucovacie prostriedky použité. V prípade, že veliteľ jednotky rozhodne o použití prostriedkov na spútanie, táto potreba má byť neustále priebežne vyhodnocovaná a použitie donucovacích prostriedkov musí byť ukončené, ak pominuli okolnosti, ktoré si ich použitie vyžiadali, napríklad agresivita osoby.

V úradnom zázname je teda potrebné identifikovať individuálne dôvody, pre ktoré boli donucovacie prostriedky použité a dobu trvania použitia donucovacích prostriedkov, čo znamená presný čas, kedy boli prostriedky na spútanie osobe, voči ktorej sa zakročuje nasadené a presný čas, kedy jej boli zložené. V prípade, že prostriedky na spútanie sú nasadené zadržanej osobe na niekoľko hodín, je nutné aby policajt, ktorý o nasadení prostriedkov na spútanie rozhodol, túto potrebu priebežne aktualizoval. Prezídium Policajného zboru som preto navrhovala, aby prijalo interný predpis, ktorý bude upravovať hlásenia o použití donucovacích prostriedkov v spomenutých intenciách. Zároveň, aby na tento účel upravilo aj vzor hlásenia a usmernilo príslušníkov Policajného zboru o spôsobe podávania hlásení o použití donucovacích prostriedkov v zmysle medzinárodných ľudsko-právnych štandardov. Domnievam sa, že takto odôvodnené záznamy sú potrebné aj pre prácu nadriadených príslušníkov Policajného zboru na to, aby v prípade pochybností vedeli vyhodnotiť zákonnosť použitia donucovacích prostriedkov.

Prezídium Policajného zboru v reakcii uviedlo, že vychádzajúc z mojich argumentov, ale aj z výsledkov vlastnej kontrolnej činnosti, analyzuje túto problematiku. Zároveň Prezídium Policajného zboru avizovalo prípravu interného predpisu, súčasťou ktorého má byť úprava aj tejto oblasti. Tento prístup oceňujem a proces prijímania potrebných zmien budem naďalej sledovať.

Mestská polícia – porušovanie domovej slobody

Niektoré z preskúmaných podnetov v roku 2020 sa týkali aj postupu mestskej polície. Jedným z nich bol podnet podávateľa, ktorý namietal postup mestskej hliadky pri riešení podozrenia zo spáchania priestupku - rušenia nočného pokoja. Podávateľ uviedol, že mestský policajt vstúpil do jeho obydľia, odobral mu prehrávač kompaktných diskov (CD) a udrľ ho do tváre. K dispozícii som mala aj kamerový záznam z priebehu tohto služobného zákroku.

V priebehu prešetrovania podnetu som zistila, že v tomto prípade išlo o mestské byty, v ktorých bol podávateľ nájomníkom. Príslušníci mestskej polície pritom odvodzovali svoje právo vstúpiť do obydľia z ustanovení domového poriadku.

Po preskúmaní všetkých relevantných okolností som prišla k záveru, že oprávnenie vyplývajúce z domového poriadku nie je dostatočným právnym základom na zásah do Ústavou chránenej nedotknuteľnosti obydľia. Rovnako tak som konštatovala, že udretie podávateľa, ako využitie donucovacieho prostriedku, nebolo v tomto prípade nevyhnutné, a preto nemohlo byť ani zákonné.

Svoje zistenia, spolu s navrhovanými opatreniami, som zaslala aj primátorovi mesta. Vzhľadom na to, že sa s mojimi zisteniami nestotožnil, požiadala som okresnú prokuratúru aby preskúmala, či konaním príslušníkov mestskej polície nebol spáchaný trestný čin.

Cudzinecká polícia – zrušenie trvalého pobytu na základe stanoviska SIS

Z oblasti cudzineckej agendy som sa zaoberala podnetom podávateľa, voči ktorému, na základe nesúhlasného stanoviska SIS, začalo príslušné oddelenie cudzineckej polície konanie o zrušení trvalého pobytu na území SR. Trvalý pobyt na území SR bol podávateľovi aj zrušený právoplatným rozhodnutím, ktoré som preskúmala.

Podstata problému namietaného rozhodnutia spočívala v tom, že ako dôvod zrušenia trvalého pobytu podávateľa sa uvádza iba nesúhlasné stanovisko SIS. V odôvodnení tohto rozhodnutia sa však žiadnym spôsobom bližšie neuvádza, a to ani rámcovo, dôvod či podstata nesúhlasného stanoviska SIS. Nesúhlasné stanovisko SIS bolo zaslané cudzineckej polícii v rámci režimu utajovanej skutočnosti, podávateľovi a ani jeho právnenému zástupcovi nebolo umožnené sa s touto písomnosťou oboznámiť.

Na daný skutkový stav som analogicky aplikovala aj závery ÚS SR z nálezu sp. zn. PL. ÚS 8/2016 z 12. decembra 2018. Preskúmaním namietaného rozhodnutia som konštatovala porušenie práva podávateľa na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy, práva podávateľa na vyjadrenie sa k vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy a práva podávateľa na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z dôvodu, že príslušné správne orgány neoboznámili podávateľa v namietaných rozhodnutiach s podstatou písomnosti SIS, ktorá bola podkladom pre zrušenie trvalého pobytu, pričom takýto postup je tiež v rozpore s požiadavkami právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy, aby rozhodnutia orgánu verejnej moci boli spravodlivé, aby neboli svojvoľné, arbitrárne, formalistické a nedostatočne odôvodnené.

Riaditeľstvu hraničnej a cudzineckej polície Banská Bystrica som navrhla opatrenie, aby namietané rozhodnutie zrušilo a aby vec vrátilo prvostupňovému správnenému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie, ktoré bude rešpektovať výsledky vybavenia podnetu a predovšetkým judikatúru NS SR a ÚS SR.

Riaditeľstvo sa však s mojimi závermi nestotožnilo. Namietané rozhodnutie považovalo za zákonné, pretože existoval dôvod na zrušenie trvalého pobytu podávateľa podľa zákona o pobyte cudzincov, a tým je nesúhlasné stanovisko SIS. S týmto vyjadrením som sa nestotožnila, pretože som presvedčená, že správne orgány sú pri rozhodovaní viazané nielen zákonmi, ale predovšetkým Ústavou a pri rozhodovaní o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb musia dbať na to, aby postup pri rozhodovaní a samotné rozhodnutie bolo predovšetkým v súlade s Ústavou a s medzinárodnými zmluvami o ľudských právach, ktorými je SR viazaná a ktoré majú prednosť pred zákonmi. Preto som namietané rozhodnutie postúpila na Generálnu prokuratúru SR.

Prieskum na oddeleniach cudzineckej polície

V predchádzajúcom roku som sa problematike cudzineckej agendy venovala aj na systémovej úrovni. V rámci konania z vlastnej iniciatívy som vydala správu o výsledkoch prieskumu na oddeleniach cudzineckej polície. Samotný prieskum realizovala Kancelária v druhej polovici roka 2019. Prieskum bol zameraný na zistenie postupov cudzineckej polície pri prijímaní a vybavovaní žiadostí cudzincov počas úradných dní, v období zvýšeného náporu žiadateľov. Súčasťou prieskumu bolo zisťovanie podmienok na jednotlivých oddeleniach cudzineckej polície a problémov, s ktorými sa príslušníci pri svojej práci stretávajú, spôsobu vybavovania cudzincov, existencie neformálnych poradovníkov, systému vybavovania prijatých žiadostí, efektívnosti objednávacieho systému, uplatňovania princípov dobrej verejnej správy, spôsobu poskytovania informácií cudzincom so zameraním na ich kvalitu, dostupnosť a zrozumiteľnosť, rozsahu informácií poskytovaných cudzincom v cudzom jazyku, materiálneho zabezpečenia jednotlivých oddelení a kultúrnosti prostredia na oddeleniach cudzineckej polície.

Medzi hlavné zistenia prieskumu patria:

- nedostatočné personálne obsadenie oddelení cudzineckej polície a chýbajúci civilní pracovníci, ktorí by vedeli odľahčiť administratívnu agendu príslušníkom;
- cudzinci prichádzajúci na stránkové pracovisko musia často využiť sprevádzajúcu osobu, ktorá ovláda slovenský jazyk, pretože príslušníci oddelení cudzineckej polície majú slabú vybavenosť komunikovať v cudzích jazykoch;
- v priestoroch oddelení cudzineckej polície bolo veľmi malé množstvo informácií, ktoré by sa poskytovali cudzincom aj v iných jazykových mutáciách ako v slovenskom jazyku; uvedené konštatovanie sa týka aj takých základných informácií, ako je označenie oddelení cudzineckej polície alebo oznam o otváracích hodinách;
- pred otvorením oddelení cudzineckej polície v ranných hodinách sa medzi čakajúcimi cudzincami vytváral neformálny poradovník. Kým vo väčšine prípadov tento poradovník vytvárali samotní cudzinci, na niektorých oddeleniach, ako Dunajská Streda a Prešov,

to pôsobilo, že neformálny poradovník vytvára organizovaná skupina. Takéto praktiky pred oddelením cudzineckej polície nemôže jej vedenie akceptovať;

- prechod na nový objednávací systém by mal uvedený problém riešiť. Kapacita tohto nového objednávacieho systému sa nastavovala postupne. Ambíciou Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru bolo nastaviť systém tak, aby vedel ponúknuť termín každému záujemcovi o objednanie. Práve efektívne fungujúci objednávací systém s dostatočným množstvom termínov na objednanie je tým, čo môže pomôcť predísť dlhým radom čakatel'ov na vybavenie pred otvorením oddelení a zamedziť vytváraniu neformálneho poradovníka;
- opatrenie, ku ktorému pristúpila cudzinecká polícia s cieľom riešiť stav zvýšenej zaťaženia vybraných oddelení cudzineckej polície, je zmena miestnej príslušnosti a zasielanie žiadostí o prechodný pobyt z najviac zaťažených oddelení cudzineckej polície v bratislavskom regióne, na menej zaťažené oddelenia na strednom a východnom Slovensku. V tejto súvislosti som konštatovala dôležitosť zabezpečenia efektívneho uplatňovania procesných práv žiadateľa, ako je právo na nahliadnutie do spisu aj pri odstúpených žiadostiach bez toho, aby žiadateľovi boli pri uplatňovaní jeho procesných práv kladené prekážky vo forme veľkej fyzickej vzdialenosti.

V súvislosti s týmito zisteniami som príslušným orgánom Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru a Ministerstvu vnútra SR adresovala návrh opatrení na odstránenie zistených nedostatkov. Na niektoré z odporúčaní sa v praxi pristúpilo. Ide najmä o odstupovanie žiadostí o udelenie prechodného pobytu len v rámci pôsobnosti príslušného riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície, či o vytvorenie nových pracovných miest pre civilných zamestnancov na posilnenie vybavovania žiadostí cudzincov. K 1. júlu 2020 došlo k vytvoreniu 40 pracovných pozícií pre civilných zamestnancov, z ktorých 38 je už aktuálne obsadených, a to hlavne na najvyťaženejších oddeleniach cudzineckej polície v regióne západného Slovenska.

Monitorovanie núteného návratu cudzincov

Ďalším systémovým prvkom v činnosti Kancelárie v cudzineckej agende je monitorovanie núteného návratu cudzincov pri administratívnom vyhostení. V roku 2020 uskutočnili zástupcovia Kancelárie monitorovanie vyhostenia z Útvaru policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov. Účelom monitorovania je sledovať, či proces vyhostenia prebieha spôsobom, ktorý rešpektuje základné práva a slobody vyhostovaného cudzinca, predovšetkým jeho právo na zachovávanie ľudskej dôstojnosti a právo nebyť podrobený mučeniu, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu.

Po monitorovaní núteného návratu som konštatovala, že bol vykonaný spôsobom, ktorý rešpektoval základné práva a slobody vyhostovaného cudzinca. Zároveň som vyzdvihla prípravu cudzinca na výkon núteného návratu. Príprava cudzinca na výkon núteného návratu a dostatok informácií o spôsobe jeho vykonania pozitívne ovplyvňuje

postoj cudzinca k vyhosteniu. Riaditeľovi Útvary policajného zaistenia pre cudzincov Medved'ov som však navrhla niekoľko odporúčaní, ktorými sa mala zabezpečiť implementácia medzinárodných štandardov pri výkone núteného návratu, ako aj odporúčaní Výboru CPT. Moje návrhy spočívali v návrhu, aby príkaz na vykonanie eskorty obsahoval individuálne zhodnotenie rizika eskortovanej osoby, na základe ktorého by bolo uvedené, či je daná potreba použitia pút alebo nie, aby lekárska správa, ktorá konštatuje, že cudzinec je zdravotne spôsobilý na výkon núteného návratu, obsahovala dátum kedy bola vydaná, aby príslušníci eskorty na civilnom oblečení mali svoju identifikáciu, či už meno príslušníka alebo číslo preukazu príslušníka a aby eskortovaná osoba bola pred vykonaním eskorty poučená o svojich právach a povinnostiach. Riaditeľ Útvary policajného zaistenia pre cudzincov Medved'ov zaujal k navrhovaným opatreniam kladný postoj a listom ma informoval o spôsobe ich prijatia.

Dôkladné osobné prehliadky väzňov

Práva osôb nachádzajúcich sa vo výkone trestu odňatia slobody sú, už zo samej povahy trestu, výrazne obmedzené. Jedným z najvýraznejších zásahov do práv týchto osôb je vykonanie tzv. dôkladnej osobnej prehliadky.

Dôkladná osobná prehliadka je vykonávaná tak, že odsúdení sú počas nej úplne nahí, pričom dochádza aj k prehliadkam telesných dutín. Medzinárodné štandardy apelujú, aby boli dôkladné osobné prehliadky vykonávané čo najšetrnejšie, napríklad takzvanou dvojkrokovou formou, a to len v odôvodnených prípadoch. V takomto prípade si odsúdený vyzlečie najprv vrchnú časť oblečenia, vykoná sa prehliadka hornej časti tela, následne si vrchnú časť odevu oblečie a vyzlečie si spodnú časť odevu.

Viacero odsúdených sa na mňa obrátilo s podnetmi, v ktorých namietli, že dôkladné osobné prehliadky sa vykonávajú rutinne a bez využitia dvojkrokovej metódy. Po preskúmaní týchto podnetov som konštatovala porušenie základného práva podávateľov, pričom som požiadala Ministerstvo spravodlivosti SR o aj zmenu príslušnej právnej úpravy. Ministerstvo spravodlivosti SR sa stotožnilo s viacerými z mojich odporúčaní a deklarovalo, že budú premietnuté do zmeny právnej úpravy.

Kontaktné návštevy v ústavoch s prísnyim stupňom stráženia

V oblasti väzenstva som preskúmavala aj podnety podávateľov, ktorí namietali, že počas výkonu trestu odňatia slobody v prísnom režime stráženia nemôžu prijímať návštevy kontaktným spôsobom, teda bez deliacich prvkov. Pri takomto type návštev je odsúdený oddelený od návštevy bariérou, napr. skleneným panelom.

Po analýze som dospela k záveru, že takto nastavená právna úprava predstavuje neprimeraný zásah do práva podávateľov na súkromný a rodinný život a obrátila som sa na ministerku spravodlivosti SR s návrhom na jej zmenu. Navrhla som, aby bolo upustené

od pravidla, že návštevy osôb umiestnených v ústave s maximálnym stupňom stráženia a osôb vo výkone väzby sa spravidla vykonávajú bez priameho kontaktu. Ako nové pravidlo som navrhla, aby sa návštevy vykonávali spravidla priamym kontaktom, okrem prípadov, keď to nie je možné s ohľadom na individuálne riziko, ktoré daná osoba predstavuje. Zároveň som navrhla, aby spomenuté riziká boli v právnej úprave príkladmo uvedené. Odpoveď Ministerstva spravodlivosti SR som doposiaľ nedostala.

Na problém s vykonávaním bezkontaktných návštev upozornil vládu SR vo svojej poslednej správe tiež Výbor CPT. Výbor CPT síce uznal, že v niektorých prípadoch je z bezpečnostných dôvodov, alebo na ochranu legitímnych záujmov vyšetrovania, opodstatnené prijímať návštevy v kabínach. Pre všetky zákonom stanovené kategórie väznených osôb by však mali byť pravidlom návštevy s priamym kontaktom, pričom „bezkontaktné“ návštevy by mali byť len výnimkou. Akékoľvek rozhodnutie o nariadení bezkontaktných návštev musí byť vždy riadne zdôvodnené a opodstatnené a musí sa zakladať na individuálnom posúdení potenciálneho rizika konkrétneho väzňa.¹¹

Poskytovanie zdravotnej starostlivosti v ústavoch

Medzi podnety väznených osôb patria tie, ktorých obsahom sú aj sťažnosti na poskytovanie zdravotnej starostlivosti medzi najčastejšie. Aj v minulom roku som riešila viacero podnetov, ktorými odsúdení namietajú prístupnosť a správnosť poskytovania zdravotnej starostlivosti v ústavoch na výkon trestu odňatia slobody. Jeden z podávateľov namietal, že ústav na výkon trestu odňatia slobody mu odmietol zabezpečiť okuliare, ako zdravotnícku pomôcku, hoci mu ich očný lekár predpísal. Pre absenciu okuliarov sa jeho zrak neustále zhoršoval, čo potvrdzovali aj kontrolné vyšetrenia, ktoré následne absolvoval.

Podľa súčasne platnej právnej úpravy je ústav povinný poskytnúť peňažný príspevok odsúdenému, ktorý nemá peňažné prostriedky na nákup liekov, liečebnej alebo zdravotníckej pomôcky predpísanej lekárom, ak tieto nemožno poskytnúť bezplatne, na základe zdravotného poistenia. Keďže okuliare, o ktoré odsúdený žiadal, sa nachádzajú v zozname kategorizovaných zdravotníckych pomôcok, ich nezabezpečením došlo k porušeniu podávateľovho práva na zdravotnú starostlivosť. Ústav po mojom upozornení na uvedenú skutočnosť reagoval tak, že okuliare podávateľovi zabezpečil v krátkom čase.

V jednom z podnetov som sa zaoberala dodržiavaním zákonného postupu pri udeľovaní informovaného súhlasu pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Kľúčovým znakom informovaného súhlasu pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti je poučenie o tom, aký zákrok alebo vyšetrenie sa bude vykonávať. Prieskumom v jednom z ústavov na výkon

¹¹ Správa pre vládu SR o návšteve Slovenskej republiky, ktorú uskutočnil Európsky výbor na zabránenie mučeniu a neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu (Výbor CPT) v dňoch 19. až 28. marca 2018, bod 96.

trestu odňatia slobody však bolo zistené, že obvinení a odsúdení tlačivo informovaného súhlasu podpisujú hneď ako prídu do čakárne, resp. hneď ako ich zavolajú do ambulancie, teda zásadne pred vyšetrením. Takýto postup považujem za nesprávny a nespĺňajúci predpoklady informovaného súhlasu a kvalitného poskytovania zdravotnej starostlivosti. Z uvedeného dôvodu bol ústav, ako poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, vyzvaný na prijatie opatrení - teda na zabezpečenie toho, aby boli osoby poučené pred vyšetrením a až následne mohli prejaviť svoj súhlas s poskytnutím zdravotnej starostlivosti. Tieto opatrenia boli prijaté v plnom rozsahu.

Národný preventívny mechanizmus

Za jeden z najväčších systémových nedostatkov vo väzenskom systéme, ale aj v iných zariadeniach, kde dochádza k obmedzeniu osobnej slobody, považujem absenciu Národného preventívneho mechanizmu, ktorý slúži na posilnenie prevencie zlého zaobchádzania a je cieľom Opčného protokolu k dohovoru OSN proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu. Podstata tohto preventívneho mechanizmu spočíva v systematických návštevách miest kde sú, alebo môžu byť, osoby obmedzené na slobode. Tieto návštevy realizuje nezávislá inštitúcia, ktorá, okrem právnych kapacít, disponuje aj odborníkmi z oblasti medicíny, psychológie, pediatrie či geriatrickej.

SR, ako jeden z posledných štátov v EÚ, opčný protokol doposiaľ neratifikovala, a to napriek tomu, že medzirezortná dohoda o potrebe zriadenia Národného preventívneho mechanizmu sa zrodila už v roku 2018. Potom, ako sa v roku 2019 postup na príprave legislatívy v tejto veci zastavil, Ministerstvo spravodlivosti SR v roku 2020 opätovne avizovalo pokračovanie jeho prípravy, pričom návrh mal byť predložený do konca roka 2020. Som však nútená konštatovať, že legislatívny zámer sa ani počas roka 2020 nepodarilo zrealizovať, a to aj napriek niekoľkým stretnutiam zástupcov Ministerstva spravodlivosti SR a zástupcov Kancelárie. SR tak stále ostáva jednou z posledných krajín EÚ, kde táto inštitúcia, napriek medzinárodným záväzkom SR, nie je zriadená.

Súkromný a rodinný život, práva detí a rodičov

Sociálnoprávna ochrana detí

Široký okruh oprávnení orgánov sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, rôznosť metód, uplatňovaných techník, postupov práce a možnosť ich vzájomného kombinovania a uplatňovania v rôznych prostrediach vedie nepriamo k vytvoreniu obdobne širokého priestoru pre možné pochybenia a zlyhania týchto orgánov. Nemožno pritom odhliadnuť od toho, že ide o situácie, kedy štát zasahuje do jednej z najcitlivejších oblastí - súkromného a rodinného života. Pri preskúmaní podnetov v tejto oblasti preto veľmi prísne posudzujem nielen oprávnenosť (legitimitu) uplatňovaných postupov, ale aj ich primeranosť danej situácii a zachovávanie hranice nevyhnutnosti ich použitia. Moje poznanie plynúce z podnetov v tejto oblasti však naznačuje aj to, že vnímavosť a kritickosť k postupom orgánov sociálnoprávnej ochrany a sociálnej kurately zo strany podávateľov podnetov už nie je sytená len individuálnymi pochybeniami zo strany úradov či ich zamestnancov, ale rastie najmä pod vplyvom sociálnych sietí a vzájomným zdieľaním (a stotožňovaním sa) s jednostranne interpretovanými životnými príbehmi iných.

Orgány sociálnoprávnej ochrany a sociálnej kurately sú tak v niektorých prípadoch vystavované až nereálnym očakávaniam. Domnievam sa, že orgány sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately by mali na tento trend reagovať, a okrem bezprostredného plnenia svojich úloh, zamerať svoju pozornosť aj na jasné a zrozumiteľné komunikovanie a vysvetľovanie rolí, ktoré plnia, nástrojov, s pomocou ktorých sa úlohy snažia splniť a cieľov, o dosiahnutie ktorých sa usilujú. Znalosť o nich tieto orgány považujú za samozrejmú, čím interpretáciu a pochopenie ich významu ponechávajú na domýšľaní si dotknutých strán. Nedostatočnú zrozumiteľnosť a nepochopenie kompetencií veľmi dobre ilustrujú početné prípady podnetov, v ktorých podávatelia namietajú nedostatky v činnosti úradov práce, sociálnych vecí a rodiny pri výkone funkcie kolízneho opatrovníka. Kolízny opatrovník už z definície svojej role vstupuje do (potenciálne) konfliktnej situácie, v ktorej v prebiehajúcom súdnom konaní zastupuje maloleté dieťa, popri tom však má pôsobiť na odstraňovaní alebo zmierňovaní dôsledkov rozporu záujmov medzi rodičmi dieťaťa, čo predpokladá úzku spoluprácu a komunikáciu s nimi. Často opakovaným motívom podnetov sa následne stáva tvrdenie o zaujatosti kolíznych opatrovníkov, ktorá sa však preskúmaním podnetu spravidla nepreukáže. Nespokojnosť podávateľov podnetov je v skutočnosti len vyjadrením ich sklamania z neúspešného presadzovania vlastných záujmov voči druhému rodičovi, ktorých sa im prostredníctvom pôsobenia úradu nepodarilo domôcť, čo ich následne vedie k záveru o zaujatosti a o nadržaní druhému rodičovi. Výnimočné pritom nie sú ani situácie, kedy zaujatosť kolízneho opatrovníka deklarujú obaja rodičia navzájom. Ani v týchto prípadoch však moje závery nekončia konštatovaním o zistenej zaujatosti kolízneho opatrovníka. Nedostatok (strata) dôvery na strane dotknutých rodičov blokuje možnosť efektívneho naplnenia funkcie kolízneho opatrovníka zabezpečiť najlepší záujem

dieťaťa, preto aj môj apel na úrady práce, sociálnych vecí a rodiny smeruje k prijatiu takých krokov, ktoré napomôžu znovunadobudnutiu dôvery dotknutých strán.

Čo však možno postupom úradov práce, sociálnych vecí a rodiny vytýkať (a tento môj poznatok si dovoľím, vzhľadom na rozsah zaznamenaných prípadov, zovšeobecniť) je slabá miera, v akej kolízni opatrovníci využívajú všetky procesné oprávnenia účastníka súdneho konania. Podnety tiež svedčia o zaujímaní skôr pasívneho postoja úradov v období prebiehajúcich súdnych konaní, vyčkávanie a obmedzovanie sa na vykonávanie úkonov výslovne vyžiadaných súdom.

V podnetoch som opakovane zaznamenala aj prípady, kedy orgány sociálnoprávnej ochrany a sociálnej kurately s odvolaním sa na prebiehajúce súdne konanie neumožnili rodičom oboznámenie sa so spisom napriek tomu, že títo sa domáhali nahliadnutia doň v rozsahu, na ktorý sa obmedzenie sprístupnenia spisu nevzťahovalo. Zároveň, napriek elektronizácii verejnej správy, sa v praxi úradov zachováva vedenie spisov vo fyzickej podobe a ich vedenie je rôzne. Obsahujú aj písomné záznamy o zisťovaní rodinných, bytových a sociálnych pomerov dieťaťa, ale v rozpore s požiadavkou zákona, neobsahujú odporúčanie ďalšieho postupu orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately pri výkone funkcie kolízneho opatrovníka. Nemožno sa preto následne pozastavovať nad výhradami podávateľov podnetov, ktorí takéto zisťovanie pomerov vnímajú skôr ako kontrolu.

Hoci som pri preskúmaní podnetov zaznamenala pozitívny posun pokiaľ ide o rozsah situácií, v ktorých sa orgány sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately aktívne (a nielen formálne) zaujímajú o názor dotknutého dieťaťa, pričom je tiež zrejmé, že mu prikladajú naozaj veľkú váhu, zaznamenala som aj prípady, kedy boli dieťaťu kladené otázky nevhodným spôsobom (za obzvlášť nevhodné považujem vystavovanie dieťaťa konfliktu lojality).

Negatívne sa do obsahu podnetov premietajú aj skúsenosti rodičov, ktorým bol súdom určený styk s dieťaťom v priestoroch úradov práce, sociálnych vecí a rodiny – administratívne priestory celkom zjavne nie sú spôsobilé navodiť atmosféru smerujúcu k obnove (spravidla už narušeného) vzťahu rodiča a dieťaťa. Pozitívne preto vnímam snahu (podporovanú súdnymi rozhodnutiami) o presmerovanie výkonu a realizácie týchto stykov do priestorov centier pre deti a rodiny, resp. do priestorov akreditovaných subjektov.

Trojročný zákaz styku s dieťaťom

V jednom z podnetov otec dieťaťa namietal porušenie jeho základných práv a práv jeho dieťaťa, nečinnosťou súdu v súdnom konaní vo veciach maloletého a nesprávnym postupom príslušného úradu práce, sociálnych vecí a rodiny v pozícii kolízneho opatrovníka. Hoci som sa po preštudovaní spisovej dokumentácie nemohla stotožniť s veľkou časťou tvrdení podávateľa, zistila som, že začiatkom roku 2017 príslušný súd

nariadil otcovi zákaz styku s maloletým synom až do rozhodnutia vo veci samej. Napriek nasledujúcim pokusom súdu o obnovenie styku sa styk otca s dieťaťom obnoviť nepodarilo. Neefektívna činnosť súdu, ako aj samotného znalca viedla k tomu, že len znalecké dokazovanie trvalo jeden a pol roka a k rozhodnutiu vo veci došlo až v období troch rokov od nariadenia zákazu styku, ktorý stále trval. Existenciu prietahov v súdnom konaní konštatoval následne aj ÚS SR.

I keď kolízny opatrovník spočiatku vystupoval aktívne, po nariadení zákazu styku bola jeho ďalšia činnosť limitovaná rozhodnutiami príslušných súdov a svoju aktivitu preto aj obmedzil. Dôvodnosť trvania zákazu styku bola však pravidelne, neúspešne prehodnocovaná príslušnými súdmi na základe podaní otca smerujúcich k obnoveniu styku. V kontexte oznámení otca upozorňujúcich kolízneho opatrovníka na nedostatočnosť jeho postupu, tento svoj postup opakovane ospravedlňoval nečinnosťou súdu, za ktorú nenesie zodpovednosť. Dospela som k názoru, že takáto obhajoba kolízneho opatrovníka je nenáležitá a nemôže obstáť.

Úlohou úradu práce, sociálnych vecí a rodiny nie je len vykonávať a plniť úlohy orgánu sociálnoprávnej ochrany detí, ale vo funkcii kolízneho opatrovníka aj zastupovať dieťa v súdnom konaní. Teda v jeho mene realizovať všetky jeho procesné práva, sledujúc jeho najlepší záujem. Najlepším záujmom maloletého pritom nepochybne nie je neprimerane dlho trvajúce konanie bez meritórneho rozhodnutia a konečného usporiadania rodinných pomerov, resp. konečnej úpravy rodičovských práv a povinností k maloletému. I keď snahe úradu práce, sociálnych vecí a rodiny o obnovenie styku a kontaktu maloletého dieťaťa s rodičom objektívne bránili súdne rozhodnutia predbežnej povahy, v situácii keď sa súdne konanie pomerne jasne javilo ako neprimerane dlhé (čo si preukázateľne uvedomoval aj príslušný orgán), pričom predlžovanie súdneho konania spôsobovalo predlžovanie trvania neodkladného opatrenia zakazujúceho styk rodiča s maloletým dieťaťom bez meritórneho rozhodnutia, bolo povinnosťou kolízneho opatrovníka, hájaceho najlepší záujem dieťaťa a zastupujúceho maloleté dieťa v súdnom konaní, formálnym (napr. sťažnosťou) alebo neformálnym spôsobom upozorniť súd na túto skutočnosť a žiadať o prijatie vhodných opatrení. Keďže kolízny opatrovník tak nepostupoval, porušil právo maloletého dieťaťa na osobitnú ochranu.

Vybavovanie sťažností školskou inšpekciou

Vzdelávanie je jednou z oblastí, ktorej sa Kancelária dlhodobo venuje, či už na základe podnetov fyzických osôb a právnických osôb, ale aj z vlastnej iniciatívy.

V uplynulom roku som posudzovala niekoľko podnetov smerujúcich proti postupu Štátnej školskej inšpekcie pri vybavovaní sťažností. Viacerí podávatelia namietali, že školské inšpekčné centrá odkladali ich podania, ktoré, podľa ich názoru, spĺňali náležitosti sťažnosti preto, že dotknuté dieťa alebo žiak už nenavštevovali danú školu.

Štátna školská inšpekcia plní funkciu kontroly štátu nad úrovňou pedagogického riadenia, nad úrovňou výchovy a vzdelávania a nad úrovňou materiálno-technických podmienok, vrátane praktického vyučovania v školách a v školských zariadeniach a v tejto oblasti vybavuje aj sťažnosti.

Vybavovanie sťažností týkajúcich sa verejného alebo iného spoločného záujmu má, podľa zákona o sťažnostiach, charakter osobitného administratívneho postupu pri uplatňovaní petičného práva podľa čl. 27 ods. 1 Ústavy. Mojou úlohou bolo teda v prvom rade posúdiť, či predmet konkrétneho podania možno kvalifikovať ako vec verejného či iného spoločného záujmu, a teda či spadá do rámca ústavnej ochrany petičného práva. K takémuto záveru som dospela napr. v prípade sťažností, ktoré sa týkali šikanovania v školskom prostredí či prijímacieho procesu v materskej škole.

Štátna školská inšpekcia odkladanie podaní odôvodňovala najmä tým, že by bolo nelogické prijímať opatrenia na ochranu práv konkrétneho dieťaťa/žiaka, ak tento žiak už danú školu nenavštevuje. Podania preto neposúdila ako sťažnosti, ale ako podnety na vykonanie kontroly. Tento argument som neakceptovala, keďže o uložení prípadných opatrení možno uvažovať po prešetrení sťažnosti. Len na základe riadne zisteného skutkového stavu veci môže orgán verejnej správy sťažnosť riadne prešetriť, a teda usúdiť, či zistený stav je alebo nie je v súlade s právnymi predpismi. Povinnosťou orgánu po prešetrení sťažnosti a po zistení nedostatkov je, nielen prijať opatrenia na odstránenie vzniknutého stavu (za predpokladu, že ich prijatie je ešte možné), ale aj prijať protiopatrenia, aby sa podobná situácia v budúcnosti neopakovala. Z povahy takýchto opatrení vyplýva, že ich prijatie je možné vždy. Zároveň je potrebné určiť osobu, ktorá bola zodpovedná za vzniknutý nezákonný stav, a ak je to vhodné, voči tejto osobe je potrebné vyvodiť aj disciplinárnu zodpovednosť. V uvedených prípadoch som teda dospela k záveru, že Štátna školská inšpekcia neprešetrila podania ako sťažnosti, hoci podľa zákona tak bola povinná urobiť. Tým došlo k porušeniu petičného práva (čl. 27 Ústavy). Táto prax Štátnej školskej inšpekcie sa už zmenila, keďže hlavná školská inšpektorka vydala pokyn na vybavovanie podania ako sťažnosti aj v tom prípade, ak už dieťa alebo žiak danú školu nenavštevuje.

Prístup k vzdelaniu na osemročnom gymnáziu

Pod rozsah práva na vzdelanie (čl. 42 ods. 1 Ústavy) spadá aj právo na prístup k vzdelaniu na gymnáziu, vrátane gymnázia s osemročným vzdelávacím programom. Toto právo nemá charakter absolútneho práva, a teda zákonodarca ho za dodržania určitých podmienok a ústavných princípov môže obmedziť. Prístup k vzdelaniu na osemročnom gymnáziu je v súčasnosti obmedzený ustanovením hornej hranice počtu prijímaných žiakov prvého ročníka na päť percent z celkového počtu žiakov z daného populačného ročníka v príslušnom školskom roku. Zákon zároveň ustanovuje kritériá a procesný postup pre prerozdelenie počtu žiakov prvého ročníka samosprávnym krajom a následne jednotlivým gymnáziám s osemročným vzdelávacím programom.

V uplynulom roku som preskúmala podnet, ktorý sa týkal postupu odboru školstva Okresného úradu Košice, vo veci návrhu rozpisu počtu žiakov pre gymnáziá s osemročným vzdelávacím programom pre školský rok 2020/2021, konkrétne vo vzťahu ku Gymnázium Štefana Moyses, Školská 13, Moldava nad Bodvou. Napriek predbežnému záujmu rodičov totiž v školskom roku 2020/2021 nebola na tomto gymnázium otvorená trieda prvého ročníka s osemročným vzdelávacím programom, čo vnímali ako obmedzenie práva ich detí na dostupnosť vzdelania na gymnázium v osemročnej forme štúdia.

V postupe okresného úradu som zistila pochybenia spočívajúce v porušení zákona (akceptovanie zmeny návrhu zo strany zriaďovateľa po lehote ustanovenej v § 64 ods. 5 prvá veta školského zákona) a princípu právnej istoty (okresný úrad v rámci rozpisania počtu žiakov neobjasnil úvahy, ktorými sa riadil pri aplikovaní zákonných kritérií určovania počtu žiakov pre jednotlivé gymnáziá s osemročným vzdelávacím programom). Konštatovala som však, že týmito pochybeniami mohli byť priamo dotknuté len práva zriaďovateľa. Ten sa však mohol v ďalšom procese brániť podaním odôvodnených námietok voči rozpisu MŠVVŠ SR, čo však neurobil. Nedospela som k záveru, že zistené pochybenia by mali za následok aj porušenie práva žiakov na prístup k vzdelaniu na gymnázium s osemročným vzdelávacím programom. Okresný úrad som na zistené pochybenia upozornila a navrhla som opatrenia sledujúce prechádzanie podobným pochybeniam v budúcnosti, ktoré prijal.

Nad rámec namietaných skutočností som preskúmala aj postup MŠVVŠ SR pri určovaní koeficientu - násobku piatich percent žiakov z daného populačného ročníka každého samosprávneho kraja pre školský rok 2020/2021. Zistila som, že MŠVVŠ SR pri určovaní koeficientu pre uvedený školský rok do značnej miery vychádzalo z údajov z predošlého roka a len v zanedbateľnej miere prihliadlo na predbežný záujem zákonných zástupcov žiakov z daného populačného ročníka. Takýto postup, podľa môjho právneho názoru, nemá oporu v školskom zákone, ktorý, ako jediné kritérium pre určenie koeficientu, ustanovuje predbežný záujem zákonných zástupcov žiakov z daného populačného ročníka. Je pritom na politickom rozhodnutí MŠVVŠ SR ako prísne toto kritérium bude aplikovať, resp. ako ho bude „vyvažovať“ s rovnomerným prerozdelením počtu žiakov, sledujúc predovšetkým zabezpečenie reálnej dostupnosti vzdelania na gymnázium s osemročným vzdelávacím programom vo všetkých samosprávnych krajoch. MŠVVŠ SR na moje zistenie reagovalo vyjadrením, že pri určovaní koeficientu pre nastávajúci školský rok (2021/2022) už vychádzalo z predbežného záujmu zákonných zástupcov daného populačného ročníka, a teda postupovalo v súlade so zákonom.

Domáce vzdelávanie žiakov II. stupňa základných škôl

ÚS SR ma požiadal o vyjadrenie sa k návrhu skupiny poslancov NR SR, ktorým žiadali o preskúmanie potenciálnej diskriminácie spôsobenej právnou úpravou v dôsledku vylúčenia žiakov II. stupňa základných škôl z možnosti tzv. domáceho vzdelávania, pokiaľ

to nevyžaduje zdravotný stav týchto detí. V tejto súvislosti som predložila ÚS SR stanovisko, v ktorom som akcentovala širšiu mieru voľnej úvahy zákonodarcu vzťahujúcu sa na otázky nezasahujúce do podstaty práva na vzdelanie, rozporuplné skúsenosti s domácim vzdelávaním v rámci I. stupňa základných škôl (nedostatočná kontrola a kvalita tohto vzdelávania), ako aj význam inštitucionálneho vzdelávania (práve v rámci II. stupňa základných škôl sa sústreďuje výučba aj na budovanie vzťahu žiaka a spoločnosti, resp. na uvedenie si vlastného vzťahu so štátom, čo posilňuje legitímny záujem štátu na posilnení socializácie žiaka prostredníctvom inštitucionálneho vzdelávania).

Domáce vzdelávanie má nepochybne svoje výhody, avšak reflektujúc uvedené skutočnosti, priklonila som sa k právnomu názoru, že vylúčenie domáceho vzdelávania pre žiakov II. stupňa základných škôl bez zdravotných problémov znemožňujúcich inštitucionalizované vzdelávanie, má svoje rozumné odôvodnenie, nevybočuje z medze voľnej úvahy zákonodarcu pri určovaní obsahu práva na vzdelanie, a preto sa mi nejaví v rozpore s Ústavou a s medzinárodnými dohovormi. Konečné posúdenie súladu alebo nesúladu dotknutého právneho predpisu s Ústavou je pritom výlučne v kompetencii ÚS SR.

Trestanie žiakov

Vytváranie bezpečného a priateľského školského prostredia je jedným zo základných predpokladov pre naplnenie práva na vzdelanie. Bezpečné školské prostredie pritom formujú nielen vzájomné vzťahy medzi žiakmi, ale spoluvytvárajú ich aj vzájomné vzťahy medzi žiakmi a pedagógmi. Prípád podávateľa podnetu, dcéra ktorého dostala počas vyučovania od učiteľa facku po tom, ako mu počas prestávky odvrávala, poskytol priestor pre hlbšiu analýzu a vyhodnotenie postupov vedenia školy, a tiež Štátnej školskej inšpekcie (školského inšpekčného centra) pri riešení obdobných incidentov. Riaditeľka školy v reakcii na incident vykonala s učiteľom rozhovor v prítomnosti žiačky a jej zákonného zástupcu, pričom ako riešenie prijala ospravedlnenie sa učiteľa a prisľub jeho ospravedlnenia sa pred žiakmi triedy, v prítomnosti ktorých sa incident odohral.

