

PhDr. Silvia Porubánová
výkonná riaditeľka

V Bratislave, dňa 16.12.2020

Vec: Odborné stanovisko

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej ako „Stredisko“) bol dňa 8. decembra 2020 doručený váš podnet, v ktorom namietate diskrimináciu zamestnancov škôl, žiakov a ich rodičov v oblasti vzdelávania a v zamestnaní, a to z dôvodu stanovenia diskriminačných podmienok pre obnovenie vyučovania v školách uznesením vlády SR č. 760/2020 zo dňa 4. decembra 2020 a nadväzujúcimi právnymi aktmi.

V zmysle § 1 ods. 2 písm. f) zákona o zriadení Strediska¹, Stredisko vydáva odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačného zákona². Stredisko vydáva v predmetnej veci nasledovné odborné stanovisko, a to podľa právneho stavu ku dňu 8. decembra 2020.

Skutkový stav

Vo vašom podnete uvádzate, že vláda SR vydala dňa 4. decembra 2020 uznesenie č. 760, ktorým uložila ministrom školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej ako „minister školstva“) vydať rozhodnutie o určení rozdielnych podmienok pre obnovenie vyučovania na školách a v školských zariadeniach. Vo vzťahu k žiakom na druhom stupni základných škôl a na stredných školách má byť podmienená možnosť vyučovania preukázaním sa negatívnym výsledkom testu na COVID-19. Negatívny výsledok testu na COVID-19 má byť predložený aj jedným zo zákonných zástupcov žiaka. Vláda zároveň uznesením odporučila hlavnému hygienikovi SR, aby vydal verejnú vyhlášku, na základe ktorej vznikne povinnosť preukázať sa povinným osobám negatívnym výsledkom testu na COVID-19 a ktorá určí okruh osôb, na ktoré sa táto povinnosť vzťahovať nebude. Minister školstva vydal dňa 4. decembra 2020 rozhodnutie č. 2020/18259:3-A1810, ktorým obnovil školské vyučovanie a prevádzku školských zariadení za podmienok uvedených v uznesení vlády a vyhláške Úradu verejného zdravotníctva SR č. 32/2020 uverejnenej vo Vestníku vlády SR. Týmto právnymi aktmi došlo podľa vášho názoru k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania vo vzťahu k zamestnancom škôl a školských zariadení a tiež vo vzťahu k žiakom. Vo vašom podnete namietate

¹ Zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov

² Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „antidiskriminačný zákon“) v znení neskorších predpisov.

tiež nedostatok formy uloženia tejto povinnosti a prekročenie právomocí ministrom školstva. Všetky vyššie uvedené právne akty podľa vášho názoru vo vzájomnej súvislosti nastolili stav, kedy došlo v právnom štáte k netolerovateľnému excesu pri obmedzení základných práv a slobôd tým, že na jednom pracovisku vzniknú dve skupiny osôb, teda tie, ktoré sa budú musieť preukazovať negatívnym výsledkom testu na COVID-19 a tie, ktoré sa nebudú musieť preukazovať negatívnym výsledkom testu na COVID-19. Rozlišujúcim faktorom bude pritom len to, akú triedu navštevujú, resp. v ktorej triede vyučujú. Tieto rozlišujúce faktory považujete za neprimerané vzhľadom na účel obmedzenia základných práv a slobôd. Podľa vás neexistuje reálny dôvod rozlišovať medzi zamestnancami, u ktorých zamestnávateľ bude vyžadovať negatívny výsledok testu na COVID-19 len z toho dôvodu, že má vyučovať žiakov na druhom stupni základnej a strednej školy, pričom pre zamestnancov, ktorí vyučujú na prvom stupni alebo v materskej škole túto povinnosť nezavádza, čo obdobne platí aj pre jeho žiakov a ich rodičov.

Relevantné právne akty platné k 8. decembru 2020

Vláda SR uznesením č. 587 zo dňa 30. septembra, uverejneným v Zbierke zákonov SR pod č. 268/2020 Z. z., vyhlásila v súlade s čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (ďalej ako „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“) dňom 1. októbra 2020 na postihnutom území Slovenskej republiky núdzový stav na obdobie 45 dní.

Minister školstva rozhodnutím č. 2020/17294:1-A1810 zo dňa 11. októbra 2020 podľa § 150 ods. 8 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Školský zákon“) s účinnosťou od 12. októbra 2020 do odvolania rozhodol o mimoriadnom prerušení školského vyučovania v stredných školách podľa § 32 Školského zákona, s výnimkou školského vyučovania v prvom až štvrtom ročníku osemročného vzdelávacieho programu v strednej škole.

