

TS splnomocnenca vlády pre preverenie procesov riadenia a manažovania zdrojov počas pandémie Covid – 19

Splnomocnenec vlády Peter Kotlár: Stanoviská odbornej verejnosti sú základom pre vyšetrovanie zlyhaní štátu počas pandémie Covid-19, aby sa už v budúcnosti neopakovali závažné a rozsiahle porušovania ľudských práv

Len vlani Európsky súd pre ľudské práva oznámil vláde SR vyše 50 sťažností na porušenie ľudských práv v súvislosti s opatreniami a vyhláškami ÚVZ a uzneseniami vlády. Rozsiahle zlyhania štátu v oblasti porušovania ľudských práv počas pandémie boli témou konferencie odbornej verejnosti a vysokých predstaviteľov štátnych orgánov Slovenskej republiky, ktorú organizoval splnomocnenec vlády pre preverenie procesov riadenia a manažovania zdrojov počas pandémie Covid – 19 Peter Kotlár.

Odborná vedecká právnická konferencia s názvom *„Limity zásahov do ľudských práv v súvislosti s ochorením Covid – 19, právna situácia na Slovensku, medzinárodné štandardy, pozitívne príklady z iných štátov a návrhy de lege ferenda,*“ sa uskutočnila 25.3.2024



Konferenciu svojou účasťou podporili predseda vlády Slovenskej republiky, ministerka kultúry SR, štátny tajomník ministerstva kultúry SR, štátny tajomník ministerstva spravodlivosti SR, pozorovatelia z NKÚ, zástupcovia mimovládnych organizácií ľudu a samozrejme pozvaní odborníci z oblasti práva. Pozvaní boli zástupcovia Generálnej prokuratúry SR, verejný ochranca práv a hlavná hygienička SR, ktorí sa konferencie nezúčastnili.



„Ako splnomocnenec vlády pre danú problematiku, musím na začiatku jasne povedať, že za podstatnú časť mojej práce považujem aj organizovanie odborných konferencií, a to právnickej a lekárskej. Som lekár, a v medicíne máme zlaté pravidlo: pokiaľ sa stav pacienta zlepšuje, liečba sa nemení. Mám však pocit, že z právneho hľadiska sa počas obdobia Covidu správna právna liečba účelovo menila, právo sa ohýbalo, zneužívalo a stav pacienta (teda spoločnosti) sa stále zhoršoval. My lekári hovoríme, ubi pus, ibi evacula... To znamená, že ak nájdeš ložisko hnisu, otvor ho. Preto je dôležité otvoriť staré rany... staré rany minulosti, ložisko vyčistiť a nechať zahojiť ad integrum.“



Výsledkom odbornej konferencie bude sumárny zborník, ktorý sa bude podrobne venovať jednotlivým témam vrátane návrhov zmien právnej úpravy. V príspevkoch, ktoré odzneli na konferencii boli identifikované vážne nedostatky zásahov do ľudských práv a základných slobôd. Viacerí rečníci vo svojich príspevkoch pripomenuli, že Benátska komisia vo svojej predbežnej správe o opatreniach prijatých v členských štátoch v dôsledku krízy COVID 19 z roku 2020 upozornila, že aj v prípade núdzového stavu musí prevažovať základná zásada právneho štátu s tým, že významnou zárukou proti rizikám zneužitia právomoci výkonnej moci je súdne preskúmanie núdzových opatrení. Kritizovali preto skutočnosť, že akty Úradu verejného zdravotníctva SR (ÚVZ), ktoré boli vydané za vyhláseného núdzového stavu a obmedzili základné ľudské práva a slobody nad rámec uvedený v článku 5 ods. 3 a neskôr 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. nevyhovovali požiadavke zákonnosti vzhľadom na svoj rozpor s normami vyššej právnej sily. Na vnútroštátnej úrovni navyše vo vzťahu k opatreniam a vyhláškam ÚVZ a uzneseniam vlády neexistovali dostupné a účinné prostriedky nápravy. Takýto stav je v zjavnom rozpore s medzinárodnými štandardmi, ktoré musí Slovenská republika dodržiavať. V tomto ohľade upozorňujem na nasledujúce vyjadrenia účastníkov konferencie:

„Z judikatúry ESELP k požiadavke zákonnosti zásahu do ľudských práv a základných slobôd vyplýva, že právny základ musí mať určitú kvalitu - musí byť zlučiteľný s princípmi právneho štátu a musí poskytovať záruky proti svojvoľi, aby diskrečná právomoc výkonnej moci nebola bezbrehá. V požiadavke zákonnosti je podľa ESELP obsiahnutá aj požiadavka procesných záruk. ESELP oznámil vláde minulý rok vyše 50 sťažností na porušenie ľudských práv v súvislosti s opatreniami a vyhláškami ÚVZ a uzneseniami vlády. Sťažovatelia namietajú, že zásahy do ich práv nevyhovovali požiadavke zákonnosti, pričom upozorňujú aj na absenciu procesných záruk. Platí pritom, že ak ESELP dospeje k záveru o porušení požiadavky zákonnosti automaticky konštatuje porušenie namietaných článkov Dohovoru bez toho, aby sa zaoberal ich primeranosťou vo vzťahu k sledovanému zákonnému cieľu. Slovenskú právnu úpravu je potrebné čo najskôr zosúladiť s medzinárodnými štandardmi. V iných štátoch Rady Európy bol súdny prieskum opatrení výkonnej moci samozrejmosťou a predstavoval významné záruky proti jej zneužitiu, čo sa prejavilo v množstve súdnych rozhodnutí kritizujúcich prijaté opatrenia ako neodôvodnené, nelogické, nepodložené aktuálnymi vedeckými poznatkami, svojvoľné, či diskriminačné.“ uviedla JUDr. Marica Pirošíková, PhD.

„Na Slovensku nebol zabezpečený žiaden účinný súdny prostriedok prieskumu protipandemických aktov, na čo bolo aj verejne upozorňované. Súdna moc bola nehanebne zahnaná do kúta a zbavená možnosti preskúmať zákonnosť zásahov do subjektívnych práv jednotlivcov. Výkonná moc z nej urobila štatistu a bezvýznamného pasívneho pozorovateľa. Symbol justície tak nemal len páskou previazané oči, ale bol aj bezruký, bez možnosti držať váhy a dvojsečný meč. Takýto stav nemá nič spoločné s fungovaním brzd a protiváh, ale zaváňa totalitou. Z právneho hľadiska považujem obdobie Covidu a nemožnosť vykonať súdny prieskum protipandemických opatrení za čierne obdobie v dejinách Slovenska. Súdny dvor Európskej únie v rozsudku vo veci Nordic Info v decembri 2023 pri výklade smernice o práve euroobčanov na voľný pohyb a zdržiavanie sa v členských štátoch stanovil podmienky, za ktorých môže dôjsť protipandemickými opatreniami k zásahu do slobody pohybu, do súkromia a do slobody podnikania garantovaných Chartou základných práv Európskej únie. Jedná sa o záruku dostatočnej oficiálnej medializácie, povinnosť odôvodnenia aktov, ako aj povinnosť umožniť napadnúť akt v súdnom alebo správnom konaní. Povinnosť oficiálnej medializácie by mala zahŕňať aj povinnosť zverejniť poučenie o oprávnom prostriedku a informáciu o lehote na podanie opravného prostriedku proti aktu. To zodpovedá zásade právnej istoty, riadnej správe vecí verejných a právu na účinnú súdnu ochranu. Tým, že na Slovensku vyššie uvedené záruky pri obmedzeniach pohybu alebo podnikania pri vzťahoch s EU dodržané neboli, Slovenská republika porušila smernicu, z čoho vzniká zodpovednosť štátu na náhradu škody spôsobenej porušením práva Európskej únie. Pre porovnanie uvádzam, že vo Francúzsku len za prvý rok pandémie vykonali na najvyššej súdnej úrovni prieskum vyše 600 žalôb podaných proti

pandemickým opatreniam. Rozhodnutím sudcu, často vydaným v superrýchlom konaní do 48 hodín, tak bolo zrušené napríklad inštalovanie termokamier v školách, sledovanie zhromaždení dronmi alebo bolo nariadené, aby sa zákaz vychádzania netýkal stretnutí advokáta s klientom.“ skonštatovala sudkyňa JUDr. Dana Jelinková Dudzíková, LL.M.