Hoci navonok sa celý prípad mohol javiť banálne (išlo o slabú facku, ktorú nesprevádzal žiaden krik či iný prejav agresie zo strany učiteľa), vo svojom jadre narúšal základné princípy výchovy a vzdelávania,¹² do ktorých sú premietnuté viaceré všeobecné zásady a pozitívne záväzky štátu formulované v ustanoveniach Dohovoru OSN o právach dieťaťa. Podľa ustanovenia čl. 3 ods. 2 Dohovoru OSN o právach dieťaťa je štát „povinný zabezpečiť dieťaťu takú ochranu a starostlivosť, aká je nevyhnutná pre jeho blaho, pričom berie ohľad na práva a povinnosti jeho rodičov, zákonných zástupcov alebo iných jednotlivcov právne za neho zodpovedných, a robí pre to všetky potrebné zákonodarné a správne opatrenia.“ Zároveň, podľa ustanovenia čl. 3 ods. 3 Dohovoru OSN o právach dieťaťa, je povinnosťou štátu „zabezpečiť, aby inštitúcie, služby a zariadenia zodpovedné za starostlivosť a ochranu detí zodpovedali štandardom ustanoveným kompetentnými

¹² Ustanovenie § 3 školského zákona.

úradmi, najmä v oblastiach bezpečnosti a ochrany zdravia, počtu a vhodnosti svojho personálu, ako aj kompetentného dozoru“. Osobitne relevantný bol však v kontexte uvedeného podnetu čl. 28 Dohovoru OSN o právach dieťaťa, ktorý formuluje pozitívne záväzky štátu vo vzťahu k právu dieťaťa na vzdelanie. V súvislosti s realizáciou práva na vzdelanie na školách Dohovor OSN o právach dieťaťa v ustanovení čl. 28 ods. 2 spresňuje, že „štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, robia všetky opatrenia nevyhnutné na to, aby sa disciplína v škole zabezpečovala spôsobom zlučiteľným s ľudskou dôstojnosťou dieťaťa a v súlade s týmto Dohovorom.“

Pozitívny záväzok štátu zabezpečovať disciplínu na škole spôsobom zlučiteľným s ľudskou dôstojnosťou dieťaťa a v súlade s Dohovorom OSN o právach dieťaťa, sa na úrovni zákonnej úpravy premieta do ustanovení školského zákona,¹³ ktorý zakazuje používanie všetkých foriem telesných trestov a sankcií vo výchove a vzdelávaní (ďalej aj „princíp nulovej tolerancie“). Nerešpektovanie zákazu uplatňovania telesných trestov a sankcií vo výchove a vzdelávaní nemožno posudzovať len ako jednoduché porušenie zákona, ale je potrebné ho hodnotiť prísnejšie a posudzovať ako neoddeliteľnú súčasť práva na vzdelanie. Takýto výklad podporuje aj judikatúra ÚS SR, podľa ktorej základné práva a slobody podľa Ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a v duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách.¹⁴

Princíp nulovej tolerancie nepripúšťa z uvedenej definície žiadnu mieru voľnej úvahy týkajúcu sa posudzovania toho, aká forma telesného trestu a sankcie pri výchove a vzdelávaní je „ešte v rámci tolerancie“ a ktorá sa im „vymyká“. Školský zákon vylučuje uplatňovanie „všetkých foriem telesných trestov a sankcií vo výchove a vzdelávaní“. Incident preto jednoznačne predurčoval postup riaditeľky školy, ktorá sa nemala uspokojiť s vykonaním rozhovoru, ale vo vzťahu k dotknutému pedagógovi mala iniciovať kroky smerujúce k vyvodu pracovno-právnej zodpovednosti. Dôsledné uplatňovanie všeobecného zákazu používania fyzických trestov a sankcií vo výchove a vo vzdelávaní si vyžaduje zo strany nositeľov verejnej moci taký prístup, ktorý zabezpečí jeho reálne naplnenie. V opačnom prípade sa garancia, ktorú zákonodarca dáva v ustanovení § 3 písm. r) školského zákona, stáva iluzórnou. Skutočnosť, že si pedagóg nevhodnosť svojho konania na základe pohovoru uvedomil a za svoje konanie sa ospravedlnil, je zároveň potrebné oceniť. Sebareflexia a ospravedlnenie sa za nevhodné správanie sú pre rozvoj kultivovaných medziludských vzťahov nevyhnutné. Ospravedlnením však nemožno účinne nahrádzať vyvodenie zodpovednosti za porušenie všeobecného zákazu používania fyzických trestov a sankcií vo výchove a vo vzdelávaní.

Citlivosť vo vzťahu k porušeniu všeobecného zákazu používania fyzických trestov a sankcií vo výchove a vo vzdelávaní, a teda aj k porušeniu práva na vzdelanie, však neprejavila ani Štátna školská inšpekcia, na ktorú sa podávateľ podnetu pôvodne obrátil. Predmet sťažnosti podávateľa podnetu pritom presahoval rámec individuálneho záujmu

¹³ Ustanovenia § 3 písm. r) školského zákona.

¹⁴ Uznesenie ÚS SR z 18. mája 1994, sp. zn. PL. ÚS 5/93.

jeho dcéry a jednoznačne išlo aj o vec spoločného záujmu žiackeho kolektívu dotknutej školy na zabezpečovaní výchovy a vzdelávania bez používania fyzických trestov a sankcií, v dôsledku čoho sťažnosť podávateľa spadala aj do rámca ústavnej ochrany petičného práva. Vo vzťahu k inšpektorom školského inšpekčného centra som preto apelovala na zvýšenie miery ich citlivosti a vnímavosti voči prípadom použitia fyzických sankcií a trestov pedagogickými a inými zamestnancami voči žiakom na pôde školy tak, aby boli skutočne naplnené garancie zákazu používania všetkých foriem telesných trestov a sankcií vo výchove a vo vzdelávaní, a to aj v prípadoch, keď sa prípad navonok nejaví ako systematická prax školy, ale len ako izolovaný incident.

Právo na prácu, sociálne zabezpečenie a zdravotnú starostlivosť

V rámci tejto agendy sa na mňa občania najčastejšie obracejú s podnetmi, ktoré sa týkajú dávok sociálneho poistenia (dôchodkové, nemocenské, úrazové, dávka v nezamestnanosti, dávka garančného poistenia), pomoci v hmotnej núdzi, príspevkov na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia, s podnetmi súvisiacimi so vznikom, zánikom a trvaním sociálneho či zdravotného poistenia, s úhradou poistného či s úhradou zdravotnej starostlivosti poskytnutej v SR, aj v zahraničí. Rovnako sem patrí aj problematika poskytovania sociálnych služieb (napr. opatrovateľská služba, osobná asistencia), či dodržiavanie základných práv v zariadeniach sociálnych služieb a v zdravotníckych zariadeniach.

Sociálne poistenie

V oblasti základných práv na sociálne zabezpečenie a sociálnu pomoc podľa čl. 39 Ústavy tvorilo významnú časť agendy vybavovanie podnetov vo veci sociálneho poistenia. Týmito podnetmi podávateľia namietali činnosť a postup predovšetkým Sociálnej poisťovne, ako nositeľa „všeobecného“ systému sociálneho poistenia, na ktorom je zúčastnená väčšina populácie. Najväčšia časť podnetov vo veci sociálneho poistenia sa pritom – rovnako ako po minulé roky – týkala invalidných a starobných dôchodkov.

Najmä uprostred kalendárneho roka 2020 bolo možné registrovať viacero podnetov, ktorými podávateľia namietali nečinnosť, resp. neprimeranú dĺžku konania Sociálnej poisťovne pri rozhodovaní o ich nárokoch. Sociálna poisťovňa vo svojich stanoviskách pri vybavovaní podnetov viackrát konštatovala, že pandémie ochorenia COVID-19 v kalendárnych mesiacoch marec, apríl a máj 2020 negatívnym spôsobom ovplyvnila činnosť Sociálnej poisťovne. Pandémia ochorenia COVID-19 pritom mala na činnosť Sociálnej poisťovne dvojaký vplyv. Jednak, rovnako ako prakticky všetci zamestnávateľia, aj Sociálna poisťovňa zaregistrovala citelný pokles svojich „disponibilných“ pracovníkov vybavujúcich agendu sociálneho poistenia. Súčasne nemožno opomenúť, že vznik osobných prekážok v práci naprieč celým trhom práce sa prejavil aj na výraznom náraste žiadostí o nemocenské dávky (najmä žiadostí o dávku ošetrovné) práve v období mesiacov marec až máj 2020, pričom konanie o priznaní týchto dávok taktiež patrí do pôsobnosti Sociálnej poisťovne. Inak povedané, vyšší nápad vecí muselo vybavovať v tomto období menej pracovníkov Sociálnej poisťovne. ESRP vo svojej judikatúre ospravedlňuje prieťahy v konaní súdov či iných štátnych orgánov, ktoré boli spôsobené mimoriadnymi a nepredvídateľnými situáciami. Považujem za nepochybné, že takouto mimoriadnou a nepredvídateľnou situáciou je aj pandémie ochorenia COVID-19. To však neznamená, že akúkoľvek nečinnosť Sociálnej poisťovne v tomto období je automaticky možné ospravedlniť s poukazom na pandémiu ochorenia COVID-19.

Kancelária pri vybavovaní podnetov zistila aj prípad, keď Sociálna poisťovňa jednoduchý úkon, akým je zaslanie žiadosti o vystavenie potvrdenia o štúdiu žiadateľky o dôchodok, vykonala až po vyše troch mesiacoch. Berúc do úvahy, že Sociálna poisťovňa má povinnosť vydať rozhodnutie do 60 dní odo dňa začatia konania (resp. do 120 dní v mimoriadne zložitých prípadoch), je takáto dĺžka len sotva akceptovateľná. Osobitne je na tomto mieste potrebné zdôrazniť, že dôchodkové dávky sú nezriedka pre žiadateľov jediným zdrojom ich príjmu, a teda priamo determinujú hmotné zabezpečenie, sociálne a životné podmienky týchto osôb. Je preto pochopiteľné, že prieťahy v konaniach vo veci dávok sociálneho poistenia je potrebné posudzovať prísnejšie.

Nečinnosť v konaní o invalidný dôchodok

V roku 2020 som prešetrovala viacero podnetov, ktorými podávatelia namietali neúmernú dĺžku vybavovania ich nároku na invalidný dôchodok. Vo všeobecnosti išlo o prípady, keď od uplatnenia nároku na invalidný dôchodok (za ktorý sa považuje prvý prejav žiadateľovej vôle o invalidný dôchodok) prešlo niekoľko mesiacov, kým bola zo strany organizačnej zložky Sociálnej poisťovne spísaná so žiadateľom formálna žiadosť o invalidný dôchodok. V jednom z týchto podnetov trval tento časový úsek až dvadsať mesiacov.

Sociálna poisťovňa v tejto súvislosti argumentovala predovšetkým zlým personálnym stavom posudkových lekárov a situáciou spôsobenou ochorením COVID-19. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že zlý personálny stav posudkových lekárov nemôže byť sám o sebe dôvodom na odopretie spísania žiadosti o invalidný dôchodok. Spísanie žiadosti o invalidný dôchodok totiž predstavuje výlučne administratívny úkon, na ktorý sa nevyžaduje činnosť posudkového lekára sociálneho poistenia. Na tejto skutočnosti nič nemení ani zaužívaná prax Sociálnej poisťovne spočívajúca v tom, že najprv nechá posúdiť zdravotný stav žiadateľa o invalidný dôchodok, a až následne so žiadateľom spíše žiadosť o invalidný dôchodok. Na dôvažok je potrebné uviesť, že takáto prax Sociálnej poisťovne ani nevyplyva zo zákona o sociálnom poistení a javí sa, že ide skôr o snahu Sociálnej poisťovne znížiť riziko zmeškania 60, resp. 120-dňovej zákonnej lehoty na vydanie rozhodnutia, ktorá začína plynúť až dňom spísania žiadosti, a nie dňom uplatnenia nároku.

Táto nečinnosť, keď nie je spísaná formálna žiadosť o invalidný dôchodok, však zásadným spôsobom zasahuje do základných práv žiadateľa o dávku. Z uvedeného dôvodu, som pri vybavovaní týchto podnetov dospela k záveru, že takýmto postupom dochádza k porušeniu základného práva na súdnu a inú právnu ochranu. Sociálnu poisťovňu som v tejto súvislosti požiadala o prijatie opatrení nielen vo vzťahu k preskúmaným podnetom, ale aby aj všeobecne vyvinula úsilie na skrátenie celého procesu vybavovania invalidného dôchodku. Hoci aj Kancelária si je vedomá nedostatku posudkových lekárov sociálneho poistenia, ani táto skutočnosť nemôže byť ospravedlnením v prípadoch, keď žiadatelia o invalidný dôchodok, ktorí sú pre ich

zdravotný stav spravidla ťažšie uplatniteľní na trhu práce, ostávajú dlhší časový úsek bez akéhokoľvek primeraného hmotného zabezpečenia pri nespôsobilosti na prácu.

Prekvalifikované invalidné dôchodky

Za jeden z najzávažnejších problémov v oblasti sociálneho poistenia je možné považovať aj nestabilitu právneho poriadku. Hoci zákon o sociálnom poistení je účinný „iba“ od 1. januára 2004, za tento čas bol novelizovaný už viac ako 110-krát, pričom nezriedka išlo o zmeny zasahujúce do základných princípov celého systému. Netreba pritom zabúdať, že osobitne pri dôchodkových dávkach ide o dlhodobý trvajúci nárok občanov, ktorý je ovplyvňovaný aktivitou človeka aj niekoľko desiatok rokov pred vznikom samotného nároku. Táto skutočnosť kladie na systém sociálneho (a najmä dôchodkového) poistenia požiadavku predvídateľnosti a zachovania legitímnych očakávaní poistencov, ktorá môže byť v priamom rozpore s početnými novelizáciami.

Jedny z najzásadnejších koncepčných zmien sa za tento čas dotkli aj invalidných dôchodkov. Z množstva noviel zákona o sociálnom poistení možno len pre ilustráciu uviesť zavedenie tzv. invalidného dôchodku z mladosti, úpravu nárokov spadajúcich do rozsahu prechodných ustanovení v dôsledku nálezov ÚS SR, vyňatie poberateľov invalidného dôchodku zo systému poistencov Sociálnej poisťovne, alebo zmenu určovania potrebného počtu rokov obdobia dôchodkového poistenia pre vznik nároku na invalidný dôchodok. Práve v dôsledku niektorých z týchto zmien došlo aj k vzniku mimoriadne osobitnej kategórie poberateľov invalidných dôchodkov, ktoré boli prekvalifikované na starobné.

Právna úprava pred 1. januárom 2008 totiž v určitých prípadoch prekvalifikovala invalidný dôchodok na starobný, a to spravidla (nie však vždy) v tých prípadoch, keď osoba pred 1. januárom 2008 dovŕšila dôchodkový vek. Základným rysom prekvalifikovania pritom bolo, že sa tieto dôchodky vyplácali zo základného fondu starobného poistenia, rovnako ako „štandardné“ starobné dôchodky. Rovnako sa na poberateľov týchto dôchodkov hľadalo (a aj naďalej hľadá) ako na starobných dôchodcov aj na účely platenia poistného v prípade výkonu zárobkovej činnosti. To sa prejavuje následne tak, že poberatelia týchto dôchodkov nie sú napríklad poistení v nezamestnanosti, alebo ani neodvádzajú poistné do systému invalidného poistenia (na rozdiel od poberateľov „štandardných“ invalidných dôchodkov). Na účely ostatných ustanovení zákona o sociálnom poistení sú však títo dôchodcovia považovaní za štandardných invalidných dôchodcov, čo v praxi spôsobuje nemalo problémov.

Jeden z takýchto problémov vyvstal aj v roku 2013, pri zmene valorizačného mechanizmu, keď sa dôchodky začali zvyšovať o pevnú sumu. Zákonodarca totiž stanovil rozdielnu pevnú sumu zvýšenia pre starobné a pre invalidné dôchodky. Sociálna poisťovňa prekvalifikované invalidné dôchodky zvyšovala o pevnú sumu príslušnú pre invalidné dôchodky, ktorá však bola zakaždým nižšia, ako pevná suma príslušná

pre starobné dôchodky. Na základe ustálenej rozhodovacej praxe NS SR, podľa ktorej je potrebné prekvalifikované invalidné dôchodky v kontexte valorizácie dôchodkov vnímať ako starobné dôchodky, Sociálna poisťovňa pozmenila svoj postup, avšak nie vo všetkých prípadoch.

K prekvalifikovaniu invalidných dôchodkov na starobné totiž dochádzalo na základe troch rôznych prechodných ustanovení zákona o sociálnom poistení, ktoré definovali tri rôzne právne skutočnosti. Sociálna poisťovňa však, na účely valorizácie, považovala za starobné dôchodky len tie invalidné dôchodky, ktoré boli prekvalifikované na základe jedného z týchto troch ustanovení. Tým fakticky vytvorila z prekvalifikovaných invalidných dôchodkov heterogénnu skupinu dôchodkov, pričom pre takýto postup nebol žiaden právny dôvod. Preto bolo Sociálnej poisťovni vykázané porušenie podávateľových základných práv a slobôd. S týmto právnym záverom a s návrhom, aby podávateľovi bol doplatený rozdiel vzniknutý v dôsledku nižších valorizácií, sa však Sociálna poisťovňa nestotožnila.

Ako už však bolo uvedené, problém s valorizáciou pevnou sumou nie je ani zďaleka jediný problém prekvalifikovaných invalidných dôchodkov. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že na poberateľov prekvalifikovaných invalidných dôchodkov sa nevzťahujú ani ustanovenia zákona o sociálnom poistení týkajúce sa opätovného prepočítania dôchodkov priznaných podľa starého zákona o sociálnom zabezpečení (tzv. „starodôchodky“) či ustanovenia týkajúce sa zvýšenia sumy dôchodku za ďalšie obdobia dôchodkového poistenia, získané počas poberania dôchodku. Domnievam sa preto, že situáciu poberateľov týchto prekvalifikovaných invalidných dôchodkov je potrebné vyriešiť legislatívnym zásahom, ktorým sa konečne stanoví povaha akéhokoľvek invalidného dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku.

Možnosť „dopracovania rokov“ po vzniku invalidity

V súvislosti s invalidnými dôchodkami sa v roku 2020 na mňa obrátil podávateľ, ktorému nevznikol nárok na invalidný dôchodok zo všeobecného systému sociálneho poistenia. Hoci tejto osobe bola v rámci lekárskej posudkovej činnosti stanovená invalidita, z dôvodu nesplnenia podmienky aspoň 15 rokov obdobia dôchodkového poistenia, nebol jej invalidný dôchodok priznaný. Podávateľ sa tak rozhodol, že „chýbajúce roky“ dopracuje a následne opätovne požiada o dôchodok. Tak aj učinil, získal vyše 15 rokov obdobia dôchodkového poistenia vo všeobecnom systéme, avšak nárok na invalidný dôchodok mu nevznikol.

Už pri prvej žiadosti o invalidný dôchodok mu totiž bola určená invalidita spolu s dátumom jej vzniku, pričom podľa zákona o sociálnom poistení sa počet rokov obdobia dôchodkového poistenia potrebný pre nárok na invalidný dôchodok zisťuje len z obdobia pred vznikom invalidity. Inak povedané, nech by podávateľ akokoľvek dlho ďalej pracoval,

nárok na invalidný dôchodok zo všeobecného systému mu už nevznikne. Sociálna poisťovňa tak v tejto veci postupovala v súlade s právnou úpravou.

Na druhej strane vyvstáva otázka o opodstatnenosti tejto právnej úpravy, podľa ktorej sa prihliada len na obdobie dôchodkového poistenia pred vznikom invalidity. Vznik invalidity totiž nemá žiaden vplyv na odvodové povinnosti tejto osoby voči Sociálnej poisťovni. To znamená, že ak aj osobe bola priznaná invalidita, či dokonca poberá invalidný dôchodok, aj naďalej odvádza poistné na sociálne poistenie v rovnakej sadzbe, a to aj do základného fondu invalidného poistenia. Napriek tejto skutočnosti však, zákon o sociálnom poistení pre účely posúdenia vzniku nároku na invalidný dôchodok, rozlišuje medzi účasťou na invalidnom dôchodkovom poistení pred a po vzniku invalidity. V tejto súvislosti bolo oslovené aj Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ktoré mi vo svojom liste uviedlo, že zvažuje legislatívne zmeny v oblasti invalidných dôchodkov, pričom nevyklučuje aj umožnenie „dopracovania chýbajúcich rokov“ do vzniku nároku na invalidný dôchodok. Napokon, právna úprava pred 1. januárom 2004 takéto dopracovanie umožňovala.

Na tomto mieste podotýkam, že takéto rozlišovanie období dôchodkového poistenia v závislosti od toho, či išlo o obdobie pred alebo po vzniku invalidity, balansuje na samej hrane ústavnej prípustnosti. Z tohto dôvodu zvažujem, že v tejto veci podniknem ďalšie kroky v rámci svojich právomocí.

Nesprávny dátum určenia invalidity

V rámci vybavovania podnetovej agendy Kancelária už viackrát vykazovala porušenie základných práv podávateľa postupom posudkových lekárov sociálneho poistenia pri určovaní dátumu vzniku invalidity. Tento uvádzaný príklad je špecifický v tom, že nebol nesprávne určený dátum vzniku invalidity pri prvom posúdení zdravotného stavu, ale pri „preposúdení“ zdravotného stavu podľa novej právnej úpravy.

Styk právnych úprav pôvodného zákona o sociálnom zabezpečení, a nového, v súčasnosti účinného zákona o sociálnom poistení, bol v minulosti predmetom aj derogačného zásahu ÚS SR. V reakcii na to zákonodarca prijal novú právnú úpravu, ktorá bola následne dotváraná aj početnou judikatúrou všeobecných súdov SR. Vo výsledku tak je v súčasnosti bežné, že Sociálna poisťovňa posudzuje zdravotný stav poberateľov invalidných dôchodkov, ktorým na ne vznikol nárok pred 1. januárom 2004 nielen podľa starého zákona o sociálnom zabezpečení, ale aj podľa nového zákona o sociálnom poistení, pričom invalidný dôchodok prizná podľa toho zákona, podľa ktorého dosiahne vyššiu sumu.

O takýto alternatívny prepočet dôchodku požiadal aj podávateľ. Sociálna poisťovňa posúdila jeho zdravotný stav a určila, že invalidita podávateľovi podľa zákona o sociálnom poistení vznikla v deň posúdenia zdravotného stavu. Keďže podávateľov invalidný dôchodok podľa zákona o sociálnom poistení bol vyšší, tak mu bol priznaný

invalidný dôchodok práve podľa tohto zákona, avšak len odo dňa posúdenia zdravotného stavu. Sociálna poisťovňa sa pri výkone lekárskej posudkovej činnosti vôbec nezaoberala otázkou, či zdravotný stav podávateľa mohol podmieňovať invaliditu podľa zákona o sociálnom poistení aj pred dňom posúdenia zdravotného stavu. Táto informácia je pritom dôležitá z toho dôvodu, že Sociálna poisťovňa môže invalidný dôchodok vyplácať až tri roky spätne.

Na základe našej intervencie Sociálna poisťovňa priznala podávateľovi invalidný dôchodok v novej sume, a to až tri roky spätne odo dňa jeho žiadosti o „preposúdenie“.

Československé dôchodky

Aj v roku 2020 rezonovala téma tzv. československých dôchodcov, teda dôchodcov, ktorým obdobie účasti na dôchodkovom poistení pred 1. januárom 1993 zhodnocuje český nositeľ poistenia (Česká správa sociálneho zabezpečení), a to aj v takých prípadoch, ak nikdy v živote na území dnešnej Českej republiky nepracovali, ale k 31. decembru 1992 mal ich vtedajší zamestnávateľ sídlo na území Českej republiky. Vo výsledku týmto osobám môže byť vyplácaný dôchodok z oboch krajín, pričom úhrn týchto dôchodkov nemusí dosahovať sumu dôchodku, ktorý by sa im vyplácal, ak by všetky ich obdobia dôchodkového poistenia zhodnocoval len jeden z nositeľov dôchodkového poistenia.

S účinnosťou od 1. januára 2020 došlo k zmene spôsobu výpočtu dôchodkov týchto osôb, pričom táto zmena sa pozitívne dotkla viacerých poberateľov nielen starobných, ale aj predčasných starobných a invalidných dôchodkov. „Slovenská časť“ dôchodku sa po novom určila ako rozdiel tzv. fiktívnej sumy dôchodku a reálnej sumy dôchodku, ktorý sa v čase vykonania tohto výpočtu osobe vyplácal z Českej republiky. Predpokladom pre takýto postup je však to, že osobe sa vypláca dôchodok aj z Českej republiky. A práve táto podmienka je kameňom úrazu.

Po rozdelení federácie došlo na Slovensku a v Česku k odlišnému vývoju systému dôchodkového poistenia, najmä v oblasti starobných dôchodkov. Kým na Slovensku sa pre nárok na starobný dôchodok znížil potrebný počet rokov obdobia dôchodkového poistenia z 25 na 15, v Českej republike zákonodarca pristúpil k opačnému riešeniu – k zvýšeniu potrebných rokov na 35.

Ak teda tzv. „československý dôchodca“ získal aj s obdobím dôchodkového poistenia pred 1. januárom 1993 dohromady 25 rokov, nárok na starobný dôchodok zo slovenského systému mu vznikne, avšak z českého systému mu nárok nevznikne, resp. vznikne až niekoľko rokov po dovŕšení dôchodkového veku. V takýchto prípadoch pritom slovenský nositeľ dôchodkového poistenia vypláca len „svoju“ slovenskú časť dôchodku, ktorá predstavuje pomernú časť doby účasti v slovenskom systéme k 25 rokom získaných úhrnom. Česká časť dôchodku takejto osobe de facto prepadne,

pretože mu nie je nijakým spôsobom zhodnotená, resp. zhodnotená mu je až s odstupom niekoľkých rokov.

Na prípady takýchto osôb upozorňujem už dlhodobo. Viackrát bolo v tejto veci oslovené aj Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, avšak zakaždým bez úspechu. Túto situáciu pritom vnímam, z hľadiska zachovania základného práva týchto osôb na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, za dlhodobo neudržateľnú a rovnako neprijateľnú z dôvodu ústavných princípov rovnosti a zákazu diskriminácie.

Zmena spôsobu výpočtu dôchodkov v roku 2005

Priebežne financovaný dôchodkový pilier (tzv. I. pilier) je na Slovensku založený na prieniku dvoch základných princípov – princípu solidarity a princípu zásluhovosti. Pokiaľ ide o druhý menovaný princíp, tak jeho hlavným cieľom je premietnutie „kvality“ poistencovej účasti v dôchodkovom systéme do sumy jemu vyplácanej dôchodkovej dávky. Zjednodušene povedané, čím viac poistného poistenec odviezol (resp. čím vyššie zárobky mal), tým vyšší dôchodok môže očakávať.

Základnou veličinou vyjadrujúcou zásluhovosť v dôchodkovom systéme je tzv. priemerný osobný mzdový bod, ktorý predstavuje index poistencových zárobkov k priemernej mzde v slovenskom hospodárstve. Pre určenie priemerného osobného mzdového bodu sa však prihliada v zásade len na zárobky získané po 31. decembri 1983. Nie vždy však tomu bolo tak. Ak poistencovi vznikol nárok na starobný dôchodok v období od 1. januára 2004 do 30. júna 2005, tak sa mu priemerný osobný mzdový bod určoval zo zárobkov získaných len po 31. decembri 1993, teda z o desať rokov kratšieho, tzv. rozhodujúceho obdobia.

V tejto súvislosti evidujem aj z minulosti niekoľko podnetov od osôb, ktorým v dôsledku sociálno-ekonomických zmien na začiatku 90. rokov 20. storočia klesli zárobky, pričom pre ich nárok na starobný dôchodok sa im zohľadňujú výlučne len tieto „znížené“ zárobky z obdobia po roku 1993. V prípade, že by sa im dôchodok vypočítaval podľa právnych predpisov účinných po 30. júni 2005, tak by suma ich dôchodku bola vyššia.

ÚS SR vo svojej rozhodovacej praxi už uviedol, že zmena právnej úpravy per se nezakladá diskrimináciu osôb spadajúcich do režimu pôvodnej či novej právnej úpravy. S ohľadom na tento záver, ako aj na skutočnosť, že v dôsledku tejto zmeny nedošlo k zásadnému asymetrickému vychýleniu postavenia osôb v osobnom rozsahu právnej úpravy, som dospela k záveru, že zmena zákona o sociálnom poistení účinná od 1. júla 2005 neporušila žiaden z Ústavou garantovaných princípov či základných práv.

V priebehu vybavovania tohto podnetu som sa obrátila so žiadosťou o stanovisko aj na Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. To uviedlo, že v tejto veci eviduje niekoľko podnetov, avšak má aj opačnú skúsenosť, keď dôchodcovia, pre ktorých by bolo výhodnejšie aby mali kratšie rozhodujúce obdobie žiadajú, aby sa pri určovaní priemerného osobného mzdového bodu prihliadalo len na vymeriavacie základy získané

od roku 1994. Súčasne Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR upozornilo, že právna úprava účinná do 1. júla 2005, okrem kratšieho rozhodujúceho obdobia, ustanovovala aj viaceré, dnes už neuplatňované, korekčné mechanizmy určenia priemerného osobného mzdového bodu v prípadoch, keď priemerný osobný mzdový bod bol nižší ako 0,6 (ak nárok na dôchodok vznikol pred 1. januárom 2005) alebo nižší ako 1 (ak nárok na dôchodok vznikol v období od 1. januára 2005 do 30. júna 2005). V týchto prípadoch sa totiž rozhodujúce obdobie taktiež predlžovalo až do roku 1984, čím sa oslabil negatívny vplyv transformácie ekonomiky a spoločenských zmien v úvode 90. rokov 20. storočia.

Pripomienkovanie ústavného zákona o dôchodkoch

V roku 2020 som sa zapojila do pripomienkovania návrhu ústavného zákona o dôchodkoch pripraveného Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Je nepochybne legitímne posilniť stabilitu dôchodkového systému a zabrániť jeho častým zmenám. Je však potrebné uviesť, že ústavné zmeny by mali mať charakter skôr vymedzenia všeobecných princípov, na ktorých existuje všeobecný spoločenský konsenzus a majú tendenciu ašpirovať na nadčasovosť. Nemalo by ísť o konkrétnu úpravu pravidiel dôchodkového systému a aktuálnych predstáv vládnucej moci.

Je pritom potrebné brať do úvahy, že dôchodkový systém bude vždy súčasťou politického súboja rôznych hodnotových predstáv o spôsobe jeho nastavenia. Snaha o ich presadzovanie do Ústavy však nie je spôsobilá prispieť k stabilite dôchodkového systému, ale len presúva súboj o podobu dôchodkového systému z poľa zákonov do poľa ústavnej úpravy. V súčasnosti už ani samotná Ústava nie je garanciou stability právnych vzťahov. Nemožno opomenúť, že samotná Ústava bola doposiaľ menená a dopĺňaná už viac ako 20-krát (nepočítajúc prijímanie, menenie a dopĺňanie samostatne stojacich ústavných zákonov), pričom jedna z ostatných noviel, predstavovala práve úpravu práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. V zásade po roku dochádza k jej ďalšej zmene. Berúc do úvahy štandardy v okolitých krajinách, ako aj právno-teoretické postavenie a význam Ústavy, ide o pomerne nestabilnú právnu úpravu, a to aj vo vzťahu k právu na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. Takéto časté a výrazné zmeny ústavného poriadku narušujú stav právnej istoty a dôvery občanov v štát. Nielen každý rok, ale dokonca viackrát ročne sa totiž menia základné princípy fungovania našej spoločnosti, pričom nie je zrejmé, dokedy budú platiť. Väčšiu garanciu stability dôchodkového systému by pravdepodobne garantovalo budovanie politickej kultúry a pravdepodobne aj väčšia úcta a zdržanlivosť k zmenám Ústavy a ústavného poriadku, keďže ide o citlivé zásahy do podstaty štátu.

Medzi moje najzásadnejšie pripomienky k predloženému návrhu ústavného zákona možno zaradiť tie, ktoré smerovali k úprave tzv. rodičovského príplatku k dôchodku, ktorý sa mal vyplácať z prostriedkov štátu v sume časti uhradenej povinnej platby spojenej s účasťou dieťaťa, ktoré rodič vychoval, na starobnom dôchodkovom zabezpečení.

Príplatok rodiča k dôchodku totiž má byť naviazaný na povinné platby dieťaťa spojené s jeho účasťou na starobnom dôchodkovom zabezpečení. Príplatok mal závisieť od toho, či a akú (ako platenú) prácu dieťa vykonáva. Pokiaľ by bolo dieťa dlhodobo nezamestnané, nárok na tento príplatok rodičovi nevznikne.

Takáto právna úprava mohla byť v rozpore so zákazom diskriminácie. Pri všetkej možnej dobrej snahe rodiča, láske a starostlivosti, ktorú dieťaťu poskytne, nevie totiž v podstatnej miere ovplyvniť rozhodnutia dieťaťa po nadobudnutí jeho plnoletosti. I keď mu sprostredkuje vzdelanie, nedokáže ovplyvniť to, či sa jeho dieťa nakoniec zamestná, ako sa zamestná, prípadne či sa jeho dieťaťu nestane v živote taká neočakávaná a zásadná udalosť, ktorá zvráti jeho dovtedajší život a spôsobí, že z pracujúceho človeka sa stane dlhodobo nezamestnaná osoba.

Osobitne citeľná mohla byť táto diskriminácia pri rodičoch detí s ťažkým zdravotným postihnutím, pri rodičoch detí odkázaných na invalidný dôchodok. Takíto rodičia v zásade venujú celý život svojmu dieťaťu a starostlivosti oň, napriek tomu, že s ohľadom na svoj zdravotný stav nemusia byť schopní vykonávať prácu. Starostlivosť o dieťa s ťažkým zdravotným postihnutím je dlhodobým záväzkom, nepochybne sa pritom prejaví aj v obmedzených možnostiach rodičov takýchto detí zamestnať sa, alebo vo výške ich príjmov. To zas má za následok, že starobné dôchodky týchto rodičov sú nižšie ako v prípade iných rodičov. Samotné deti sa stávajú odkázané na pomoc štátu vo forme invalidného dôchodku. Hoci sa poberanie invalidného dôchodku považuje za dobu poistenia na účely výpočtu starobného dôchodku podľa zákona o sociálnom poistení, počas tohto obdobia za tieto osoby nikto neplatí poistné. Rodičia detí s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré sú odkázané na pomoc štátu formou invalidného dôchodku, by tak nemali nárok na rodičovský príplatok k dôchodku, prípadne len v nízkej sume, ak bude ich dieťa popri invalidnom dôchodku pracovať.

Úprava rodičovského príspevku k dôchodku mohla prispieť aj k prehĺbeniu rozdielov pri osobách zo sociálne vylúčených komunít, kde je dlhodobý problém so vzdelaním a so zamestnaním.

S ohľadom na uvedené skutočnosti, zdôrazňujúc najmä to, že navrhovaná úprava ani tak nepodporovala rodenie detí, ako rodenie zdravých detí (sťažovala postavenie rodičov detí so zdravotným postihnutím), žiadala som o jej prehodnotenie.

Upozornila som aj na to, že navrhovaný ústavný zákon určoval počet rokov veku odchodu do dôchodku s platnosťou na rok 2022 na 63 rokov veku. Oproti aktuálnemu stavu však týmto dochádzalo k predĺženiu veku odchodu do dôchodku pre ročníky narodenia 1959 a aj 1960, pokiaľ vychovali jedno, dve alebo viac detí. Ide o skupiny osôb, pri ktorých došlo k zníženiu veku odchodu do dôchodku novelou zákona o sociálnom poistení z toho dôvodu, že im pri výpočte veku odchodu do dôchodku nebola zohľadnená výchova detí. Krátko po znížení veku odchodu do dôchodku sa tejto skupine opätovne vek odchodu do dôchodku mal zvyšovať. Tieto osoby sú tesne pred dosiahnutím tohto veku. Žiadala som o prehodnotenie návrhu tejto právnej úpravy.

Napriek množstvu vznesených pripomienok predstavoval návrh ústavného zákona o dôchodkoch možnosť viesť diskusiu, ktorá mohla vyústiť do spoločenského konsenzu o nastavení dôchodkového systému a ktorá mohla posilniť jeho stabilitu a ustáliť, čo je vhodné mať na ústavnej, a čo na zákonnej úrovni. Napriek tomu však k tejto diskusii nedošlo, podstata návrhu ústavného zákona bola pretransformovaná do tzv. prílepku k justičnej novele Ústavy a bez štandardného legislatívneho procesu a bez širokej spoločenskej diskusie bola tesnou parlamentnou väčšinou presadená. Je otázne, či takýto postup reflektuje potrebný rešpekt k Ústave, ako k základnej dohode štátu s občanmi o tom, ako (v akých medziach a akým spôsobom) bude štátna moc z poverenia občanov vykonávaná a či predstavuje garanciu stability dôchodkového systému ako takého.

Zisťovanie úmrtia opatrovníka na účely vyplácania invalidného dôchodku

V roku 2020 som sa zaoberala podnetom podávateľky, ktorá namietala postup Sociálnej poisťovne spočívajúci v tom, že jej ujovi približne sedem mesiacov nevyplácala invalidný dôchodok.

Pri vybavovaní podnetu podávateľky bolo zistené, že poberateľ invalidného dôchodku bol osobou obmedzenou na spôsobilosti na právne úkony a jeho opatrovníčkou bola jeho matka. Tá však zomrela a starostlivosť oň prevzala jeho sestra, ktorá aj požiadala o ustanovenie za jeho opatrovníčku. Súdne konanie trvalo niekoľko mesiacov. Počas tohto obdobia Sociálna poisťovňa naďalej zasielala invalidný dôchodok na adresu zomrelej pôvodnej opatrovníčky napriek tomu, že príslušná matrika jej úmrtie Sociálnej poisťovni oznámila. Až po troch mesiacoch Sociálna poisťovňa zisťovala, prečo nedochádza k preberaniu invalidného dôchodku, a to zasielaním výziev zomrelej opatrovníčke. Pritom z pošty sa až druhá výzva vrátila so značným časovým odstupom s vyznačeným úmrtím opatrovateľky poberateľa. Keďže v tom čase už bolo Sociálnej poisťovni doručené zo strany sestry poberateľa nové rozhodnutie o ustanovení za opatrovníčku, tak už riešila vzniknutú situáciu s touto opatrovníčkou.

Problémom v predmetnom prípade bolo, že systémy Sociálnej poisťovne nedokázali spárovať informáciu o úmrtí osoby s informáciou o opatrovníkovi poberateľa a Sociálna poisťovňa nezačala aktívne, bezodkladne po zistení úmrtia opatrovníčky, zisťovať kto vykonáva starostlivosť o poberateľa invalidného dôchodku, a teda k čím rukám by tento dôchodok mal byť vyplácaný. Nemožno totiž od samotného poberateľa obmedzeného na spôsobilosti na právne úkony očakávať, že bude aktívne Sociálnej poisťovni oznamovať zmeny v starostlivosti o neho. V dôsledku tohto nesprávneho a nedostatočného postupu Sociálnej poisťovne, poberateľ invalidného dôchodku a rodina, ktorá sa o neho starala, zostali bez jeho príjmu celkovo sedem mesiacov.

Spolu s konštatovaním porušenia práv, sme Sociálnej poisťovni navrhli vykonanie úpravy systémov a zaslanie vysvetľujúceho listu poberateľovi invalidného dôchodku

s ospravedlnením. Sociálna poisťovňa vo svojom stanovisku odmietla, že nesie zodpovednosť za vzniknutý stav. Rovnako odmietla aj zaslať ospravedlnenie. Rozhodla sa však zvážiť aktualizáciu a prepojenie svojich systémov.

Musíme uviesť, že aktuálna právna úprava invalidných dôchodkov a ich poberania explicitne neupravuje ako by mala Sociálna poisťovňa postupovať v prípadoch, ak poberateľovi invalidného či starobného dôchodku, ktorý je obmedzený na spôsobilosti na právne úkony, zomrie opatrovník, od ktorého je závislý a ku ktorého rukám sa dôchodok má vyplácať. Ide pritom o existenčné otázky, ktoré osoby obmedzené na spôsobilosti na právne úkony z titulu svojho zdravotného stavu nie sú schopné riešiť samostatne a sú odokázané na pomoc štátu. Aj jednomesačný výpadok príjmov môže ohrozovať život týchto osôb. Hoci si Sociálna poisťovňa vytvorila vlastné postupy ako na tieto situácie reagovať, ukazuje sa, že nie sú postačujúce. Je na mieste zvážiť doplnenie právnej úpravy tak, aby k takýmto smutným a vážnym situáciám nedochádzalo.

Preddavková výplata dôchodku

Už vo výročnej správe za rok 2018 som upozorňovala na nedostatky v zaužívanej praxi Sociálnej poisťovne pri uvoľňovaní preddavkovej výplaty dôchodkových dávok. Prakticky identický problém som riešila aj v kalendárnom roku 2020.