Rozhodnutie ministra školstva č. 2020/17294:1-A1810 zo dňa 11. októbra 2020 bolo následne zrušené rozhodnutím č. 2020/17949:1-A1810 zo dňa 23. októbra 2020. Týmto rozhodnutím minister školstva rozhodol podľa § 150 ods. 8 Školského zákona o mimoriadnom prerušení školského vyučovania v základných školách pre žiakov v 5. – 9. ročníku a v stredných školách s účinnosťou od 26. októbra 2020 do odvolania. Z odôvodnenia tohto rozhodnutia vyplýva, že rozhodnutie ministra nadväzuje na uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 678 z 22. októbra 2020 a na obmedzenie slobody pohybu a pobytu.

Vláda SR uznesením č. 718 z 11. novembra 2020, uverejneným v Zbierke zákonov SR pod č. 315/2020 Z. z., schválila návrh na zmenu času trvania núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhláseného uznesením vlády SR č. 587 zo dňa 30. septembra 2020 a zmenila obdobie vyhlásenia núdzového stavu na 90 dní. Zároveň vláda týmto uznesením zakázala s účinnosťou od 15. novembra 2020 v rámci vyhláseného núdzového uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať v počte nad 6 osôb, okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti, podľa čl. 5 ods. 3 písm. h) ústavného zákona bezpečnosti štátu.

Dňa 4. decembra 2020 prijala vláda SR uznesenie č. 760 (ďalej ako „uznesenie vlády č. 760“), ktorým schválila návrh podmienok obnovenia prezenčného vyučovania v školách (od 5. ročníka základnej školy a stredných školách) a prevádzky v školských zariadeniach. Vláda SR týmto uznesením uložila ministrovi školstva vydať s účinnosťou od 7. decembra 2020 rozhodnutie podľa § 150 ods. 8 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorým v školách (od 5. ročníka základnej školy a stredných školách) umožní obnoviť školské vyučovanie a prevádzku v školských zariadeniach (ak tak rozhodne zriaďovateľ) len pre takého žiaka, ktorý sa pri vstupe do školy alebo školského zariadenia preukáže negatívnym výsledkom antigénového testu certifikovaného na území Európskej únie na ochorenie COVID-19 nie starším ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od epidemiologickej situácie v danom okrese alebo negatívnym výsledkom RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 nie starším ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od epidemiologickej situácie v danom okrese a zároveň, ktorého jeden zákonný zástupca žijúci v spoločnej domácnosti sa preukáže negatívnym výsledkom antigénového testu certifikovaného na území Európskej únie na ochorenie COVID-19 nie starším ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od epidemiologickej situácie v danom okrese alebo negatívnym výsledkom RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 nie starším ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od epidemiologickej situácie v danom okrese, pričom

I. podmienka negatívneho výsledku antigénového testu certifikovaného na území Európskej únie na ochorenie COVID-19 nie staršieho ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od epidemiologickej situácie v danom okrese alebo negatívneho výsledku RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 nie staršieho ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od epidemiologickej situácie v danom okrese sa nebude vzťahovať na osoby, ktoré určí hlavný hygienik SR,

II. obnovenie vyučovania podľa tohto bodu uznesenia sa použije len na tie školy (od 5. ročníka základnej školy a stredné školy) a školské zariadenia, kde nastúpia na výkon práce len zamestnanci, ktorí sa preukážu negatívnym výsledkom antigénového testu certifikovaného na území Európskej únie na ochorenie COVID-19 nie starším ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od epidemiologickej situácie v danom okrese alebo negatívnym výsledkom RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 nie starším ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od epidemiologickej situácie v danom okrese, to sa nebude vzťahovať na osoby, ktoré určí hlavný hygienik SR.

Uznesením vláda SR ďalej odporučila hlavnému hygienikovi určiť osoby, na ktoré sa nebude vzťahovať podmienka negatívneho výsledku antigénového testu certifikovaného na území Európskej únie na ochorenie COVID-19 nie staršieho ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od epidemiologickej situácie v danom okrese alebo negatívneho výsledku RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 nie staršieho ako 7, 14 alebo 21 dní v závislosti od epidemiologickej situácie v danom okrese.