V príspevku „Požiadavka zákonnosti a covidová legislatíva“ sa prof. JUDr. Tomáš Lalík, PhD. z katedry ústavného práva PF UK zaoberal tromi situáciami, kedy pandemická normotvorba nespĺňala požiadavku legality v zmysle čl. 2 ods. 2 a čl. 13 Ústavy SR. K tomu ďalej uviedol: „Konkrétne prvotné akty ÚVZ boli charakterizované ako rozhodnutia podľa Správneho poriadku bez toho, aby (i) boli adresáti týchto rozhodnutí identifikovaní jednotlivo a konkrétne; (ii) mohlo ÚVZ doručiť rozhodnutie verejnou vyhláškou a (iii) rozhodovací proces vôbec prebehol. Z týchto dôvodov nie je možné hovoriť o platnosti rozhodnutí. Po druhé, delegovaná normotvorba podľa zákona o ochrane zdravia nespĺňa kvalitatívne požiadavky a ministerstvo zdravotníctva, ÚVZ alebo RÚVZ môžu vydávať podzákonné právne akty bez toho, aby im zákonodarca určil hranice (obsah, rozsah a účel). Tým je vyprázdnená ústavná garancia zákonnosti pri stanovovaní povinností a obmedzení. A po tretie, počas núdzového stavu vláda porušovala čl. 13 ods. 4 Ústavy SR, ktorý nedovoľuje obmedzovať práva na iný účel ako je predvídané. Vláda extenzívnym výkladom zasahovala do slobody náboženského vierovyznania či aspektov súkromného života hoci ich nie je možné obmedziť v núdzovom stave tým, že extenzívne vykladala obmedzenie slobody pobytu a pohybu, či zhromažďovacie práva.“

JUDr. Emília Kršíková, bývalá riaditeľka Úradu komisára pre deti upozornila na nasledovné skutočnosti: „Takmer celý jeden školský rok zatvorených škôl spôsobil ťažko napravitelné škody na úrovni výchovy a vzdelávania, na rozvoji a sociálnych zručností žiakov, ale predovšetkým vyvolal závažné následky na duševnom zdraví detí. Právo na vzdelanie ako základné právo každého je garantované článkom 42 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého je školská dochádzka zároveň povinnosťou. Čl. 51 ods. 2 Ústavy SR pripúšťa ustanoviť ústavným zákonom podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Rozsah dovolených obmedzení základných práv a slobôd ustanovených v čl. 5 a ods. 3 a ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. obmedzenie práva na vzdelanie neobsahuje. Ustanovenie § 150 ods. 8 zákona č. 245/2008 Z. z. (školský zákon), na základe ktorého minister školstva, vedy, výskumu a športu rozhodol o prerušení školského vyučovania v základných a stredných školách, teda nespĺňalo podmienky a rozsah dovolených obmedzení základných práv a slobôd ustanovených v čl. 5 a ods. 3 písm. a), b), e), g), h), j) a ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. a v spojení s čl. 51 ods. 2 Ústavy SR. Ďalej upozornila na to, že so zreteľom na dĺžku prerušenia školského vyučovania v základných a stredných školách (od 30. marca 2020 do 12. apríla 2021) a v nadväznosti na výsledky I. kola (31. októbra 2020 – 1. novembra 2020) a II. kola (18. januára 2021 – 25. januára 2021) celoplošného testovania obyvateľov SR na vírus SARS-CoV-2 nenaplnilo rozhodnutie ministra školstva požiadavky proporcionality podľa Benátskej komisie, ktorá sa musí vzťahovať tak na rozhodnutia o zákaze vychádzania a ich vykonávanie a na súvisiace opatrenia, ktoré môžu mať vplyv na iné práva a slobody, ktoré môžu pozostávať z ďalších obmedzení, ktoré môžu byť uvalené na obyvateľstvo počas zákazu vychádzania, napríklad zatvorenie škôl. Všetky tieto opatrenia musia byť primerané hrozbe a jej bezprostrednosti, nesmú trvať dlhšie ako samotná hrozba a musia sa vzťahovať iba na regióny, ktoré sú ňou postihnuté. „Okrem toho vo vzťahu k rozhodnutiu ministra neexistovali podľa právnej úpravy (§ 150 ods. 8 a 9 školského zákona) dostupné a účinné prostriedky nápravy. Zároveň citované ustanovenie školského zákona, o ktoré sa opiera rozhodnutie ministra školstva, nenaplnia imperatív obsiahnutý v čl. 28 Dohovoru o právach dieťaťa, ktorý garantuje právo dieťaťa na vzdelanie a podľa ktorého sú štáty povinné realizovať právo na vzdelanie a na základe rovných možností zaviesť pre všetky deti bezplatné a povinné základné

vzdelanie, ďalej podnecovať rozvoj rôznych foriem stredného vzdelania a prijať opatrenia na podporu pravidelnej školskej dochádzky.“ dodala.