Podávateľka sa na mňa obrátila s podnetom, ktorým namietala jednak prieťahy v konaní o priznaní predčasného starobného dôchodku, ale aj nízku sumu preddavku, ktorý jej Sociálna poisťovňa, do konečného rozhodnutia vo veci, vyplácala. Preskúmaním podnetu som zistila, že podávateľka získala obdobia dôchodkového poistenia aj podľa zahraničných právnych predpisov, a teda sa na ňu vzťahovali aj koordinačné nariadenia EÚ. Podľa nich je nositeľ dôchodkového poistenia povinný pristúpiť k preddavkovej výplate dôchodku okamžite po tom čo zistí, že boli splnené podmienky nároku na dôchodkovú dávku, avšak nie je možné zistiť ešte konečnú sumu tejto dávky. Výška preddavku by sa však, podľa koordinačných nariadení, mala v rámci možností „čo najviac približovať sume, ktorá sa pravdepodobne bude vyplácať.“

V preskúmvanej veci bolo sporných zhruba 18 dní obdobia dôchodkového poistenia, ktoré evidovali ako obdobia dôchodkového poistenia podľa vnútroštátnych právnych predpisov rovnako britský nositeľ dôchodkového poistenia, ako aj Sociálna poisťovňa. Keďže v jeden čas môže podľa koordinačných nariadení osoba podliehať v oblasti dôchodkového poistenia právnym predpisom iba jedného štátu, pre konečné rozhodnutie vo veci bolo potrebné tento rozpor vyriešiť. Napriek tomu však bolo nepochybné, že podávateľke nárok na predčasný starobný dôchodok vznikol. Sociálna poisťovňa preto pristúpila k preddavkovej výplate vo výške 82 % z dovtedy zistenej sumy. Takýto postup však nenapĺňa imperatív vyjadrený v koordinačnom nariadení o výške vyplácaného preddavku.

Hoci vyriešenie rozporu ohľadom 18 dní obdobia dôchodkového poistenia mohlo mať za následok pokles sumy dôchodku oproti dovtedy zistenej sume, je matematicky nepravdepodobné, ba priam až nemožné, aby došlo v dôsledku 18 dní obdobia dôchodkového poistenia k zníženiu sumy dávky o bezmála jednu pätinu. Podávateľke tak, počas jedného roku, boli vyplácané výrazne nižšie finančné prostriedky, než na aké už vtedy mala nárok. Nemožno v tejto veci súčasne opomenúť, že hoci Sociálna poisťovňa preddavok vypláca aj po dobu dlhšiu ako jeden rok, tento preddavok sa k 1. januáru kalendárneho roka – na rozdiel od štandardných dôchodkových dávok – nevalorizuje. S pribúdajúcim časom sa tak pomyselné nožnice medzi preddavkom a konečnou sumou dôchodku čoraz viac roztvárali.

Postup Sociálnej poisťovne v oblasti preddavkovej výplaty považujeme za problematický nielen z dôvodu sumy tohto preddavku. Sociálna poisťovňa pristupuje k poukázaniu preddavkov spravidla až s odstupom niekoľkých týždňov, ba až mesiacov, navyše aj samotný doplatok k preddavku vypláca nie odo dňa vzniku nároku na dôchodkovú dávku, ale až odo dňa zistenia, že nárok na dôchodkovú dávku bol splnený. Takýto postup pritom Sociálna poisťovňa uplatňuje aj v prípadoch, keď je nepochybný deň vzniku nároku na dôchodkovú dávku.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti som Sociálnej poisťovni v tomto podnete vykázala porušenie základného práva podávateľky na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy. Keďže medzičasom už Sociálna poisťovňa rozhodla o konečnej sume dávky, opatrenia v konkrétnej veci som nenavrhol. Sociálnu poisťovňu som však vyzvala, aby svoj zaužívaný postup pri preddavkovej výplate zmenila.

Suma dôchodku podľa medzištátnej zmluvy s Ukrajinou

V kalendárnom roku 2020 som tiež zistila porušenie základných práv podávateľky, ktorej Sociálna poisťovňa vyplácala dlhodobo nižšiu dôchodkovú dávku, než na akú mala nárok. Podávateľka v minulosti vykonávala pracovnú činnosť v bývalom Sovietskom zväze, na území dnešnej Ukrajiny. V roku 2002 odišla do dôchodku, pričom v súlade s ustanoveniami vtedy novej medzištátnej zmluvy medzi Slovenskom a Ukrajinou, jej boli vyplácané dve dôchodkové dávky – jedna zo Slovenska, v ktorej boli zohľadnené podávateľkine zamestnania (obdobia dôchodkového poistenia) vykonávané na Slovensku, a jedna z Ukrajiny, v ktorej boli zohľadnené podávateľkine zamestnania vykonávané na Ukrajine.

V roku 2009 sa oba zmluvné štáty dohodli na novelizácii zmluvy, podľa ktorej sa zamestnanie získané do 31. decembra 2001 považuje za zamestnanie získané na území toho zmluvného štátu, v ktorom mal poberateľ dôchodku k tomuto dňu trvalý pobyt. V prípade podávateľky by sa tak všetky doby zamestnania získané do 31. decembra 2001 považovali za doby zamestnania získané na území Slovenska. Ak

však dôchodca poberal dôchodok ešte pred novelizáciou medzištátnej zmluvy, tak sa na jeho žiadosť vykoná alternatívny výpočet podľa nových pravidiel. Pričom, ak by tento výpočet viedol k nižšej sume dôchodku, než je úhrn súm dôchodkov dovtedy vyplácaných z oboch krajín, tak sa mu aj naďalej vypláca dávka podľa ustanovení účinných pred novelou medzištátnej zmluvy.

Podávateľka o tento prepočet požiadala, Sociálna poisťovňa vypočítala novú sumu dôchodku a k tejto sume následne pripočítala aj tzv. úpravu dôchodku a všetky valorizácie. Problémom však bolo to, že základom pre výpočet tzv. úpravy a valorizácií nebola nová suma dôchodku, ale pôvodná, nižšia suma, ktorá predstavovala pomernú časť len za dobu zamestnania na území Slovenska. Suma takto upraveného a valorizovaného dôchodku následne Sociálnej poisťovni vyšla nižšia ako úhrn súm dovtedy vyplácaných dôchodkov, a preto k zmene určenia sumy nepristúpila. Z ustanovení medzištátnej zmluvy však takýto postup priamo nevyplýval. Naopak, dospela som k záveru, že ak má byť naplnený účel celého prechodného ustanovenia, tak je potrebné novú sumu dôchodku určiť tak, ako keby sa dôchodok vyplácal nepretržite od vzniku nároku.

Problematika tohto prechodného ustanovenia medzištátnej zmluvy o sociálnom zabezpečení medzi Slovenskom a Ukrajinou bola predmetom viacerých súdnych prieskumov. Jeden z rozsudkov NS SR, ktorý ustanovoval nami navrhovaný princíp, sa navyše v roku 2020 dostal do Zbierky stanovísk a rozhodnutí. Na základe toho následne Sociálna poisťovňa prijala náš návrh opatrení a podávateľke vyplatila späť dôchodok v novourčenej sume, vrátane úprav a valorizácií, ktoré by jej patrili, keby sa dôchodok v takejto sume vyplácal už od vzniku nároku.

Licencia na výkon samostatnej zdravotníckej praxe a povinné sociálne poistenie

V minulom roku som sa zaoberala aj podnetom niekoľkých lekárov, namietajúcich rozhodnutia Sociálnej poisťovne o predpísaní poistného a penále. V týchto prípadoch išlo o lekárov, ktorí boli držiteľmi licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe (tzv. licencia L1A), ktorá im bola v minulosti vydaná napríklad aj popri držaní iného typu povolenia na výkon činnosti zdravotníckeho pracovníka, ako samostatnej zárobkovej činnosti (napr. licencie L1B určenej na výkon lekárskeho povolania).

Nezriedka ani samotní lekári netušili, že im licencia L1A v minulosti bola vydaná, a to najmä z toho dôvodu, že pre ich činnosť bola rozhodujúca práve licencia L1B. Preto v prípadoch, keď sa neskôr rozhodli pre iný spôsob výkonu ich činnosti (napríklad prostredníctvom právnickej osoby), a potrebovali si svoje pôvodné licencie nechať Slovenskou lekárskou komorou zrušiť, tak požiadali iba o zrušenie licencie L1B. Licencia L1A im tak ostala naďalej platná.

Zákon o sociálnom poistení v znení účinnom do 31. decembra 2010 však definoval samostatne zárobkovo činnú osobu na „povoľovacom“ princípe – to znamená, že na splnenie definície samostatne zárobkovo činnnej osoby stačilo samotné povolenie (oprávnenie) na výkon takejto činnosti. Z tohto dôvodu tak, podľa Sociálnej poisťovne, títo lekári, hoci už vykonávali svoju činnosť iným spôsobom, boli pre účely zákona o sociálnom poistení aj naďalej samostatne zárobkovo činné osoby, a to práve s odkazom na to, že sú naďalej držiteľmi platnej licencie L1A. S takýmto záverom tak Sociálna poisťovňa týmto lekármi začala po rokoch predpisovať poistné a penále, keďže ich odvodová povinnosť voči Sociálnej poisťovni nezanikla dňom zrušenia licencie L1B, ale až od júla kalendárneho roka, ktorý nasledoval po kalendárnom roku, v ktorom nemali z výkonu samostatnej zárobkovej činnosti príjem zakladajúci povinnú účasť na sociálnom poistení.

Rozhodnutia o predpísaní poistného a penále v týchto veciach sa dostali vo viacerých prípadoch aj na súd, pričom k prehľadnosti celej situácie nepomohla ani samotná nejednotná rozhodovacia prax súdov. Až uznesením veľkého senátu správneho kolégia NS SR zo dňa 30. apríla 2019 sa určilo, že licencia L1A nemá per se charakter oprávnenia na výkon samostatnej zárobkovej činnosti podľa zákona o sociálnom poistení a Sociálna poisťovňa je pri predpisovaní poistného a penále povinná skúmať, či príjmy osoby s touto licenciou sú príjmami z výkonu činnosti založeného licenciou L1A.

Napriek existencii uvedeného uznesenia však Sociálna poisťovňa v týchto prípadoch naďalej trvá na odvodovej povinnosti lekárov a nepovoľuje obnovu konania vo veci predpísania poistného a penále. Preto som v týchto prípadoch vykazovala Sociálnej poisťovni porušenie základného práva dotknutých lekárov na súdnu a inú právnu ochranu, ako aj základného práva vlastníť majetok. Súčasne som Sociálnej poisťovni navrhla prijať opatrenia (napr. v súčinnosti s príslušnou prokuratúrou), ktoré budú viesť k zrušeniu rozhodnutí o predpísaní poistného a penále. Návrhy opatrení však Sociálna poisťovňa neprijala, vzhľadom na to, že nesúhlasí s právnym názorom vyjadreným v uznesení veľkého senátu správneho kolégia NS SR zo dňa 30. apríla 2019. Proti tomuto uzneseniu dokonca Sociálna poisťovňa podala aj ústavnú sťažnosť, ktorá však bola ÚS SR odmietnutá, ako podaná neoprávnenou osobou.

Pre úplnosť dodávam, že momentálne na NS SR prebieha ďalšie konanie vedené veľkým senátom správneho kolégia v tejto otázke, keďže s uznesením z 30. apríla 2019 sa nestotožnil iný zo senátov správneho kolégia NS SR. Hoci uznesenie z 30. apríla 2019 je nateraz jediným právoplatným uznesením, ktoré má zjednocovať rozhodovaciu prax súdov v tejto otázke, Sociálna poisťovňa sa týmto právnym názorom odmieta v konaniach riadiť a tvrdí, že je nevyhnutné v konaniach o predpísaní poistného a penále počkať až na nové uznesenie veľkého senátu správneho kolégia NS SR.

Osobitný systém sociálneho zabezpečenia policajtov a profesionálnych vojakov

V správe o činnosti za rok 2018 a za rok 2019 som opakovane upozorňovala na mnohé nedostatky súvisiace s osobitným systémom sociálneho zabezpečenia policajtov a profesionálnych vojakov. Jedným z najzávažnejších zistení je existencia nejednoznačnej právnej úpravy spôsobujúca nejasnosti v tom, ktorý orgán verejnej správy je príslušný na rozhodnutie o nároku príslušníkov zborov na dôchodkovú dávku za doby poistenia získané v civilnom zamestnaní. Poukazovala som aj na existenciu rozdielnych prípadov, v ktorých otázky príslušnosti na rozhodnutie buď súdy ešte neposudzovali, prípadne ich posudzovali rozdielne. Dôsledkom tohto nedostatku je existencia osôb, ktoré nedokážu realizovať svoje základné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. Musím konštatovať, že ani v roku 2020 nedošlo zo strany zákonodarcu v tomto smere k odstráneniu existujúcej právnej neistoty. Pozitívne však vnímam prístup NS SR, ktorý poskytol odpoveď na nejednoznačnú prax správnych súdov zjednocujúcim stanoviskom Snj 24/2020 zo dňa 17. júna 2020. Naďalej je však, podľa mojich zistení, v tejto veci žiadúca aj intervencia zákonodarcu.

Materské v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia

V roku 2020 som sa, na základe viacerých podnetov, zaoberala aj právnou úpravou nemocenskej dávky materské v prípade príslušníkov a príslušníčok zborov. Zistila som, že príslušníci zborov – otcovia majú horší prístup k materskému v porovnaní s bežnými zamestnancami – otcami. Zatiaľ, čo všeobecný systém sociálneho zabezpečenia umožňuje bežným zamestnancom – otcom dohodnúť sa s matkou dieťaťa o tom, že prevezmú starostlivosť o dieťa krátko po jeho narodení, počas tohto obdobia budú čerpať rodičovskú dovolenku a aj dávku materské, v osobitnom systéme takáto možnosť absentuje. Príslušníci zborov môžu krátko po narodení dieťaťa prevziať, po dohode s matkou, starostlivosť o dieťa a na toto obdobie čerpať rodičovskú dovolenku v rozsahu materskej dovolenky ženy, ale právna úprava im neumožňuje čerpať materské, len nižšiu dávku rodičovského príspevku. Materské môžu príslušníci zborov – otcovia čerpať len v takých prípadoch, keď sa matka dieťaťa z rôznych dôvodov nemôže o dieťa starať. Ale nie vtedy, ak sa rodičia v bežnej rodine dohodnú na miere zodpovednosti za starostlivosť o dieťa po narodení. Je potrebné uviesť, že príslušníci zborov – muži, uhrádzajú rovnako vysoké povinné odvody nemocenského zabezpečenia ako iní zamestnanci.

Rovnako som zistila, že všetci príslušníci a príslušníčky zborov, napriek rovnakému odvodovému zaťaženiu a rovnakým podmienkam vzniku nároku na materské (čo do doby poistenia ako aj do dĺžky poberania), majú percentuálne (v rozpätí od 6 % do 30 %) nižšie materské ako iní, rovnako zarábajúci, zamestnanci a zamestnankyne. Najciteľnejšie sú tieto rozdiely najmä u osôb s priemernými, prípadne nižšími zárobkami. Javí sa, že tento stav bol zapríčinený opakovaným a nesystematickým zvyšovaním materského vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia, ktoré však nebolo nasledované

primeraným dorovnávaním materského v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia príslušníkov zborov. Opomínanie príslušníkov a príslušníčok zborov spôsobilo, že sa zo zásadne lepšieho, resp. porovnateľného postavenia, dostali postupne do horšieho postavenia ako iní, bežní zamestnanci.

Neidentifikovala som existenciu žiadnych zásadných benefitov, ktoré by v rámci materstva, resp. v rámci zabezpečovania osobnej starostlivosti o dieťa v období krátko po narodení, zmierňovali uvedenú nerovnosť. Za takýto benefit som nepovažovala ani prístup k ďalšiemu dobrovoľnému poisteniu, ktorý umožňuje príslušníkovi a príslušníčkam získať materské aj zo všeobecného systému sociálneho zabezpečenia za predpokladu, že si popri povinných nemocenských odvodoch príslušníkov (ktoré sú rovnako vysoké ako povinné odvody iných zamestnancov) uhrádzajú aj ďalšie nemocenské poistenie. Príslušníci a príslušníčky zborov sú totiž v takýchto prípadoch, v snahe získať dôstojné sociálne zabezpečenie, ktoré patrí iným zamestnancom, nútení uhrádzať citelne vyššie celkové náklady z príjmu.

Tieto zistenia ma viedli ku konštatovaniu možného rozporu namietanej právnej úpravy s požiadavkou rovnosti a so zákazom diskriminácie príslušníkov a príslušníčok zborov vo vzťahu k prístupu k sociálnemu zabezpečeniu v materstve, resp. pri poskytovaní osobnej starostlivosti dieťaťu v období krátko po jeho narodení. Súčasne tieto zistenia spochybňujú samotnú myšlienku, na ktorej je postavený osobitný systém sociálneho zabezpečenia, teda zvýhodnenie príslušníkov a príslušníčok zborov vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, s ohľadom na záťaž spojenú s výkonom ich povolania.

Tieto zistenia ma viedli k podaniu podnetu na zmenu dotknutej právnej úpravy, ktorý však bol opakovane Ministerstvom vnútra SR odmietnutý, a to napriek deklarovanému záujmu vlády SR o rodinu a deklarovanej snahe o zlepšenie sociálneho postavenia rodín. Keďže podnet na zmenu právnej úpravy bol odmietnutý, považujúc predmetnú problematiku za dôležitú, obrátila som sa v tejto veci dňa 4. novembra 2020 na ÚS SR.

Tehotenské a jeho vplyv na ďalšie zhoršenie postavenia príslušníčok zborov

NR SR v roku 2020 prerokovávala aj poslanecký návrh zákona, ktorým do zákona o sociálnom poistení a do zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov bola zavedená nová nemocenská dávka – tehotenské. Účelom tejto dávky malo byť finančne podporiť ženy v tehotenstve a pomôcť im znášať zvýšené životné náklady spojené s tehotenstvom. Návrh tohto zákona však opätovne, vo vzťahu k spôsobu výpočtu tehotenského, rozlišoval medzi tehotnými príslušníčkami zborov a inými tehotnými zamestnankyňami napriek tomu, že ich odvodové zaťaženie a ostatné podmienky vzniku nároku na tehotenské sú v zásade rovnaké.

Spôsob výpočtu tehotenského pre bežné zamestnankyne bol predmetným zákonom nastavený vzorcom v závislosti od vývoja priemernej mzdy a od výšky príjmov zamestnankyne, s určenou minimálnou a maximálnou výškou tehotenského. Tento

spôsob výpočtu zabezpečil, že spolu s rastúcou priemernou mzdou bude výška tehotenského v ďalších rokoch pri bežných zamestnankyniach naďalej rásť. Naproti tomu, v prípade príslušníčok zborov, bol výpočet tehotenského nastavený fixnou sumou 200,- €. Táto fixná suma je však už dnes nižšia, ako minimálne tehotenské pre bežné zamestnankyne v roku 2021 (vypočítané podľa nastaveného vzorca) s tým, že rozdiel sa bude v ďalších rokoch prehľbovať. Príslušníčky zborov súčasne nebudú nikdy môcť dosiahnuť maximálne tehotenské na rozdiel od iných, bežných zamestnankýň.

Toto nerovnaké zaobchádzanie posilnilo horšie postavenie príslušníčok zborov – matiek, založené nižšou dávkou materského v porovnaní s inými, bežnými zamestnankyňami. Dôsledkom tejto právnej úpravy v zásade je, že tieto dávky nepôsobia prosociálne, teda nepodporujú tehotenstvo a materstvo, ale naopak, posilňujú v príslušníčkach zborov oprávnený pocit nerovnosti, nespravodlivosti a odrádzajú ich od toho, aby mali deti.

Na predmetný problém som v legislatívnom konaní upozornila vládu SR, ktorá však tieto poznatky nereflektovala a novela bola následne NR SR schválená bezo zmeny. V tejto veci som sa preto obrátila listom na prezidentku SR, v ktorom som ju upozornila na nedostatky schválenej právnej úpravy. Táto moje výhrady reflektovala a požiadala Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR o zjednanie nápravy. V prípade, ak sa tak nestane, prezidentka SR sa rozhodla obrátiť na ÚS SR. Obdobný postup prichádza do úvahy aj z mojej strany.

Výsluhové zabezpečenie príslušníkov zborov

Zaoberala som sa aj viacerými podnetmi, ktorými podávatelia namietali porušenie ich základných práv a slobôd novelou zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov z roku 2013, ktorou zákonodarca zvýšil jednu zo zákonných podmienok vzniku nároku na výsluhový dôchodok príslušníkov zborov – dobu trvania služobného pomeru z 15 na 25 rokov. Rovnako učinil aj vo vzťahu k výsluhovému príspevku z 5 na 10 rokov, a upravil tiež mechanizmy poskytovania a výpočtu dávok sociálneho zabezpečenia príslušníkov zborov. V ostatnom období vnímam v rámci odborov príslušníkov zborov vlnu aktívneho odporu voči tejto novele a záujem na jej odstránení.

Preskúmajúc doručené podnety som zistila, že Ústava v zásade neobsahuje explicitné právo na výsluhový dôchodok. Výsluhový dôchodok je sociálnym benefitom, ktorý sa zákonodarca rozhodol priznať príslušníkom zborov, reflektujúc osobitosti ich povolania. Pokiaľ však tento typ sociálnej dávky nie je výslovnou realizáciou jedného z ústavných práv, je v zásade na zvážení zákonodarcu, či a za akých podmienok takýto typ sociálnej dávky poskytne. Je však potrebné stále prihliadať na to, aby vo vzťahu k príslušníkom zborov boli napĺňané všetky ostatné, ústavným poriadkom garantované sociálne istoty, napr. aj právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ktoré podľa aktuálnej judikatúry napĺňa aj výsluhový dôchodok, ale až po nadobudnutí veku staroby a pod. Preto samotné predĺženie potrebnej doby trvania služobného pomeru pre vznik nároku

na výsluhový dôchodok či na výsluhový príspevok je legitímne, a podľa môjho názoru, nemohlo vyvolať pochybnosti o súlade namietanej právnej úpravy s Ústavou.

Na druhej strane však dodávam, že aj nárok na výsluhový dôchodok či na výsluhový príspevok je peňažným plnením, pričom ak dochádza k zmene podmienok vzniku nároku na takéto dávky, je potrebné dodržiavať základné požiadavky vyplývajúce z princípu právneho štátu, z princípu právnej istoty a z legitímnych očakávaní viažucich sa na vlastnícke právo (resp. právo na majetok). Zásadné zmeny v úpravách rôznych dávok preto môžu vyžadovať prijatie prechodných ustanovení, ktoré zjemnia potenciálne nespravodlivé dôsledky, ktoré by mohli priniesť príliš rýchle a neočakávané zmeny.

Zistila som, že tieto limity nemuseli byť vo všetkých prípadoch, na ktoré sa vzťahovala novela z roku 2013, dodržané. Je pravdou, že zákonodarcu prijal prechodné ustanovenia, ktoré mali zjemňovať dopady zmeny (aby nedošlo k okamžitému predĺženiu potrebnej doby výkonu služby bez ďalšieho opatrenia o 10 rokov), avšak v niektorých prípadoch mohla byť osobám, ktorým chýbal jeden či dva dni k vzniku nároku na výsluhový dôchodok, potrebná doba služobného pomeru neočakávane, a bez potrebnej legisvakačnej doby, predĺžená o ďalší rok. Dokonca niektorým príslušníkom, ktorí už spĺňali podmienky vzniku nároku na výsluhový príspevok, boli tieto doby neočakávane predĺžené, alebo im bola skrátená dĺžka vyplácania tohto príspevku. Takéto zásahy napriek tomu, že môžu mať charakter nepravnej retroaktivity, možno len ťažko považovať za primerané a spravodlivé. Z ústavnoprávneho hľadiska sa tiež javia minimálne ako podozrivé. Rovnako môžu vyvolávať oprávnený pocit krivdy medzi príslušníkmi zborov, že sa s nimi a s ich právami nezaobchádzalo korektne.

V preskúmaných podnetoch však bolo relevantné, že s odstupom siedmich rokov už negatívne následky novely zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov pominuli, keďže dotknutí príslušníci si už dopracovali potrebné doby služobného pomeru tak, aby im vznikol nárok na výsluhový dôchodok či na výsluhový príspevok aj podľa nových právnych predpisov, pričom je otázne, či zistené nedostatky v právnej úprave už nie sú obsoletné. Preto som ani nemohla v predmetnej veci využiť ďalšie svoje oprávnenia. Napriek tomu by však tento prípad mal byť mementom, ako by sa nemali prijímať zásadné zmeny týkajúce sa finančného a sociálneho zabezpečenia fyzických a právnických osôb, teda týkajúce sa existenčných otázok ich ďalšieho života.

Osobitný systém dôchodkového zabezpečenia a jeho vzťah k všeobecnému systému

Podávateľka svojím podnetom namietala výšku vyplácaného výsluhového dôchodku. Ten poberala od roku 2005 za výkon služobného pomeru ešte v 70. a 80. rokoch 20. storočia. Keďže suma výsluhového dôchodku, ako dávky osobitného systému dôchodkového zabezpečenia, sa odvíja od výšky zárobkov počas služobného pomeru,

suma podávateľkinho výsluhového dôchodku bola relatívne nízka, a to vzhľadom na nízke nominálne hodnoty jej príjmov v období výkonu jej služobného pomeru.

Podávateľka sa v tejto veci obrátila aj na súd, ktorý určil, že nositeľ osobitného systému dôchodkového zabezpečenia (v tomto prípade Ministerstvo vnútra SR) je povinný osobám, ktorým vznikol nárok na dôchodkovú dávku zo všeobecného, a aj z osobitného systému, vyplatiť dávku dôchodkového zabezpečenia v osobitnom systéme aspoň v takej výške, ktorá by náležala teoretickej sume dôchodku, ak by sa služobný pomer zakladajúci nárok na výsluhový dôchodok zhodnocoval vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia. V opačnom prípade totiž, podľa názoru súdu, by nebol naplnený účel zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, ktorý má poskytovať pracovníkom v služobnom pomere vyššiu mieru hmotného zabezpečenia pri určitých sociálnych udalostiach.

Ministerstvo vnútra SR tento rozsudok realizovalo a v minulosti podávateľke dorovnálo sumu výsluhového dôchodku. V dôsledku rozdielného spôsobu valorizácie výsluhových a starobných dôchodkov sa však postupom času začali „nožnice“ znova roztvárať. Na to, že výsluhový dôchodok podávateľky už znovu nedosahoval ani úroveň dôchodku, aký by dosahovala zo všeobecného systému sociálneho poistenia, však Ministerstvo vnútra SR už ďalej nereagovalo.

Preto bolo v tejto veci vykázané Ministerstvu vnútra SR porušenie základných práv a slobôd. Zastávam totiž názor, že uvedená podmienka, týkajúca sa minimálnej sumy dávky výsluhového zabezpečenia, musí byť splnená nielen pri priznávaní dávky, ale počas celého trvania poberania dávky. Z tohto dôvodu som Ministerstvu vnútra SR navrhla, aby opätovne rozhodlo o výške výsluhového dôchodku podávateľky a dorovnálo rozdiel do výšky teoretickej sumy dôchodku, ktorý vznikol v dôsledku plynutia času a rozdielnej valorizácie.

Sociálne služby

V oblasti poskytovania a zabezpečovania sociálnych služieb som sa stretla najmä s podnetmi, v ktorých podávatelia namietali porušenie svojich práv v dôsledku výšky úhrad za sociálne služby, určovaním úhrad za poskytnuté sociálne služby, vypovedaním zmluvy o poskytovaní sociálnych služieb či v kontexte nespokojnosti klientov s prístupom niektorých zamestnancov poskytovateľov sociálnych služieb. Hoci sa podstatná časť týchto podnetov ukázala ako neopodstatnená, prípadne prekračujúca hranice pôsobnosti verejného ochrancu práv, v súvislosti s niektorými podnetmi som nadviazala spoluprácu s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Upozornila som najmä na nedostatky v konkrétnych prípadoch a požiadala aj o vykonanie kontroly v dotknutých zariadeniach. Musím oceniť pozitívny a konštruktívny prístup zodpovedných zamestnancov Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ktorí na moje poznatky a podozrenia reagovali a náležite ich prešetrili. Táto spolupráca viedla k zisteniu nedostatkov

pri poskytovaní sociálnych služieb v dotknutom zariadení. Verím, že v najbližšom období povedie aj k ich náprave.

Z mojej činnosti vo veciach sociálnych služieb však vyplynuli aj iné poznatky. Zodpovednosť za poskytovanie a zabezpečovanie sociálnych služieb v zákonom vymedzených medziach nesú najmä územné samosprávy. Sohľadom na starnutie populácie možno predpokladať, že požiadavky na zabezpečovanie sociálnych služieb stále väčšej časti populácie budú naďalej stúpať. Pripravenosť územných samospráv, obzvlášť menších obcí, na tento stav sa však javí ako nedostatočná. Zákon o sociálnych službách požaduje od obcí, aby mali vypracovaný a schválený komunitný plán sociálnych služieb vo svojom územnom obvode, ktorý by im umožnil predvídať potrebu zabezpečovania sociálnych služieb a plánovať finančnú udržateľnosť zabezpečovania a poskytovania týchto služieb. Napriek značnému časovému odstupu od vzniku tejto povinnosti, najmä malé obce do dnešného dňa tieto plány nemajú vypracované a schválené.

Rovnako sa v podnetoch stretávam s tvrdeniami podávateľov, že po obrátení sa na menšie obce a ich predstaviteľov so svojou ťaživou situáciou a so žiadosťou o pomoc sú často odrádzaní od podania formálnej písomnej žiadosti o poskytnutie sociálnych služieb s tým, že ide o finančne nákladné služby, ktoré si obec nebude môcť dovoliť. Hoci ide o ťažko preukázateľné tvrdenia, obce sa v takýchto prípadoch začnú zaujímať o konkrétnych žiadateľov v kontexte ich povinností až po našom upozornení alebo po **našej** žiadosti.

Pretrvávajúcim problémom sú tiež nedostatočné kapacity zariadení pre seniorov, domovov sociálnych služieb a dlhé čakacie poradovníky, obzvlášť vo verejných zariadeniach s nižšími, primeranejšími úhradami za poskytované sociálne služby, ako aj spomalenie tempa deinštitucionalizácie poskytovania sociálnych služieb na území SR. Aktuálna právna úprava neobsahuje žiadnu alebo aspoň rámcovú lehotu, v ktorej by obec (prípadne vyšší územný celok) bola povinná splniť svoju povinnosť a zabezpečiť žiadateľovi sociálnu službu. Odstránenie pôvodnej lehoty bolo odôvodnené najmä tým, že obce pri svojich limitovaných kapacitách tieto lehoty neboli schopné naplňať. Na druhej strane, súčasná absencia úpravy takejto lehoty významne oslabuje tlak na územné samosprávy s cieľom dobudovávania kapacít a siete poskytovaných sociálnych služieb. V tomto smere by nepochybne pomohla aj väčšia spolupráca medzi samotnými samosprávami.

Kontrola v zariadeniach sociálnych služieb

V predchádzajúcom roku mi bolo doručených viacero podnetov, ktoré sa týkali podmienok v zariadeniach sociálnych služieb. Verejný ochranca práv vo všeobecnosti nie je oprávnený preskúmať kvalitu poskytovanej sociálnej služby v konkrétnom zariadení či plnenie zákonných povinností konkrétného poskytovateľa sociálnej služby. Keďže sa

týmito otázkami môžem zaoberať len v rámci preskúmavania postupu kontrolných orgánov či orgánov dohľadu, obrátila som sa na príslušné samosprávne kraje so žiadosťou o vykonanie inšpekcie v namietaných zariadeniach.

Viaceré samosprávne kraje však zastávajú názor, že podľa zákona o sociálnych službách, nemajú oprávnenie na vykonávanie dohľadu v zariadeniach sociálnych služieb, a preto postúpili moje žiadosti Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny SR, alebo príslušnému mestu, ako zriaďovateľovi. Zo strany Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR a zo strany Banskobystrického a Košického samosprávneho kraja som bola už v troch prípadoch informovaná o výsledkoch vykonaných dohľadov v dotknutých zariadeniach, kde boli zistené porušenia zákonných povinností poskytovateľov sociálnych služieb.

Na nedostatky pri kontrole zariadení sociálnych služieb som upozorňovala už v roku 2019, na základe výsledkov môjho prieskumu zameraného na systém kontroly v zariadeniach sociálnych služieb so zameraním na seniorov. Zo súčasných informácií od Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR vyplýva, že sa okrem novelizácie zákona o sociálnych službách pripravuje aj reforma kontroly v zariadeniach sociálnych služieb a vytvorenie inšpekcie. Tieto plány vítam a verím, že budú reflektovať aj mnou zistené nedostatky, na ktoré som poukazovala.

Zabezpečovanie sociálnych služieb v malých obciach

Hoci sa pojem sociálne služby často spája so staršími osobami, niektoré formy sociálnych služieb sa poskytujú aj iným osobám. Takou je napríklad aj pomoc pri osobnej starostlivosti o dieťa, ktorú je obec zo zákona povinná poskytnúť alebo zabezpečiť aj vtedy, ak rodič dieťaťa nemôže zabezpečiť osobnú starostlivosť o maloleté dieťa. Ide napríklad o situáciu, ak sa rodičom narodila trojčatá. V takejto situácii sa ocitol aj podávateľ, ktorý sa mal stať otcom trojičiek. Keďže však, ako príslušník zborov, s ohľadom na aktuálnu právnu úpravu nemal nárok na materské, z ekonomických dôvodov nemohol zostať v domácnosti pomáhať svojej manželke so starostlivosťou o narodené deti. Požiadal preto obec o zabezpečenie/poskytnutie sociálnej služby pomoc pri osobnej starostlivosti o dieťa.

Keďže však ide o sociálnu službu, ktorá sa na území SR poskytuje pomerne zriedka, a to najčastejšie vo väčších mestách, malá obec, v ktorej podávateľ žije, mala objektívne problémy so zabezpečením takejto sociálnej služby. Poskytnutie sociálnej služby zo strany obce nebolo možné, keďže takúto sociálnu službu dovtedy neposkytovala a jej vytvorenie len pre podávateľa, by bolo finančne nákladné (a to najmä pre samotného podávateľa ako jediného prijímateľa tejto sociálnej služby podieľajúceho sa aj na jej financovaní). Na druhej strane nebolo možné túto sociálnu službu zabezpečiť ani prostredníctvom iného subjektu či obce, keďže ide o terénu sociálnu službu a ďalšie územné samosprávy v okolí nemohli pomôcť dotknutej obci s jej zabezpečením. Rovnako sme zistili, že obec nemala vypracovaný komunitný plán poskytovania sociálnych služieb

a nebola na túto situáciu, či na iné potreby obyvateľov v oblasti poskytovania sociálnych služieb, pripravená. Hoci som v predmetnom prípade, s ohľadom na aktívne kroky obce smerujúce k riešeniu situácie, nezistila porušenie základných práv a slobôd či zákonných ustanovení v procesnom postupe vybavovania žiadosti podávateľa, možno na ňom demonštrovať faktickú aj finančnú nedostupnosť sociálnych služieb v malých obciach. A to napriek ich formálnemu, zákonnému garantovaniu. Postup obce v predmetnej veci ďalej sledujem.

S ohľadom na skutočnosť, že nejde o jediný prípad, je na mieste zvážiť systémové zmeny pri poskytovaní sociálnych služieb alebo posilnenie dohľadu štátu nad budovaním základnej siete poskytovateľov sociálnych služieb tak, aby aspoň tie základné (ktorých poskytovanie zákonodarca garantuje), boli dostupné na celom území SR, nielen vo väčších mestách. Je tiež na mieste posilniť metodickú činnosť štátu vo vzťahu k územným samosprávam pri vysvetľovaní ich zákonných povinností v oblasti poskytovania a zabezpečovania sociálnych služieb.

Vekové limity pri získavaní kompenzačných príspevkov

Dňa 2. apríla 2020 rozhodol ÚS SR o mojom návrhu na súlad právnych predpisov, ktorý bol pripravený v spolupráci s komisárkou pre osoby so zdravotným postihnutím, vo veci diskriminačných vekových podmienok priznávania peňažných príspevkov na osobnú asistenciu a na kúpu motorového vozidla. ÚS SR sa stotožnil s týmto návrhom a vyhlásil dotknutú právnu úpravu za nesúladnú s Ústavou, ako aj s medzinárodnými záväzkami SR. Toto rozhodnutie vítam, keďže otvára cestu k peňažným príspevkom mnohým osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorým boli tieto príspevky v minulosti odopierané.

Nerovnaké zaobchádzanie s osobnými asistentmi osôb so zdravotným postihnutím

V mojej činnosti som sa zaoberala aj námietkami podávateľky, ktoré sa týkali diskriminácie osobných asistentov osôb so zdravotným postihnutím, ktorí sú zároveň ich rodinnými príslušníkmi, vo vzťahu k priznávaniu peňažného príspevku na osobnú asistenciu. Na rozdiel od iných osobných asistentov, rodinní príslušníci môžu vykonávať osobnú asistenciu len v menšom, zákonom limitovanom počte hodín, a len pri niektorých, najmä intímnych, činnostiach. Podávateľka považovala túto právnu úpravu za nesúladnú s Ústavou a žiadala ma o využitie oprávnenia iniciovať zmenu právnej úpravy, prípadne podať návrhu na ÚS SR.

Po dôkladnej právnej analýze som sa s podávateľkou nemohla stotožniť. Je pravdou, že právna úprava zaobchádza s osobnými asistentmi – rodinnými príslušníkmi inak, ako s inými osobnými asistentmi (cudzími osobami), ale toto odlišné zaobchádzanie vychádza z účelu osobnej asistencie, z povahy odlišností medzi osobnými asistentmi, a je aj

rozumne odôvodnené. Základným účelom osobnej asistencie je pomôcť človeku s ťažkým zdravotným postihnutím v tom, aby mohol žiť samostatný a nezávislý život. Pre vedenie takéhoto života je však potrebné, aby sa osoba s ťažkým zdravotným postihnutím stala v časti nezávislou aj od pomoci svojich rodinných príslušníkov. Rovnako, osobná asistencia môže poskytnúť potrebný oddych aj samotným rodinným príslušníkom osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a chrániť ich pred vyčerpaním. Aktuálna právna úprava tieto skutočnosti reflektuje a osobnú asistenciu poskytovanú rodinnými príslušníkmi osoby s ťažkým zdravotným postihnutím limituje povahou vykonávaných úkonov (napr. na úkony intímnej povahy) a aj časovo tak, aby osoby s ťažkým zdravotným postihnutím mohli mať prípadne nielen jedného, ale aj viacerých osobných asistentov a aby tak nebol narušovaný účel osobnej asistencie. Celodenná starostlivosť rodinného príslušníka o osobu s ťažkým zdravotným postihnutím má charakter opatrovania, ktoré však sleduje iný cieľ ako osobná asistencia, a je podporovaný peňažným príspevkom na opatrovanie. Tieto dva inštitúty nemožno zamieňať. Na týchto záveroch nemení nič ani skutočnosť, že peňažný príspevok na osobnú asistenciu môže byť potenciálne vyšší ako peňažný príspevok na opatrovanie. Nezistila som preto skutočnosti nasvedčujúce rozporu dotknutých ustanovení s Ústavou či s medzinárodnými dohovormi.

Nesprávne posudzovanie zdravotného stavu autistov

Zástupca organizácie reprezentujúcej rodičov detí s diagnózou porucha autistického spektra ma oslovil s podnetom, v ktorom poukazoval na postup úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré v súvislosti s posudzovaním nároku na priznanie peňažného príspevku na opatrovanie osôb, ktorým bolo diagnostikované ochorenie F84 – autizmus, začali od žiadateľov o peňažný príspevok na opatrovanie vyžadovať odborné nálezy lekárov špecialistov,¹⁵ pričom ich predloženie vyžadovali pod hrozbou straty nároku na peňažný príspevok na opatrovanie, resp. pod hrozbou straty nároku na preukaz osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Z mojich zistení vyplynulo, že v uvedenom prípade išlo o individuálne zlyhanie dvoch konkrétnych úradov, ktoré si nesprávne vyložili interné usmernenie Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, poskytnuté v záujme zabezpečenia jednotného a odporúčaného postupu posudkových lekárov oddelení peňažných príspevkov na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia, pri posudzovaní zdravotného stavu a odkázanosti fyzických osôb s diagnózou autizmus, alebo s diagnózou Aspergerov syndróm. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny reagovalo už na prvé signály namietajúce správnosť tohto postupu, dotknuté úrady obratom kontaktovalo a usmernilo ohľadne správneho postupu. V záujme prevencie a predchádzania možného opakovania sa nesprávneho postupu zo strany iných úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, pripravilo Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny vo veci nové usmernenie, ktoré v krátkom čase adresovalo všetkým úradom práce, sociálnych vecí a rodiny.

¹⁵ Pozn. genetické, metabolické, ORL, neurologické, psychiatrické a psychologické vyšetrenie.