Z predkladacej správy³ k návrhu podmienok obnovenia prezenčného vyučovania v školách (od 5. ročníka základnej školy a stredných školách) a prevádzky v školských zariadeniach vyplýva, že aj keď dlhodobé uzatvorenie škôl významne znižuje počet sociálnych kontaktov v populácii, a tým znižuje ďalší prenos COVID-19, na druhej strane môže spôsobiť značné škody, a to v oblasti vzdelávania, rozvoja a duševného zdravia detí a mladých ľudí. Pri šírení novej koronavírusovej

³ Prekladacia správa dostupná na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25529/1>

nákazy predstavujú podľa predkladacej správy špecifickú úlohu detí. Miera výskytu ochorení u detí nie je celkom známa, pretože majú často asymptomatický priebeh (bez klinických príznakov). Z tohto dôvodu samotné skriningové sledovanie symptómov a kontroly teploty nie sú dostatočné na to, aby sa zabránilo šíreniu vírusu najmä v komunitách detí a adolescentov. Z toho dôvodu je potrebné zvážiť prijatie vhodného strategického prístupu, ktorým môže byť pravidelné testovanie učiteľov, žiakov ZŠ, SŽ a OU, ako aj minimálne jedného zákonného zástupcu žijúceho so žiakom v spoločnej domácnosti. Pravidelné skriningové testovanie sa má vykonávať popri dodržiavaní základných protiepidemických opatrení ROR (rúško, odstup – sociálne dištancovanie, dezinfekcia rúk) spolu s dezinfekciou semikritických a kritických miest a predmetov a celoplošnou dekontamináciou. Takýmto spôsobom bude možné podľa znížiť prenos COVID-19, včas identifikovať pozitívne osoby, následne sledovať ich kontakty a veľmi skoro zasiahnuť v ohniskách nákazy.

Úrad verejného zdravotníctva SR v nadväznosti na uznesenie vlády č. 760 prijal dňa 4. decembra vyhlášku č. 32/2020 (ďalej ako „vyhláška ÚVZ č. 32/2020“), ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k preukazovaniu sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 pred vstupom do priestorov škôl. Podľa tejto vyhlášky sa z dôvodu ochrany života a zdravia, žiakom 5. – 9. ročníka základných škôl, žiakom stredných škôl a pedagogickým zamestnancom vyučujúcim žiakov 5. – 9. ročníka základných škôl a žiakov stredných škôl inak ako dištančne, nariaďuje povinnosť pred vstupom do vnútorných a vonkajších priestorov škôl zaradených do siete škôl a školských zariadení podľa osobitného predpisu, ktoré zabezpečujú výchovu a vzdelávanie podľa osobitného predpisu (ďalej len „škola“) preukázať sa negatívnym výsledkom antigénového testu na ochorenie COVID-19 nie starším ako 7 dní alebo negatívnym výsledkom RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 nie starším ako 7 dní. Vyhláška zároveň ustanovuje výnimky z tejto povinnosti.

Minister školstva na základe uznesenia vlády č. 760 zo dňa 4. decembra 2020 vydal rozhodnutie č. 2020/18259:3-A1810, ktorým podľa § 150 ods. 8 Školského zákona s účinnosťou od 7. decembra 2020, ak to prevádzkové podmienky umožňujú a ak tak rozhodne zriaďovateľ, obnovil školské vyučovanie v základných školách 5. – 9. ročníku, v stredných školách, v základných umeleckých školách a v jazykových školách pre žiakov a poslucháčov, ktorí splnia podmienky uvedené v uznesení vlády SR č. 760 a vo vyhláške ÚVZ č. 32/2020 a obnovil prevádzku týchto školských zariadení pre žiakov.

Relevantná právna úprava

Základným prameňom právneho poriadku SR je ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava“).

„Slovenská republika je podľa čl. 1 ústavy právnym štátom. V právnom štáte má ústava povahu základného prameňa práva, ktorý je nadradený všetkým ostatným prameňom práva. Tento znak implikuje aj požiadavku, aby všetky právne predpisy a v nich obsiahnuté alebo z nich odvodené právne normy, verejnoprávne aj súkromnoprávne, boli v súlade s ustanoveniami ústavy. Ústavou

*parlament ustanovuje, ktoré orgány a aké činnosti budú vykonávať a zabezpečovať. Súčasne sa štát zaväzuje, že štátne orgány nebudú konať nad rámec svojej právomoci.*⁴

Medzi základné princípy právneho štátu patrí princíp legality. Naplnením princípu legality je čl. 2 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Ďalšími významnými princípmi, ktoré sú zakotvené v Ústave a ktoré spolu s inými definujú Slovenskú republiku ako právny a demokratický štát, sú všeobecný princíp rovnosti (čl. 12 ods. 1 Ústavy⁵) a princíp nediskriminácie (čl. 12 ods. 2 Ústavy).

Podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy sa základné práva a slobody zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

Samotný čl. 12 Ústavy nemá povahu základného práva a slobody a jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojení so základnými právami a slobodami zakotvenými v Ústave. „*Základným cieľom čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy je ochrana osôb (právnických aj fyzických) proti diskriminácii zo strany orgánov verejnej moci.*“⁶

Medzi základné práva, ktoré sú zakotvené v Ústave, patrí aj právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky a na ochranu pred diskrimináciou, ktorú zabezpečí zákon (čl. 36 ods. 1 písm. b) Ústavy). Právo na vzdelanie Ústava zaručuje každému v čl. 42 ods. 1 Ústavy.