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD. z katedry ústavného práva a správneho práva PF UPJŠ vo svojom príspevku analyzoval covidovú právnu úpravu a judikatúru v Českej republike dotýkajúcu sa obmedzenia základných práv a slobôd, čo je veľmi dôležité pre komparáciu s právnou úpravou a judikatúrou v Slovenskej republike. K tomu uviedol: *„Právna úprava Českej republiky bola dôslednejšia. Zákon č. 94/2021 Zb. o mimoriadnych opatreniach pri epidémii onemocnenia COVID -19 – (pandemický zákon), umožňoval vydávať mimoriadne opatrenia všeobecnej povahy ministrovi zdravotníctva. Mimoriadne opatrenia museli byť riadne odôvodnené, nediskriminačné, musel byť zachovaný princíp proporcionality pri obmedzovaní základných práv a slobôd. Minister zdravotníctva na vydanie takéhoto mimoriadneho opatrenia všeobecnej povahy potreboval predchádzajúci súhlas vlády. Zákonnosť týchto mimoriadnych opatrení mohol preskúmať Najvyšší správny súd ČR. Na jar v roku 2021 Najvyšší správny súd ČR s definitívnou platnosťou zrušil celý rad mimoriadnych opatrení všeobecnej povahy Ministerstva zdravotníctva ČR pre ich nezákonnosť aj neústavnosť: Niektoré mimoriadne opatrenia boli zrušené pre nedostatok odôvodnenia, niektoré boli zrušené, preto že nebol daný predchádzajúci súhlas vlády, vláda nemohla konvalidovať takéto akty dodatočným súhlasom, niektoré rozhodnutia boli zrušené, lebo diskriminačné, alebo neprešli testom proporcionality, a niektoré práva nebolo možné obmedziť. Nie je možné zakázať byť otcom pri pôrode, nie je možné zakázať stretávanie v rodinách, nie je možné zakázať zhromaždenia v exteriéri, je možné iba stanoviť nejaké podmienky, nie je možné zakázať bohoslužby etc.“* Následne sa dotkol náhrady škody a nemajetkovej ujmy, ktoré boli spôsobené protipandemickými opatreniami: *„V tomto smere Ústavný súd ČR, jednoznačne povedal že nárok na náhradu škody a nemajetkovej ujmy vyplýva zo samotnej listiny základných práv a slobôd, a to z čl. 38. Jednotlivec, ktorému v príčinnej súvislosti s nezákonným opatrením všeobecnej povahy bola spôsobená materiálna či nemateriálna škoda (ujma), môže uplatniť ústavne garantovaný nárok na náhradu škody či primerané zadostučinenie postupom podľa zákona č. 82/1998 Zb., a to výnimočne aj vtedy, ak nebolo dané opatrenie všeobecnej povahy pre nezákonnosť príslušným orgánom zrušené alebo zmenené.“*

JUDr. Adriana Krajníková sa zaoberala možným vyriešením covidových neprávostí *„Riešenie spočíva v tom, že akty ÚVZ na ochranu verejného zdravia v súvislosti s pandémiou Covid-19, vydané do 14.10.2020 ako opatrenia OLP a od 15.10.2020 ako Vyhlášky na nariadenie opatrení (ďalej aj „akty ÚVZ“), a uznesenia vlády SR č. 268/2020 Z. z. a č. 428/2021 Z. z. o vyhlásení núdzového stavu, a na ich základe vydané ďalšie uznesenia vlády (ďalej aj „uznesenia vlády“), sa príslušnými rozhodnutiami vyhlásia za nulitné, a tieto rozhodnutia sa uzneseniami vlády vyhlásia v Zbierke zákonov, čím konštatovanie nuliy sa stane všeobecne záväzným. Týmto právne čistým a rýchlym riešením sa vytvorí základ - pre zastavenie všetkých konaní v súvislosti s porušením týchto paaktov, pre zosúladenie vzniknutého nezákonného stavu so zákonom (t. j. obnoví sa pôvodný zákonný stav vecí, vrátia sa pokuty a pod.), pre následnú ochranu ľudských práv a základných slobôd, pre trestno-právnu zodpovednosť nariaďovateľov, vynucovateľov a porušovateľov, a pre odškodnenie adresátov - všetkých fyzických a právnických osôb.“*

Z dôkladnej analýzy právneho manažovania pandémie Covid-19 na Slovensku teda jednoznačne vyplynulo, že Slovenská republika sa v uvedenom období odklonila nielen od medzinárodných ľudsko-právnych štandardov, ale aj od štandardov vyplývajúcich z práva Európskej únie. V následnej intenzívnej diskusii účastníci konferencie navrhovali viaceré právne riešenia na dosiahnutie súladu s týmito štandardami do budúcnosti, ale aj na právne vysporiadanie sa so zodpovednosťou štátu vyplývajúcou z neexistencie záruk zákonnosti, nevyhnutnosti a proporcionality zásahov do ľudských práv a slobôd majúcich pôvod v aktoch

ÚVZ a uzneseniach vlády. Tieto budú významným návodom pre prijatie potrebných legislatívnych zmien.