„Příspěvky na péči“

V rámci problematiky „kompenzačních příspěvků“ som sa v priebehu minulého roka opätovne vrátila k problému, na riešení ktorého pracovali už moji predchodcovia vo funkcii. Problém je istým pozostatkom pomerov z obdobia spoločného štátu Čechov a Slovákov, dôsledky ktorého sa, žiaľ, prejavujú najmä v súčasnosti. Ide o situáciu, v ktorej sa ocitajú tí občania, ktorí prevažnú časť svojho života prežili na území Slovenskej republiky, pracovali tu a mali tu svoje sociálne zázemie. Dnes, keď sa dostali do veku, v ktorom sa ich zdravotný stav zhoršil natoľko, že vyžadujú opateru inej osoby, sa niektorí ocitajú v situácii, keď na Slovensku nemajú rodinného príslušníka alebo inú im blízku osobu, ktorá by im túto opateru poskytla a zároveň nechcú využiť možnosť starostlivosti v zariadení. Obracajú sa preto na rodinných príslušníkov, ktorí žijú v Česku, pričom po presťahovaní sa do Českej republiky sa ocitajú v pre nich neriešiteľnej situácii. Keďže poberajú „slovenský dôchodok“, v súlade s uplatnením pravidiel koordinačných nariadení¹⁶ podliehajú slovenským právnym predpisom. Preto české orgány postupujú ich žiadosti o príspevek na péči slovenským orgánom.

Hoci je pravdou, že peňažný príspevok na opatrovanie plní na Slovensku naoko obdobnú funkciu ako český príspevok, z pohľadu posúdenia charakteru tohto príspevku tomu tak nie je. Potvrdil to aj Súdny dvor EÚ (SD EÚ) vo veci C-433/2013 Európska komisia vs. Slovenská republika rozsudkom zo 16. septembra 2015, keď rozhodol o tom, že v prípade peňažného príspevku na opatrovanie ide o dávku sociálnej pomoci, na ktorú sa pravidlá koordinačných nariadení nevzťahujú. V praxi sa tento rozdiel v charaktere oboch príspevkov (príspevku na péči, ako nemocenskej dávky podliehajúcej pravidlám koordinačných nariadení a na druhej strane peňažného príspevku na opatrovanie, ako dávky sociálnej pomoci nepodliehajúceho koordinácii) prejaví tým, že žiadateľom o príspevok na peňažný príspevok na opatrovanie nárok na tento príspevok v prípade, že sa nenachádzajú na území SR vôbec nevznikne, alebo sa jeho výplata zastaví, keďže výplata peňažného príspevku na opatrovanie do zahraničia nie je možná. Títo jednotlivci sa tak, po presťahovaní do Českej republiky, dostávajú do patovej situácie, kedy nemajú možnosť sa úspešne domôcť podpory ani zo strany Českej republiky, ktorá je viazaná pravidlami koordinačných nariadení, ale ani zo strany SR, na ktorú české orgány povinne odkazujú.

Skutočnosť, že členské štáty EÚ sú autonómne v tom, ako nastavujú svoje systémy sociálneho zabezpečenia a to, že svoje systémy vzájomne len koordinujú, by nemala sociálne práva ich príslušníkov oslabovať. Zvlášť nie tých, ktorí sú v osobitne zraniteľnom postavení. V komunikácii s Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR som preto

¹⁶ Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia a Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia v znení neskorších predpisov.

na tento pretrvávajúci problém znova poukázala. Hoci ma Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR ubezpečilo, že sa tomuto problému bude venovať, žiadne konkrétne riešenie doposiaľ neponúklo. Opakuje sa teda situácia z predchádzajúcich rokov, kedy sa problému „venuje pozornosť“ bez známky urgentnosti, pričom vo výsledku zostáva situácia konkrétnych jednotlivcov neriešená. Vec preto budem aj naďalej sledovať a budem apelovať na prijatie takých opatrení v rámci kompetencií Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ktoré špecifiká tejto skupiny dotknutých jednotlivcov skutočne zohľadnia.

Právo na pomoc v hmotnej núdzi

Vo svojej činnosti som sa stretávala aj s podnetmi namietajúcimi porušenie základných práv a slobôd v konaniach súvisiacich s poskytovaním pomoci v hmotnej núdzi, najmä v súvislosti s dávkou v hmotnej núdzi. Obrátil sa na mňa podávateľ trpiaci psychickými ochoreniami, ktorý bol na základe rozhodnutia príslušného orgánu uznaný za osobu s ťažkým zdravotným postihnutím. Dostal sa však do stavu hmotnej núdze a bol odkázaný na pomoc štátu vo forme dávky v hmotnej núdzi.

Aktuálna právna úprava poskytovanie tejto dávky podmieňuje odpracovaním potrebného počtu hodín pridelených/určených aktivačných prác (pokiaľ sú určené), pričom táto požiadavka sa vzťahuje aj na osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, pokiaľ neboli uznané za invalidné, prípadne nespĺňajú iné zákonné výnimky. Posudzovanie invalidity a ťažkého zdravotného postihnutia je pritom založené na iných východiskách. Podávateľ nebol uznaný za invalidného, a ani si o takéto uznanie nepožiadaval. Keďže podávateľ v niektorých obdobiach určené práce nevykonával, dávka v hmotnej núdzi mu bola odňatá a podávateľ bol vystavený existenčnej neistote. Až neskôr, po predložení osobitného lekárskeho potvrdenia o neschopnosti vykonávania určených aktivačných prác, mu príslušný orgán tieto prestal pridelať, hoci takýto postup nie je upravený ani v zákone o pomoci v hmotnej núdzi, a ani o ňom podávateľ nebol informovaný.

V predmetnom prípade som konštatovala porušenie základných práv podávateľa, keďže príslušné orgány rezignovali na svoju povinnosť, vyplývajúcu z ústavno-konformného výkladu zákona o pomoci v hmotnej núdzi, zisťovať či určené aktivačné práce bol podávateľ, s ohľadom na svoj zdravotný stav, schopný vykonávať. Keďže bol podávateľ osobou s ťažkým zdravotným postihnutím, o čom musel mať príslušný orgán vedomosť (sám vydal rozhodnutie o posúdení podávateľa ako osoby s ťažkým zdravotným postihnutím), bolo jeho povinnosťou vykonať už spomenuté zisťovanie ex offio, sledujúc princíp materiálnej pravdy a požiadavku poskytovania pomoci osobám s ťažkým zdravotným postihnutím v takom rozsahu, aby z titulu tohto postihnutia neutrpeli ujmu na právach v príslušnom konaní. Zastávam názor, že príslušné orgány nemôžu odňať či znížiť dávku v hmotnej núdzi, keď fyzická osoba, napr. aj z titulu ťažkého zdravotného postihnutia, objektívne nemohla určené/pridelené aktivačné práce vykonať, alebo ak by ich vykonaním mohlo dôjsť k zhoršeniu jej zdravotného stavu.

Zistila som aj nedostatky v činnosti príslušných orgánov pri poskytovaní poradenstva. Poskytovanie pomoci v hmotnej núdzi nespočíva len v poskytovaní finančných príspevkov, ale aj v poskytovaní špecializovaného poradenstva zameraného na možnosti riešenia hmotnej núdze osoby, ako aj vo veciach poskytovania pomoci v hmotnej núdzi. Poberatelia dávky v hmotnej núdzi sú často osoby zo sociálne vylúčeného prostredia, ktoré nemusia mať vedomosť o svojich právach a povinnostiach. Príslušný orgán bol preto povinný, okrem iného, náležite podávateľa poučiť aj o dôvodoch, ktoré môžu viesť k zániku povinnosti vykonávať aktivačné práce (posúdenie invalidity) alebo môžu, podľa praxe príslušného orgánu (i keď nie sú výslovne obsiahnuté v zákone o pomoci v hmotnej núdzi), viesť k ukončeniu určovania/pridelovania nevhodných aktivačných prác podávateľovi. O týchto zisteniach prebieha naďalej diskusia s príslušnými orgánmi.

Považujem za potrebné doplniť, že uvedená situácia je v podstatnej miere ovplyvnená nedostatočnosťou a nejasnosťou právnej úpravy – zákona o pomoci v hmotnej núdzi. Ten totiž určuje povinnosť poberateľov dávky v hmotnej núdzi vykonávať určené aktivačné práce a výnimky z tejto povinnosti. Neupravuje však žiadne podmienky určovania/pridelovania aktivačných prác. Inými slovami, nehovorí o tom, aké skutočnosti majú príslušné orgány zvažovať pri úvahe o tom, či a aké aktivačné práce niekomu určia/pridelia. Teda či tieto práce musia zodpovedať zdravotnému stavu poberateľa, jeho vzdelaniu, skúsenostiam a pod., prípadne či môže príslušný orgán určiť úpravu pracoviska pre osobu so zdravotným postihnutím s ohľadom na jej zdravotný stav. Neexistujú tiež žiadne zákonom vymedzené pravidlá pre to, či a ktorému poberateľovi príslušný orgán aktivačné práce určí/pridelí, alebo nie. Táto situácia je na hrane ústavnej akceptovateľnosti, keďže v kontexte aktuálnej rozhodovacej činnosti ÚS SR možno podmieňovať finančnú pomoc v hmotnej núdzi len výkonom takých menších aktivačných prác, ktoré nie sú neprimerane ťaživé. Podmienky určovania ich primeranosti však v súčasnosti absentujú.

Práva zamestnancov - inšpekcia práce

Štát zaručuje ochranu práva zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky aj prostredníctvom dozoru nad dodržiavaním pracovnoprávných predpisov. Dôležitým inštitútom v tejto oblasti je inšpekcia práce, ktorá má napomáhať účinnej ochrane práv zamestnancov zabezpečovaním presadzovania platných právnych predpisov v pracovnoprávnej oblasti. Zamestnanci, ktorí sú poškodení porušením povinností vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov, majú možnosť podať podnet na príslušnom orgáne inšpekcie práce. Stáva sa, že zamestnanci nie sú s výkonom inšpekcie práce spokojní, a to najmä v prípadoch, keď zamestnanec od inšpekcie práce očakáva riešenie konkrétného pracovnoprávného problému. Cieľom výkonu inšpekcie práce však nie je zabezpečiť uspokojenie nárokov zamestnanca vyplývajúcich z pracovného pomeru, keďže spory medzi zamestnancom a zamestnávateľom o takéto nároky prejednávajú a rozhodujú súdy.

Inšpekcia práce predstavuje špecifický postup, v ktorom sa síce nerozhoduje o právach a povinnostiach osôb, ktoré podali návrh na vykonanie inšpekcie práce, je však spôsobilý do ich práv zasiahnuť. Ak inšpektorát práce nezabezpečuje dostatočnú ochranu práv zamestnancov, najmä v prípade, ak inšpekciu práce nevykoná vôbec alebo ju vykoná takým spôsobom, ktorým nemôže dôjsť k naplneniu účelu inšpekcie práce (napr. v prípade závažných nedostatkov pri výkone inšpekcie práce) môže, podľa môjho názoru, dôjsť k zásahu do základného práva zamestnancov, najmä do práva na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky podľa čl. 36 Ústavy.

V roku 2020 som preskúmavala niekoľko podnetov, ktorými podávateľia namietali nedostatočné vykonanie inšpekcie práce. V jednom z nich podávateľka namietala, že inšpektorát práce sa pri výkone inšpekcie práce nezaoberal viacerými pripomienkami a návrhmi, najmä podrobne nepreskúmal možnosť preradenia do inej platovej triedy. Ďalší podnet sa týkal lekárky, ktorá sa na inšpektorát práce obrátila vo veci porušovania pracovnoprávných predpisov jej bývalým zamestnávateľom, ktorý voči nej v súčasnosti vedie súdny spor, v ktorom sa domáha zaplattenia nákladov súvisiacich so zvyšovaním kvalifikácie podávateľky. Špecifikom tohto podnetu bola skutočnosť, že podľa Zákonníka práce povinnosť zamestnanca na úhradu nákladov súvisiacich so zvyšovaním kvalifikácie nevzniká, ak zamestnávateľ porušil ustanovenia tohto zákona vo vzťahu k zamestnancovi, ktorý vykonáva zdravotnícke povolanie a toto porušenie bolo zistené príslušným inšpektorátom práce a právoplatne o ňom rozhodol súd. Riadne vykonanie inšpekcie práce je teda predpokladom uplatnenia tohto ustanovenia Zákonníka práce a možnosti právnej ochrany zamestnanca.

Záveru inšpekcie práce však nepreukázali porušenie pracovno-právnych predpisov zamestnávateľom. Počas preskúmavania tohto podnetu sa ukázalo, že inšpektorát práce vykonával inšpekciu práce v inom rozsahu než navrhovala podávateľka, nezaoberal sa viacerými skutočnosťami, ktoré podávateľka namietala, nevysporiadal sa s dôkazmi navrhovanými podávateľkou a do úvahy bral iba vyjadrenia a doklady predložené zamestnávateľom. V oboch prípadoch som konštatovala, že inšpektorát práce nevychádzal zo spoľahlivo zisteného stavu vecí, ktorý by mal byť základom každého rozhodnutia orgánov verejnej správy.

Preto som dotknutým inšpektorátom práce navrhla dôslednejšie dbať na pripomienky a návrhy zamestnancov, ktorí podali návrh na vykonanie inšpekcie práce a vykonávať inšpekciu práce tak, aby spoľahlivo zistili skutočný stav vecí.

Odbory profesionálnych vojakov

Na základe doručeného podnetu som sa zaoberala aj súčasnou úpravou realizácie práva slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov v Ozbrojených silách SR. Zákon o združovaní občanov, ako aj zákon o štátnej službe profesionálnych vojakov, v súčasnosti v zásade znemožňujú vojakom, na rozdiel

od policajtov, organizovať sa v odboroch, pričom účasť v odboroch je dôvodom na ukončenie pomeru profesionálneho vojaka. Profesionálni vojaci sa môžu združovať len v občianskych združeniach s profesijným vzťahom k Ozbrojeným silám SR, ktorých právne a ani faktické postavenie však nezodpovedá postaveniu odborov.

Zistila som, že naša aktuálna právna úprava vychádza z porevolučnej nedôvery štátnych orgánov k Ozbrojeným silám SR, ktoré boli oporou predchádzajúceho režimu. V súčasnosti, a to aj v dôsledku členstva SR v medzinárodných transatlantických a európskych organizáciách, by táto nedôvera nemala mať faktické a ani ústavné opodstatnenie. Naďalej však nedošlo k zmene dotknutej právnej úpravy. Z rozhodovacej činnosti EŠLP a Európskeho výboru pre sociálne práva odvodzujem záver, že v prípade príslušníkov Ozbrojených síl SR je možné prijať reštrikcie vo vzťahu k právu na štrajk či k právu na združovanie sa v odboroch, ale tieto reštrikcie nemôžu ísť tak ďaleko, že odnímu podstatu dotknutého práva a znemožnia tak profesionálnym vojakom účasť v odboroch bez ďalšieho opatrenia. Pri vybavovaní podnetu som si vyžiadala stanovisko Ministerstva obrany SR, ktoré vychádzalo z prezumpcie ústavnosti dotknutých ustanovení vnútroštátnych predpisov.

Keďže som zistila, že namietaná právna úprava môže byť v rozpore s Ústavou, ako aj s medzinárodnými záväzkami SR, podala som Ministerstvu obrany SR podnet na zmenu právnej úpravy. Pretože Ministerstvo obrany SR sa s mojimi závermi nestotožnilo ani na osobnom stretnutí, rozhodla som sa, kvôli posúdeniu súladu predmetnej právnej úpravy, podať návrh na ÚS SR.

Ludsko-právne štandardy sociálneho bývania

Ako verejná ochrankyňa práv som často konfrontovaná s posudzovaním činnosti obcí spočívajúcej v poskytovaní (sociálneho) nájomného bývania. Túto činnosť je možné charakterizovať ako verejnú službu, ktorá je spojená s plnením úloh vyplývajúcich zo zákona o obecnom zriadení (starostlivosť o všestranný rozvoj územia obce a o potreby jej obyvateľov; spolupôsobenie pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci). Predstavuje tiež realizáciu tzv. pozitívnych záväzkov štátu vyplývajúcich z povinnosti rešpektovať a dostupnými prostriedkami zabezpečovať právo na primeranú životnú úroveň, ktoré zahŕňa aj právo na bývanie. Ak teda konkrétna obec poskytuje (sociálne) nájomné bývanie, musí ho poskytovať v takej kvalite, ktorá je v súlade s ľudsko-právnymi štandardmi.

Právo na bývanie, vyplývajúce predovšetkým z čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, je potrebné vykladať ako právo osoby na adekvátne bývanie, žitie v bezpečí, v mieri a v dôstojnosti. Pre praktickejší výklad pojmu adekvátne bývanie Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva ustanovil sedem základných kritérií, na ktoré je potrebné prihliadať pri jeho

zabezpečovaní: bezpečnosť právnych vzťahov, dostupnosť služieb, cenová dostupnosť, obývatelnosť, prístupnosť, vhodná lokalita a kultúrna vhodnosť.

Aplikáciou týchto kritérií sa Kancelária zaoberala napr. v súvislosti s havarijným stavom bytových domov na ulici K nemocnici č. 782, 783, 784 v Bánovciach nad Bebravou, ktoré sú vo vlastníctve mesta a slúžili na nájomné bývanie, prevažne pre rómsku komunitu. Rozličné dokumenty mesta nevyhovujúci stav bytových domov identifikovali minimálne od roku 2005 a mesto naň upozorňoval aj správca bytových domov od roku 2010. Havarijný stav bytových domov a s ním spojené možné ohrozenie života a zdravia boli v roku 2016 preukázané znaleckými posudkami. V novembri 2016 Regionálny úrad verejného zdravotníctva so sídlom v Trenčíne konštatoval, že „prevádzkovaním budov za daného stavu nie sú zabezpečené stanovené požiadavky v zmysle platnej legislatívy“ a zároveň je „ohrozené zdravie obyvateľov žijúcich v bytových domoch“. Bytové domy teda dlhodobo nespĺňali príslušné legislatívne normy a nájomné bývanie poskytované mestom v týchto objektoch nebolo v súlade s kritériom obývatelnosti, ktoré je imanentnou súčasťou konceptu adekvátneho bývania v zmysle čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Mesto pritom nepodnikalo dostatočne efektívne kroky vedúce k celkovej náprave, t. j. k zabezpečeniu súladu s príslušnými legislatívnymi normami a s kritériom obývatelnosti.

Ako problematický som vyhodnotila aj postup mesta po tom, čo znalecké posudky jednoznačne preukázali havarijný stav objektov ohrozujúci život a zdravie. Opomínajúc svoje povinnosti vyplývajúce zo stavebného zákona a z realizácie práva na adekvátne bývanie, mesto dotknuté byty de facto „vyradilo“ zo svojho bytového fondu. So všetkými nájomníkmi mesto uzatvorilo nové nájomné zmluvy na dobu určitú, v trvaní troch mesiacov, ktoré boli dodatkom predĺžené na ďalšie tri mesiace do 31. októbra 2016. Následne bola obyvateľom doručená výzva na vypratanie bytov v termíne do 1. decembra 2016. Zmena nájomných zmlúv s pôvodne dojednaným automatickým predlžovaním nájomného vzťahu na nájomné zmluvy s dojednaným obdobím nájmu na dobu určitú v trvaní troch mesiacov, značne oslabila právne postavenie nájomcov a situovala ich do stavu právnej neistoty. Hoci za určitých okolností by takýto postup mohol byť ospravedlniteľný, v tomto prípade som dospela k záveru, že išlo o celoplošné opatrenie bez individuálneho zdôvodnenia, z časového hľadiska zjavne súvisiace s havarijným stavom bytových domov. Samotná neobývatelnosť objektu nemôže byť racionálnym odôvodnením tohto postupu, keďže mesto malo k dispozícii iné, vhodnejšie riešenia. Z okolností prípadu sa pritom javí, že zmenou nájomných zmlúv sa mesto snažilo vyhnúť zákonnej povinnosti poskytnúť obyvateľom bytovú náhradu. Pri zániku nájmu dohodnutého na dobu určitú uplynutím tejto doby, nájomca vo všeobecnosti nemá právo na bytovú náhradu. V prípade pôvodne uzavretých nájomných zmlúv by mesto muselo nájomnú zmluvu ukončiť výpoveďou prenajímateľa z dôvodu, že byt vyžaduje opravy, pri vykonávaní ktorých ho nemožno dlhší čas užívať. Pre takýto prípad zákon ustanovuje povinnosť obce zabezpečiť bytovú náhradu.

Mesto obyvateľov vyzvalo na „dobrovoľné“ vysťahovanie, avšak nedalo im žiadnu možnosť voľby. I keď nepristúpilo k svojpomocnému nútenému vysťahovaniu a nechalo obyvateľov v objekte bývať „na vlastné riziko“, títo boli okolnosťami prinútení sa z objektu vysťahovať, ak nechceli byť naďalej vystavení ohrozovaniu ich života a zdravia. Tomuto postupu pritom nepredchádzali ani dialógy s obyvateľmi smerujúce k dohode s cieľom zváženia a preskúmania všetkých uskutočniteľných alternatív, a rovnako neboli iniciované ani konania, ktoré pre obdobné prípady ustanovuje stavebný zákon.

Dospela som k záveru, že mesto disponovalo viacerými podkladmi nasvedčujúcimi tomu, že boli splnené zákonné podmienky na začatie konania o nariadení nevyhnutných úprav, konania o nariadení neodkladných zabezpečovacích prác, prípadne konania o nariadení vypratania stavby. Hoci mesto v súlade so zákonom konštatovalo, že v danej veci nemôže konať ako stavebný úrad z dôvodu kolízie záujmov, nepožiadalo okresný úrad v sídle kraja o určenie iného stavebného úradu, a to dokonca ani na základe podnetu vyšetrovateľa Okresného riaditeľstva Policajného zboru Bánovce nad Bebravou. Zastávam právny názor, že v prípade konaní, ktoré sa riadia zásadou oficiality, je potrebné ustanovenie § 119 ods. 3 stavebného zákona vykladať tak, že ak sa obec, ktorá by bola inak stavebným úradom, dozvie skutočnosti nasvedčujúce tomu, že sú splnené zákonné podmienky na začatie konania vzťahujúceho sa na jej vlastné stavby, je povinná požiadať okresný úrad v sídle kraja o určenie, ktorá iná obec bude, ako stavebný úrad, príslušná na konanie a na vydanie rozhodnutia.

Po zohľadnení uvedených skutočností som konštatovala, že konaním a nečinnosťou mesta Bánovce nad Bebravou došlo k porušeniu práva na ochranu pred nezákonným výkonom vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy a práva na adekvátne bývanie podľa čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

Nútené vysťahovanie

Významnou otázkou, ktorá súvisí s poskytovaním sociálneho bývania, je aj ochrana nájomcu pred núteným vysťahovaním. Táto ochrana vychádza z práva na adekvátne bývanie (čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach), práva na nedotknuteľnosť obydlia (čl. 21 Ústavy) a práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie (čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd). Zásah do nedotknuteľnosti obydlia je v zmysle judikatúry ÚS SR a EŠLP prípustný len za splnenia troch podmienok: zákonnosť, sledovanie legitímneho cieľa a nevyhnutnosť v demokratickej spoločnosti.

Vypratania nehnuteľnosti po skončení nájomného vzťahu sa prenajímateľ môže domáhať predovšetkým na súde, v civilnom sporovom konaní. Súd v takomto konaní môže rozhodnúť o povinnosti vypratať dotknutú nehnuteľnosť v určenej lehote, prípadne aj o povinnosti zabezpečiť bytovú náhradu, resp. ubytovanie. Ak po právoplatnosti rozhodnutia súdu nájomca nehnuteľnosť nevyprace v určenej lehote, nadobudne

rozhodnutie vykonateľnosť a následne prenajímateľ môže podať návrh na výkon exekúcie vyprataním nehnuteľnosti.

Ak obec pristúpi k nútenému vystaňovaniu svojpomocne (t. j. bez exekučného titulu a/alebo bez jeho vykonania prostredníctvom súdneho exekútora), využíva tým svoje mocenské postavenie orgánu verejnej správy, prekračujúc svoju právomoc zverenú zákonom.

V roku 2020 som sa zaoberala podnetom nájomcov sociálneho bytu vo vlastníctve mesta Vráble. Po skončení platnosti nájomnej zmluvy na dobu určitú, mestské zastupiteľstvo neschválilo ďalší prenájom nehnuteľnosti a nájomcov vyzvalo na jej vypratanie. Keďže tí ju v stanovenej lehote dobrovoľne nevypratali, mesto bez disponovania exekučným titulom nehnuteľnosť svojpomocne „zapečatilo“ v čase, keď sa v nej nikto nenachádzal. Dotknuté osoby teda boli de facto nútené vystaňované bez poskytnutia náhradného ubytovania, v dôsledku čoho sa ocitli v situácii, v ktorej si sami nemohli zabezpečiť strechu nad hlavou. Postup mesta som vyhodnotila ako nezákonný zásah do práva na nedotknuteľnosť obydľia a práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života. Zároveň je v rozpore s povinnosťou mesta vykonávať účinné kroky na zabezpečenie práva na adekvátne bývanie, jedným z predpokladov ktorého je aj garancia bezpečnosti právnych vzťahov a s tým spojená ochrana pred núteným vystaňovaním.

Požiadavky dobrej verejnej správy pri prideľovaní nájomných bytov

V podmienkach SR neexistuje všeobecná zákonná úprava týkajúca sa rozhodovacích procesov na úseku poskytovania obecných nájomných bytov.¹⁷ Nastavenie konkrétnych hmotnoprávných podmienok prideľovania nájomného bytu a procesného postupu orgánov mesta je teda vo všeobecnosti ponechané samotným obciam, prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení.

Absencia zákonnej úpravy však neznamená, že postup obce pri poskytovaní nájomných bytov môže byť svojvoľný. Na činnosť všetkých orgánov verejnej správy, vrátane orgánov územnej samosprávy, vo vzťahu k súkromným osobám, sa totiž vzťahujú princípy dobrej verejnej správy. V oblasti poskytovania (sociálneho) nájomného bývania ich uplatnenie spočíva napr. v nasledujúcich pravidlách:

1. rovnosť – s osobami v rovnakej situácii sa zaobchádza rovnako a naopak, s osobami v rozdielnej situácii sa zaobchádza rozdielne (priestor pre uprednostnenie žiadateľov z radov tzv. ohrozených skupín);
2. právna istota – postup obce je presvedčivý a predvídateľný, sú nastavené jasné pravidlá, na základe ktorých sa rozhoduje o prideľovaní bytov konkrétnym

¹⁷ Výnimku predstavuje napr. právna úprava zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov, ktorá v § 22 ods. 3 vymedzuje podmienky, ktoré musí spĺňať osoba na účely poskytovania sociálneho bývania v byte.

žiadateľom, úvaha orgánov obce/mesta je odôvodnená a vychádza z riadne zisteného skutkového stavu;

3. transparentnosť – sú zverejnené podmienky, ktoré žiadatelia o nájomný byt musia spĺňať, ako aj kritériá, na základe ktorých sa rozhoduje o pridelení bytov konkrétnym žiadateľom, sú zverejnené informácie o počte voľných a obsadených bytov, anonymizované zoznamy žiadateľov, zápisnice z rokovaní bytovej komisie a pod.;
4. súčinnosť s verejnosťou, ústretovosť – obec poskytuje žiadateľovi pomoc pri spísaní a podaní žiadosti a v ďalšom procese koná v súčinnosti s ním (komunikácia, možnosť vyjadriť sa k zisteniam a záverom).

Pri preskúvaní podnetov týkajúcich sa postupov miest a obcí v oblasti rozhodovania o zaradení do poradovníka žiadateľov a o výbere konkrétnych nájomcov, som v uplynulom roku identifikovala napr. tieto nedostatky (nedodržanie princípov dobrej verejnej správy):

- absencia úpravy kritérií, na základe ktorých sa uskutočňuje výber konkrétnych žiadateľov z evidencie, ktorým bude pridelený voľný nájomný byt (v prípade, ak obec nemá k dispozícii dostatok bytových jednotiek a počet žiadateľov podstatne prevyšuje možnosti obce);
- nezohľadnenie všetkých podstatných okolností pri posudzovaní majetkových a rodinných pomerov žiadateľa (bytová komisia by sa pri výbere budúcich nájomcov nemala riadiť výlučne informáciami z dostupných verejných informačných zdrojov, ale mala by reálne zisťovať a vyhodnocovať všetky podstatné okolnosti potrebné pre určenie miery bytovej potreby žiadateľa);
- rozhodnutie o nezaradení žiadateľa do poradovníka z dôvodu nesplnenia jednej z podmienok (neexistencia nedoplatkov voči obci) bez možnosti vyjadriť sa, resp. bez výzvy na preukázanie jej splnenia (úhrady nedoplatkov);
- rozhodnutie o odmietnutí neúplnej žiadosti bez predchádzajúcej výzvy na jej doplnenie v primeranej lehote;
- neinformovanie žiadateľa o jeho vyradení z evidencie žiadateľov o nájomný byt (nezaslanie oznámenia o vyradení žiadateľa z evidencie s uvedením konkrétnych dôvodov vyradenia, s odkazom na príslušné ustanovenie všeobecne záväzného nariadenia, a to v čo možno najkratšom čase po ich vyradení; nezverejňovanie zápisníc zo zasadnutí bytovej komisie).

Zdravotníctvo a zdravotné poistenie

Čl. 40 Ústavy priznáva občanom právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia, za podmienok ustanovených zákonom. Podstata a zmysel tohto základného práva spočíva v povinnosti štátu vytvoriť systém verejného zdravotného poistenia a prostredníctvom neho zaistiť občanom spravodlivý spôsob prístupu k zdravotnej starostlivosti primeranej kvality.

Podmienky vzniku a trvania verejného zdravotného poistenia upravuje zákon o zdravotnom poistení. Základným kritériom, na ktoré zákon viaže verejné zdravotné poistenie, je trvalý pobyt na území SR. Z tohto pravidla však existuje niekoľko výnimiek, za splnenia ktorých osoba s trvalým pobytom v SR nebude verejne zdravotne poistená (napr. vykonávanie zárobkovej činnosti v inom štáte a hradenie zdravotného poistenia v tomto štáte) a naopak, aj osoba bez trvalého pobytu v SR tu bude verejne zdravotne poistená (napr. ak tu vykonáva zárobkovú činnosť a hradí zdravotné poistenie).

V roku 2020 som sa venovala viacerým podnetom súvisiacim s otázkou vzniku a zániku verejného zdravotného poistenia. Jedným z nich bol aj podnet týkajúci sa občianky Rakúska, s trvalým pobytom v Rakúsku, ktorá pracovala na území SR. Počas obdobia zamestnania a následne počas poberania dávky materské bola, v súlade so zákonom, verejne zdravotne poistená na Slovensku. Ku dňu ukončenia poberania dávky materské bol ukončený aj jej pracovný pomer a úrad práce, sociálnych vecí a rodiny jej od nasledujúceho dňa začal vyplácať rodičovský príspevok. Zdravotná poisťovňa dospela k záveru, že poistenka k tomuto dňu prestala spĺňať podmienky na zotrvanie v systéme verejného zdravotného poistenia SR, a teda verejné zdravotné poistenie jej zaniklo. Poistenka však, po komunikácii s rakúskou zdravotnou poisťovňou uviedla, že nemá nárok na zdravotné poistenie na území Rakúska, a teda zostala bez zdravotného poistenia.

Na namietanú vec sa vzťahuje aj právo EÚ upravujúce oblasť koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia. To ustanovuje aj pravidlá, na základe ktorých je potrebné určiť, ktorý národný právny poriadok sa vzťahuje na dotknutú osobu. Primárnym kritériom na jeho určenie je vykonávanie zárobkovej činnosti. Ak osoba nevykonáva zárobkovú činnosť a nemožno na ňu uplatniť ani ďalšie kritériá, bude sa na ňu vzťahovať právny poriadok štátu bydliska, t. j. miesta, kde osoba zvyčajne býva, resp. kde sa nachádza zvyčajné centrum jej záujmov. Bydlisko predstavuje autonómny pojem práva EÚ, ktorý je nezávislý od vnútroštátnych inštitútov (vrátane prechodného a trvalého pobytu). Ak sa v dôsledku zmeny rozhodujúcich skutočností zmení centrum záujmov dotknutej osoby, zmení sa aj jej bydlisko, a to bez ohľadu na to, či má táto osoba v krajine bydliska formálne evidovaný prechodný alebo trvalý pobyt.

Z cezhraničného charakteru právnych vzťahov v oblasti koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia vyplýva, že objektívnu situáciu dotknutej osoby musia preskúmať inštitúcie viac ako jedného členského štátu. Právo EÚ preto počíta aj so situáciou, že inštitúcie dotknutých členských štátov majú rozdielne stanoviská o určení bydliska. V takomto

případe by členské štáty mali spolupracovať a v prípade sporu by sa mali posudzovať všetky dôležité kritériá, aby sa vec vyriešila. Tento proces predpokladá nadviazanie komunikácie medzi inštitúciami dotknutých členských štátov s cieľom vzájomnej dohody na určení centra záujmov osoby.

Po preskúmaní podnetu som zistila, že zdravotná poisťovňa disponovala informáciou, že rakúska strana poistenku odmietla poistiť argumentujúc tým, že poberá rodičovský príspevok v SR a Rakúsko jej nevypláca žiadne dávky. Som toho názoru, že uvedená informácia nasvedčovala rozdielnym stanoviskám inštitúcií dotknutých členských štátov o určení bydliska poistenky, napriek tomu však zdravotná poisťovňa jej situáciu ďalej neriešila. V prípade potvrdenia pravdivosti tejto informácie (či už zo strany poistenky alebo zo strany rakúskej zdravotnej poisťovne) mala zdravotná poisťovňa nadviazať komunikáciu s rakúskou zdravotnou poisťovňou kvôli vyjasneniu rozporov v súvislosti s určením bydliska poistenky. Keďže zdravotná poisťovňa tak neurobila, postupovala v rozpore s právom EÚ, čím došlo k porušeniu práva poistenky na inú právnu ochranu (čl. 46 ods. 1 Ústavy).

Výkon dozoru v oblasti zdravotníctva

V roku 2020 som sa zaoberala podnetmi, ktorých podávatelia mali podozrenie z porušovania zákona o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti zo strany dopravnej zdravotnej služby. Na túto skutočnosť podávateľka jedného z podnetov upozornila viacero orgánov. Nápravy sa však nedomohla, keďže všetky uvedené orgány v odpovediach konštatovali, že výkon dozoru v uvedenej veci nepatrí do ich pôsobnosti.

Doprava osoby na účely poskytnutia zdravotnej starostlivosti bola do 31. mája 2019 zaradená medzi tzv. služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a bola vykonávaná na základe živnostenského oprávnenia. Od 1. júna 2019 je preprava súčasťou zdravotnej starostlivosti a ambulancia dopravnej zdravotnej služby je považovaná za zdravotnícke zariadenie, prevádzkované na základe povolenia, na ktorého vydanie je oprávnené Ministerstvo zdravotníctva SR. Podľa prechodného ustanovenia mohli, do 31. decembra 2019, prepravu vykonávať aj držiteľia živnostenského oprávnenia na vykonávanie činnosti dopravnej zdravotnej služby získaného do 31. mája 2019.

V čase, keď dopravná zdravotná služba vykonávala činnosť na základe živnostenského oprávnenia, mohol kontrolu namietanej povinnosti vykonať živnostenský úrad v sídle kraja. Príslušný okresný úrad však svoju kontrolnú právomoc v namietanom prípade nerealizoval, a to napriek tomu, že dotknutému subjektu v tom čase ešte platilo živnostenské oprávnenie. Uvedenú skutočnosť som vyhodnotila ako porušenie práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia (čl. 40 druhá veta Ústavy).

Po zmene právnej úpravy však žiaden orgán verejnej správy nemal oprávnenie vykonávať kontrolu nad dodržiavaním osobitných predpisov o úhradách zo strany ambulancií dopravnej zdravotnej služby. Hoci štát poskytovanie tejto verejnej služby zveril do rúk súkromným subjektom, nemal vytvorený žiaden kontrolný mechanizmus, ktorý by zabezpečil dodržiavanie právneho rámca upravujúceho úhradu za túto službu, a tým aj efektívne garantoval právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia. Ambulancie dopravnej zdravotnej služby síce sú povinné dodržiavať osobitné predpisy o úhradách, avšak táto povinnosť bola zo strany štátu de facto nevynútiteľná. Na túto skutočnosť som upozornila Ministerstvo zdravotníctva SR, ktoré uznalo, že ide o právnu medzeru a prisľúbilo iniciovanie legislatívnej zmeny. S účinnosťou od 9. júna 2020 bola táto medzera odstránená.

V inom prípade som sa zaoberala vybavovaním podnetov na výkon dozoru v nemocniciach zo strany Ministerstva zdravotníctva SR. Podávatelia sa domnievali, že Ministerstva zdravotníctva SR bolo nečinné, keďže ich ani po niekoľkých mesiacoch neinformovalo o výsledkoch vykonaných kontrol. Nečinnosť Ministerstva zdravotníctva SR sa však nepreukázala, ministerstvo v súlade so zákonom posúdilo svoju pôsobnosť a v tých veciach, ktoré do nej spadajú, svoju dozornú právomoc aj začalo realizovať. S prihliadnutím na rozsah skutočností, ktoré podávatelia žiadali preskúmať som zistila, že počet, povaha a časové rozvrhnutie úkonov, ktoré Ministerstva zdravotníctva SR zrealizovalo a ktoré plánovalo zrealizovať v budúcnosti, boli v súlade s princípom konania v primeranej časovej lehote. Dospela som však k záveru, že Ministerstva zdravotníctva SR postupovalo čiastočne v rozpore s princípmi dobrej verejnej správy, keďže podávateľov, s prihliadnutím na zjavne dlhšie obdobie potrebné na vybavenie podnetov, v primeranom čase neinformovalo o tom či a v akom rozsahu sa bude podnetmi zaoberať a v časti, ktorá nespadá do jeho pôsobnosti, ich neodkázalo na príslušný orgán. Tieto nedostatky však nemali taký významný charakter, že by zasiahli do samotnej podstaty práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia, keďže Ministerstva zdravotníctva SR v medziach zákonnom vymedzenej pôsobnosti preukázateľne realizovalo svoju dozornú právomoc.

Sloboda prejavu, právo na informácie, petičné právo

Ochrana práv, ktoré súvisia s participáciou občanov na rozhodovacích procesoch štátu, je nevyhnutná pre zachovania demokratického a právneho štátu. Právo na informácie je garanciou zabezpečenia transparentnosti verejnej správy, petičné právo garantuje občanom možnosť spoločnými silami pôsobiť na pozitívne zmeny vo fungovaní štátu.

Formálne nedostatky pri rozhodovaní o sprístupňovaní informácií

V oblasti prístupu k informáciám sa pri preskúmvavých podnetoch často stretávam s procesnými nedostatkami pri rozhodovaní povinných osôb (orgánov verejnej moci) o žiadostiach o sprístupnenie informácií, a to napriek faktu, že zákon o slobodnom prístupe k informáciám je v tomto roku účinný už 20 rokov.

V tomto smere som, vo viacerých podnetoch, konštatovala porušenie základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy. V podnetoch išlo najčastejšie o rozhodnutia o odmietnutí sprístupnenia požadovaných informácií, ktorým chýbali všetky, prípadne niektoré z obligatórnych náležitostí rozhodnutia správneho orgánu, ktorými sú výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní alebo o rozklade.

Vo viacerých podnetoch som tiež konštatovala porušenie základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy z dôvodu nedostatočne odôvodnených rozhodnutí o nesprístupnení žiadaných informácií. Týmto nedostatkom bývajú zatažené osobitne rozhodnutia o nesprístupnení informácií v prípadoch, keď tieto informácie nemajú povinné osoby k dispozícii. V takýchto prípadoch je bežnou praxou povinných osôb strohé konštatovanie, že informácie nemajú k dispozícii, bez akéhokoľvek bližšieho odôvodnenia, čo tieto rozhodnutia robí nepreskúmateľnými.

Pri preskúmvaví podnetov týkajúcich sa základného práva na informácie tiež nie je ničím neobvyklým, keď orgány verejnej moci v postavení povinných osôb o žiadosti o sprístupnenie informácií nerozhodnú vôbec, pričom sa následne odvolávajú na inštitút fiktívneho rozhodnutia. Podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám spočíva inštitút fiktívneho rozhodnutia v tom, že pokiaľ povinná osoba o žiadosti v stanovenej lehote nevydá rozhodnutie, predpokladá sa, že žiadosti nevyhovela.