*„Právo na vzdelanie zahrňa jednak právo na prístup k vzdelaniu, jednak právo na poskytovanú určitej úrovne a kvality vzdelania.“*⁷

Aj keď Ústava zaručuje neodňateľnosť, nescudziteľnosť, nepremlčateľnosť a nezrušiteľnosť základných práv a slobôd, v čl. 13 pripúšťa možnosť ich obmedzenia za explicitne stanovených podmienok.⁸ Táto právna úprava je však použiteľná iba pri obvyklých životných situáciách. Ústava pamätá aj na možné výnimočné situácie, kedy môže nastať potreba rozsiahlejšieho obmedzenia základných práv a slobôd. V čl. 51 ods. 2 predpokladá prijatie ústavného zákona, ktorý určí podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

Týmto ústavným zákonom, ktorý určuje podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností vo vymenovaných situáciách, je ústavný zákon o bezpečnosti štátu. „*Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. je lex specialis voči Ústave v rozsahu základných práv a slobôd,*

⁴ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 32/95.

⁵ Čl. 12 ods. 1 Ústavy: Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

⁶ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/04-202.

⁷ Gajdošíková, Ľ. In: Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 306.

⁸ Čl. 13 ods. 2, 3, 4 Ústavy: Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom. Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

ktoré dovoľuje obmedziť. V tomto rozsahu na obdobie vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu nahrádza Ústavu ako prameň práva a stáva sa dominantným voči Ústave.“⁹ Právna úprava obsiahnutá v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu má teda pri aplikácii v prípade obmedzenia základných práv a slobôd v období vyhláseného núdzového stavu prednosť pred Ústavou.

Podľa čl. 5 ods. 3 ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase núdzového stavu možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, a to najviac v tomto rozsahu:

- a) obmedziť nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia evakuáciou na určené miesto,
- b) uložiť pracovnú povinnosť na zabezpečenie zásobovania, udržiavania pozemných komunikácií a železníc, vykonávania dopravy, prevádzkovania vodovodov a kanalizácií, výroby a rozvodu elektriny, plynu a tepla, výkonu zdravotnej starostlivosti, udržiavania verejného poriadku alebo na odstraňovanie vzniknutých škôd,
- c) obmedziť výkon vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam na rozmiestnenie vojakov, príslušníkov ozbrojených zborov, zdravotníckych zariadení, zásobovacích zariadení, záchranných služieb a uvoľňovacích a iných technických zariadení,
- d) obmedziť výkon vlastníckeho práva k hnutel'ným veciam zákazom vjazdu motorových vozidiel alebo obmedzením ich používania na súkromné účely a na podnikanie,
- e) obmedziť nedotknuteľnosť obydlia na ubytovanie evakuovaných osôb,
- f) obmedziť doručovanie poštových zásielok,
- g) obmedziť slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania v určenom čase a zákazom vstupu na postihnuté alebo bezprostredne ohrozené územie,
- h) obmedziť alebo zakázať uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať alebo zhromažďovanie na verejnosti podmieniť povoľovaním,
- i) obmedziť právo slobodne rozširovať informácie bez ohľadu na hranice štátu a slobodu prejavu na verejnosti,
- j) zabezpečiť vstup do vysielania rozhlasu a televízie spojený s výzvami a informáciami pre obyvateľstvo,
- k) zakázať uplatňovanie práva na štrajk,
- l) vykonať opatrenia na riešenie stavu ropnej núdze.

⁹ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 1025

Právo na vzdelanie ani právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky a na ochranu pred diskrimináciou v tomto výpočte nie sú.¹⁰

Právnym predpisom nižšej právnej sily, ktorý dáva právomoc ministrovi školstva vydávať rozhodnutia majúce priamy vplyv na realizáciu základného práva na vzdelanie, je Školský zákon.

Podľa § 150 ods. 8 písm. a), c) Školského zákona, ak sa vyhlási výnimočný stav, núdzový stav alebo mimoriadna situácia, ak sa nariadi zákaz prevádzky škôl a školských zariadení podľa osobitného predpisu¹¹ alebo ak v období školského vyučovania dôjde k živeľnej pohrome alebo k udalosti, pri ktorej môžu byť ohrozené život alebo zdravie detí, žiakov alebo zamestnancov škôl a školských zariadení, minister školstva môže rozhodnúť o mimoriadnom prerušení školského vyučovania v školách a mimoriadnom prerušení prevádzky školských zariadení.

V oblasti ochrany verejného zdravia je relevantným zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ten dáva v zmysle § 48 ods. 4 písm. e), x) a z) právomoc Úradu verejného zdravotníctva SR alebo regionálnemu úradu verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariadiť opatrenia, ktorými sú: zákaz alebo obmedzenie prevádzky zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb; uloženie povinnosti zamestnávateľom prijať hygienické opatrenia na pracoviskách vrátane zákazu vstupu zamestnancov alebo iných osôb na pracoviská alebo do iných priestorov zamestnávateľa a ďalšie nevyhnutné opatrenia na ochranu verejného zdravia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas.

Posúdenie podmienok pre obnovenie vyučovania na školách daných uznesením vlády č. 760 a nadväzujúcimi právnymi aktmi z pohľadu ich súladu s Ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu

Súčasná situácia v oblasti vzdelávania je výsledkom viacerých rozhodnutí na úrovni vlády SR, Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej ako „ministerstvo školstva“) a Úradu verejného zdravotníctva SR.

Vláda SR rozhodla uzneseniami o vyhlásení núdzového stavu na území Slovenskej republiky od 1. októbra 2020 na obdobie 90 dní. Aj keď z uznesení vlády SR nevyplýva dôvod vyhlásenia núdzového stavu a k samotnému návrhu nebola priložená ani predkladacia správa, niet pochyb o tom, že dôvodom na vyhlásenie núdzového stavu bola zhoršená epidemiologická situácia v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19 v Slovenskej republike.

Stredisko veľmi citlivo vníma potrebu ochrany života a zdravia občanov Slovenskej republiky a iných osôb, ktoré sa zdržiavajú na území Slovenskej republiky, ako i potrebu prijímania opatrení na zabránenie šírenia ochorenia COVID-19. Slovenská republika je však demokratický a právny štát

¹⁰ Pre porovnanie pozri čl. 2 ods. 3 písm. c), čl. 2 ods. 3 písm. p), čl. 3 ods. 3 písm. c) ústavného zákona o bezpečnosti štátu, kde je explicitne uvedená možnosť obmedzenia práva na vzdelanie a na využívanie nehnuteľností na účely zabezpečenia výchovno-vzdelávacieho procesu, a to výlučne v čase vojny a vojnového stavu.

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

založený na princípoch legality, právnej istoty a ochrany základných práv a slobôd. Opatrenia, ktoré prijíma vláda SR a iné štátne orgány za účelom boja s pandémiou koronavírusu, preto musia byť nielen efektívne, ale aj v súlade s Ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

Minister školstva podľa § 150 ods. 8 Školského zákona mimoriadne prerušil s účinnosťou od 12. októbra 2020 do odvolania školské vyučovanie v stredných školách. Toto svoje rozhodnutie odôvodnil potrebou zabezpečiť ochranu zdravia a zníženie rizika prenosu ochorenia COVID-19. V záujme zachovania výchovy a vzdelávania v materských školách, základných školách a školách pre deti a žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami minister školstva pristúpil k obmedzeniu výchovno-vzdelávacích aktivít na stredných školách podľa § 32 školského zákona prezenčnou formou, keďže sa môžu uskutočňovať dištančne.

S účinnosťou od 26. októbra do odvolania minister školstva podľa § 150 ods. 8 Školského zákona rozhodol o mimoriadnom prerušení školského vyučovania v stredných školách aj základných školách pre žiakov v 5. – 9. ročníku. Z odôvodnenia rozhodnutia vyplýva, že mimoriadne prerušenie školského vyučovania v školách nadväzuje na uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 678 zo dňa 22. októbra 2020 a na obmedzenie slobody pohybu a pobytu.

S poukazom na odôvodnenia rozhodnutí ministra školstva o prerušení vyučovania na stredných školách a základných školách pre žiakov v 5. – 9. ročníku je zrejmé, že tieto boli prijaté v príčinnej súvislosti s epidemiologickou situáciou v Slovenskej republike a v nadväznosti na rozhodnutia vlády vydané v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu.

Týmito právnymi aktmi ministra školstva vznikla v oblasti vzdelávania situácia, keď deti v materských školách a žiaci 1. - 4. ročníka základných škôl sa mohli od 12. októbra 2020 naďalej zúčastňovať výchovy a vzdelávania prezenčnou formou na rozdiel od žiakov stredných škôl a následne aj žiakov v 5. – 9. ročníku základných škôl (od 26. októbra 2020), ktorí boli nútení prejsť na dištančnú formu výučby. V priamej súvislosti s prerušením vyučovania pre žiakov vznikli aj 2 skupiny učiteľov – tí, ktorí vyučujú žiakov prezenčnou formou a tí, ktorí vyučujú žiakov dištančnou formou.