Inštitút fiktívnych rozhodnutí však má slúžiť na ochranu žiadateľov o informácie, aby sa títo v situácii, keď povinná osoba nevydá rozhodnutie o žiadosti, mohli proti fiktívnemu rozhodnutiu odvolať, alebo ho napadnúť správnu žalobou na súde. Tento inštitút bol zákonodarcom vytvorený na ochranu žiadateľov o informácie, nie ako „uľahčenie práce“ povinných osôb a legalizácie ich nečinnosti, čo vo svojej rozhodovacej činnosti potvrdzujú aj sudy. Som presvedčená o tom, že túto zásadu by bolo vhodné explicitne zakotviť do zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Rozhodovacia činnosť súdu – sprístupňovanie informácií evidenčného charakteru

Počas minulého roka som sa zaoberala jedným z viacerých podnetov, ktorým podávateľ žiadal preskúmať postup Ministerstva spravodlivosti SR pri sprístupňovaní informácie – v tomto prípade namietal nesprístupnenie materiálu, ktorého obsahom je stav konaní (týkajúcich sa SR) pred súdmi EÚ. Ministerstvo spravodlivosti SR časť požadovaných informácií sprístupnilo, avšak informácie o tzv. živých, t. j. stále prebiehajúcich konaniach, z materiálu sprístupniť odmietlo podľa § 11 ods. 1 písm. d) zákona o slobode informácií, keďže sa, podľa posúdenia Ministerstva spravodlivosti SR, týkajú rozhodovacej činnosti súdov. S podnetmi obdobného obsahu, týkajúcich sa postupu Ministerstva spravodlivosti SR pri sprístupňovaní informácií, sa podávateľ na mňa obracal aj v predchádzajúcich rokoch.

Po preskúmaní podnetu a príslušnej právnej úpravy som aj v tomto prípade zistila porušenie základného práva podávateľa na informácie postupom Ministerstva spravodlivosti SR pri vybavovaní žiadosti o sprístupnenie informácií. Konštatovala som, jednotne s príslušnými rozhodnutiami súdov, že informácie evidenčného charakteru, ktoré sú obsahom požadovaného materiálu, nepredstavujú skutkový základ pre obmedzenie prístupu k informáciám s právnym dôvodom v rozhodovacej činnosti súdov, a to bez ohľadu na skutočnosť, či išlo o konanie skončené alebo o konanie prebiehajúce.

Výsledky vybavenia podnetu som oznámila ministerke spravodlivosti SR a vyzvala som ju na prijatie opatrení na odstránenie protiprávneho stavu a sprístupnenie požadovaných informácií podávateľovi. Zároveň som, vzhľadom na predchádzajúce analogické podnety podávateľa, požiadala ministerku spravodlivosti SR o prijatie systémových opatrení na zamedzenie porušovania práva na prístup k informáciám v budúcnosti.

Táto vec bola predmetom rokovania aj na osobnom stretnutí s ministerkou spravodlivosti SR; uskutočnilo sa tiež stretnutie zástupcov Kancelárie a Ministerstva spravodlivosti SR s cieľom diskutovať o skutkových a právnych východiskách v danej veci. V nasledujúcom období mi ministerka spravodlivosti SR oznámila zahájenie krokov súvisiacich s preskúmaním napadnutého rozhodnutia o čiastočnom odmietnutí sprístupniť informácie mimo odvolacieho konania. V decembri 2020 ministerka spravodlivosti SR oznámila, že napadnuté rozhodnutie Ministerstva spravodlivosti SR, na základe návrhu osobitnej komisie zrušila a súčasne bola vec predložená na ďalšie konanie a rozhodnutie prvostupňovému orgánu.

Žiadateľovi bol napokon požadovaný materiál sprístupnený v celom rozsahu. Ako záverom uviedla ministerka spravodlivosti SR, pri prípadnej opätovnej požiadavke na sprístupnenie totožného alebo obdobného materiálu bude Ministerstvo spravodlivosti SR posudzovať nie len otázku, či konania uvedené v materiáli sú skončené alebo nie, ale i otázku, aké údaje o konaniach sa v materiáli nachádzajú a či sa tieto údaje dotýkajú rozhodovacej činnosti súdu (resp. medzinárodného súdneho orgánu).

Nahrávanie a prenos zasadnutia akademického senátu

Pandémia ochorenia COVID-19 mala vplyv takmer na každú oblasť života. Jedným z dôsledkov pandémie boli aj obmedzenia prítomnosti na hromadných podujatiach či na zasadnutiach vo forme zníženia maximálnej kapacity prítomných účastníkov. K takýmto opatreniam pristúpil aj Akademický senát Slovenskej technickej univerzity, čo logicky vytvorilo tlak na sprostredkovanie zasadnutia aj iným spôsobom, ako len priamou účasťou.

Vzhľadom na dôležitosť tém, prerokovávaných na zasadnutiach tohto akademického senátu najmä v letných mesiacoch, bola snaha verejnosti zúčastniť sa na týchto zasadnutiach veľmi veľká. Senát však zakázal z týchto zasadnutí vyhotovovať a šíriť audiovizuálne záznamy. Takéto rozhodnutie, v čase prijímania obmedzení účasti na hromadných podujatiach, oklieštil možnosť šírenia informácií.

Preskúmala som preto podnet namietajúci zákaz vyhotovovať a šíriť audiovizuálny záznam zo zasadnutia akademického senátu. Vzhľadom na to, že zasadnutia senátu sú zo zákona verejné, v tomto prípade rozhodnutia ÚS SR jasne hovorili, že vytváranie záznamu z verejných zasadnutí nemožno (až na niekoľko výnimiek) zakázať.

Prišla som preto k záveru, že takýmto zákazom Akademický senát Slovenskej technickej univerzity porušil právo podávateľa na voľné prijímanie a šírenie informácií. Svoje zistenia som oznámila aj uvedenému akademickému senátu, spolu s návrhmi opatrení. Senát ich akceptoval.

Prístup odsúdených k súdnym rozhodnutiam

Právo na prístup k informáciám o činnosti štátu a verejnej moci je v demokratickom štáte mimoriadne významným, i keď pomerne často podceňovaným, základným právom. Pritom prístup k informáciám, ako prvé politické právo podľa Ústavy, je vstupnou bránou k účinnej realizácii ostatných politických práv podľa tretieho oddielu druhej hlavy Ústavy.

Ako mimoriadne problematický sa javí v praxi značne obmedzený prístup k informáciám osôb vo výkone väzby alebo vo výkone trestu odňatia slobody, a to aj v prípade takých informácií, ktoré sú pre ostatné osoby verejne dostupné na internete, ako napríklad platné zákony, či zverejnené rozsudky súdov.

O takúto situáciu išlo aj v prípade podávateľa, ktorý vykonáva trest odňatia slobody a ktorý na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám požiadal Špecializovaný trestný súd, aby mu sprístupnil všetky rozsudky súdu. Pri preskúvaní tohto podnetu som dospela k záveru, že je ústavne neudržateľný dôvod nesprístupnenia požadovaných informácií, ktorý Špecializovaný trestný súd identifikoval tak, že požadované informácie nemá k dispozícii. Každý súd má povinnosť mať k dispozícii vlastné rozhodnutia, navyše tento záver Špecializovaného trestného súdu nebol ani dostatočne a vysvetľujúco

odôvodnený. K rovnakým záverom, ako Špecializovaný trestný súd, dospelo v odvolacom konaní aj Ministerstvo spravodlivosti SR. Preto som konštatovala porušenie základného práva na informácie podľa čl. 26 Ústavy a základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy zo strany Špecializovaného trestného súdu SR, a rovnako aj zo strany Ministerstva spravodlivosti SR.

Na vykonanú analýzu som dostala pozitívnu odozvu od nového predsedu Špecializovaného trestného súdu, ktorý mnou navrhnuté opatrenia prijal a uviedol, že Špecializovaný trestný súd bude pri vybavovaní obdobných žiadostí o sprístupnenie informácií postupovať na základe záverov vybavenia podnetu a navrhnutých opatrení. Napriek tomu však ostáva otázka sprístupňovania súdnych rozhodnutí a platných zákonov osobám pozbaveným osobnej slobody problematickou a jej komplexné a uspokojivé riešenie by si vyžadovalo novelizáciu zákona o slobodnom prístupe k informáciám, alebo zákonov upravujúcich výkon trestu odňatia slobody a výkon väzby, vrátane vykonávacích právnych predpisov.

Sprístupňovanie telefónnych kontaktov na súde

S podnetom sa na mňa obrátil podávateľ, ktorý namietal porušenie svojho práva na informácie okresným súdom. Súd podávateľovi na základe jeho žiadosti o sprístupnenie informácií odmietol poskytnúť služobné telefónne číslo na zamestnanca súdu, pričom dôvodil existenciou pokynu na súde, ktorý nedovoľoval sprístupňovanie služobných telefónnych čísel žiadateľom o informácie.

Okresný súd sa domnieval, že sprístupnením služobného telefónneho čísla na zamestnanca súdu či sudcu by došlo k porušeniu ochrany osobných údajov. V tejto súvislosti som poukázala na judikatúru NS SR, ktorý konštatoval, že pokiaľ ide o zverejnenie mena a priezviska sudcu, jeho zaradenia na súde a zverejnenia telefónneho čísla prideleného v organizácii súdu, nedochádza súhrnom týchto znakov k naplneniu pojmového znaku osobného údajja.

Naopak, odmietnutím sprístupnenia služobného telefónneho čísla dochádza k porušeniu práva podávateľa na informácie. Súdu som preto navrhla zrušiť pokyn, ktorý poskytovanie služobných telefónnych čísel nedovoľoval a poučiť zamestnancov súdu o povinnosti takéto služobné telefónne čísla na žiadosť sprístupniť. Okresný súd sa však s daným návrhom opatrení nestotožnil, a tak som sa obrátila na príslušný krajský súd, ako nadriadený orgán.

Krajský súd ma následne informoval, že s mojimi závermi, ako aj s navrhnutými opatreniami sa stotožňuje, a nariadil okresnému súdu prijať mnou navrhované opatrenia. Pri prešetrovaní podnetu bola zároveň vo veci sprístupňovania služobných telefónnych kontaktov na súdoch zistená odlišná prax na rôznych okresných súdoch v SR. Pre zjednotenie danej praxe som sa preto obrátila na ministerku spravodlivosti SR so žiadosťou o zváženie prijatia zjednocujúceho stanoviska, keďže uvedené skutočnosti

považujem za dôležité pre uľahčenie a zefektívnenie prístupu verejnosti k súdu a komunikácie so súdom.

Sprístupňovanie informácií neziskovou organizáciou založenou mestom

V roku 2020 sa na mňa obrátil podávateľ, ktorý namietal postup neziskovej organizácie založenej mestom a viacerými obcami pri vybavovaní jeho žiadostí o informácie. Keďže sa nezisková organizácia domnievala, že nie je povinnou osobou podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám, podávateľove žiadosti vybavila listom, ktorým mu uvedenú skutočnosť oznámila a zároveň podávateľa upovedomila o tom, že na ďalšie „podobné“ žiadosti reagovať nebude.

Preskúmaním podávateľovho podnetu som zistila, že v danom prípade nezisková organizácia bola povinnou osobou podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám a podávateľove žiadosti o sprístupnenie informácií mali byť vybavené v súlade a v rozsahu ustanovenom predmetným zákonom, t. j. požadované informácie mali byť neziskovou organizáciou sprístupnené. V prípade, ak nezisková organizácia zastávala názor, že požadované informácie nebolo možné podávateľovi sprístupniť, mala podľa zákona aplikovať osobitný postup spočívajúci v podaní bezodkladného podnetu príslušnému orgánu (osobe, ktorá ju založila) na vydanie rozhodnutia vo veci. Nezisková organizácia nemá pri vybavovaní žiadosti o sprístupnenie informácií postavenie správneho orgánu, nemá teda rozhodovaciu právomoc, ani nie je oprávnená viesť konanie a vydávať rozhodnutia. Z tohto dôvodu zákon ustanovil uvedený osobitný postup, ktorý sa aplikuje len v prípade, ak žiadosti o sprístupnenie informácií povinná osoba nevyhoví (úplne alebo čiastočne).

Keďže nezisková organizácia pri vybavovaní podávateľových žiadostí nepostupovala podľa príslušného zákona, výsledkom preskúmania podnetu tak bolo preukázané porušenie podávateľovho základného práva na prístup k informáciám garantovaného čl. 26 Ústavy.

Nesprávny úradný postup pri vybavovaní sťažností

Vo svojej činnosti som sa zaoberala aj podnetmi, ktoré namietali porušenie základných práv a slobôd v dôsledku nevybavenia sťažnosti podľa zákona o sťažnostiach. V konkrétnych prípadoch som zistila, že viaceré orgány verejnej správy podania podávateľov označené ako sťažnosti a napíňajúce znaky sťažnosti odkladajú, lebo ich identifikovali ako podania iniciujúce kontrolu podľa ich interného predpisu. Teda, podľa príslušných orgánov, išlo o podania poukazujúce na nedostatky v činnosti orgánov verejnej správy, ktorých odstránenie je upravené osobitným predpisom. V dôsledku takéhoto postupu boli doručené sťažnosti vylúčené z režimu zákona o sťažnostiach, preto sa na nich nevzťahovali procesné záruky dĺžky vybavovania sťažnosti, a ani oboznámenia sťažovateľa o výsledkoch vybavovania sťažnosti. V končenom dôsledku dotknuté orgány verejnej správy znefunkčnili sťažnosť, ako jeden z právnych

prostriedkov kontroly verejnosti nad správnosťou a zákonnosťou postupov a činností orgánov verejnej správy prostredníctvom iniciovania vnútornej kontroly. Takýto postup príslušných orgánov, znemožňujúci verejnosti efektívne kontrolovať výkon verejnej moci, som vyhodnotila ako nesprávny, nezákonný a v niektorých prípadoch, s ohľadom na charakter týchto sťažností, aj za porušujúci základné práva podávateľov.

Zákon o sťažnostiach má charakter všeobecného predpisu, ktorý upravuje procesný postup vybavovania sťažností, pokiaľ takýto postup nie je upravený osobitným predpisom. Nemožno ho pritom vykladať tak, že prijatím akéhokoľvek interného predpisu stráca zákon o sťažnostiach relevanciu a príslušný orgán môže, podľa vlastnej úvahy, odoprieť procesné garancie vybavovania sťažností spoliehajúc sa na skutočnosť, že vybavovanie sťažností nepodlieha súdnemu prieskumu. Pokiaľ zákon o sťažnostiach umožňuje odložiť sťažnosť, ak materiálne ide o podanie, ktoré poukazuje na nedostatky, ktorých odstránenie je upravené osobitným predpisom, má sa tým na mysli nepochybne predpis s právnou silou zákona, ktorý aj vymedzuje procesný postup vybavovania takéhoto podania.

Vybavovanie sťažnosti ÚVZ SR

Obrátil sa na mňa podávateľ s podnetom týkajúcim sa postupu ÚVZ SR pri vybavovaní podávateľovej žiadosti o uznanie odbornej spôsobilosti experta na radiačnú ochranu. Podávateľ z dôvodu namietanej nečinnosti ÚVZ SR pri vybavovaní jeho žiadosti, adresoval ÚVZ SR aj viaceré sťažnosti, o ktorých sa domnieval, že neboli vybavené v súlade so zákonom.

V zmysle platnej právnej úpravy vzdelanie, odbornú prax a odbornú spôsobilosť experta na radiačnú ochranu uznáva ad hoc komisia vymenovaná hlavným hygienikom SR, ktorej členmi musia byť aj externí odborníci z príslušnej oblasti radiačnej ochrany. Preskúmaním postupu ÚVZ SR pri vybavovaní podávateľovej žiadosti som zistila, že ÚVZ SR sa žiadosťou zaoberal v súlade so zákonom, s podávateľom v uvedenej veci komunikoval a zriadil príslušné komisie, pričom v dvoch prípadoch podávateľ zákonným požiadavkám nevyhovел a v dvoch prípadoch sa podávateľ z dôvodu námietky zaujatosti niektorých členov komisie odmietol osobného pohovoru zúčastniť.

Postup ÚVZ SR som nepreskúmavala z hľadiska odbornosti konkrétnych výsledkov zriadených ad hoc komisií, ale z hľadiska namietanej možnej nečinnosti ÚVZ SR. Pri posúdení či v postupe ÚVZ SR pri vybavovaní podávateľovej žiadosti došlo k zbytočným prieťahom, som nezistila takú nečinnosť, ktorú by bolo možné kvalifikovať ako porušenie podávateľovho základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov garantovaného čl. 48 ods. 2 Ústavy.

V časti podnetu týkajúcej sa postupu ÚVZ SR pri vybavovaní podávateľových sťažností som rovnako nezistila porušenie podávateľovho základného práva alebo slobody. Keďže však ÚVZ SR podávateľove sťažnosti nevybavil v súlade so zákonom o sťažnostiach,

zistila som, že preskúmaným postupom ÚVZ SR bola porušená povinnosť ustanovená zákonom.

Vlastnícké právo a právo na priaznivé životné prostredie

V tejto časti správy uvádzam informácie z preskúmania podnetov, týkajúcich sa rozhodovania a postupov orgánov verejnej správy, v príčinnej súvislosti s ktorými došlo k porušeniu základného vlastníckeho práva, ktoré je chránené v čl. 20 Ústavy. Súčasťou je aj informácia o predložení mimoriadnej správy, ktorá vychádza z konania z vlastnej iniciatívy, z prieskumu riešenia environmentálnych záťaží v SR.

Problémy súvisiace s ukončením starých exekúcií

V roku 2020 sa na Kancelárii obrátilo viacero podávateľov, ktorí namietali porušenie ich základného práva vlastníť majetok v súvislosti so zastavením tzv. starých exekúcií na základe zákona o ukončení niektorých exekučných konaní.

Prijatím uvedeného zákona o zastavení starých exekúcií sa nepochybne podarilo odbremeniť súdy od obrovského množstva starých, dlhotrvajúcich exekučných konaní. Na druhej strane však nevnímam ako spravodlivé, pokiaľ sa oprávnený (veriteľ) nedomôže svojej pohľadávky (definitívne teda príde o svoje peniaze), pričom ešte musí uhradiť trovy exekúcie. Podávatelia týchto podnetov sa preto oprávnené cítili tak, že o svoje peniaze prišli rovno dvakrát – najskôr nezaplatením dlhu zo strany povinného dlžníka a následne povinnosťou hradiť trovy exekútora, a to aj vtedy, pokiaľ nebola vymožená ani časť pohľadávky. S podnetmi v tejto veci sa pritom na mňa väčšinou obracali fyzické osoby, bežní občania. Príkladom je podávateľ, ktorému nebola zo strany jeho zamestnávateľa vyplácaná mzda, táto mzda nebola vymožená v exekúcii, ktorá bola zákonom zastavená a podávateľ bol následne povinný zaplatiť exekútorovi trovy exekúcie.

Som toho názoru, že časť tejto právnej úpravy skutočne mohla neprimeraným a ústavne neprípustným spôsobom zasiahnuť do základných práv oprávnených osôb. Za spravodlivé a ústavne súladné riešenie by som považovala prijatie takej právnej úpravy, podľa ktorej by v prípade zastavenia exekučného konania znášal trovy konania ten, kto takéto zastavenie zapríčinil – v tomto prípade štát, ktorý staré exekúcie zastavil priamo zákonom.

Nezákonný výmaz vlastníckeho práva v katastri nehnuteľností

Jeden z podnetov, ktorým som sa zaoberala, sa týkal námietky postupu odboru katastrálneho okresného úradu v konaní o oprave chýb v katastrálnom operáte. Podávateľka podnetu uviedla, že jej zanikla parcela v jej výlučnom vlastníctve v katastri nehnuteľností a namietala zásah do svojho vlastníckeho práva. Preskúmaním podnetu som zistila, že opravou chyby v katastrálnom operáte nedošlo k úprave výmery či polohy parcely, ale k jej úplnému zániku a výmazu vlastníckeho práva podávateľky k parcele z príslušného listu vlastníctva. Zistila som, že v danom konaní o oprave chýb

v katastrálnom operáte došlo postupom odboru katastrálneho okresného úradu k porušeniu základného práva podľa ustanovenia čl. 46 ods. 1 Ústavy. Rozhodovanie o tom kto je vlastníkom nehnuteľnosti, zákon zveruje výlučne súdom. V danej veci spornosť údajov katastra v kontexte určenia vlastníckeho práva k predmetným nehnuteľnostiam nie je možné odstrániť v konaní o oprave chyby katastrálneho operátu, keďže vo svojej podstate sa preklopilo do roviny sporu o určenie vlastníckeho práva, o ktorom odbor katastrálny, ako správny orgán, v žiadnom prípade rozhodovať nemôže. Navyše, rozhodnutie vo veci opravy chyby v katastrálnom operáte nenahrádza a nemôže nahradiť rozsudok súdu vo veci určenia práva alebo právneho vzťahu k nehnuteľnosti, pretože oprava údajov obsahovo nemôže zodpovedať zmene či výmazu vlastníka. Vzhľadom na skutočnosť, že vo veci bol vydaný protokol o oprave chyby, požiadala som o súčinnosť príslušnú prokuratúru, ktorá v danej veci podala protest. V súčasnosti je tak podávateľka opäť zapísaná ako vlastníčka uvedenej parcely v katastri nehnuteľností.

Nečinnosť SPF pri poskytovaní reštitučnej náhrady

Zaoberala som sa aj podnetom podávateľa, v ktorom namietal, že mu nebola poskytnutá od SPF do dnešnej doby relevantná reštitučná náhrada na základe rozhodnutí z roku 1996 a z roku 1997. Z uvedeného dôvodu namietal jednak nečinnosť SPF, ako aj jeho postup v konaní pri poskytovaní reštitučnej náhrady. Preskúmaním podnetu som zistila, že v konaní SPF sa objavili obdobia nečinnosti, vrátane dlhodobého obdobia nečinnosti, trvajúceho niekoľko rokov. Konanie, ktoré trvá taký dlhý čas od uplatnenia nároku na náhradu, možno spravidla, už len na základe jeho celkovej dĺžky, v globále považovať za nezlučiteľné s imperatívom ustanoveným v čl. 48 ods. 2 Ústavy. Takáto zdĺhavosť konania totiž v princípe predlžuje stav právnej neistoty dotknutej osoby do takej miery, že sa jej právo na súdnu ochranu stáva iluzórnym, a teda ho ohrozuje vo svojej podstate. Po zhodnotení všetkých uvedených skutočností a po zohľadnení účelu práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov, ktorým je najmä odstránenie stavu právnej neistoty, som dospela k názoru, že v tomto konaní o poskytnutí reštitučnej náhrady SPF došlo jeho zbytočnou nečinnosťou k porušeniu základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov, ktoré je zaručené ustanovením čl. 48 ods. 2 Ústavy. Požiadala som generálnu riaditeľku SPF, aby prijala opatrenia v tejto veci – formou okamžitej urgency príslušných orgánov, ktorých podklady SPF potreboval a po dodaní listín, vzhľadom na neprimeranú dĺžku konania, aby s podávateľom SPF bezodkladne konal vo veci poskytnutia reštitučnej náhrady.

Mladí farmári a celkové postavenie SPF

V jednom z podnetov sa na mňa obrátil podávateľ, ktorý ako aktívny, mladý poľnohospodár, splnil všetky zákonné podmienky na prenájom poľnohospodárskych pozemkov a požiadal SPF o umožnenie prenájmu poľnohospodárskych pozemkov

v zmysle zákona o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov. SPF mu však odmietol poskytnúť možnosť prenájmu poľnohospodárskej pôdy z toho dôvodu, že všetka poľnohospodárska pôda v danom katastrálnom území je už užívaná na základe nájomného vzťahu inými subjektmi, ktoré si plnia záväzky z nájomnej zmluvy riadne a včas, so starostlivosťou riadneho hospodára. Preskúmaním podnetu som dospela k záveru, že v danom prípade ide o nedostatok legislatívy a z uvedeného dôvodu by bolo vhodné precizovať právnu úpravu. Preto som sa rozhodla ministra poľnohospodárstva a rozvoja vidieka SR upozorniť na možné problémy mladých farmárov.

Ako vyplynulo z mojej komunikácie s bývalou ministerkou poľnohospodárstva a rozvoja vidieka SR, snahou MPRV SR bolo zlepšiť prístup mladých farmárov k poľnohospodárskej pôde. Z uvedeného dôvodu bola prijatá novela zákona o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov, ktorá nadobudla účinnosť 1. mája 2018. Jedna vec je však prijatie právnej úpravy a druhá vec jej aplikácia v praxi. Mladí farmári na základe uvedenej novely očakávali zrýchlenie prístupu k poľnohospodárskej pôde, no na základe aj medializovaných informácií sa v praxi ukazovalo, že to nie je až také jednoduché. Zistila som, že v roku 2019 prijal SPF dovedna 37 žiadostí mladých farmárov o nájom pôdy a návrh nájomnej zmluvy bol pripravený len pre dvoch z nich. Ukazuje sa, že ak aj žiadatelia splnia podmienky pre prenájom pôdy, tak reálne sa k jej prenájmu nedostanú.

Vo svojom stanovisku mi MPRV SR taktiež uviedlo, že má vedomosť o tom, že súčasné platné nájomné zmluvy SPF v dotknutých katastrálnych územiach umožňujú skorší zánik nájomného vzťahu doterajšieho nájomcu, ktorý je podmienený vykonaním pozemkových úprav. Ide o ustanovenia, ktoré právna úprava z legislatívneho hľadiska pripúšťa. Na základe uvedených skutočností, a aj na základe prípadu, ktorý sa týka žiadateľa, navrhla som spružniť celý systém prenájmania poľnohospodárskej pôdy zo strany štátu. Upozornila som aj na celkové postavenie a právne vymedzenie fungovania SPF a na zistené nedostatky v jeho fungovaní. Problém sa črtá v súčasnosti najmä pri procese uzatvárania kúpnych či nájomných zmlúv s SPF, kedy občania namietajú najmä jeho postup a nečinnosť, ktorá trvá aj roky, kým SPF reflektuje na žiadosť občana. SPF, ako štátny orgán, by mal vybaviť každé podanie osoby v rozumnom a primeranom čase, bez zbytočných prietahov.

Za najväčší nedostatok považujem to, že SPF nemá svoj nezávislý kontrolný orgán, na ktorý by sa občania mohli v tejto veci obrátiť. SPF kontroluje v podstate len sám seba prostredníctvom na to určených orgánov v rámci svojej organizačnej štruktúry. Čo sa týka možnosti preskúmavania postupu SPF prostredníctvom prokuratúry alebo súdu, prokuratúra nepovažuje SPF za orgán verejnej správy, a tak jeho činnosť nepreskúmava. Taktiež je v tomto prípade vylúčená možnosť podať žalobu o nečinnosť orgánu verejnej správy v zmysle ustanovenia § 242 a nasl. Správneho súdneho poriadku, keďže nejde o administratívne konanie, ale o občianskoprávny vzťah. Občania tak nemajú v súčasnosti

efektívny právny prostriedok, ktorým by sa v týchto prípadoch mohli domáhať preskúmania nečinnosti či postupu SPF nezávislým orgánom.

V rámci svojej činnosti som zaznamenala aj viaceré podnety, v ktorých som zistila porušenie práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov v konaní o poskytnutí reštitučnej náhrady zo strany SPF. Občania, čakajúci dlhé roky na vydanie reštitučného rozhodnutia tak čakajú ďalšie roky, kým im je zo strany SPF vôbec ponúknutý náhradný pozemok. Následný proces rokovania občana s SPF je dlhodobý, často komplikovaný už aj skutočnosťou, že, oprávnené osoby sa, žiaľ, reštitučnej náhrady už nedožili, a tak SPF musí konať s ich dedičmi. Považujem to za závažný problém, ktorý je potrebné riešiť prostredníctvom zlepšenia administratívnych procesov na SPF, prípadne aj jeho personálnym posilnením.

Ochrana životného prostredia - hrozba kontaminácie azbestom

V súvislosti so základným právom na ochranu životného prostredia som preskúmavala podnet, v ktorom podávateľia vyjadrili obavu z ohrozenia prírodných liečivých zdrojov, kúpeľného územia a z ohrozenia zdravia obyvateľov v dôsledku možnej kontaminácie azbestom, a to v súvislosti s odstraňovaním stavby rozostavaného kultúrneho domu v meste. Podávateľia v podnete, okrem postupu príslušného stavebného úradu, namietali aj nečinnosť Ministerstva zdravotníctva SR, Štátnej kúpeľnej komisie, regionálneho úradu verejného zdravotníctva, okresného úradu a inšpektorátu Slovenskej inšpekcie životného prostredia.

Výsledkom preskúmania postupu jednotlivých orgánov verejnej správy bolo preukázané viacnásobné porušenie základných práv podávateľov, a to základného práva na priaznivé životné prostredie garantovaného čl. 44 ods. 1 Ústavy, základného práva na informácie o stave životného prostredia garantovaného čl. 45 Ústavy, ako aj základného práva na zdravie garantovaného čl. 40 Ústavy.

Vo vzťahu k stavebnému úradu som skonštatovala porušenie základného práva podávateľov na priaznivé životné prostredie a základného práva na informácie o stave životného prostredia, pričom okrem porušenia základných práv som zistila, že stavebný úrad pri odstraňovaní stavby nepostupoval v súlade so stavebným zákonom.

Tiež som zistila, že regionálny úrad verejného zdravotníctva sa síce podnetmi podávateľov zaoberal a vykonal, okrem iného, aj štátny zdravotný dozor, ktorý prítomnosť azbestu na stavbe potvrdil, jeho súhrnným postupom som však mala za preukázané porušenie základného práva podávateľov na ochranu zdravia, a tiež základného práva na informácie o stave životného prostredia.

Preskúmaním konania ostatných orgánov verejnej správy, napriek tomu, že napríklad Štátna kúpeľná komisia požiadala o vykonanie štátneho stavebného dohľadu a v súhlasom stanovisku určila podmienky odstránenia stavby, okresný úrad vykonal miestnu ohliadku a podal trestné oznámenie súvisiace s odstraňovaním stavby

a inšpektorát Slovenskej inšpekcie životného prostredia, ako orgán štátnej správy odpadového hospodárstva, vykonal s vecou súvisiacu kontrolu u zodpovedného podnikateľského subjektu, som dospela k záveru, že tieto orgány verejnej správy nepostupovali vždy v súlade s platnou legislatívou. Z uvedeného dôvodu bolo výsledkom preskúmania podnetu v týchto častiach rovnako preukázané porušenie základného práva podávateľov na priaznivé životné prostredie, ako aj porušenie základného práva na informácie o stave životného prostredia zo strany Štátnej kúpeľnej komisie, okresného úradu a inšpektorátu Slovenskej inšpekcie životného prostredia.

S ohľadom na tzv. pozitívny záväzok štátu, t. j. Ústavou uloženú povinnosť zabezpečovať úlohy v rámci účinnej starostlivosti o životné prostredie, som v súvislosti s postupom namietaných orgánov verejnej správy považovala za vylúčené, aby povinný subjekt (štát reprezentovaný štátnymi orgánmi) rezignoval na plnenie svojich povinností, ktoré sa uskutočňujú vo verejnom záujme.

Mimoriadna správa – riešenie environmentálnych záťaží na území SR

V októbri 2020 som využila svoje právo ustanovené v zákone o verejnom ochrancovi práv a podľa § 24 tohto zákona¹⁸ som predložila NR SR „Mimoriadnu správu verejnej ochrankyne práv o situácii v riešení environmentálnych záťaží na území Slovenskej republiky“. Súčasťou správy bol návrh, aby NR SR túto správu prerokovala na svojej najbližšej schôdzi.

NR SR, po prerokovaní vo výboroch a v pléne, dňa 25. novembra 2020, na svojej 18. schôdzi, 117 hlasmi poslancov zobrala „Mimoriadnu správu verejnej ochrankyne práv o situácii v riešení environmentálnych záťaží na území Slovenskej republiky“ na vedomie.

Dôvodom, pre ktorý som podala túto mimoriadnu správu bolo zistenie skutočností, ktoré nasvedčovali tomu, že konaním niektorých orgánov verejnej správy došlo nielen k závažnému porušeniu základných práv a slobôd, ale aj to, že porušenie sa týka väčšieho počtu osôb.

S cieľom ochrany ústavného práva na ochranu zdravia pre každého (čl. 40 Ústavy), práva na priaznivé životné prostredie a ochranu životného prostredia (čl. 44 Ústavy), a tiež aj práva na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia (čl. 45 Ústavy) som pokladala za potrebné upozorniť touto mimoriadnou správou na skutočnosti zistené počas môjho prieskumu a predložila som aj viacero návrhov, ktorých cieľom je prispieť k rýchlejšiemu odstraňovaniu environmentálnych záťaží na území SR.

¹⁸ Podľa § 24 zákona o verejnom ochrancovi práv „Ak verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce, že porušenie základného práva alebo slobody je závažné alebo sa týka väčšieho počtu osôb, môže predložiť národnej rade mimoriadnu správu.“

Environmentálnu záťaž definuje geologický zákon ako znečistenie územia spôsobené činnosťou človeka, ktoré predstavuje závažné riziko pre ľudské zdravie alebo horninové prostredie, podzemnú vodu a pôdu, s výnimkou environmentálnej škody.

Ako vyplýva z tejto definície, ide o časti územia SR, ktoré boli v minulosti poškodené rozličnými aktivitami človeka, či už ide o priemyselnú, vojenskú, banskú, dopravnú či o poľnohospodársku činnosť, alebo aj o nesprávne nakladanie s odpadom.

Ide teda predovšetkým o lokality, na ktorých sa nachádzali areály priemyselných podnikov, v ktorých dochádzalo k dlhodobým skrytým a nekontrolovaným únikom nebezpečných látok do jednotlivých zložiek životného prostredia, veľkokapacitné poľnohospodárske podniky, železničné depá, nekontrolované skládky nebezpečných odpadov, nezabezpečené sklady pesticídov, pohonných hmôt a iných nebezpečných látok, znečistenie spôsobené ozbrojenými silami, ťažbou nerastov a inými činnosťami, počas ktorých sa dlhoročne a nekontrolovane nakladalo s nebezpečnými látkami. Tieto látky pritom v prostredí pretrvávajú, kontaminujú jeho jednotlivé zložky a dokázateľne negatívne ovplyvňujú zdravotný stav obyvateľstva vo svojom okolí.

Problematika environmentálnych záťaží sa dostala do pozornosti širokej verejnosti i orgánov verejnej moci a verejnej správy začiatkom 90. rokov minulého storočia (najmä v súvislosti s odchodom okupačných vojsk bývalej Sovietskej armády z územia ČSFR a v súvislosti odstraňovaním škôd na životnom prostredí, ktoré na našom území zanechali), no čiastočne sa stala aj predmetom procesu tzv. veľkej privatizácie, keď sa do zákona o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby dostala povinnosť vyhodnocovať záväzky podniku z hľadiska životného prostredia a v prípade zisteného znečisťovania vyčíslvať škody na životnom prostredí.¹⁹

Ako mnohé iné veci súvisiace s „veľkou privatizáciou“ sa však, žiaľ, ani tento úmysel nepodarilo úplne realizovať a celý rad bývalých štátnych podnikov v minulosti prechádzal do súkromných rúk bez toho, aby noví vlastníci preberali záväzky súvisiace s environmentálnymi dlhmi (povinnosťou odstraňovať environmentálne záťaže, ktoré v minulosti vyprodukovali štátne podniky, ktoré privatizovali).

V ostatnom čase sa pozornosť médií, environmentálnych aktivistov, širokej verejnosti, no tiež aj niektorých politikov začala v čoraz väčšej miere zameriavať na problematiku environmentálnych záťaží, čo naznačuje istú nádej na zrýchlenie procesu ich odstraňovania.

Zďaleka však pritom nejde napr. iba o problematiku medializovanej Vrakuňskej skládky, areál podniku Istrochem v Bratislave, situáciu s PCB látkami na území bývalého podniku Chemko-Strážske a v jeho okolí, odkalisko Poša alebo o gudrónové jamy v areáli obce Predajná. Musíme si uvedomiť, že ide o podstatne väčší počet environmentálnych záťaží

¹⁹ § 6a zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov.

nachádzajúcich sa na území SR priamo ohrozujúcich, či až poškodzujúcich životné prostredie a zdravie.

Aj z uvedených dôvodov je určite správne, že aj súčasná vláda SR si vo svojom programe stanovila za cieľ do roku 2024 vyvinúť maximálne úsilie na odstránenie niektorých environmentálnych záťaží, najmä tých s najvyššou prioritou riešenia, a to:

- zastavenie ďalšieho znečisťovania podzemných vôd Žitného ostrova (Vrakuňská skládka a ďalšie zdroje znečistenia z Bratislavy),
- zneškodnenie PCB látok, ťažkých kovov a sanácia priľahlého územia na Východnom Slovensku v okolí Strážskeho a odkaliska Poša a gudrónov v areáli Predajná.

Musím však konštatovať, že aj v prípade environmentálnych záťaží, na ktoré zamerala svoju pozornosť vláda SR (a tiež aj absolútnej väčšiny ďalších existujúcich environmentálnych záťaží), ide aj v tomto prípade o politické predsavzatie, ktoré hovorí iba o záväzku „...vynaložiť maximálne úsilie na odstránenie environmentálnych záťaží“ a nie o záväzku tieto záťaže aj skutočne v konkrétnom čase odstrániť, a tak si na jeho výsledky musíme ešte počkať.

Napriek celkovo zvýšenej pozornosti venovanej problematike environmentálnych záťaží v ostatných rokoch, doposiaľ sa na území SR nepodarilo odstrániť podstatnú väčšinu z tohto nebezpečného a zdravie ohrozujúceho dedičstva priemyselných, vojenských, banských, dopravných či poľnohospodárskych aktivít.

Uvedené konštatovania potvrdzujú aj aktuálne informácie o stále existujúcich environmentálnych záťažiach, ktoré pravidelne zverejňuje Informačný portál environmentálnych záťaží.²⁰

Na základe predbežných štúdií a odhadov sa na Slovensku aj v súčasnosti totiž nachádza okolo 30 000 potenciálnych zdrojov znečistenia.

Podľa stavu registrov environmentálnych záťaží k 25. augustu 2020 sa na území SR nachádzali tieto počty environmentálnych záťaží:

- | | |
|-------------------|--|
| - Register časť A | - pravdepodobné environmentálne záťaže: ²¹ 932, |
| - Register časť B | - environmentálne záťaže: 308 (pritom celkovo 152 environmentálnych záťaží s vysokou prioritou), |
| - Register časť C | - sanované/rekultivované lokality: 808. |

²⁰ <https://envirozataze.enviroportal.sk/Statisticke-prehlady>.

²¹ Podľa § 3 písm. u) zákona č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach (geologický zákon) v znení neskorších predpisov sa ako pravdepodobná environmentálna záťaž označuje stav územia, kde sa dôvodne predpokladá prítomnosť environmentálnej záťaže.

Pre potreby mojej mimoriadnej správy som sa pri prieskume zamerala na situáciu a stav riešenia environmentálnych záťaží v jednotlivých krajoch SR, ktoré sú podľa Registra environmentálnych záťaží zaradené do kategórie B (potvrdená environmentálna záťaž) s vysokou prioritou ($K > 65$),²² teda na tie, ktoré sú klasifikované ako najviac ohrozujúce nielen životné prostredie, ale aj život a zdravie všetkých obyvateľov, ktorí sa nachádzajú v dosahu zamorenia, ktoré jednotlivé záťaže spôsobujú.²³

Pri rozdelení environmentálnych záťaží Register časť B) s vysokou prioritou ($K > 65$) podľa krajov SR som zistila nasledujúce údaje:

Bratislavský kraj:	registrovaných 22 environmentálnych záťaží,
Trnavský kraj:	registrovaných 9 environmentálnych záťaží,
Trenčiansky kraj:	registrovaných 20 environmentálnych záťaží
Nitriansky kraj:	registrovaných 17 environmentálnych záťaží,
Žilinský kraj:	registrovaných 23 environmentálnych záťaží,
Banskobystrický kraj:	registrovaných 22 environmentálnych záťaží,
Prešovský kraj:	registrovaných 22 environmentálnych záťaží,
Košický kraj:	registrovaných 17 environmentálnych záťaží.

²² Príloha č. 3 k zákonu č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Klasifikácia environmentálnej záťaže

1. Klasifikácia environmentálnej záťaže pozostáva z troch čiastkových klasifikácií, ktoré sa členia na:

- K1. Klasifikácia rizika šírenia sa znečistenia do podzemných vôd a podzemnými vodami,
- K2. Klasifikácia rizika z prchavých a toxických látok na obyvateľstvo:
- K2a. Klasifikácia rizika pre skládky odpadov s neznámym zložením priesakovej kvapaliny a potenciálom na tvorbu skládkových plynov,
- K2b. Klasifikácia rizika pre priemyselné lokality a skládky odpadov so známym zložením priesakovej kvapaliny,
- K3. Klasifikácia rizika znečistenia povrchových vôd:
- K3a. Klasifikácia rizika znečistenia povrchových vôd pri zjavnom znečistení,
- K3b. Klasifikácia rizika znečistenia povrchových vôd bez známkov zjavného znečistenia.
- 2. Výsledná klasifikácia environmentálnej záťaže "K" je súčtom čiastkových klasifikácií $K = K1 + K2 + K3$
- 3. Environmentálna záťaž sa po vykonaní klasifikácie zatriedi podľa výslednej hodnoty "K" do jednej z 3 skupín:
 - 1. environmentálne záťaže s nízkou prioritou riešenia,
 - 2. environmentálne záťaže so strednou prioritou riešenia,
 - 3. environmentálne záťaže s vysokou prioritou riešenia.
- 4. Klasifikácia environmentálnej záťaže je pomocným kritériom pri odporúčaní lokality na realizáciu geologických prác. Klasifikácia environmentálnej záťaže nenahrádza analýzu rizika znečisteného územia, ktorej závery sú pre návrh ďalšieho postupu určujúce.
- 5. Hranice tried jednotlivých klasifikovaných skupín sú:
 - 1. environmentálne záťaže s nízkou prioritou riešenia - menej ako 35 bodov,
 - 2. environmentálne záťaže so strednou prioritou riešenia - v rozsahu 35 - 65 bodov,
 - 3. environmentálne záťaže s vysokou prioritou riešenia - viac ako 65 bodov.

²³ Podľa § 2 ods. 2 zákona č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 49/2018 Z. z. je klasifikácia environmentálnej záťaže hodnotenie rizika environmentálnej záťaže, určovanie poradia environmentálnych záťaží z hľadiska ich predpokladaného rizika a z neho vyplývajúcej naliehavosti realizácie geologických prác.

Z celkového počtu 308 environmentálnych záťaží na území SR je teda až 152 environmentálnych záťaží označovaných ako environmentálne záťaž s vysokou prioritou (čo je takmer presne 50 %).

Pri svojom prieskume pre správu o situácii v aktuálnom riešení environmentálnych záťaží na území SR som sa pritom zaujímala najmä o nasledujúce skutočnosti:

- v akom štádiu riešenia sa nachádzajú jednotlivé evidované environmentálne záťaž na území každého konkrétneho kraja a
- aké rozhodnutie vydal okresný úrad životného prostredia v sídle kraja ako posledné v prípade každej jednej evidovanej environmentálnej záťaž a s akým dátumom (napr. určenie povinnej osoby, schválenie plánu práce), s cieľom dosiahnuť jej sanáciu.

Vyhodnotenie odpovedí na moje otázky, s ktorými som oslovila jednotlivé odbory starostlivosti o životné prostredie okresných úradov v sídlach kraja,²⁴ významnou mierou prispelo k obsahu mojej mimoriadnej správy.

Priviedlo ma totiž k nasledujúcim záverom, jednak o dôvodoch súčasného stavu ne/riešenia jednotlivých environmentálnych záťaží na území SR, ale tiež aj k formulovaniu odporúčaní na podporu ich urýchléného odstraňovania v záujme ochrany ústavného práva každého na ochranu zdravia (čl. 40 Ústavy), práva na priaznivé životné prostredie a ochranu životného prostredia (čl. 44 Ústavy), a tiež aj práva na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia (čl. 45 Ústavy).

Pasivita orgánov verejnej správy

Z celkovo 152 registrovaných environmentálnych záťaží, ktoré sú podľa Registra environmentálnych záťaží zaradené do kategórie B (potvrdená environmentálna záťaž) s vysokou prioritou ($K > 65$), teda environmentálne záťaž, ktoré sa nachádzajú na území jednotlivých krajov SR a ktoré sú klasifikované ako najviac ohrozujúce nielen životné prostredie, ale aj život a zdravie všetkých obyvateľov, ktorí sa nachádzajú v dosahu ich zamorenia, v 73 prípadoch nebol doposiaľ určený pôvodca environmentálnej záťaž, lebo príslušný orgán ani nezačal konanie o určení povinnej osoby na jej sanáciu podľa § 5 ods. 1 zákona o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaž.

Toto zistenie pokladám za obzvlášť alarmujúce, najmä vzhľadom na skutočnosť, že vo všetkých prípadoch ide o environmentálne záťaž s vysokou prioritou, ohrozujúce

²⁴ V zmysle § 12 zákona č. 409/2011 Z. z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaž a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sú tieto orgány oprávnené, okrem iného, rozhodovať o určení povinnej osoby (osoba povinná zabezpečiť vypracovanie a realizáciu plánu prác na odstránenie environmentálnej záťaž), schvaľujú plán prác, zmenu plánu prác a kontrolujú jeho plnenie.

nielen životné prostredie, ale aj život a zdravie všetkých obyvateľov už niekoľko desiatok rokov.

Vzhľadom na skutočnosť, že konanie o určení povinnej osoby začína v zmysle zákona okresný úrad v sídle kraja z vlastného podnetu alebo z podnetu MŽP SR, doterajšiu nečinnosť týchto úradov v sídlach krajov, a rovnako aj samotného MŽP SR v prípade zmienených 73 registrovaných environmentálnych záťaží, som vyhodnotila ako porušenie čl. 40 Ústavy (právo na ochranu zdravia pre každého) a čl. 44 Ústavy (právo na priaznivé životné prostredie, ochrana životného prostredia) a navrhla som, aby jednotlivé okresné úrady v sídle kraja z vlastného podnetu okamžite začali konanie o určení povinnej osoby na sanáciu zmienených 73 environmentálnych záťaží podľa § 5 ods. 1 zákona o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže.

Nerešpektovanie zákonných lehôt

V rámci zisťovania podkladov pre mimoriadnu správu som tiež zistila, že príslušné okresné úrady životného prostredia v sídlach krajov vydali rozhodnutia o určení povinnej osoby celkovo v ôsmich prípadoch a v troch prípadoch konanie zastavili, pretože vláda SR určila ako povinnú osobu MŽP SR. Podľa platného právneho poriadku,²⁵ rozhodnutie o určení povinnej osoby musí, okrem všeobecných náležitostí, obsahovať aj lehotu na predloženie plánu prác na odstránenie environmentálnej záťaže, ktorý musí opätovne schváliť príslušný úrad.²⁶

Napriek skutočnosti, že vo všetkých skúmaných prípadoch ide o environmentálne záťaže s vysokou prioritou som zistila, že v žiadnom z nich okresný úrad životného prostredia v zákonom ustanovenej lehote následne nerozhodol o pláne prác na odstránenie environmentálnej záťaže (a teda prakticky nezačal proces sanácie týchto environmentálnych záťaží a naďalej pretrváva ich negatívny vplyv na životné prostredie, na život a na zdravie občanov) aj napriek tomu, že najstaršie rozhodnutia o určení povinnej osoby sú z roku 2017.

Aj v tomto prípade som túto skutočnosť vyhodnotila ako porušenie čl. 40 Ústavy (právo na ochranu zdravia pre každého) a čl. 44 Ústavy (právo na priaznivé životné prostredie, ochrana životného prostredia).

Vo svojej mimoriadnej správe som preto navrhla, aby inšpekcia, ako orgán štátneho dozoru v oblasti environmentálnych záťaží, začala konať vo všetkých prípadoch právoplatných rozhodnutí o určení povinnej osoby.

²⁵ § 5 ods. 3 písm. c) a § 8 zákona č. 409/2011 Z. z.

²⁶ Táto lehota je zákonom ustanovená v prípade záťaží s vysokou prioritou pre povinnú osobu do jedného roka od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o určení povinnej osoby a pre príslušné ministerstvo, do jedného roka odo dňa rozhodnutia vlády SR.

Zákon o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže (v § 8 ods. 2) v odôvodnených prípadoch umožňuje, najmä ak ide o rozsiahle územie, na ktorom sa environmentálna záťaž nachádza, na základe súhlasu MŽP SR primerane predĺžiť lehoty, v ktorých sú pôvodca, povinná osoba alebo príslušné ministerstvo povinní predložiť na schválenie okresnému úradu v sídle kraja plán prác.

Vzhľadom na skutočnosť, že, podľa môjho názoru, ide o veľmi vágne a široko formulovanú možnosť odkladať začatie sanačných prác na odstránení aj environmentálnych záťaží, ktoré najviac ohrozujú nielen životné prostredie, ale aj život a zdravie všetkých obyvateľov, vo svojej mimoriadnej správe som upozornila na uvedený stav poslancov NR SR a navrhla, aby zvažili spresnenie a najmä presné časové určenie takto vágne formulovanej legislatívnej úpravy, ktoré by prispelo k rýchlejšiemu odstraňovaniu environmentálnych záťaží.

Zastavené konania z dôvodu, že povinnú osobu nemožno určiť a následné nekonanie vlády SR

Podľa platného právneho poriadku,²⁷ okresný úrad v sídle kraja zastaví konanie o určení povinnej osoby, ak povinnú osobu nemožno určiť a následne doručí právoplatné rozhodnutie o zastavení konania MŽP SR. Ak nebolo možné určiť povinnú osobu, vláda SR, na návrh MŽP SR, je povinná rozhodnúť o tom, ktoré príslušné ministerstvo má zabezpečiť vypracovanie a realizáciu plánu prác na odstránenie environmentálnej záťaže a uhradiť všetky náklady súvisiace s vypracovaním a realizáciou plánu prác.

Pri svojom prieskume som zistila, že v súvislosti so sledovanými environmentálnymi záťažami bolo vydaných celkovo 10 rozhodnutí, v ktorých okresné úrady v sídle kraja zastavili konanie o určení povinnej osoby.

Napriek tomu, že najstaršie rozhodnutie vydal Okresný úrad v Košiciach už v roku 2013, doposiaľ v tomto, ani v ďalších deviatich prípadoch, nenasledovalo rozhodnutie o schválení plánu prác.

Podľa § 8 zákona o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže má však príslušné ministerstvo povinnosť predložiť plán prác okresnému úradu do jedného roka odo dňa rozhodnutia vlády SR o tom, ktoré príslušné ministerstvo má zabezpečiť vykonanie povinností povinnej osoby v prípade, že okresný úrad zastaví konanie o určení povinnej osoby pretože túto nemožno určiť.

Následkom nekonania orgánov verejnej správy tak vznikla situácia, keď preukázateľne existuje závažná a nebezpečná environmentálna záťaž, ale zodpovedné orgány verejnej správy nekonajú a práce na jej odstránení sa odkladajú aj niekoľko desiatok rokov, pričom zdraviu škodlivé látky, ktoré environmentálna záťaž obsahuje, sa stále viac šíria

²⁷ § 5 ods. 5 zákona č. 409/2011 Z. z.

podzemnými či povrchovými vodami alebo v ovzduší a poškodzujú nielen životné prostredie, ale aj zdravie ľudí.

Za uvedený stav je zrejme zodpovedná aj skutočnosť, že zákon o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže síce v § 5 ods. 7 konštatuje, že ak nebolo možné určiť povinnú osobu, vláda SR na návrh MŽP SR rozhodne o tom, ktoré príslušné ministerstvo má zabezpečiť vykonanie povinnosti povinnej osoby, no na splnenie tejto povinnosti neurčuje žiadnu lehotu.

Aj na toto som vo svojej mimoriadnej správe upozornila poslancov NR SR a vyzvala som ich na zmenu legislatívy a ustanovenie presnej lehoty, v ktorej bude vláda SR povinná rozhodnúť o tom, ktoré ministerstvo má zabezpečiť vykonanie povinností povinnej osoby, čo prispeje k rýchlejšiemu odstraňovaniu existujúcich environmentálnych záťaží na území SR.

Prerušenie konania o určení povinnej osoby

Pri svojom prieskume som zistila, že v dvoch prípadoch okresné úrady prerušili svoje konanie, na ktoré sa podľa zákona o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže, okrem ustanovených výnimiek, vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.²⁸ Ide teda o správne konanie, ktoré je možné z ustanovených dôvodov prerušiť. V dvoch sledovaných prípadoch došlo k prerušeniu konania, pretože sa čakalo (a zrejme stále čaká) na vyriešenie predbežnej otázky.

V zmysle právneho poriadku sa konanie okresného úradu môže ukončiť až potom, ako všeobecné súdy právoplatne rozhodnú všetky predbežné otázky. Nezriedka ide pritom o komplikované a dlhotrvajúce konania, pri ktorých niektorí účastníci nemajú skutočný záujem spolupracovať a naťahujú konanie, alebo podávajú opakovane odvolania voči súdnym rozhodnutiam.

V zmysle uvedených skutočností som v mimoriadnej správe odporučila, aby MŽP SR v konaniach o určení povinnej osoby v tých situáciách, keď sa pôvodca ocitne v likvidácii alebo v konkurze, alebo právny zástupca pôvodcu, ktorý zanikol, sa ocitne v likvidácii alebo v konkurze, usmernilo príslušné okresné úrady, aby ukončili konanie a umožnili štátu prevziať zodpovednosť za čo najskoršiu likvidáciu environmentálnej záťaže. Náklady takejto likvidácie si určené ministerstvo môže spätne vysúdiť od pôvodcu alebo od jeho právneho zástupcu v prípade, ak sa likvidácia alebo konkurz pôvodcu alebo jeho právneho nástupcu neuskutoční.

Zároveň som dala na zváženie MŽP SR a poslancom NR SR aj zmenu legislatívnej úpravy obsiahnutej v § 5 ods. 7 zákona o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže tak, aby zaviazala SR uskutočniť potrebné kroky na sanáciu zdravia ohrozujúcej environmentálnej záťaže aj prípadoch, keď sa z akýchkoľvek dôvodov nepodarí určiť

²⁸ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

zodpovednú osobu do určeného času (napr. do dvoch rokov od začatia konania) a následne umožnila späťne vymáhať náklady vynaložené na sanáciu environmentálnej záťaže od neskôr určenej povinnej osoby (pôvodcu, jeho právneho zástupcu a pod.). V súčasnej situácii pokladám takýto krok za efektívny spôsob ako účinne posunúť problém desaťročia neriešených environmentálnych záťaží na území SR.

Stále prebiehajúce konania o určení povinnej osoby

Pri svojom prieskume zameranom na environmentálne záťaže, ktoré sú podľa Registra environmentálnych záťaží zaradené do kategórie B (potvrdená environmentálna záťaž) s vysokou prioritou ($K > 65$) som tiež zistila, že v štyroch prípadoch stále prebieha konanie o určení povinnej osoby. Žiaľ, nie zo všetkých odpovedí, ktoré mi boli z jednotlivých okresných úradov doručené, sa dalo zistiť, ako dlho prebiehajú jednotlivé konania. Prístupné údaje informujúce o čase vzniku týchto environmentálnych záťaží však hovoria, že ide o obdobia trvajúce viac ako 30 rokov. To znamená, že do Informačného systému environmentálnych záťaží sa museli dostať už pri jeho vzniku - v roku 2008, a teda minimálne od tohto roku mohlo začať konanie predchádzajúce ich sanácii.

Preto som osobitne upozornila na dĺžku konania zodpovedných orgánov napr. aj v prípade environmentálnej záťaže VT (024) / Poša - odkalisko Chemka Strážske, ktoré je už od roku 1993 posudzované a identifikované uznesením vlády SR ako „stará“ environmentálna záťaž, dlhodobo nepriaznivo ovplyvňujúca kvalitu životného prostredia nielen v obci Poša, ale aj v susedných obciach - Nižný Hrušov, Nižný Hrabovec, Kučín, Dlhé Klčovo, Sačurov, Kladzany, Hencovce a aj v širšom priľahlom regióne.

Navrhla som, aby MŽP SR v súčinnosti s Ministerstvom vnútra SR, nielen čo najskôr zabezpečili realizáciu sanácie pôvodcu tejto ekologickej havárie, ale navrhla som tiež aj prekvalifikovanie environmentálnych záťaží (MI (2150) / Strážske – Sklady s látkami PCB – SK/EZ/MI/2150) a (MI (011) Strážske – časť výrobného areálu) z kategórie A (pravdepodobná environmentálna záťaž) do kategórie B (potvrdená environmentálna záťaž) s vysokou prioritou ($K > 65$).

Pri svojom prieskume som narazila aj na skutočnosť, že pre verejnosť nie sú bez autorizovaného vstupu prístupné údaje pre environmentálne záťaže zaradené do časti A – registra environmentálnych záťaží. Verejnosť tak nemá možnosť získať o nich prakticky žiadne informácie. Zabraňuje tomu § 20a, ods. 2 zákona o geologických prácach (geologický zákon).²⁹

²⁹ Ide pritom o lokality, pre ktoré sú charakteristické priame alebo nepriame indície o kontaminácii. Takýmito indíciami môžu byť napr.: a) prítomnosť zdrojov kontaminácie, b) záznamy orgánov štátnej správy alebo samosprávy o znečistení zložiek životného prostredia alebo o nevhodnom nakladaní so znečisťujúcimi látkami, c) staršie archívne informácie o znečistení získané prieskumnými alebo monitorovacími prácami, d) údaje z vybraných environmentálnych databáz, e) prejavy poškodenia krajiny, napr. poškodenie vegetácie, uhynuté organizmy, zápach, očividná prítomnosť cudzorodých látok a pod.

Túto skutočnosť som v mimoriadnej správe označila za odporujúcu právu na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu (čl. 45 Ústavy) a odporučila som MŽP SR a poslancom NR SR, aby prehodnotili zákaz sprístupňovania informácií o pravdepodobných environmentálnych záťažiach pre verejnosť a odstránili zo zákona o geologických prácach (geologický zákon) ustanovenie § 20a, ods. 2.

Prebiehajúca sanácia environmentálnych záťaží

Z môjho prieskumu tiež vyplynulo, že celkovo v 37 prípadoch (24 %) okresné úrady životného prostredia vydali rozhodnutie o určení povinnej osoby a následne aj rozhodnutie o schválení návrhu alebo o aktualizácii plánu práce na odstránenie environmentálnej záťaže. Konštatovala som preto, že tieto rozhodnutia vytvárajú reálne predpoklady, aby zmienené záťaže boli v určenom termíne sanované a pravidelne monitorované, čo sa pokladá za ich efektívne odstránenie.

Nedostatočná komunikácia medzi okresnými úradmi životného prostredia a MŽP SR

Z odpovedí získaných od jednotlivých úradov životného prostredia v rámci môjho prieskumu som tiež zistila, že v dvoch prípadoch bola už environmentálna záťaž sanovaná, no napriek tomu sa tieto záťaže stále nachádzajú v registri evidovaných záťaží. Vo svojej mimoriadnej správe som preto konštatovala, že tento stav naznačuje existujúce rezervy v komunikácii medzi jednotlivými okresnými úradmi životného prostredia a MŽP SR.

Záverom k tejto téme uvádzam, že napriek tomu, že mimoriadnu správu som v NR SR predniesla s konkrétnou identifikáciou opatrení, ktoré by mohli prispieť k odstráneniu nežiadúceho stavu súčasných environmentálnych záťaží, doposiaľ som nezaevidovala iniciovanie žiadnej legislatívnej zmeny v tejto oblasti. Preto opätovne žiadam NR SR, aby sa touto problematikou v čo najskoršom čase vážne zaoberala.

Právo na súdnu a inú právnu ochranu

Toto právo garantuje každému právo domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne SR. Táto časť správy obsahuje informáciu o podnetoch, ktoré sú v agende verejného ochrancu práv dlhodobo najpočetnejšie a týkajú sa prietahov v súdnom konaní. Zároveň uvádzam aj príklady z tých podnetov, v ktorých som konštatovala porušenie základného práva na právnu ochranu pred konaním/nekonaním ďalších orgánov verejnej správy, napr. v konaniach vedených obcami či okresnými úradmi.

Prietahy v súdnom konaní – systémová činnosť

Problematike zbytočných prietahov v súdnom konaní som, vzhľadom na početnosť podnetov, venovala pozornosť aj v roku 2020, pričom som sa touto témou zaoberala aj systémovo v súčinnosti s Ministerstvom spravodlivosti SR. Ochrana základného práva účastníka súdneho konania (strany sporu) aj v uplynulom roku spočívala v komunikácii s predsedami súdov všetkých inštancií, ktorí sú orgánmi riadenia a správy súdov, a to v rámci každého konkrétne namietaného súdneho konania. Po vyžiadaní a preskúmaní stanoviska predsedu súdu k priebehu preskúmaného konania a po oboznámení sa s chronológiou všetkých úkonov v príslušnom súdnom konaní, som v prípade preukázania porušenia základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov uložila v každom jednotlivom prípade predsedovi súdu prijať také opatrenia, ktoré povedú k odstráneniu porušovania základného práva podávateľa a zamedzia vzniku ďalších prietahov v konaní s cieľom čo najskoršieho odstránenia právnej neistoty strán sporu v podobe právoplatného rozhodnutia súdu. V súlade s mojimi zákonnými oprávneniami som žiadala od každého predsedu súdu následnú informáciu o prijatí opatrení a v prípade potreby naďalej sledujem priebeh daného súdneho konania.

Na základe komunikácie s predsedami súdov som vyhodnocovala informácie o príčinách existencie zbytočných prietahov, ktoré spočívajú, okrem subjektívnych dôvodov na strane sudcu, najmä v organizačných, personálnych a riadiacich faktoroch a ktorých riešenie vyžaduje systémové zmeny.

V uplynulom roku som so záujmom sledovala predložený návrh reformy súdnictva – novú súdnu mapu, ktorej príprava a realizácia je v gescii Ministerstva spravodlivosti SR. Nadviazala som na neopätovanú komunikáciu s predchádzajúcim ministrom spravodlivosti SR ohľadom systémových opatrení slúžiacich na predchádzanie zbytočným prietahom v súdnom konaní a v súvislosti s realizovaným auditom výkonu súdnej moci som v apríli 2020 zaslala ministerke spravodlivosti SR list, v ktorom som, okrem iného, uviedla súhrn odporúčaných opatrení z rokov 2013-2019 v oblasti zbytočných prietahov v súdnych konaniach.

V mesiaci jún 2020 som uskutočnila osobné pracovné stretnutie s ministerkou spravodlivosti SR, na ktorom sa zúčastnené strany venovali tiež problematike reformy súdnictva. Na spoločné stretnutie nadväzoval list od ministerky spravodlivosti SR, v ktorom ma oboznámila s ťažiskovými východiskami auditu súdnictva, napr. so zavedením a sledovaním časových rámcov a fáz konania, s vypracovaním metodológie váženia prípadov s fokusom na následné prerozdelenie personálnych zdrojov súdov, s testovaním nových podmienok pre rodinnoprávnu agendu a aplikáciu postupov riešení sporov inšpirovaných tzv. Cochemskou praxou, ktorej dôsledkom je (okrem iného) výrazné skrátenie sporov v poručenských veciach. Taktiež ma informovala o plánovaných zmenách v súdnych informačných systémoch (napr. centralizovaný systém súdneho riadenia, nové nástroje informačných technológií– testovací modul „Sledovanie stavu súdneho konania“ či elektronické formuláre).

Po oboznámení sa s návrhom novej súdnej mapy, ako aj s názormi a postojmi sudcov Súdnej rady či odbornej verejnosti, s cieľom sledovať proces organizačných a legislatívnych zmien a v rámci Ústavou zverených právomocí dbať o predchádzanie vzniku zbytočných prieťahov v súdnom konaní, som sa koncom roka 2020 obrátila na ministerku spravodlivosti SR s viacerými konkrétnymi otázkami týkajúcimi sa zavádzania plánovaných zmien v organizácii justície a ich predpokladaného vplyvu na dĺžku súdnych konaní.

V nadväznosti na vlastný prieskum týkajúci sa činnosti registrových súdov a fungovania obchodného registra, ktorý bol realizovaný v roku 2019, som sa vo februári 2020 obrátila listom na ministra spravodlivosti SR, pána Gábora Gála, so zisteniami a závermi prieskumu a požiadala som ho o prijatie opatrení smerujúcich k odstráneniu zistených technických, prevádzkových a v rámci možností i parciálnych personálnych problémov a prekážok, ktoré zapríčiňujú zníženú efektivitu práce a funkčnosti obchodného registra SR. Žiadala som predovšetkým o zabezpečenie plnej a automatickej prepojenosti obchodného registra s referenčnými registrami, adekvátnej technickej podpory obchodného registra a adekvátnej obsadenosti potrebných kapacít v rámci jednotlivých registrových súdov.

V predmetnej veci oznámila ministerka spravodlivosti SR v priebehu roka 2020 čiastočné prijatie opatrení. Sekciou civilného práva Ministerstva spravodlivosti SR bolo zorganizované stretnutie so zástupcami registrových súdov, na ktorých boli registrové sudy kvôli dosiahnutiu efektívnej spolupráce a odstráneniu zbytočných prieťahov pri spracovávaní agendy požiadané o určenie kontaktných osôb pre oblasť čistenia obchodného registra, pre prepojenie s referenčnými registrami a pre novoupravený proces zrušenia a likvidácie obchodných spoločností.

Zároveň bol Ministerstvom spravodlivosti SR pripravený a predložený nelegislatívny materiál „Návrh opatrení k efektívnemu fungovaniu obchodného registra“, ktorý obsahuje ucelený systém celého radu zmien, prijímaných legislatívnych, technických

a manažérskych opatrení smerujúcich k efektívnej zmene a k novému informačnému systému obchodného registra.

Prieťahy v súdnom konaní – príklady z podnetov

Príkladom podnetu, ktorý sa týkal namietaných prieťahov v súdnom konaní, bol podnet podávateľky, ktorá sa domáhala ochrany základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov v súdnom konaní vo veci náhrady škody. Podávateľka, aj so synom, boli účastníkmi dopravnej nehody, z ktorej mali trvalé a vážne zdravotné následky. Vyrovnávanie sa so zdravotnými následkami nehody malo pre podávateľku a jej syna aj výraznejšie finančné a existenčné dopady. Súdne konanie vo veci náhrady škody začalo ešte v roku 2007, pričom ani po 13 rokoch nebolo právoplatne skončené. Konanie sa nepochybne vyznačovalo skutkovou zložitou, keďže boli nariadené dve znalecké dokazovania, ako aj kontrolné znalecké dokazovanie. Aj samotné strany konania (i žalobcovia a podávateľia) prispeli k predĺženiu konania.

Pre konštatovanie zbytočných prieťahov však bolo kľúčové posúdenie plynulosti postupu súdu. Zistila som, že počas doterajšej celkovej dĺžky konania v trvaní 13 rokov, bol súd nečinný vo viacerých obdobiach. Pri počítaní času úplnej a neodôvodnenej nečinnosti súdu vo všetkých týchto jednotlivých obdobiach som zistila, že súd sa dopustil nečinnosti (t. j. nevykonania žiadneho úkonu smerujúceho k prejednaniu veci) v dĺžke tri roky. Avšak aj okrem týchto období úplnej nečinnosti boli sporné niektoré obdobia (aj v trvaní celého roka), kedy súd uskutočnil v rôznych časových intervaloch určité úkony, avšak ich efektivita bola sporná. Dochádzalo teda k narúšaniu zásady hospodárnosti konania. O zbytočných prieťahoch, nesústreďenosti a neefektívnosti konania svedčí napokon už len samotná skutočnosť, že ani po viac ako 13 rokoch od začatia sporu nebolo vo veci samej ani raz rozhodnuté rozsudkom. I keď nejde priamo o zdroj obživy strany konania, je možné predpokladať, že žalobcovia pri uplatňovaní uvedeného nároku vychádzajú aj zo sťažených životných podmienok. Ich vystavovanie právnej neistote počas takto neúmerne dlhého obdobia, má za následok nielen porušenie práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov, ale aj ohrozenie dôvery v justíciu. Požiadala som preto predsedu súdu o prijatie opatrení na odstránenie a predchádzanie vzniku zbytočných prieťahov.

V ďalšom podnete podávateľ namietal zbytočné prieťahy v súvislosti s exekučným konaním. V rámci neho podávateľ podal v roku 2016 námietky proti exekúcii a proti trovám exekúcie, následne v roku 2017 aj návrh na zastavenie exekúcie. Exekučné konanie v uplynulých rokoch prešlo viacerými výraznými zmenami – menil sa Exekučný poriadok a s ním aj niektoré procesné lehoty. Bol zriadený jeden špecializovaný exekučný súd, ktorým sa stal Okresný súd Banská Bystrica. Uvedené konanie však, vzhľadom na jeho začiatok, bolo potrebné posúdiť ešte podľa predchádzajúcich znení právnych predpisov, ktoré pre konanie o námietkach proti exekúcii určovali lehotu 60 dní od ich

doručenia. V tomto prípade však súd rozhodol o námietkach proti exekúcii a proti trovám exekúcie až po tri a trištvrté roku. Je tak evidentné, že súd lehotu niekoľkonásobne prekročil a svojou nečinnosťou oddialil nadobudnutie právnej istoty účastníkov konania. Súd o námietkach rozhodol až na základe preskúmavania podnetu. Predseda súdu ma vo svojom stanovisku o tomto kroku informoval a nečinnosť súdu odôvodňoval personálnou poddimenzovanosťou a vysokým nápadom exekučných vecí. Taktiež prisľúbil, že bude v pravidelných intervaloch dohliadať na plynulosť konania. Keďže však ešte v čase oznámenia týchto opatrení predsedom súdu nebolo rozhodnuté o návrhu na zastavenie/čiastočné zastavenie konania, požiadala som ho, aby ma informoval, keď dôjde k rozhodnutiu aj o tomto druhom podaní podávateľa.

Disciplinárne potrestanie advokáta – bývalého člena Súdnej rady SR

V správe o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2019 som NR SR informovala o tom, že v roku 2019 som sa venovala možnosti riešenia možných disciplinárnych previnení viacerých sudcov, ktorí boli podozriví z korupčnej trestnej činnosti a zo zneužitia svojich funkcií.

Po oboznámení sa s obsahom vyšetrovacieho spisu NAKA som zistila, že jednu zo sudkýň, ktorá čelí obvineniu z korupcie, v trestnom konaní právne zastupoval vtedajší člen Súdnej rady SR. Tým sa dostal do konfliktu záujmov medzi presadzovaním najlepších záujmov svojej klientky v trestnom konaní na jednej strane a výkonom verejnej kontroly súdnictva a presadzovaním verejného záujmu na strane druhej. Bola som presvedčená o tom, že bývalý člen Súdnej rady SR sa, ako advokát, dopustil porušenia advokátskych predpisov. Preto som o zistených skutočnostiach vyrozumela Slovenskú advokátsku komoru, ktorá na základe môjho listu začala disciplinárne konanie voči tomuto advokátovi, ktorý sa zároveň vzdal funkcie člena Súdnej rady SR.

Slovenská advokátska komora ma informovala, že v roku 2020 bolo disciplinárne konanie advokáta – bývalého člena Súdnej rady SR skončené s tým, že tento advokát bol uznaný vinným zo spáchania disciplinárneho deliktu, spočívajúcom v porušení povinností advokáta podľa advokátskych predpisov.

Postup obce pri rozhodovaní o odvolaní v daňovom konaní

Garancia práva na spravodlivý proces podľa čl. 46 Ústavy sa, okrem súdnych konaní, týka aj konaní pred orgánmi verejnej správy, ktoré rozhodujú o nárokoch vyplývajúcich z príslušných právnych predpisov. V roku 2020 sa na mňa obrátilo viacero podávateľov, ktorí namietali postup obce, resp. mesta, ako správcu poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. V jednom z podnetov obec viacerými rozhodnutiami vyrubila podávateľke a jej synovi poplatok za komunálny odpad spätne, za roky 2016, 2018 a 2019. Podávateľka proti uvedeným rozhodnutiam podala „odvolanie“. Obec v odvolacom konaní nepostupovala podľa ustanovení o odvolaní uvedených v zákone

o správe daní (daňový poriadok), teda podľa § 73 a 74 daňového poriadku, ale neodôvodnene postupovala podľa ustanovenia § 71 daňového poriadku a o odvolaniach podávateľky rozhodla ako o námietkach, čím svojvoľne a zásadne zmenila procesnú situáciu podávateľky. Takýmto postupom bolo podávateľke odňaté právo konať vo veci na druhom stupni. O svojich zisteniach som informovala príslušnú prokuratúru a z dôvodu efektívnosti som ju požiadala o súčinnosť. Prokuratúra proti rozhodnutiam podala upozornenie. Uvedeným postupom bolo zabezpečené, že konania sa vrátili späť do štádia odvolacieho konania a obec, ako správca poplatku, bola povinná postupovať podľa ustanovení daňového poriadku o odvolaní.

Nesprístupnenie rozhodnutí zo zbierky listín katastra nehnuteľností

V prvej polovici roka 2020 som vyhodnotila podnet podávateľky, tajomníčky záhradkovej osady, ktorá sa na mňa obrátila v súvislosti so zamietnutím jej žiadosti o sprístupnenie rozhodnutí uložených v zbierke listín katastra nehnuteľností, a to napriek skutočnosti, že sa jej predmetné rozhodnutia, ako dlhoročnej nájomníčky nehnuteľnosti, priamo dotýkajú.

Príslušný odbor správy katastra nehnuteľností argumentoval skutočnosťou, že požadované rozhodnutia nesprístupnil v dôsledku absentujúceho postavenia účastníka konania v prípade podávateľky, pričom verejnosť zbierky listín je v zmysle katastrálneho zákona obmedzená a nahliadnuť do nej smie výlučne vlastník, alebo iná oprávnená osoba. Napriek tomu, že podávateľka svoje postavenie dlhoročnej nájomníčky, ako inej oprávnenej osoby v zmysle katastrálneho zákona, vo viacerých žiadostiach deklarovala, katastrálny odbor tieto prehlásenia nevzal do úvahy a k preukázaniu oprávnenosti požiadavky nahliadnuť, a to napr. prostredníctvom predloženia nájomnej zmluvy, podávateľku nevyzval.

Po preskúmaní podnetu som dospela k záveru, že postupom príslušného katastrálneho odboru došlo, v dôsledku nesprístupnenia rozhodnutí po opakovaných žiadostiach, k zásahu do práv podávateľky v zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy. Zo strany katastrálneho odboru boli moje zistenia akceptované a podávateľke boli, po preukázaní oprávnenosti nahliadnutia nájomnou zmluvou, následne požadované rozhodnutia sprístupnené.

Zriadenie vecného bremena okresným úradom

V jednom z podnetov, ktoré som preskúmavala, bol namietaný postup a konanie okresného úradu - pozemkového a lesného odboru vo veci zriadenia ťarchy – vecného bremena na pozemky vlastníkov bez ich súhlasu, v rámci pozemkových úprav.

Zistila som, že vecné bremeno bolo zriadené bez súhlasu vlastníkov pozemkov, a to až schválením vykonania projektu pozemkových úprav v prospech neurčitého okruhu osôb, t. j. v prospech vlastníka súkromnej stavby - skupinového vodovodu.

Po preskúmaní konania správneho orgánu vo veci zriadenia vecného bremena som dospela k názoru, že okresný úrad je v rámci vykonania pozemkových úprav oprávnený zriadiť vecné bremeno, avšak takýto postup si vyžaduje dodržanie istých procesných úkonov. V tomto smere úrad pri zriadení vecného bremena nepostupoval v súlade so zákonom, pretože zriadenie vecného bremena pre vlastníkov pozemkov nebolo procesne správne. Vecné bremeno tak bolo zriadené bez súhlasu vlastníkov pozemkov, a to až v štádiu schválenia vykonania projektu pozemkových úprav. Takýmto konaním, spočívajúcim v nesprávnom procesnom postupe, boli porušené ústavné práva a slobody vlastníkov pozemkov, ktorí sú dotknutí zriadeným vecným bremenom.

Súčasne som zistila, že po schválení projektu pozemkových úprav boli niektoré dotknuté parcely prevedené na nových vlastníkov, a zároveň v niektorých prípadoch došlo k prechodu vlastníckeho práva osvedčeniami o dedičstve. V zmysle právnej úpravy platí, že ak sa po schválení vykonania projektu pozemkových úprav zistí, že projekt obsahuje chybné údaje o pozemkoch a právnych vzťahoch k nim, okresný úrad vykoná opravu. Rozhodnúť možno do piatich rokov od schválenia vykonania projektu pozemkových úprav. Zároveň však musí byť splnená podmienka, že nedošlo k prevodu alebo prechodu vlastníctva pozemku na inú osobu. Ak k prevodu alebo prechodu vlastníctva pozemku došlo, okresný úrad takto nepostupuje. Tým nie je dotknuté právo na začatie konania podľa osobitného predpisu, ktorým je Civilný sporový priadok.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti som konštatovala porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy v spojení s čl. 20 ods. 4 Ústavy. S prihliadnutím na skutočnosť, že zákon vylučuje možnosť nápravy zo strany samotného správneho orgánu, nebolo možné uložiť správnemu orgánu v tomto smere opatrenie.

Pochybenie stavebného úradu

Podávateľ v preskúmanom podnete namietal postup stavebného úradu vo veci stavebného konania, pričom stavebníkom bol priamy sused podávateľa.

Stavebný úrad vydal v stavebnom konaní stavebné povolenie, ktoré nadobudlo právoplatnosť. Následne stavebník podal žiadosť o povolenie zmeny stavby pred jej dokončením. Na základe námietok podávateľa boli vykonané štátne stavebné dohľady, výsledkom ktorých boli zistenia, že stavebník postupuje pri výstavbe rodinného domu v rozpore so stavebným povolením. Priestupkové konanie však stavebný úrad nezačal.

Stavebný úrad následne začal robiť kroky smerujúce ku konaniu o dodatočnom povolení stavby (zaslaním výzvy stavebníkovi), avšak opomenul meritórne rozhodnúť o prebiehajúcim konaní - o zmene stavby pred jej dokončením.

Súčasťou ochrany poskytovanej ustanovením čl. 46 ods. 1 Ústavy je aj právo účastníka konania, aby sa konanie začaté na jeho návrh skončilo spôsobom, ktorý mu umožní pokračovať v ďalšej ochrane jeho práva, t. j. aby súd alebo príslušný orgán verejnej

správy ukončil konanie rozhodnutím, proti ktorému sa účastník môže, za zákonom ustanovených podmienok, aj brániť opravným prostriedkom.

Podľa judikatúry ÚS SR, do obsahu základného práva na súdnu a inú právnu ochranu patrí právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá má základ v platnom právnom poriadku SR alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré SR ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal výklad dotknutej právnej normy, ktorý je v súlade s Ústavou, čo je základným predpokladom na ústavne konformnú aplikáciu tejto právnej normy na zistený skutkový stav veci.

Po mojej výzve na predloženie doplňujúceho písomného stanoviska, adresovaného stavebnému úradu, došlo k meritórному rozhodnutiu - zastaveniu konania vo veci žiadosti stavebníka o povolenie zmeny stavby pred jej dokončením. Stavebný úrad zároveň prezentoval rozhodnutie preukazujúce prejednanie priestupku stavebníka. Náprava zo strany stavebného úradu tak bola vykonaná v priebehu preskúmania podnetu.

Postup pri vydávaní dvojazyčných matričných dokladov

Podávateľka, ktorá sa na mňa obrátila, v podnete namietala postup matričného úradu pri vybavovaní jej žiadosti o vydanie dvojazyčných matričných dokladov. Matričný úrad v stanovisku uviedol, že žiadosti podávateľky nevyhovel preto, že nemá v obci trvalý pobyt, a teda nespĺňa podmienku trvalého pobytu v obci, kde je 20 % národnostná menšina v zmysle ustanovenia § 2 ods. 1 zákona o používaní jazykov národnostných menšín.

V priebehu riešenia podnetu podávateľky bol matričný úrad informovaný, že z iniciatívy Úradu splnomocnenca vlády SR pre národnostné menšiny a Ministerstva vnútra SR, oddelenia matrik, odboru registrov matrik a hlásenia pobytu sa uskutočnilo pracovné stretnutie, ktorého predmetom rokovania bola aplikácia ustanovenia § 2 ods. 1 a ods. 5 zákona o používaní jazykov národnostných menšín v kontexte vydávania dvojazyčných výpisov z matriky. Výstupom z tohto pracovného stretnutia bolo odporúčanie adresované matričným úradom, t. j. obciam, ktoré vedú matriku a sú uvedené v Nariadení vlády SR, ktorým sa vydáva zoznam obcí, v ktorých občania SR patriaci k národnostnej menšine tvoria najmenej 20 % obyvateľstva, aby od 1. januára 2020 vydávali úradný výpis z matriky občanom SR, ktorí sú osobami patriacimi k národnostnej menšine a požiadajú o vydanie dvojazyčného matričného výpisu, bez splnenia podmienky trvalého pobytu v príslušnej obci. Na základe tohto odporúčania bola žiadosť podávateľky prehodnotená a jej žiadosti matričný úrad v plnom rozsahu vyhovel. Keďže problém bol medzičasom vyriešený, podnet som odložila.

Nevydávanie rozhodnutí v konaní o udelenie národného víza

V minulom roku sa na mňa obrátil podávateľ, ktorý namietal, že zastupiteľský úrad SR v Káhire mu neudelil národné vízum pre účely podania žiadosti o trvalý pobyt na území SR, pričom o zamietnutí jeho žiadosti nebolo vydané žiadne rozhodnutie a nedozvedel sa tak ani dôvod, pre ktorý jeho žiadosť bola zamietnutá. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, pod ktoré spadajú zastupiteľské úrady SR, to odôvodnilo tým, že v tomto prípade sa na konanie o udelenie národného víza nevzťahujú ustanovenia všeobecného predpisu o správnom konaní, a teda v týchto prípadoch písomné rozhodnutia o neudelení národného víza nevydávajú.