Vzhľadom na škody, ktoré môže spôsobiť dlhodobé uzatvorenie škôl v oblasti vzdelávania, rozvoja a duševného zdravia detí a žiakov, predložil predseda vlády SR na rokovanie vlády dňa 4. decembra 2020 návrh podmienok obnovenia prezenčného vyučovania v školách (od 5. ročníka základnej školy a stredných školách) a prevádzky v školských zariadeniach, ktorý vláda schválila. V nadväznosti na toto uznesenie vlády následne vydal Úrad verejného zdravotníctva vyhlášku ÚVZ č. 32/2020 podmieňujúcu vstup do priestorov škôl pre vybrané osoby preukázaním sa negatívnym testom na ochorenie COVID-19 a minister školstva rozhodol o obnovení vyučovania v základných školách v 5. – 9. ročníku a v stredných školách pre žiakov, ktorí splnia podmienky dané uznesením vlády a vyhláškou ÚVZ č. 32/2020.

Týmito právnymi aktmi vlády, ministra školstva a Úradu verejného zdravotníctva došlo od 7. decembra k významnej zmene podmienok pre prístup žiakov 5. – 9. ročníka základných škôl a stredných škôl ku vzdelaniu a pre ich učiteľov k výkonu zamestnania. Vznikli tak 2 skupiny žiakov aj učiteľov. Skupina žiakov a učiteľov, ktorí sa musia pred vstupom do vnútorných a vonkajších priestorov škôl preukázať negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 a skupina žiakov a učiteľov, ktorí sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 preukázať nemusia.

Podmienenie vstupu do priestorov škôl pre žiakov a učiteľov 5. – 9. ročníka základných škôl a stredných škôl pritom de facto znamená podmienenie ich účasti na prezenčnom vyučovaní absolvovaním testu na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom.

Ústava v čl. 42 zaručuje právo na vzdelanie. V čl. 36 ods. 1 písm. b) Ústava zaručuje právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky a na ochranu pred diskrimináciou. Rozhodnutia štátnych orgánov majú zabezpečiť, aby výkon týchto práv žiakmi a pedagogickými zamestnancami bol v zmysle čl. 12 ods. 1 a čl. 12 ods. 2 Ústavy v súlade so všeobecným princípom rovnosti a so zákazom diskriminácie.

Princíp rovnosti a zákaz diskriminácie znamená, že s osobami v porovnateľnej situácii by sa malo zaobchádzať rovnako a s osobami v rozdielnej situácii by sa malo zaobchádzať rozdielne. Rozhodujúce pritom nie je iba zaobchádzanie vo formálnom zmysle slova, ale aj materiálnom. Nestačí teda zabezpečiť formálne rovnaký výkon práva, ale je potrebné jeho rovnaký výkon zabezpečiť aj po materiálnej – kvalitatívnej stránke.

Právne akty vlády, ministra školstva a Úradu verejného zdravotníctva platné ku dňu 8. decembra 2020 však vytvorili situáciu, keď sa žiaci a učitelia základných a stredných škôl síce môžu zúčastniť prezenčného vyučovania v školách, ale za rozdielnych podmienok. Tieto podmienky majú pritom zásadný vplyv na kvalitu vzdelávania žiakov a na formu vzdelávania, ktorú budú musieť realizovať učitelia. Vznikli preto 2 skupiny osôb, ktoré nemajú zabezpečený rovnaký prístup k vzdelaniu a vytvorené rovnaké podmienky v zamestnaní. Odlišujúcim kritériom je pritom iba to, akú školu alebo triedu žiaci navštevujú a v akej škole alebo triede učitelia učia.

Čl. 12 ods. 2 Ústavy určuje dôvody, na základe ktorých nemôže byť nikto poškodzovaný, zvýhodňovaný alebo znevýhodňovaný. Týmito dôvodmi sú pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, viera a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie.

Pri určovaní dôvodu, na základe ktorého je s jednotlivými skupinami žiakov a učiteľov zaobchádzané rozdielne, je potrebné zohľadniť všetky skutočnosti, ktoré viedli k prerušeniu vyučovania v stredných školách a následne aj v 5. - 9. ročníku základných škôl.