Preskúmaním podnetu som konštatovala záver, že zastupiteľský úrad v konaní o udelenie národného víza, na ktoré sa nevzťahuje správny poriadok, je povinný postupovať v súlade so všeobecnými pravidlami správneho práva a s princípmi dobrej verejnej správy tak, aby žiadateľ o udelenie národného víza postupom zastupiteľského úradu neutrpel ujmu na svojich právach. Konanie a prax zastupiteľských úradov, ktoré v konaní o udelenie národného víza nevydávajú rozhodnutia a ktoré skutočnosť, že žiadosť žiadateľa o udelenie národného víza bola zamietnutá, oznámia iba ústne, bez náležitého odôvodnenia a opísania skutku, ktorý je dôvodom pre vydanie zamietavého rozhodnutia, ako aj bez poučenia o možnosti preskúmania rozhodnutia súdom, je v rozpore s Ústavou a s požiadavkami demokratického a právneho štátu ktoré vyplývajú z čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 Ústavy, a je tiež v rozpore s princípmi dobrej verejnej správy, predovšetkým princípom zákonnosti, princípom právnej istoty a princípom transparentnosti. Takýto postup zároveň porušuje základné právo žiadateľa na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 Ústavy a v konečnom dôsledku je takéto rozhodnutie súdne nepreskúmateľné a nezákonné.

Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR sa s mojimi závermi stotožnilo a prijalo také opatrenia, aby aj v konaní o udelení národného víza, na ktoré sa nevzťahuje správny poriadok, zastupiteľské úrady SR vydávali písomné rozhodnutia s uvedením dôvodu neudelenie národného víza, vrátane poučenia o možnosti rozhodnutie súdne preskúmať.

Sumárne vyhodnotenie porušení základných práv z doručených podnetov

Dokument	Článok	Počet zistených porušení
Ústava	16 ods. 1 - nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia	14
	16 ods. 2 - mučenie, neľudské a ponižujúce zaobchádzanie	2
	17 - osobná sloboda	3
	19 ods. 1 - ochrana ľudskej dôstojnosti	2
	19 ods. 2 - ochrana súkromného a rodinného života	6
	19 ods. 3 - ochrana osobných údajov	1
	20 - vlastnícke právo	4
	21- nedotknuteľnosť obydlia	2
	22 - listové tajomstvo a ochrana osobných údajov	1
	26 - právo na informácie	11
	27 - petičné právo	6
	35 ods. 3 - právo na prácu	1
	36 - právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky	3
	39 - primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu	11
	40 - ochrana zdravia	6
	41 ods. 1 - osobitná ochrana detí a mladistvých	4
	41 ods. 4 - právo na rodičovskú výchovu a starostlivosť	2
	41 ods. 5 - právo na pomoc štátu pri starostlivosti o deti	1
	42 - vzdelanie	14
	46 ods. 1 - ochrana pred nezákonným postupom	45
	48 ods. 2 - zbytočné prietahy	82
Dohovor o ochrane ĽP a ZS	8 - rodinný a súkromný život	3
Dohovor o právach dieťaťa	3 - najlepší záujem dieťaťa	5
Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach	11 ods. 1 - primeraná životná úroveň	2
	19 - nezávislý spôsob života a začlenenie do	1

**Dohovor OSN o
právach osôb so
zdravotným
postihnutím**

spoločnosti osôb ZŤP

28 ods. 1 - primeraná životná úroveň a sociálna
ochrana osôb ZŤP

1

Spolu všetky zistené porušenia

233

Spolupráca s medzinárodnými a národnými inštitúciami a osveta

Národné a medzinárodné aktivity

Stretnutia s prezidentkou Slovenskej republiky

Vo februári 2020 som v Kancelárii privítala prezidentku SR, pani Zuzanu Čaputovú, ktorej som predstavila našu prácu a aktivity v oblastiach, ktoré patria aj medzi jej priority. Diskutovali sme o vymožitelnosti práva a spravodlivosti na Slovensku s poukazom na to, že v tejto oblasti máme najviac podnetov od občanov. Venovali sme sa tiež ochrane práva na priaznivé životné prostredie. Kľúčovou témou stretnutia bola správa o dodržiavaní základných práv a slobôd v zariadeniach pre seniorov. Pani prezidentke som prezentovala naše zistenia, akými sú napríklad chýbajúca ochrana súkromia seniorov v zariadeniach či inštitucionálna kultúra, ktorá v nich prevláda. Po stretnutí s pani prezidentkou a s jej tímom sme pokračovali návštevou zariadenia pre seniorov v Borskom Mikuláši, ktorého fungovanie zamestnanci Kancelárie analyzovali v rámci prieskumu systému kontroly v zariadeniach sociálnych služieb so zameraním na seniorov. Toto zariadenie predstavuje príklad dobrej praxe, pretože v rámci svojich možností prijalo všetky moje odporúčané návrhy na zlepšenie.

V rámci prezentácie výročnej správy za rok 2019 sa v máji 2020 uskutočnilo oficiálne stretnutie s prezidentkou SR, pani Zuzanou Čaputovou a s predsedom NR SR, pánom Borisom Kollárom. Účelom bolo predstaviť najdôležitejšie zistenia za predchádzajúci rok. Po krátkom stretnutí nasledovala prezentácia výročnej správy v pléne NR SR.

Začiatkom decembra 2020 som sa stretla s pani prezidentkou SR a oboznámila som ju so zisteniami z prieskumu týkajúceho sa environmentálnych záťaží, ktoré som premietla do svojej mimoriadnej správy. Upozornila som na alarmujúce zistenia porušenia viacerých základných práv. Ide najmä o dlhodobú nečinnosť orgánov pri odstraňovaní environmentálnych záťaží z minulosti. Pani prezidentka si závery mimoriadnej správy so záujmom vypočula a vyjadrila súhlas v súvislosti s nevyhnutnosťou venovať náležitú pozornosť problematike likvidácie environmentálnych záťaží.

Stretnutie s maďarským ombudsmanom

V januári 2020 som v Kancelárii prijala novozvoleného maďarského ombudsmana, pána Ákosa Kosmu, ktorý túto pozíciu zastáva od konca septembra 2019. Vzájomne sme si predstavili fungovanie a špecifiká svojich úradov a zároveň sme diskutovali o témach na každoročné stretnutie verejných ochrancov práv krajín V4.

Stretnutie s českou verejnou ochrankyňou práv

Vo februári 2020 som sa, spolu so zástupcami Kancelárie, stretla s českou verejnou ochrankyňou práv, pani Annou Šabatovou, pred skončením jej mandátu. Spolupráca s pani Šabatovou a s celou českou Kanceláriou verejného ochrancu práv bola, počas jej mandátu, na vysokej úrovni. Medzi oboma inštitúciami sú dlhodobo veľmi dobré pracovné, ale aj ľudské a priateľské vzťahy. Spolu s kolegami som vyjadrila pani Šabatovej uznanie za jej celoživotnú prácu pri ochrane základných práv a slobôd, a tiež vďaka za spoluprácu a pomoc pri riešení mnohých ľudsko-právnych problémov a zložitých (aj medzinárodných) situácií.

Prijatie delegácie Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe

Vo februári 2020 som prijala delegáciu pozorovateľskej misie Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe. Diskusia sa týkala viacerých aktuálnych tém vyplývajúcich z činnosti Kancelárie – či už možnosti voliť pre tisícky Slovákov v zahraničí, prijatého (a ÚS SR pozastaveného) neprimerane dlhého moratória na prieskum, alebo konkrétnych podnetov týkajúcich sa volieb z minulosti, ako napríklad možného ovplyvňovania volieb v zariadeniach pre seniorov.

Komunikácia s európskou ombudsmankou v čase pandémie

Počas prvej, ako aj počas druhej vlny pandémie som intenzívne komunikovala s európskou ombudsmankou, pani Emily O'Reilly, ohľadom situácie na Slovensku v súvislosti so šíriacou sa pandemiou COVID-19. Európsku ombudsmanku zaujímalo nielen fungovanie Kancelárie v čase obmedzenia pohybu (lockdown), ale tiež podnety, odporúčania a stanoviská, ktoré Kancelária počas tohto obdobia riešila a vydávala.

Stretnutia s ministerkou spravodlivosti SR

V apríli 2020 sa uskutočnilo moje prvé oficiálne stretnutie s novou ministerkou spravodlivosti SR, pani Máriou Kolíkovou. Prítomní boli i zástupcovia Kancelárie a tím pani ministerky. Aj napriek mimoriadnej situácii súvisiacej s pandemiou koronavírusu bolo potrebné venovať sa ochrane základných práv a slobôd aj v oblastiach, ktoré nie sú priamo prepojené so súčasnou situáciou, ale sú dlhodobo predmetom komunikácie medzi Ministerstvom spravodlivosti SR a Kanceláriou. Na stretnutí som pani ministerke poskytla prehľad navrhovaných odporúčaní, ktoré sa viažu k rezortu justície a vychádzajú zo súhrnného prehľadu zistení verejného ochrancu práv za obdobie rokov 2016 – 2020 a doteraz neboli zrealizované.

Na ďalšom pracovnom stretnutí s pani ministerkou spravodlivosti SR sme sa zaoberali predovšetkým prístupom k právu na spravodlivý súdny proces, osobitne s prihliadnutím na konanie bez zbytočných prieťahov. Zaoberali sme sa i ochranou práva na informácie. Ministerka spravodlivosti SR ma zároveň informovala o svojich plánoch súvisiacich so zmenou súdnej mapy.

Stretnutie so zástupcami veľvyslanectiev

V júni 2020 bolo na pôde slovinského veľvyslanectva realizované stretnutie so zástupcami dvadsiatich veľvyslanectiev, napr. Slovinska, Kanady, Veľkej Británie, Nemecka, Írska a Holandska. Na tomto stretnutí som prezentovala podstatné časti výročnej správy za rok 2019. Počas diskusie boli otvorené otázky aj k problematike neprimeraných policajných zásahov a k problematike segregácie vo vzdelávaní.

Stretnutie k návrhu novely Ústavy

V júli 2020 ma ministerka spravodlivosti SR, pani Mária Kolíková, pozvala, spolu s predsedom ÚS SR, pánom Ivanom Fiačanom, predsedom NS SR, pánom Jánom Šikutom a predsedom Súdnej rady SR, pánom Jánom Mazákom, na stretnutie. Na stretnutí sa rámcovo diskutovalo o zmenách, ktoré reflektovali napríklad voľbu kandidátov na sudcov ÚS SR, otvárali Súdnu radu SR odbornej verejnosti a navrhovali upraviť podmienky legitimácie verejného ochrancu práv v prípade podaní na ÚS SR.

Stretnutie s komisárkou pre osoby so zdravotným postihnutím

Počas stretnutia s komisárkou pre osoby so zdravotným postihnutím, pani Zuzanou Stavrovskou, v auguste 2020, za účasti zástupcov Kancelárie a tímu pani komisárky, boli prediskutované viaceré témy týkajúce sa ochrany práv ľudí so zdravotným postihnutím. Dotkli sa diskriminačného nastavenia právnej úpravy vzdelávania, a tiež právnej úpravy invalidných dôchodkov. Prediskutované boli tiež možnosti oboch inštitúcií vo využívaní oprávnení, s cieľom dosiahnuť čo najefektívnejšie výsledky vo vzťahu k podávateľom, obracajúcim sa so svojimi problémami na mňa i na pani komisárku.

Stretnutie s poslankyňou NR SR

Koncom augusta 2020 bol hlavnou témou môjho pracovného stretnutia s poslankyňou NR SR, pani Annou Zemanovou, Národný projekt záchrany Žitného ostrova, ktorého cieľom je zabrániť šíreniu znečistenia do podzemných vôd na tomto území. Uvedená problematika zapadala do rámca sfinalizovanej správy o environmentálnych záťažoch. Ochranu životného prostredia považujem za mimoriadne dôležitú, a aj v súvislosti so zmenou klímy, za kľúčovú.

Vzhľadom na to, že ďalšie stretnutia s poslancami NR SR sa týkali pandémie ochorenia COVID-19, táto výročná správa sa o nich zmieňuje v samostatnej kapitole venovanej uvedenej téme.

Komunikácia s federálnym ombudsmanom a ombudsmankou v Belgicku, v prípade Jozefa Chovanca

Prípado slovenského občana, pána Jozefa Chovanca, ktorý prišiel pred vyše dvoma rokmi o život následkom neprimeraného postupu belgickej polície, vyvolal viaceré otázky. Keďže mám zákonom limitované oprávnenia len na preskúmavanie prípadov, v ktorých dochádza k možnému porušovaniu základných práv a slobôd zo strany orgánov verejnej správy v SR, a uvedený incident sa odohral v Belgicku, preskúmanie tohto prípadu je

z mojej pôsobnosti vylúčené. Vzhľadom na závažnosť prípadu a na obmedzenia v oprávneniach, som sa začiatkom septembra 2020 rozhodla listom osloviť belgického federálneho ombudsmana a ombudsmanku, ktorí môžu vo veci konať. Zahraniční kolegovia ma informovali, že moju žiadosť postúpili parlamentnému výboru, ktorý je oprávnený danú udalosť preskúmať. Správa výboru z preskúmania bola v belgickom parlamente prerokovaná 14. decembra 2020 a koncom roka mi bola odoslaná na vedomie vo francúzskom a vo valónskom jazyku. Preklad záverov z uvedenej správy prikladám v prílohe k tejto správe.

Stretnutia so zástupcami mimovládneho sektora a ďalších inštitúcií

Pracovné stretnutie s riaditeľkou a so zástupcami organizácie Zdravé regióny

Vo februári 2020 som v Kancelárii prijala riaditeľku organizácie Zdravé regióny, spolu s jej kolegami. Organizácia od roku 2016 pracuje na zlepšovaní stavu a podmienok zdravia ľudí žijúcich v marginalizovaných rómskych komunitách. K riešeniu problémov táto organizácia pristupuje komplexne, keďže so zdravím úzko súvisí i vzdelávanie, šírenie osvetu, a tiež zabezpečenie bývania a základných životných podmienok, akými sú prístup k pitnej vode či vybudovanie kanalizácie. Jadrom stretnutia boli tie témy, ktorých riešenie ovplyvňuje ďalší progres v tejto komplexnej problematike (napr. aj reprodukčné zdravie žien).

Stretnutie s riaditeľkou Výskumného ústavu detskej psychológie a patopsychológie

Koncom februára 2020 prebehlo moje stretnutie s riaditeľkou Výskumného ústavu detskej psychológie a patopsychológie, pani Janette Motlovou. Diskusia bola venovaná pripravovanej stratégii inkluzívneho vzdelávania, potrebe zabezpečenia multidisciplinárneho prístupu pre dieťa a rodičov v oblasti poradenstva, ako aj práci v oblasti diagnostiky detí, ktorá by zohľadnila sociálne, kultúrne, jazykové a inopodnetné prostredie dieťaťa. Výsledkom bola zhoda na potrebe celkovej transformácie vzdelávacieho systému tak, aby bol zabezpečený spravodlivý a rovný prístup k vzdelávaniu pre všetky deti.

Prijatie europoslancu k téme ochrany životného prostredia

V júni 2020 som prijala europoslancu, pána Martina Hojsíka, ktorý sa dlhodobo profesionálne venuje ochrane životného prostredia. Diskutovali sme predovšetkým o mojom prieskume z vlastnej iniciatívy zameranom na environmentálne záťaž z minulosti. Na stretnutí sme sa zhovárali aj o ďalších problémoch týkajúcich sa životného prostredia a zhodli sme sa, že vo vzájomnej komunikácii budeme naďalej pokračovať.

Stretnutie so zástupcom a zástupkyňou mimovládneho sektora k problematike bezdomovectva

Zástupca a zástupkyňa občianskych združení Stopa a Prima, ktorí boli v čase pandémie v teréne a pomáhali ľuďom bez domova, počas nášho stretnutia, ktoré sa uskutočnilo koncom júna 2020, poukázali na problémy, týkajúce sa ľudí bez domova. Konkrétne upozornili na nemožnosť realizácie sloganu „prečkať covid doma“ práve u tejto ohrozenej skupiny, spolu s nedostatočným zabezpečením alternatívnych riešení. Sťažená situácia bola zapríčinená aj sprísneným opatrením upravujúcim možnosť združovať sa na verejných priestranstvách či obmedzenými kapacitami v ubytovniach.

Stretnutie so zástupkyňami Špeciálnych olympiád Slovensko

V auguste 2020 som v priestoroch Kancelárie prijala zástupkyne Špeciálnych olympiád Slovensko, ktoré upozorňovali na to, že dôležitou súčasťou našej spoločnosti sú aj športovci s intelektuálnym znevýhodnením. Poukazovali na potrebu dodržiavania medzinárodných dohovorov a napĺňanie základných práv a slobôd ľudí so zdravotným postihnutím v športe. Akcentovali záväzok SR podporovať inklúziu a zabezpečovať možnosti pre aktívny a plnohodnotný život športovcov so znevýhodnením, bez ohľadu na jeho charakter.

Stretnutie s rodičmi detí so zdravotným postihnutím

Na septembrovom stretnutí s rodičmi, ktorých deti čelia sťaženému prístupu k vzdelaniu, som mala, spolu so zástupcami Kancelárie, možnosť vypočuť si príbeh matky, ktorej synovi s Downovým syndrómom nebolo umožnené študovať na strednej škole podľa jeho výberu. Je nevyhnutné navrhnúť odporúčania, ktoré môžu pomôcť odstrániť tento systémový nedostatok tak, aby aj deti so zdravotným postihnutím mali adekvátne zabezpečený prístup k vzdelávaciemu procesu.

Stretnutie s predsedom Slovenskej advokátskej komory

Na októbrovom stretnutí s predsedom Slovenskej advokátskej komory, pánom Tomášom Borecom, sme otvorili tému ochrany práv detí v trestných konaniach, ako aj problematiku domáceho násillia, ktorá v dôsledku karantény eskalovala počas prvej vlny pandémie. Dotkli sme sa aj zákona, ktorý upravil pozíciu advokátov ako opatrovníkov detí v trestnom konaní, ktorá rezonuje aj v diskusiách za okrúhlym stolom (viď časť správy nazvanú „Diskusia za okrúhlym stolom o ochrane detských obetí násillia“).

Stretnutie s predsedom Slovenského zväzu nepočujúcich

V októbri 2020 som sa na stretnutí oboznámila so základnými problémami, s ktorými sa stretáva skupina nepočujúcich používajúca posunkový jazyk. Ide najmä o mimoriadne nízky počet tlmočníkov. Na stretnutí sme hovorili aj o ďalšom zásadnom probléme, a to o komunikácii a ovzdelávaní nepočujúcich detí už od útleho veku.

Osveta a iné aktivity na podporu ľudských práv

Ombudsmanské ďakujem

Pri príležitosti Medzinárodného dňa ľudských práv (10. decembra), som netradičným spôsobom - v rámci videohovorov - vyjadrila poďakovanie osobnostiam a organizáciám, ktoré sa podieľali na ochrane ľudských práv. Ocenenými boli organizácia Človek v ohrození, pán Waldemar Švábenský, ktorý organizuje festival Svet podľa Gabriela, pani Kristína Križanová, priekopníčka paliatívnej medicíny, Organizácia muskulárnych dystrofikov v Slovenskej republike, organizácie Prima a Stopa a pán Ondrej Pavella in memoriam. V rámci rozhovorov som sa, okrem iného, zaujímala o to, ako ocenení prežili pandemický rok.

Diskusia so seniormi v Rastislaviciach

Vo februári 2020 som, spolu s kolegami, prijala pozvanie na diskusiu so seniormi v Rastislaviciach. Seniorov sme oboznámili s fungovaním inštitúcie verejného ochrancu práv, a tiež s podnetmi, ktoré sa nám podarilo úspešne vyriešiť. Diskusia prebiehala v rámci vzdelávacieho projektu Vidiecka univerzita, v rámci ktorého sa môžu seniori vzdelávať napríklad v počítačovej gramotnosti a v práve. Zaujímalo ich, aké majú možnosti v prípade, že majú právny problém, teda na koho sa obrátiť, prípadne, či si vedia pomôcť aj sami.

Diskusia za okrúhlym stolom o ochrane detských obetí násillia

Vo februári 2020 sa organizovala už šiesta diskusia za okrúhlym stolom pod mojou záštitou, ktorej odborným garantom je občianske združenie Náruč – pomoc deťom v kríze. Diskutovali sme so zástupcami Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Slovenskej advokátskej komory, Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR, okresnej prokuratúry a ďalších kompetentných orgánov a inštitúcií. Hľadali sa konkrétne riešenia na preklopenie rezortného prístupu v tejto zložitej problematike, formulovali sa konkrétne návrhy de lege ferenda.

Stretnutie s deťmi v Staromestskej knižnici v Bratislave

Začiatkom marca 2020 som sa, spolu s kolegami, stretla s deťmi, s ktorými sme sa rozprávali o ich právach a o možnostiach ako ich chrániť. Venovali sme sa tiež otázke, kedy, ako a v ktorých prípadoch sa deti, alebo ich rodičia, môžu obrátiť na Kanceláriu. S deťmi sme hovorili aj o diskriminácii a obzvlášť o segregácii v školách, no i o bezbariérovosti pre deti so zdravotným postihnutím.

Stretnutie so študentkami na programe letnej školy demokracie

Na začiatku letných prázdnin som, spolu s ministerkou spravodlivosti SR, pani Máriou Kolíkovou, prijala pozvanie zúčastniť sa letnej školy demokracie a v rámci programu študentom spoločne odprezentovať tému zameranú na reformu súdnictva a prokuratúry.

Účasť na festivale Pohoda in the Air

Prijala som pozvanie do júlovej online diskusie s autorkou filmu Orchester z krajiny ticha, pani Luciou Kašovou, a moderátorkou, pani Frederikou Halászovou. Diskutovali sme o filme, právach žien, potrebe edukácie a osvety, výročnej správe, ale tiež o pandémii.

Memoriál Stopami ukývaných detí v Čiernom Balogu

V auguste 2020 som prijala pozvanie na memoriál organizovaný združením Post Bellum, počas ktorého sme, spolu s kolegami, mali možnosť oboznámiť sa s príbehom pána Pavla Eliho Vaga a jeho sestry Ester, ktorí sa, ako židovské deti, museli ukrývať, aby vôbec prežili. Príbehy preživších sú nesmierne cennými svedectvami o dôležitosti ochrany a dodržiavania ľudských práv a slobôd, ktoré musíme mať neustále na pamäti.

Medzinárodný deň posunkového jazyka

V septembri 2020 som sa zúčastnila na slávnostnom vyhlásení a podpise Deklarácie o kodifikácii slovenského posunkového jazyka. Slovenský posunkový jazyk je tak oficiálne uznaný ako plnohodnotný jazyk. Tento moment je významným krokom na ceste k inklúzii nepočujúcich, či už v rámci vzdelávania, kultúry alebo v rámci iných oblastí.

Účasť na online workshope k projektu Otvorené školy

Počas októbrového workshopu som prezentovala riaditeľom zapojených škôl akým spôsobom sme v Kancelárii riešili podnety týkajúce sa školských poriadkov, ktoré mali obsahovať nariadenia v rozpore so základnými právami a slobodami žiakov škôl.

Príspevok o ochrane ľudských práv počas koronakrízy na online konferencii Nadácie Pontis

Na novembrovej konferencii som sa vo svojom príspevku zamerala na viaceré oblasti, ktorým sme sa počas pandémie v Kancelárii venovali a venujeme, či už ide o problematiku povinnej štátnej karantény, karantenizácie marginalizovaných rómskych komunít, práv žien pri pôrodoch alebo práv seniorov.

Záštita nad súťažou o Cenu Daniela Tupého

Pri príležitosti 15. výročia smrti Daniela Tupého som prevzala záštitu nad súťažou esejí a v novembri 2020 som sa zúčastnila aj na diskusii v rámci vyhlásenia výsledkov súťaže. Vzhľadom na situáciu súvisiacu so šírením ochorenia COVID-19 sa vyhlásenie výsledkov presunulo do online priestoru. Moderátorom diskusie bol pán Michal Havran, ktorý sa zhováral s Danielovým otcom, s pani profesorkou, Zlaticou Plašienkovou, s dekanom Filozofickej fakulty Univerzity Komenského, pánom profesorom Mariánom Zouharom a s bývalým rektorom Univerzity Komenského, pánom profesorom Františkom Gahérom.

Účasť na diskusii: Čo by na to povedal Ján Amos?

V novembri 2020 som sa zúčastnila na panelovej diskusii Nadácie otvorenej spoločnosti o participácii mladých ľudí. Spolu s pani Elenou Gallovou Kriglerovou, riaditeľkou Centra

pre výskum etnicity a kultúry, pánom Dávidom Piešom, dobrovoľníkom programu Otvorené školy a s pani Zuzanou Čáčovou, programovou manažérkou Nadácie otvorenej spoločnosti sme diskutovali o dôležitosti podpory demokratickej kultúry v škole.

Prevzatie záštity nad filmom Neviditeľná

Záštitu som prevzala aj nad premiérou filmu slovenskej režisérky, pani Maie Martiniak, ktorý zachytáva príbehy troch žien, rozprávajúcich o svojich skúsenostiach s pôrodom. Hovoriť o pôrodoch nahlas a otvorene je veľmi dôležité predovšetkým preto, aby sme jasne identifikovali problémy a následne rozprúdili odbornú, a tiež aj širšiu verejnú diskusiu. Je potrebné, aby sme poznali naše práva a chránili ich. Dokument mal premiéru v novembri 2020, na filmovom festivale Jeden svet a stal sa víťazným filmom festivalu.

Podpora iných podujatí a kampaní

V roku 2020 som prevzala záštitu, alebo vyjadrila verejnú podporu podujatiam a kampaniam ako Belasý motýľ, Olympiáda ľudských práv, ocenenie Roma Spirit, projekt Create&Control, kampaň Ukončíme neviditeľnosť, projekt Otvorené školy, Dúhový Pride online, Deň narcisov, Globálny klimaštrajk, Deň vojnových veteránov, kampaň Za pekné pondelky, kampaň 16 dní aktivizmu proti násiliu páchanému na ženách, Human Forum či kampaň RecoverBetter – StandUp4Human Rights.

Získané ocenenia

Cena SDGs 2020 v kategórii Verejný sektor

Za môj príspevok k napĺňaniu cieľov udržateľného rozvoja som dostala ocenenie SDGs 2020. Oceňovanie organizuje nadácia Pontis. Ceny sú udeľované za projekty, ktoré majú napomôcť zmeniť svet k lepšiemu do roku 2030, a to napríklad hľadaním riešení odstraňovania chudoby, bojom proti nerovnostiam či proti klimatickej kríze.

Ocenenie za angažovanosť v oblasti ľudských práv a právneho štátu

Francúzske a nemecké ministerstvá zahraničných vecí od roku 2016 udeľujú spoločné ocenenie pri príležitosti pripomenutia prijatia Všeobecnej deklarácie ľudských práv 15 osobnostiam v oblasti obhajovania ľudských práv na celom svete. Dostalo sa mi tej cti a bolo mi, ako jedinej osobe z Európy v roku 2020, udelené nemecko-francúzske ocenenie, ktoré som získala za zasadzovanie sa za práva rómskej menšiny, za reprodukčné práva a za humánne štátne karanténne opatrenia. Rovnako tiež za angažovanosť v otázkach rešpektovania rovnoprávnosti mužov a žien a boj proti diskriminácii na základe sexuálnej orientácie alebo na základe rodovej identity.

Kancelária v roku 2020

Činnosť Kancelárie

Sumárne údaje o činnosti Kancelárie

V roku 2020 pracovala Kancelária celkovo s 3 727 agendovými písomnosťami a riešila 7 konaní z vlastnej iniciatívy verejnej ochrankyne práv. Z tohto počtu agendových písomností bolo 2453 podnetov,³⁰ ktoré boli doručené buď osobne, prostredníctvom poštovej prepravy, elektronickou poštou alebo prostredníctvom elektronickej schránky č. E0005579891, vrátane prenesených nevybavených podnetov z roku 2019. V roku 2020 zaznamenala Kancelária historicky druhý najvyšší nápad podaní a podnetov (3 075) za obdobie 18 rokov od vzniku inštitúcie verejného ochrancu práv, čo vyhodnocujeme ako úspech nielen mediálnej komunikácie, ale aj zvýšenia dôvery občanov k práci verejnej ochrankyne práv, a to aj počas stavu spôsobeného pandemiou koronavírusu.

Prostredníctvom formulára na stránke detskyombudsman.sk³¹ bolo doručených 166 podaní a prostredníctvom elektronickej pošty bolo doručených 1 108 žiadostí o usmernenie.³² Všetky tieto písomnosti boli vybavené v roku 2020.

Po preskúmaní 1 888 podnetov verejná ochrankyňa práv konštatovala porušenie základného práva a slobody 233 krát v 186 podnetoch. Porušenie základného práva a slobody nezistila v 729 podnetoch a 973 podnetov nepatriło do pôsobnosti verejného ochrancu práv. Do roku 2021 bolo prenesených 565 podnetov.

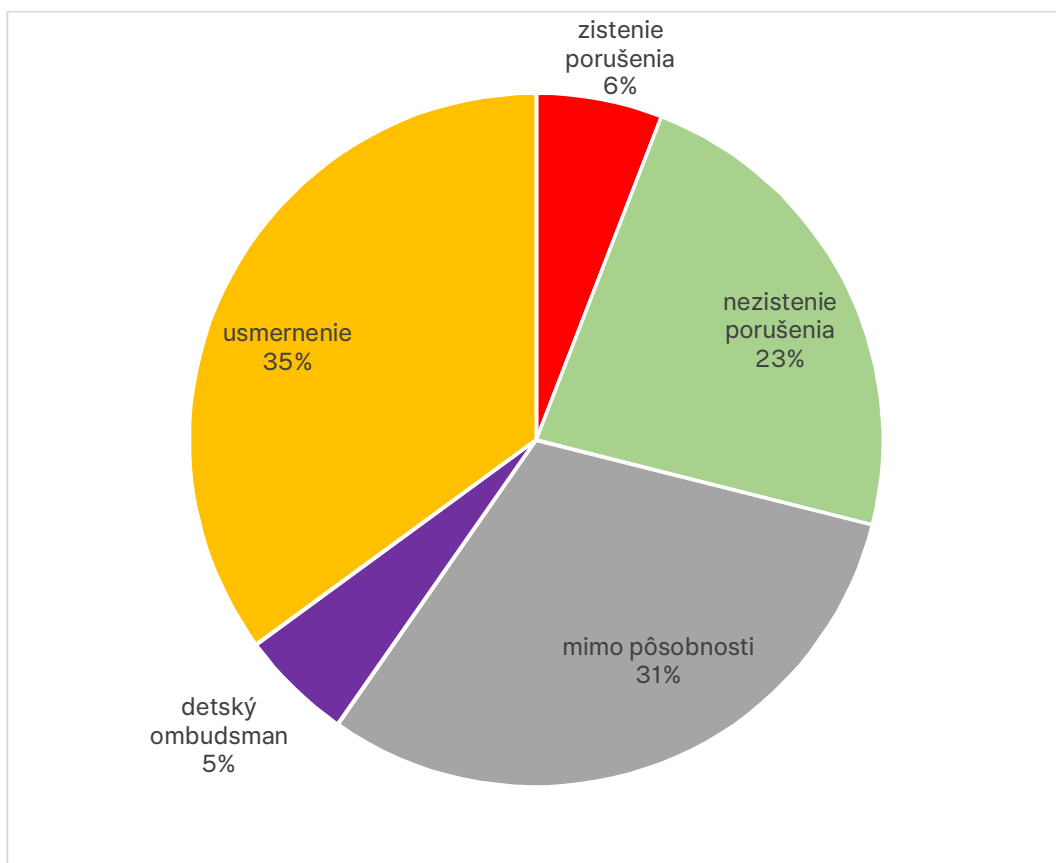
Spolu/rok		Celkovo		Počet (vybavené)
3 727	podnety	2 453	zistenie porušenia	186
			nezistenie porušenia	729
			mimo pôsobnosti	973
	podania	1 274	detský ombudsman	166
			usmernenie	1 108

³⁰ Oproti roku 2019 stúpol počet podaných podnetov o 8 %, oproti roku 2018 dokonca o 56 %.

³¹ Kancelária prostredníctvom internetovej stránky www.detskyombudsman.sk zvyšuje povedomie detí a mladých ľudí o problematike základných práv a slobôd, o tom aké sú ich práva v škole, v rodine, v medziľudských vzťahoch a o tom, akým spôsobom si ich môžu uplatňovať. Kancelária to považuje za kľúčové najmä preto, že bez dostatku informácií je uplatňovanie práv pre deti a mladých ľudí ťažšie ako pre dospelých. Na tejto internetovej stránke nájdú mladí užívatelia prístupnou formou spracované informácie o pôsobnosti verejného ochrancu práv, o aktivitách týkajúcich sa detí a ochrany ich práv a o Dohovore o právach dieťaťa.

³² Na Kanceláriu sa často obracajú aj občania hľadajúci pomoc pri riešení problémov, ktoré nepatria do pôsobnosti verejného ochrancu práv. Napr. s otázkami z oblasti občianskeho práva, ako sú exekúcie, susedské spory, alebo spory s bankou, pričom občania veľa krát súčasne žiadajú aj o právne poradenstvo. Takýchto občanov sa Kancelária snaží usmerniť a poradiť im, ako sa daný problém dá riešiť, prípadne ich odkáže na príslušný orgán alebo inštitúciu, ktorá im môže pomôcť.

Tab.: Grafické znázornenie podielov agendových písomností v roku 2020, uvedené v percentách



Vybavovanie žiadostí podľa zákona o slobode informácií

Právo na informácie je zakotvené v Ústave, a tiež vyplýva i z viacerých noriem medzinárodného práva, napr. z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, z Listiny základných práv a slobôd a z Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach. Procesný postup umožňujúci realizáciu tohto práva upravuje vo všeobecnej rovine zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Špeciálnu právnu úpravu na tomto poli obsahujú aj iné právne predpisy. Zmyslom tohto práva je, aby orgány verejnej moci primeraným spôsobom poskytovali informácie o svojej činnosti.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám upravuje dva spôsoby sprístupňovania informácií – povinné sprístupňovanie, tzv. aktívne a sprístupňovanie informácií na základe žiadosti žiadateľa, tzv. pasívne. Kancelária zabezpečuje povinné sprístupňovanie informácií prostredníctvom svojej webovej stránky, kde zverejňuje všetky informácie ku ktorým sa táto povinnosť viaže, vrátane uzatvorených zmlúv a objednávok.

Sprístupňovanie informácií na základe žiadostí individuálnych žiadateľov zabezpečuje Kancelária priebežne, v súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám.

V roku 2020 bolo Kancelárii doručených 102 individuálnych žiadostí o sprístupnenie informácií od fyzických a právnických osôb, z toho 101 žiadostí o sprístupnenie informácií bolo v roku 2020 aj vybavených. Vybavenie jednej žiadosti, ktorá bola Kancelárii doručená 31. decembra 2020, bolo prenesené do roku 2021. Z celkového počtu 101 vybavených žiadostí o sprístupnenie informácií boli požadované informácie v plnom rozsahu sprístupnené v 73 prípadoch. V šiestich prípadoch požadované informácie sprístupnené neboli a boli vydané rozhodnutia o nesprístupnení. V dvoch prípadoch Kancelária vyzvala žiadateľov na doplnenie informácií. Pretože žiadatelia požadované údaje nedoplnili a bez doplnení nebolo možné informácie sprístupniť, v súlade so zákonom boli tieto žiadosti odložené. V dvoch prípadoch Kancelária žiadosti o sprístupnenie informácií postúpila inej povinnej osobe. V 15 prípadoch boli informácie poskytnuté čiastočne a časť požadovaných informácií sprístupnená nebola – teda boli vydané rozhodnutia o čiastočnom nesprístupnení. Z ostávajúceho počtu troch žiadostí o sprístupnenie informácií Kancelária jednu žiadosť vybavila čiastočným sprístupnením a časť žiadosti bola postúpená inej povinnej osobe a v dvoch prípadoch boli žiadosti o sprístupnenie informácií vybavené čiastočným sprístupnením, sčasti boli vybavené rozhodnutím a sčasti boli postúpené inej povinnej osobe. V dvoch prípadoch sa žiadatelia voči rozhodnutiu o nesprístupnení odvolali. V jednom prípade bolo rozhodnutie Kancelárie odvolacím orgánom potvrdené a v jednom prípade uplatnila Kancelária voči svojmu rozhodnutiu inštitút autoremedúry, teda svoje rozhodnutie zrušila a požadované informácie v plnom rozsahu sprístupnila. V tomto prípade išlo o fiktívne rozhodnutie, pretože žiadosť o sprístupnenie informácií skončila v spamoch. Preto o nej nebolo riadne v lehote rozhodnuté. Úhrnom teda možno vyjadriť, že v roku 2020 Kancelária sprístupnila požadované informácie (v plnom rozsahu aj čiastočne) v 91 prípadoch, vydala rozhodnutie o nesprístupnení (úplnom, čiastočnom aj v rámci odvolania) v 23 prípadoch,

v dvoch prípadoch žiadosti odložila pre ich nedoplnenie a v troch prípadoch vybavila žiadosť o sprístupnenie informácií (v plnom rozsahu alebo v čiastočnom rozsahu) postúpením inej povinnej osobe. Postúpenia boli adresované konkrétne Prezídiu policajného zboru, Úradu komisára pre deti, Ministerstvu spravodlivosti SR, Úradu hraničnej a cudzineckej polície, sekretariátu Ústredného krízového štábu, Slovenskej advokátskej komore, Sociálnej poisťovni, Ústrednému inšpektorátu Slovenskej obchodnej inšpekcie, Štátnej veterinárnej a potravinovej správe SR, Generálnemu riaditeľstvu Zboru väzenskej a justičnej stráže, Okresnému súdu Banská Bystrica, Okresnému súdu Žilina, Generálnej prokuratúre SR a mestu Žilina.

Tie žiadosti, ktoré boli vybavené sprístupnením požadovaných informácií, sa týkali najmä informácií o stave vybavenia podaných podnetov, listinných kópií rôznych stanovísk a dokumentov od orgánov verejnej správy a rozhodnutí verejného ochrancu práv v rámci podnetov, rovnako tiež rôznych štatistických informácií vo vzťahu k podnetom. Týkali sa aj informácií o interných normách Kancelárie, informácií o verejnom obstarávaní v Kancelárii, informácií o počtoch zamestnancov, o príjmoch vedúcich zamestnancov a o kompetenciách Kancelárie. Niektoré žiadosti sa týkali výročných aj mimoriadnych správ verejného ochrancu práv, výdavkov Kancelárie, postupov, ktoré sa v Kancelárii uplatňujú, podaní na ÚS SR a otázok súvisiacich s voľbou verejného ochrancu práv.

Rozhodnutia o nesprístupnení žiadostí sa týkali predovšetkým takých informácií, ku ktorým je prístup zákonne obmedzený (najmä z dôvodu ochrany osobných údajov) a informácií, ktoré Kancelária nemala k dispozícii.

Všetky žiadosti o sprístupnenie informácií, ktoré boli Kancelárii doručené, boli vybavené bez zbytočného odkladu, v zákonnej lehote. Žiadosti boli vybavené zaslaním požadovaných kópií a informácií, alebo odkazom na už zverejnené a všeobecne dostupné informácie.

Aktivity a stretnutia zamestnancov Kancelárie

Stretnutie k vzniku Rady vlády SR pre duševné zdravie

V októbri 2020 sa zástupcovia Kancelárie stretli so zástupcom Ministerstva zdravotníctva SR aby prediskutovali vznik Rady vlády SR pre duševné zdravie, ktorého stálym členom bude aj Kancelária, resp. verejný ochranca práv. Cieľom vytvorenia tohto medzirezortného orgánu bude koordinácia tvorby národných politík v oblasti duševného zdravia.

Diskusia o migrácii a utečenectve v Klube preživších holokaust

V januári 2020 sa zamestnanci Kancelárie zúčastnili na diskusii o migrácii a utečenectve v Klube preživších holokaust, ktorú moderovala vedúca klubu, pani Eva Mosnáková. O odborný príspevok sa podelila pani Jarmila Bednaříková z Masarykovej univerzity, ktorá upozornila, že migrácia je azda najčastejším javom v ľudských dejinách. Súčasný

pohľad priblížil pán Azim Farhadi pochádzajúci z Afganistanu, ktorý pomáha utečencom v krízových oblastiach.

Konferencia medzinárodného vzdelávacieho programu Walls of Ignorance

Koncom februára 2020 vystúpila v rámci konferencie zástupkyňa Kancelárie s príspevkom a so študentmi živo diskutovala o situácii u nás i v zahraničí. Upozornila, že na Slovensku sú práva ľudí z LGBTI komunity neustále prehliadané – právna úprava ich rodinného a súkromného života u nás absentuje, čo je z hľadiska medzinárodných ľudsko-právnych dokumentov nerešpektujúce, problematické a do budúcnosti neudržateľné.

Návšteva jedinej zachovanej synagógy v Bratislave

Koncom septembra 2020 sa zamestnanci Kancelárie zúčastnili na prehliadke synagógy v Bratislave, ktorou sprevádzal pán Ivan Pasternák, ktorý je členom Klubu preživších holokaustu a patrí medzi deti ukryvané počas 2. svetovej vojny. Návšteva však, okrem toho, v sebe niesla aj temnú kapitolu spojenú s obeťami 2. svetovej vojny. Na stene holokaustu v synagóge sú napísané všetky priezviská rodín, ktoré sa z vojny už nevrátili a o svoj život prišli krutým spôsobom len pre príslušnosť k židovstvu.