V priebehu duševného vývoja dieťaťa sa spolu s vekom zvyšuje aj schopnosť dieťaťa pracovať a učiť sa samostatne, a tiež jeho schopnosť samostatne sa postarať o svoje fyziologické potreby a zotrvať časť dňa v domácom prostredí bez prítomnosti zákonného zástupcu. S vekom sa tiež zvyšuje schopnosť racionálneho uvažovania a zvládania stresových situácií, medzi ktoré určite patrí aj podrobenie sa testovaniu na ochorenie COVID-19. Veková hranica 10 rokov, ktorú spravidla dosahujú žiaci v 4. ročníku základnej školy, bola stanovená aj pre výnimku zo zákazu vychádzania bez negatívneho testu na ochorenie COVID-19, ktorý bol uložený uznesením vlády č. 693 zo dňa 28. októbra 2020 a uznesením vlády č. 704 zo dňa 4. novembra 2020 v súvislosti s celoplošným testovaním.

Tieto skutočnosti nasvedčujú tomu, že s prihliadnutím na vek a s tým spojenú schopnosť realizácie dištančného vzdelávania minister školstva rozhodol o prerušení školského vyučovania najskôr na stredných školách a následne aj v 5. – 9. ročníku základných škôl.

Rovnaké kritérium zvolila vláda SR aj pri stanovení podmienky pre vstup do priestorov škôl - účasti na prezenčnom vyučovaní. Z dôvodu veku stanovila podmienku pre účasť na prezenčnom vyučovaní vo forme absolvovania testu na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom výlučne pre žiakov od 5. triedy základnej školy vyššie.

V závislosti od toho, v ktorých triedach základnej školy, resp. na ktorej škole učelia učia, bola stanovená podmienka absolvovania testu na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom pre vstup do priestorov škôl aj pre učiteľov.

Z uvedeného vyplýva, že kým v prípade žiakov je rozlišujúcim kritériom pre rozdielne zaobchádzanie primárne vek, sekundárne to, akú školu, resp. triedu základnej školy navštevujú, v prípade učiteľov je dôvodom výlučne to, v ktorých triedach základnej školy, resp. na ktorej škole učia. Rozlišovacie kritérium vzťahu ku konkrétnej triede alebo škole je možné podradiť pod chránený dôvod „iné postavenie“.

„Pojem iné postavenie nemožno stotožniť s nijakou jednoznačne určenou hodnotou alebo záujmom. Možno ho vzťahovať na fyzické osoby, aj na právnické osoby. Iné postavenie má povahu ústavného splnomocnenia na rozšírenie dôvodov ochrany pred diskrimináciou nad rámec taxatívneho výpočtu ustanoveného čl. 12 ods. 2.“¹² K extenzívnemu výkladu pojmu „iné postavenie“ sa priklonil vo viacerých svojich rozhodnutiach aj Európsky súd pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“).¹³

Okrem identifikácie chráneného dôvodu a spôsobu zaobchádzania, ktoré je znevýhodňujúce, zvýhodňujúce alebo poškodzujúce, je potrebné pre prijatie dôvodného záveru o rozdielnom zaobchádzaní identifikovať aj osobu komparátora - osobu alebo skupinu osôb v porovnateľnej situácii. V prípade žiakov a učiteľov 5. – 9. ročníka základnej školy a žiakov strednej školy sú vhodným komparátorom žiaci a učelia 1. – 4. ročníkov základnej školy. Na základnej aj na strednej škole si žiaci plnia povinnú školskú dochádzku. Žiaci navštevujú triedy s približne rovnakým počtom žiakov. Žiaci trávajú v škole porovnateľne dlhý čas. Učelia sa striedajú na jednotlivých vyučovacích hodinách, ktoré trvajú rovnako dlhý čas na základnej aj na strednej škole. Žiaci základných aj žiaci stredných škôl potrebujú pre svoj rozvoj sociálnu interakciu a pre dosiahnutie požadovanej kvality vzdelania osobný kontakt s učiteľom. Spôsob vyučovania na prvom a druhom stupni základných škôl aj na stredných školách je totožný.

Podmienka preukázania sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 však nebola stanovená pre všetkých žiakov a učiteľov základných a stredných škôl, ale len pre žiakov a učiteľov 5. – 9. ročníka základných škôl a stredných škôl. V porovnaní so žiakmi a učiteľmi 1. – 4. ročníka základných škôl sú žiaci a učelia 5. – 9. ročníka základných škôl a stredných škôl znevýhodnení.