70. výročie Európskeho dohovoru o ľudských právach

Zamestnanci Kancelárie si prostredníctvom príspevku na sociálnych sieťach pripomenuli udalosť podpísania Európskeho dohovoru o ľudských právach (4. november), ku ktorému sa svojím podpisom zaviazalo 47 krajín a medzi nimi aj Slovensko. Všetky tieto krajiny sa tak rozhodli dodržiavať isté štandardy správania, a taktiež ochraňovať ľudské práva a základné slobody ľudí. V tejto súvislosti zdieľame spoločnú zodpovednosť na vnútroštátnej i na medzinárodnej úrovni za ochranu právneho štátu a za podporu demokracie v krajinách.

Prednáška zameraná na činnosť a aktivity Kancelárie v čase pandémie

Začiatkom decembra 2020 sa zástupcovia Kancelárie zúčastnili online prednášky s vysokoškolskými študentkami právnickej fakulty, s ktorými diskutovali na tému porušovania ľudských práv v dôsledku pandémie, ako aj na tému činnosti a aktivít Kancelárie.

Pripomenutie si prijatia Dohovoru o právach dieťaťa

Zamestnanci Kancelárie si prostredníctvom príspevku na sociálnych sieťach pripomenuli prijatie Dohovoru o právach dieťaťa (20. november), ktorý je prvým právne záväzným medzinárodným nástrojom na ochranu práv detí. Je dôležité nezabúdať na to, že všetky deti si zaslúžia ochranu a garanciu základných práv, či už ide o prístup k vzdelávaniu, o poskytovanie podpory zo strany štátu pre zabezpečenie ich plnohodnotného života či o dostatočnú ochranu, ak sa stanú obeťami násillia.

Získané ocenenia

Národná cena za dizajn za novú vizuálnu identitu

Vizuálna identita Kancelárie získala Národnú cenu za dizajn. Jej autori, Andrej & Andrej, ju postavili na jedinečnom písme, ktoré využíva symbol výkričníka, ako upozornenia na porušovanie základných práv a slobôd. Výkričník v písme tak prirodzene symbolizuje samotnú funkciu verejného ochrancu práv v spoločnosti, teda to, že upozorňuje na nepravosti.

Organizačné zabezpečenie a hospodárenie Kancelárie

Organizačné a personálne zabezpečenie

Kancelária bola, ako rozpočtová organizácia, zriadená zákonom o verejnom ochrancovi práv. Jej účelom je plnenie úloh spojených s odborným, organizačným a technickým zabezpečením činnosti verejného ochrancu práv. Sídlo Kancelárie je rovnako ustanovené v zákone o verejnom ochrancovi práv, a je ním Bratislava.

Na čele Kancelárie je vedúci Kancelárie. Vymenúva a odvoláva ho verejný ochranca práv, ktorému vedúci Kancelárie zodpovedá za svoju činnosť. Vedúci Kancelárie je súčasne štatutárnym orgánom Kancelárie, ako právnickej osoby.

Úlohy Kancelárie plnia dve skupiny zamestnancov, a to zamestnanci v štátnej službe a zamestnanci pri výkone práce vo verejnom záujme. Schvaľovanie počtu zamestnancov zveruje zákon o verejnom ochrancovi práv, podľa § 27a ods. 1 tohto zákona, do kompetencie verejného ochrancu práv.

V roku 2020 bol pre Kanceláriu zachovaný limit 57 zamestnancov v zložení: jeden ústavný činiteľ - verejný ochranca práv, 42 miest v štátnej službe a 14 miest pri výkone práce vo verejnom záujme. Uvedený limit zamestnancov bol schválený uznesením vlády SR č. 500 zo 14. októbra 2019, ktorým vláda SR schválila návrh štátneho rozpočtu. Súčasne boli rezorty vyzvané nepredkladať v roku 2020 návrhy legislatívnych predpisov a iných materiálov, ktoré zakladajú nároky na zvýšenie počtu zamestnancov a na zvýšenie výdavkov alebo na úbytok príjmov schválených v štátnom rozpočte na rok 2020 s rozpočtovými dôsledkami na štátny rozpočet alebo na iné rozpočty tvoriace rozpočet verejnej správy.

Rok 2020 bol v mnohých ohľadoch výnimočný. Kancelária, rovnako ako iné zamestnávateľské subjekty, bola postavená pred doposiaľ nepoznané výzvy, ktoré sa dotkli aj pracovnoprávných vzťahov. Podstatná zmena režimu výkonu práce s využívaním práce z domácnosti zamestnanca (tzv. home office), priebežné prijímanie preventívnych hygienických opatrení alebo nevyhnutné obmedzenie služobných a pracovných ciest so súčasne vysokým nárastom počtu doručených podnetov, boli skúškou miery flexibility, zabezpečenia logistiky, pružnosti prijímania rozhodnutí a efektívneho riadenia.

Mimoriadna situácia zasiahla aj do realizácie výberových konaní. Oproti predchádzajúcemu roku, kedy Kancelária realizovala 17 výberových konaní na 13 štátnozamestnaneckých miest a dve výberové konania na pozície pri výkone práce vo verejnom záujme, v roku 2020 boli vyhlásené celkom štyri výberové konania na tri pozície v štátnej službe a jedno na pozíciu pri výkone práce vo verejnom záujme. Obmedzenie možnosti zhromažďovania sa viacerých osôb bolo jedným z dôvodov, že Kancelária po novele zákona o štátnej službe pristúpila aj k prijímaniu uchádzačov do tzv. dočasnej štátnej služby, bez výberového konania.

Po rokoch 2018 a 2019, kedy fluktuácia vysoko prekračovala prirodzenú hranicu výmeny zamestnancov, v roku 2020 sa podarilo stabilizovať personálne obsadenie Kancelárie a percento fluktuácie sa pohybovalo na úrovni 11,3 %.

K 31. decembru 2020 plnilo úlohy Kancelárie celkom 46 zamestnancov (stav bez verejnej ochrankyne práv). Činnosti v oblasti výkonu pôsobnosti verejného ochrancu práv zabezpečovalo 26 odborných zamestnancov a organizáciu, chod a prevádzku zabezpečovalo 20 zamestnancov.

Štruktúra zamestnancov bola k 31. decembru 2020 nasledujúca:

	Evidenčný počet zamestnancov /z toho žien	Materská dovolenka, rodičovská dovolenka, pracovné alebo služobné voľno /z toho žien	Dosiahnuté vzdelanie/ z toho žien			Riadiacich zamestnancov/ z toho žien
			SŠ	VŠ 1.st.	VŠ 2.st.	
Štátni zamestnanci	34 / 26	4 / 4	-	-	34 / 26	6 / 3
Zamestnanci pri výkone práce vo verejnom záujme	12 / 9	1 / 1	6 / 3	2 / 2	4 / 4	1 / 1
Celkom	46 / 35	5 / 5	6 / 3	2 / 2	38 / 30	7 / 4

Rozpočet Kancelárie určený na odmeňovanie, bol po úprave súvisiacej s valorizáciou, stanovený vo výške 1 066 276,- €. Úsporu vo výške 9 386,18 € vrátila Kancelária do štátneho rozpočtu.

Koniec roka 2020 však bol spojený aj s nariadenými reštriktívnymi opatreniami, účinnými od 1. januára 2021. Ešte dňa 14. novembra 2020 schválila vláda SR uznesenie k návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2021 až 2023, ktoré bolo zverejnené pod číslom č. 649/2020. Týmto uznesením bol Kancelárii určený limit počtu zamestnancov v počte

52 (počet uvádzaný vrátane verejného ochrancu práv), čím došlo k zníženiu o 5 zamestnaneckých miest.

Kompetencia verejného ochrancu práv, individuálne rozhodnúť o počte zamestnancov, je jednou z legislatívnych záruk nezávislosti verejného ochrancu práv. Napriek tomu, že k zníženiu limitu došlo bez akejkoľvek predchádzajúcej diskusie jednostranne, zo strany vlády SR, verejná ochrankyňa práv rešpektovala celospoločenskú potrebu zabezpečenia rovnováhy medzi aktuálnymi potrebami zdrojov a výdavkov, ako aj nutnosť prijatia plošných konsolidačných opatrení, smerujúcich k udržateľnosti verejných financií. Z uvedeného dôvodu vydala rozhodnutie o organizačnej zmene, ktorá spočívala v znížení počtu štátnozamestnaneckých miest a miest pri výkone práce vo verejnom záujme v Kancelárii, a to s účinnosťou od 1. januára 2021. Schválený počet miest, a na to nadväzujúci rozpočet, však nepovažuje za adekvátny pre riadny výkon funkcie verejného ochrancu práv. Znížený personálny stav považuje za dočasný a spôsob určenia limitu za, v danej situácii, mimoriadny zásah do originálnej kompetencie ústavného orgánu.

Rovnako ako v predchádzajúcich rokoch je preto potrebné konštatovať, že právomoc verejného ochrancu práv nezávisle rozhodnúť o počte zamestnancov potrebných pre riadny výkon funkcie verejného ochrancu práv, nie je v podmienkach SR dostatočne garantovaná.

Napriek mimoriadnej situácii registrovala Kancelária v priebehu roka 2020 zvýšenie počtu doručených podnetov. Nároky na odbornosť sa odzrkadľujú aj v požiadavkách na zabezpečenie vzdelávania zamestnancov. K mnohým odborným témam, s ktorými pracujú najmä zamestnanci tzv. pôsobnostnej sekcie, nie je na trhu adekvátna ponuka vzdelávacích aktivít. Aj z uvedeného dôvodu organizovala Kancelária v predchádzajúcich rokoch pravidelné spoločné, spravidla dvoj až trojdňové, vzdelávacie podujatie spojené s teambuildingom. S ohľadom na potrebu prijímania efektívnych preventívnych opatrení pred šírením ochorenia COVID-19, sa takéto interné vzdelávacie podujatie v roku 2020 nerealizovalo.

Zamestnanci využívali dostupné ponuky online vzdelávania, viaceré z nich sa však v konečnom dôsledku nerealizovali pre ich zrušenie zo strany organizátora, prípadne dochádzalo k viacerým posunom termínu konania. Vo vzťahu k druhom kompetenčného vzdelávania prevládalo vzdelávanie odborné, kde bolo realizovaných až 45 vzdelávacích aktivít. Uskutočnilo sa však aj kvalitné vzdelávanie v oblasti informačných technológií, kde bolo preškolených 43 účastníkov, a to v oblasti Microsoft Outlook, Microsoft Word a Microsoft Excel. Vo vzdelávaní v oblasti informačných technológií plánuje Kancelária pokračovať aj v nasledujúcom kalendárnom roku. Štátni zamestnanci sa aj v roku 2020 zúčastňovali vzdelávacích kurzov organizovaných Centrom vzdelávania a hodnotenia Úradu vlády SR. Celkovo sa týchto kurzov zúčastnilo 20 štátnych zamestnancov, pričom najviac zamestnancov sa zúčastnilo kurzu „Mentoring“. Tento bol, ako jeden z mála, možné realizovať aj online formou. Kancelária organizovala interné hromadné vzdelávacie podujatia aj v oblastiach ako napr. „Kurz prvej pomoci“, „Spisovné používanie

slovenského jazyka v písomnom a ústnom prejave“, „Zabezpečenie ochrany osobných údajov v činnosti Kancelárie verejného ochrancu práv“, či vzdelávanie zamerané na aplikáciu zákona o štátnej službe. Formy kontinuálneho vzdelávania boli v roku 2020 v najvýznamnejšej miere ovplyvnené aktuálnou pandemickou situáciou, a preto prevládalo vzdelávanie vo forme webinárov. Niektoré naplánované vzdelávacie podujatia sa realizovať nepodarilo, naopak však zamestnanci realizovali mnohé online vzdelávania na vlastnú žiadosť, aj mimo plánovaných aktivít.

Napriek sťaženým podmienkam fungovania, aj v roku 2020 umožnila Kancelária absolvovať záujemcom odborné stážové pobyty. Stáže sa realizovali na základe výzvy Kancelárie, pričom s ohľadom na ich obsahové zameranie, boli tieto určené najmä záujemcom z radov študentov vyšších ročníkov právnických fakúlt. Realizovali sa tak v rámci tzv. pôsobnostnej sekcie - sekcie ochrany základných práv a slobôd, ako aj v rámci sekcie riadenia a správy, ktorá zabezpečuje organizačné a technické činnosti, ale aj styk s verejnosťou a spoluprácu s inými organizáciami na národnej i na medzinárodnej úrovni.

Celkovo Kancelária v roku 2020 uzatvorila 19 zmlúv o vykonaní a zabezpečení odbornej stáže, z toho 14 v rámci sekcie ochrany základných práv a slobôd a päť v rámci sekcie riadenia a správy.

Cieľom stážových pobytov bolo overovanie teoretických poznatkov stážistu a ich aplikácia v konkrétnych, praktických podmienkach Kancelárie. Pod dohľadom a odborným vedením pracovníkov Kancelárie ako gestorov, získali stážisti praktické poznatky nielen z oblasti ochrany základných práv a slobôd, ale aj jednotlivých odvetví práva. Bližšie zameranie stáže záviselo najmä od toho, v akej sekcii a v akom odbore Kancelárie sa stáž realizovala.

Stáž v sekcii ochrany základných práv sa zameriavala na zvyšovanie všeobecného rozhľadu v oblasti ochrany základných práv a slobôd a pôsobnosti verejného ochrancu práv, tiež sa zameriavala na participáciu pri príprave podkladov k vybavovaniu podaní a podnetov fyzických osôb a právnických osôb a v konaní z vlastnej iniciatívy verejnej ochrankyne práv, či na lustrovanie judikatúry súdov na národnej a nadnárodnej úrovni. V sekcii riadenia a správy sa stáž orientovala najmä na pomoc pri príprave a spracúvaní podkladov pre odborných pracovníkov Kancelárie, na spoluprácu pri príprave materiálov a korešpondencie súvisiacich s činnosťou Kancelárie, či na zabezpečovanie podporných činností, jednoduchých administratívnych úloh a bežnej agendy.

Stáže v Kancelárii boli hodnotené vysoko pozitívne, a to tak zo strany stážistov, ako aj zo strany zamestnancov Kancelárie, ktorí nad nimi zabezpečovali odborný dohľad. Pri realizácii stáží v roku 2020 však musela Kancelária prihliadať nielen na svoje kapacitné možnosti, ale navyše aj na pravidlá prijímané na zabránenie šíreniu nákazy COVID-19.

Správa informačných technológií

V roku 2020 pokračovala Kancelária v modernizácii informačných technológií, a to v súlade s Koncepciou rozvoja informačných a komunikačných technológií a systémov v Kancelárii, ktorú Kancelária vypracovala v prvom polroku. Vzhľadom na situáciu s pandémiou sa Kancelária musela prispôbiť práci online, a to urýchlilo aj niektoré plánované úpravy v rámci informačných technológií. Vymenilo sa pripojenie z mikrovlnového na optické, začalo sa s budovaním VPN pripojenia pre zamestnancov. Kancelária cez verejné obstarania obstarala nové notebooky pre všetkých zamestnancov, a tiež nový server, ktorý má nahradiť tie existujúce, už technologicky zastarané. Kancelária využila poskytnuté licencie a začala využívať kolaboračný nástroj na komunikáciu. V roku 2020 Kancelária začala proces na obstarávanie nového informačného systému pre registratúru a správu dokumentov, ktorý bude vykazovať zhodu s požiadavkami výnosu Ministerstva vnútra SR č. 525/2011 Z. z. o štandardoch pre elektronické informačné systémy na správu registratúry a slúžiť ako agendový systém pre špecifické potreby spracovania podnetov podľa zákona o verejnom ochrancovi práv.

Správa majetku

Kancelária nevlastní nehnuteľný majetok, sídli a činnosť vykonáva v prenajatých priestoroch v zmysle platnej nájomnej zmluvy č. NZ/31/2014, v budove na Grösslingovej 35 v Bratislave, ktorej výlučným vlastníkom je Správa služieb diplomatickému zboru a. s., Bratislava, spoločnosť so 100 %-nou majetkovou účasťou štátu. Prostriedky vynaložené na nájom sa prostredníctvom dividend vracajú do štátneho rozpočtu.

Hnuteľný majetok Kancelárie je postupne, podľa potreby, po jeho zastaraní obmieňaný. Ide hlavne o drobný nábytok či o elektrospotrebiče. V roku 2020 Kancelária obmenila vozidlo určené pre verejnú ochrankyňu práv (obstarané v roku 2008 s viac ako 320 000 najazdenými kilometrami) a obstarala nové osobné motorové vozidlo zn. Škoda Superb, s pohonom plug-in hybrid, z dôvodu postupného zavádzania enviromentálnych opatrení a znižovania uhlíkovej stopy Kancelárie. Zároveň, ako trvalo prebytočný majetok, cez verejné ponukové konanie, Kancelária darovala osobný automobil Škoda Octavia na účely poskytovania všeobecne prospešných služieb Diecéznej Charite Rožňava.

Správa registratúry a podateľňa

V hodnotenom období bolo v podateľni Kancelárie zaevidovaných spolu 7 969 doručených záznamov, z toho bolo až 70 % podaní doručených elektronicke (4 658 prostredníctvom e-mailu a 906 prostredníctvom elektronickej schránky ÚPVS) a 30 % podaní bolo doručených poštou alebo osobne (2 405).

Kancelária v roku 2020 odoslala spolu 6 877 záznamov, z toho až 73 % záznamov bolo odoslaných elektronicky (2 940 prostredníctvom e-mailu, 2 054 prostredníctvom elektronickej schránky ÚPVS) a 27 % záznamov odoslala Kancelária poštou (1 883).

Zamestnanci Kancelárie vytvorili spolu 1 932 interných záznamov.

Hospodárenie Kancelárie s pridelenými rozpočtovými prostriedkami/finančné zabezpečenie

Kancelária je rozpočtová organizácia, ktorá je súčasťou rozpočtovej kapitoly Všeobecná pokladničná správa a hospodári výlučne s prostriedkami štátneho rozpočtu podľa zákona o štátnom rozpočte na rok 2020 v znení neskorších predpisov. V rozpočtovom období 2020 Kancelária hospodárila so schváleným rozpočtom vo výške 1 857 374,- € určeným na realizáciu bežných a kapitálových výdavkov programu 06Q Ochrana základných práv a slobôd a medzirezortného programu OEKOW Informačné technológie financované zo štátneho rozpočtu. Schválený rozpočet na rok 2020 bol o 152 615,- € vyšší ako rozpočet schválený na obdobie roka 2019. V schválenom rozpočte boli zohľadnené finančné prostriedky na krytie platových valorizácií z rokov 2019 a 2020 a k nim prislúchajúce poistenie.

V priebehu rozpočtového obdobia bol schválený limit výdavkov zvýšený o kapitálové prostriedky z predchádzajúcich období vo výške 146 700,- €, mzdové výdavky na odmeňovanie ústavných činiteľov v sume 5 830,- € a bežné výdavky súvisiace s pandémiou COVID-19 vo výške 5 750,- €. V októbri 2020 bol limit výdavkov zvýšený aj o finančné prostriedky vo výške 124 920,- € určené na digitalizáciu a elektronizáciu služieb verejného ochrancu práv, vrátane kritickej obnovy hardvéru.

V závere rozpočtového obdobia bol rozpočet upravený o kapitálové prostriedky určené na investičné akcie, ktorých ukončenie je očakávané v rokoch 2021 a 2022. Do nasledujúcich rozpočtových období Kancelária spolu presunula 223 320,- €. Upravený rozpočet dosiahol sumu 1 917 254,- €.

Výška prostriedkov na odmeňovanie, ktorá bola Kancelárii oznámená v rozpise záväzných ukazovateľov štátneho rozpočtu na rok 2020 z 11. decembra 2019, umožnila v priebehu roka udržať personálny stav 44 osôb z roku 2019, dokonca mohol byť posilnený o dvoch zamestnancov. Posilnenie bolo nevyhnutné predovšetkým z dôvodu mimoriadnej situácie spôsobenej ochorením COVID-19 - Kancelária v roku 2020 zaznamenala druhý najvyšší nápad podaní a podnetov v 18 ročnej histórii svojej existencie. Právnici Kancelárie vybavili spolu 3 162 podnetov a podaní, čo je o 989 viac ako v roku 2019.

Z upraveného rozpočtu Kancelária vyčerpala 1 856 539,- €, čo predstavuje 98,41 % z celkového upraveného rozpočtu.

Detailnejší priebeh čerpania finančných prostriedkov v hodnotenom období je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Rozpočet a jeho čerpanie k 31. decembru 2020 v €					
Klasifikácia		Rozpočet			
		schválený	upravený	čerpanie	zostatok
610	odmeňovanie	1 061 440	1 066 276	1 056 890	9 386
620	poistné	372 400	368 494	357 716	10 778
630	tovary a služby	410 434	419 244	382 074	37 170
640	bežné transfery	13 100	13 200	9 836	3 364
700	kapitálové výdavky	0	50 040	50 023	17
Spolu		1 857 374	1 917 254	1 856 539	60 715

Najvyššie výdavky Kancelária čerpá na odmeňovanie zamestnancov a na prislúchajúce sociálne a zdravotné poistenie.

Z nákladov na bežnú prevádzku, t. j. v položke tovary a služby, boli najvyšším výdavkom Kancelárie prostriedky určené na nájomné za nájom kancelárskych priestorov a služby s tým spojené, vrátane energií vo výške 172 087,- €, ktoré Kancelária hradí prenajímateľovi budovy akciovej spoločnosti Správa služieb diplomatickému zboru. Väčšina výdavkov Kancelárie súvisí so zabezpečením bežného chodu organizácie. Za nie bežné, resp. nepravdivé výdavky, možno považovať výdavky na kritickú obnovu hardvéru. Kancelária v roku 2020 použila 50 668,- € z bežných výdavkov na nákup nových pracovných staníc a 6 310,- € z kapitálových výdavkov na nákup servera, ktorý bude základom novej serverovej infraštruktúry. Ďalším výnimočným výdavkom prostredníctvom úspory bol nákup motorového vozidla v cene 33 033,- €, ako už bolo uvedené v časti správy, ktorá pojednáva o správe majetku.

Príloha

(Príloha nadväzuje na časť správy "Komunikácia s federálnym ombudsmanom a ombudsmankou v Belgicku, v prípade Jozefa Chovanca" na str. 135. Je uvedená v takom formáte, ako bola Kancelárii doručená, teda aj s pôvodným členením, iba preložená z francúzskeho jazyka do slovenského jazyka.)

5. Závery

5.1 Použitie legislatívneho rámca na riadenie toku informácií

121. Tok informácií sa riadi veľkým množstvom zákonných ustanovení a predpisov, ktorými sa musí riadiť belgický policajný zbor v celom federálnom usporiadaní Belgického kráľovstva. Deje sa to najmä prostredníctvom interných usmernení, ktoré poskytujú výklad k uvedeným ustanoveniam a predpisom, čo má uľahčiť realizáciu kráľovských dekrétov a obežníkov. Tento všeobecný právny rámec sa javí ako dostačujúci na prenos informácií na jednotlivých úrovniach policajnej hierarchie. Je však dôležité skonštatovať, že v tomto konkrétnom prípade nedošlo k jeho správne použitiu.

122. Následky obmedzenia slobody boli známe hneď od 24. februára 2018, a to prostredníctvom hneď niekoľkých prvkov - záujmom slovenského veľvyslanectva, sťažnosťou rodiny, záujmom tlače, využitím služby Stress Team, úmrtím v nemocnici, intervenciou vyšetrovacieho sudcu a prokuratúry. Toto všetko sa udialo medzi 24. februárom a 2. marcom. Náčelník letiskovej polície v Gosselies sa do služby vrátil 28. februára 2018. Všetky tieto informácie nespustili žiaden proces postúpenia informácií z letiskovej polície v Gosselies, k postúpeniu informácií nepristúpilo ani riaditeľstvo letiskovej polície ako takej. O všetkom bolo 2. marca DAO (operačné riaditeľstvo správnej polície) informované riaditeľstvom letiskovej polície. Spúšťačom tejto iniciatívy bol fakt, že sa o prípade z prehľadu tlače dozvedel generálny riaditeľ správnej polície dňa 1. marca 2018. Čiže DAO bolo v zmysle nariadeného toku informácií informované, avšak v rozpore časovými lehotami, pretože sa tak stalo až 6 dní po udalostiach. S ohľadom na to, že o prípade už 1. marca písala tlač, DAO malo za to, že o prípade sú už všetci informovaní až po úroveň federálnej polície.

123. Identifikovaná bola nekonzistentnosť vo vnútornom usmernení z roku 2017, ktoré poskytuje výklad k medzirezortnému obežníku GPI 62. Vo vnútornom usmernení z roku 2017 nie je jasne formulovaná požiadavka zasielať informácie DAO a regionálnemu riaditeľstvu.

124. Vyššie zmienené nezaslanie informácií spôsobilo, že generálny riaditeľ správnej polície bol „slepý a hluchý“, a to z dôvodov na strane rôznych zložiek polície, počnúc letiskovou políciou v Gosselies až po riaditeľa celej letiskovej polície. Až na základe informácií novinového článku, ktorý do svojho prehľadu tlače zaradila belgická federálna polícia dňa 1. marca 2018, konal generálny riaditeľ a zameral sa na zisťovanie dobrých podmienok zadržania, a nie na operatívne záležitosti.

5.2 Úloha príslušníka zboru správnej polície (OPA) v reťazci toku informácií

125. Osobitou úlohou príslušníka zboru administratívnej polície je zhromažďovanie odlišných stanovísk jednotlivých aktérov vypočutých v rámci vyšetrovania prípadu. Úloha príslušníka zboru správnej polície je zamieňaná s úlohou vedúceho odboru a tiež s úlohou stáleho styčného dôstojníka. Táto zámena úloh neumožňuje zmysluplné riadenie vzájomnej výmeny informácií pri riešení konkrétneho prípadu, keďže každý jeden z uvedených funkcionárov je presvedčený, že informačnú povinnosť si už splnil „ten druhý“, a že každý už vie o všetkom, a teda nič už netreba nikomu posilať. Je absolútnou samozrejmosťou, že postupovanie informácií od príslušníka zboru správnej polície vedúcemu odboru z jeho vlastnej iniciatívy je prirodzenou súčasťou štruktúrovanej výmeny informácií pri každom incidente, ktorý vzbudzuje pochybnosti, alebo ktorý si vyžadoval, alebo bude vyžadovať podniknutie konkrétnych krokov. K tomuto je dôležité dodať, že príslušník správnej polície sa objektívne nemôže urýchlene dostaviť na miesto z dôvodu veľkej vzdialenosti.

126. V prípade Chovanec generálny komisár vypracoval vnútorné usmernenie dňa 21. augusta 2020, v ktorom pripomenul úlohu príslušníkov správnej polície v rámci federálnej polície, najmä im pripomenul nutnosť dostaviť sa na miesto v prípade takého policajného zásahu, pri ktorom došlo v zásahu do fyzickej integrity jednotlivca. Bez ohľadu na to, či išlo o príslušníka policajného zboru alebo bežného občana. Toto vnútorné usmernenie okrem iného pripomína, že príslušníci správnej polície musia byť riadne informovaní zasahujúcimi príslušníkmi policajného zboru. Jedine takto si môžu príslušníci správnej polície optimálne vykonávať im zverené právomoci. Po vypočutí pred výborom P v rámci vyšetrovania tejto veci generálny komisár rozposlal nové usmernenie (z 12. októbra 2020), ktoré umožňuje riadny výkon vnútorného usmernenia z 21. augusta 2020. Rozposlal ich všetkým zložkám v prvej línii - teda generálnemu riaditeľstvu správnej polície a koordinačným a podporným riaditeľstvám správnej polície v okresoch. Konečným účelom jeho vnútorného usmernenia je zabezpečiť dostatočné kapacity a schopnosť príslušníkov správnej polície konať na celom území Belgicka.³³ 15

5.3 Technický a administratívny sekretariát Integrovaného policajného zboru pri Ministerstve vnútra a toky informácií

127. Dňa 26. februára 2018, na základe žiadosti veľvyslanca Slovenskej republiky, zaslal zamestnanec kancelárie ministra vnútra otázku riaditeľovi letiskovej polície o incidente

³³ 15 Generálny komisár na vypočutí vo výbore P tento výbor informoval, že okrem, iného kráľovský dekrét zo 7. decembra 2018 priznáva štatút príslušníka správnej polície aj príslušníkom justičnej polície, ktorí sú poverení riadením stálych zásahových oddelení. K dnešnému dňu, 65 policajných inšpektorov justičnej polície už bolo na tento účel vyškolených. Ich vyškolenie bolo požiadavkou vytýčenou v kráľovskom dekrete. Hľadajú sa tiež riešenia smerujúce k zvýšeniu intenzity školení ďalších príslušníkov justičnej polície.

v Gosselies. Riaditeľ letiskovej polície odpovedal tiež mailom, ku ktorému priložil úplnú správu o incidente a napísal, že o prípad sa zaujímal aj slovenská televízia.

128. V rozpore s ustanoveniami zákona v integrovanom policajnom zbore a v rozpore s vyhláškou technického a administratívneho sekretariátu integrovaného policajného zboru sa zamestnanec kancelárie ministra obrátil priamo na letiskovú políciu, čím nezohľadnil hierarchiu belgického policajného zboru. Vzhľadom na skutočnosť, že riaditeľ letiskovej polície tiež neinformoval svojich nadriadených, situácia vyústila do stavu, že ani generálny riaditeľ správnej polície ani generálny komisár neboli informovaní. Aj keby sme zohľadnili tú skutočnosť, že išlo o veľmi konkrétnu a urgentnú situáciu³⁴ 16, pri ktorej treba správy zasielať priamo ministrovi, toto kontrolné šetrenie ukazuje, že nešlo o ojedinelú situáciu, a že dokonca aj pri dôležitých strategických otázkach sa kancelária ministra častokrát obracala na nižšie úrovne hierarchie policajného zboru. Tento stav, ktorý vznikol po atentátoch, už bol odstránený.

129. Siahnutie po tomto type priamej komunikácie je dôkazom, že ani generálny komisár a ani generálne riaditeľstvo správnej polície nie sú automaticky informovaní o konkrétnych otázkach, ani o všeobecnom kontexte, čím vzniká riziko, že výkon ich právomocí bude zmarený, najmä v prípade, ak ich neinformujú priamo kontaktované osoby nachádzajúce sa nižšie v policajnej hierarchii.

130. Kancelária ministra zaslala príslušné e-maily spolu s prílohami technickému a administratívemu sekretariátu v ten istý deň, v ktorom uviedli vetu „*zvláštny príbeh, slovenský veľvyslanec žiada stretnutie s ministrom na túto tému.*“ Technický a administratívny sekretariát, po obdržaní týchto mailov, nepodnikol nič. Súčasný generálny riaditeľ tohto sekretariátu ako aj jeho vtedajší generálny riaditeľ vyhlásili, že technický a administratívny sekretariát nemal za úlohu overovať toky interných informácií, a že riaditeľ letiskovej polície informovaný bol. Napriek tomu však podotkli, že ak by korešpondencia v tom čase išla prostredníctvom ich sekretariátu, boli by informovali aj hierarchicky vyššie úrovne policajného zboru.

5.4 Všeobecný monitoring situácie po zadržení pána Chovanca

131. Celá policajná hierarchia, po zadržení a po úmrtí pána Chovanca, zamerala svoju pozornosť na prešetrenie podmienok jeho zadržania, čo je prvoradé na posúdenie individuálneho či kolektívneho fungovania polície, s ohľadom na jeho zlý psychický stav, ktorý bol zjavný a ktorý tiež skonštatoval náčelník letiskovej polície v Gosselies. Avšak, operatívne náležitosti monitoringu - ako napríklad objektivizácia operatívnej výmeny informácií príslušníkov policajného zboru s cieľom jej neustáleho zlepšovania, vyhodnotenie rizík, respektíve body, ktoré si vyžadujú pozornosť... toto všetko nebolo

³⁴ 16 Urgentnosť situácie mohla vyplývať zo žiadosti z 26. februára kedy požiadal veľvyslanec o stretnutie s ministrom na deň 2. marca

predmetom posudzovania, došlo len k žiadosti o materiálne dovybavenie policajného zboru a o skonštatovanie nutnosti školení.

132. Otázka spočíva v tom, ktoré ustanovenia z kódexu správania a z obežníka o vnútornej kontrole CP3 boli zohľadnené pri komunikácii medzi náčelníkom letiskovej polície v Gosselies a riaditeľom letiskovej polície (ktorý následne komunikoval so svojim generálnym riaditeľom) o zadržaní, podniknutých krokoch, o disponibilných informáciách, o ich šírení, respektíve uchovávaní - ako napríklad obrazový záznam z diania v cele predbežného zadržania na letisku. Analýza ukazuje, že ani náčelník letiskovej polície, ani riaditeľ letiskovej polície, ani jeho generálny riaditeľ nepodnikli vôbec nič na prípadné zlepšenie stavu, nevykonali analýzu rizík, vďaka čomu by prišlo k zlepšeniu stavu, napriek tomu, že to požaduje obežník o vnútornej kontrole CP3.

133. Čo sa týka obrazového záznamu, ak by sa dňa 27. februára 2018 nedostavil na miesto vyšetrovací sudca, obrazový záznam by sa bol automaticky vymazal do piatich dní, čo by znemožnilo neskoršie vizuálne posúdenie zásahu.

5.5 Tok informácií v súvislosti s posúdením gesta, ktoré bolo kvalifikované ako „nacistický pozdrav“

134. Gesto kvalifikované ako „nacistický pozdrav“, ktoré jeho autorka priznala, viedlo k okamžitej reakcii niektorých príslušníkov policajného zboru, ktorí ho priamo videli. Obrazový záznam videlo viacero príslušníkov letiskovej polície v Gosselies v dňoch nasledujúcich po zadržaní, neexistuje však zmienka o tom, žeby sa ktorýkoľvek z týchto príslušníkov vyjadril k samotnému gestu. Samotná dotknutá príslušníčka policajného zboru, ako aj ďalší jej kolegovia potvrdili, že o tom mala diskutovať so svojim priamym nadriadeným. Hlavný inšpektor neskôr potvrdil, že náčelník letiskovej polície mu o geste hovoril. Následne na to, náčelník potvrdil, že sa s vyššie uvedenými osobami stretol, tvrdí však, že sa s nimi o geste nerozprával.

135. Všetky úrovne hierarchie letiskovej polície v Gosselies, tvrdenia o okamžitej komunikácii o geste, ako aj následné vyšetrovanie justičnou políciou – všetky tieto prvky viedli k presvedčeniu zainteresovaných, že čo sa gesta týka, všetko potrebné bolo urobené. Toto tvrdenie je potrebné dať do kontextu „so všeobecnou kultúrou na pracovisku“, ktorá umožnila, že na ňom odznievali kuloárne sarkastické poznámky o geste ešte niekoľko dní po incidente.

136. Riadny disciplinárny orgán, ani riaditeľ letiskovej polície neboli o geste informovaní, a to ani v deň zadržania, 24. februára, ani po vydaní interného usmernenia 5. marca 2018, ani počas ich osobnej návštevy v útvere letiskovej polície v Gosselies dňa 13. marca a nestalo sa tak ani po operatívnom ukončení výmeny poznatkov dňa 21. marca 2018.

137. Kópia obrazového záznamu, na ktorom je gesto viditeľné, bola novinármi zaslaná na generálny komisariát federálnej polície (tlačové oddelenie). Po tom, ako túto

informáciu získal generálny riaditeľ správnej polície zaslal na generálny komisariát federálnej polície (na tlačové oddelenie) všetky získané informácie (najmä riaditeľa letiskovej polície) a nariadil generálnemu komisariátu federálnej polície vykonanie interného prešetrenia tohto gesta.

138. Z analýzy vyplýva, že počas mesiaca august 2020, teda pred začatím kontrolného šetrenia výborom P, dňa 27. augusta 2020, oddelenie vnútornej kontroly generálneho komisariátu federálnej polície neurobilo nič na interné prešetrenie toku informácií pred zverejnením videa v tlači dňa 19. augusta 2020. Z internej mailovej komunikácie medzi zamestnancami generálneho komisariátu federálnej polície vyplýva, že vedúci oddelenia vnútornej kontroly píše dňa 8. septembra 2020, že zatiaľ jeho oddelenie nepodniklo nič a že, koniec koncov, toky informácií sú posudzované výborom P (ktorá svoju činnosť začala 27. augusta 2020).

5.6 Kultúra a riadenie (leadership)

139. Na základe spôsobu, akým sa tento prípad opätovne ocitol na scéne po niekoľkých rokoch, stály výbor P sa zamerával vo svojom šetrení najmä na procedurálne záležitosti s cieľom overiť, čo sa vlastne pokazilo v sieti postupov a existujúcich usmernení.

140. Šetrenie ukázalo, že mnoho postupov nebolo správne dodržaných. Otázka však stojí tak, či by aj úplne správne dodržanie postupov na priebehu vecí čokoľvek zmenilo. Po vyhodnotení celej série aspektov a podrobností všetko nasvedčuje tomu, že existuje istý problém so „štábnou kultúrou“, ktorá vládne letiskovej polícii.

141. Ako sme už uviedli v bode 120:

- 1) neexistuje jasná dohoda o postupe pri vyhodnocovaní incidentov ex post
- 2) dochádza k pochybeniam pri spontánnom postupovaní informácií v hierarchii policajného zboru zdola nahor
- 3) došlo len k analyzovaniu incidentu z hľadiska podmienok zadržania, bez akejkoľvek úvahy o zlepšení vlastného fungovania, či bez akéhokoľvek spochybnenia kvality vlastného fungovania
- 4) problémy s morálnou integritou, keďže viacerí príslušníci mali vedomosť o opovrhnutiahodnom geste s tým, že nikto z nich ho neoznámil nadriadeným (práve naopak, toto gesto sa stalo predmetom chodbových vtipov).

Všetky tieto uvedené body sa zdajú byť prvkami, ktoré dokopy definujú skutkový stav.

142. Vyššie uvedené konštatovania právom otvárajú otázku o kvalite riadenia a o integrite riadenia letiskovej polície. Inými slovami povedané, bez toho aby sme zašli do explicitných uvádzaní konkrétnych príkladov, zdá sa, že fakty poukazujú na to, že v organizácii vládne kultúra, v ktorej sa nedostatok zmyslu pre zodpovednosť stal všeobecnou normou.

6. Odporúčania

143. Vo veci toku informácií stály výbor odporúča:

1) Vnútorne usmernenie GPI 62:

a) federálna polícia by mala vydať nové vnútorné usmernenie, ktorým by usmernenie GPI 62 nadobudlo operatívnejší charakter, aj s poukazom na kódex správania CP3, malo by dôjsť k zrušeniu už existujúcich identických usmernení, aby bol zachovaný súlad a celistvosť usmernení

b) federálna polícia by mala pristúpiť k celkovému zhodnoteniu rešpektovania usmernenia GPI 62, s cieľom zabezpečenia, že všetky incidenty budú oznamované súladným spôsobom

c) analýza incidentov bude prebiehať integrovaným spôsobom, zaangažované do nej budú všetky príslušné odbory policajného zboru a riadiť sa bude cieľmi vytýčenými v GPI 62.

2) Na úrovni federálnej polície budú udalosti a následné kroky, ktoré boli podniknuté, predmetom postúpenia/výmeny dokumentov medzi jednotlivými styčnými dôstojníkmi, ktorých úloha musí byť vopred definovaná (styčný dôstojník správnej polície, stály styčný dôstojník a vedúci útvaru).

3) Integrovaný policajný zbor by mal vypracovať jasné hierarchické pravidlá, ktorými sa bude riadiť výmena informácií medzi policajným zborom a kanceláriou ministra vnútra a administratívnym a technickým sekretariátom Ministerstva vnútra. Tieto hierarchické pravidlá budú rešpektovať rámec vytýčený paragrafmi 97 a nasl. Zákona o integrovanom policajnom zbore a kráľovský dekrét, ktorým sa zriaďuje administratívny a technický sekretariát pri Ministerstve vnútra.

144. Čo sa týka kultúry a riadenia (leadership), stály výbor P odporúča, aby federálna polícia na základe tejto správy pristúpila k hĺbkovej analýze problémov vo vedení letiskovej polície, najmä aby analyzovala stav absentujúceho zmyslu pre zodpovednosť a aby posúdila riziko vyplývajúce z nedostatku morálnej integrity príslušníkov letiskovej polície. Na základe analýzy musí vzniknúť realizovateľná stratégia, ktorá zlepší „štábnu kultúru“, integritu a citlivosť na morálne aspekty práce príslušníkov letiskovej polície. K zlepšeniu musí dôjsť aj vo vzájomnej komunikácii. Kľúčovú úlohu tu zohráva príkladné správanie vedenia letiskovej polície (vrátane stredného manažmentu) a podpora, ktorú radoví zamestnanci od vedenia pocitujú.