Aj napriek nerovnakému zaobchádzaniu so žiakmi a učiteľmi 5. – 9. ročníkov základných škôl a stredných škôl v porovnaní so žiakmi a učiteľmi 1. – 4. ročníkov základných škôl však nie je možné toto nerovnaké zaobchádzanie automaticky označovať za také, ktoré porušuje princíp rovnosti. V určitých prípadoch je možné nerovnaké zaobchádzanie „ospravedlniť“. Pri hodnotení toho, či sú

¹² Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 386

¹³ Napr. rozhodnutie ESLP vo veci Engel a ďalší proti Holandsku. ESLP v tejto veci pri rozhodovaní o možnom porušení článku 14 Dohovoru poukázal na text tohto článku a konštatoval, že uvedené dôvody diskriminácie sú vymedzené iba demonštratívne, čo vyplýva zo slovného vyjadrenia „na akomkoľvek dôvode.“

v konkrétnom prípade splnené podmienky „ospravedlňiteľného“ zásahu do základných práv a slobôd, je potrebné aplikovať test proporcionality „...ktorý je klasicky založený na nasledujúcich troch krokoch: Prvým krokom (A) je test dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect), teda (i) test vhodnosti (Geeignetheit), t. j. či zásah smeruje k cieľu, ktorý je dostatočne dôležitý na ospravedlnenie zásahu, a (ii) test racionálnej väzby medzi zásahom a cieľom zásahu, t. j. či daným prostriedkom (v prerokovávanom prípade obmedzením práva na súkromie) možno dosiahnuť akceptovateľný cieľ (ochranu verejnosti pred vznikom a šírením prenosných smrteľných ochorení). Druhým krokom (B) je test nevyhnutnosti [test potrebnosti použitia daného prostriedku/zásahu (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity)], teda či nebolo možné použiť šetrnejší zásah. Napokon tretím krokom (C) je test proporcionality v užšom slova zmysle (Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect), ktorý zahŕňa jednak (C1) praktickú konkordanciu (praktickú súladnosť), t. j. test zachovania maxima z oboch základných práv, a jednak (C2) tzv. Alexyho vážiacej formuly, vážiacej vzorec (porov. Alexy, R. *Balancing, constitutional review, and representation*, I.CON, Volume 3, Number 4, 2005. s 572 a nasl., zvlášť s. 575; Kosař, D. *Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. Jurisprudence 1/2008, s. 3 a nasl.*). Vážiaca formula pracuje s trojstupňovou stupnicou hodnôt: ‚nízka‘, ‚stredná‘ a ‚podstatná‘. Intenzita zásahu do jedného základného práva sa dáva do pomeru s mierou uspokojiteľnosti druhého práva v kolízii, pričom intenzita zásahu a miera uspokojenia nadobúdajú jednu z hodnôt ‚nízka‘, ‚stredná‘ a ‚podstatná‘.“¹⁴

Stredisko považuje za potrebné ešte predtým, ako pristúpi k testu proporcionality, zdôrazniť sporný ústavnoprávny základ obmedzenia základného práva na vzdelanie a práva zamestnancov na ochranu pred diskrimináciou v období vyhláseného núdzového stavu. Ako už bolo vyššie uvedené, ústavný zákon o bezpečnosti štátu obsahuje taxatívny výpočet základných práv a slobôd, ktoré môžu byť počas núdzového stavu obmedzené, pričom právo na vzdelanie ani práva zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky a na ochranu pred diskrimináciou medzi nimi nie sú.

K obmedzovaniu základných práv a slobôd v období vyhláseného núdzového stavu, sa vyjadril aj Ústavný súd SR v náleze sp. zn. PL. ÚS 22/2020-104: „ústavný systém počíta s rozmanitosťou spoločenského a štátneho života, ktorých súčasťou môžu byť aj dramatické udalosti, na ktoré už nestačí reagovať bežnými nástrojmi právneho poriadku. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu je samotnou ústavou predpokladaný predpis (čl. 51 ods. 2 a čl. 102 ods. 3 ústavy). Má rovnakú právnu silu ako ústava s tým, že stojí vedľa ústavy ‚pripravený‘ na ním predpokladané osobitné situácie. Táto pozícia ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyjadruje, že sa aplikuje ojedinele, len v skutočne potrebných situáciách, avšak zároveň umocňuje právnu istotu tým, že je vopred jasné, ako bude štátna moc v osobitných situáciách postupovať. Ústava a ústavný zákon o bezpečnosti štátu tak sledujú, aby bol ‚za každú cenu‘ zachovaný právny štát.“

Stredisko v zmysle § 1 ods. 2 písm. a) zákona o zriadení Strediska monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania podľa osobitného zákona. Vzhľadom na túto kompetenciu Stredisko upozorňuje na možný nesúlad rozhodnutí ministra školstva vydaných podľa § 150 ods. 8 Školského zákona, ako aj na možný nesúlad samotného

¹⁴ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 10/2013.

ustanovenia § 150 ods. 8 Školského zákona, ktorý umožňuje obmedziť právo na vzdelanie v období vyhláseného núdzového stavu, s Ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Keďže kompetenciu rozhodovať o súlade zákonov a rozhodnutí o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu a na ne nadväzujúcich rozhodnutí s Ústavou a ústavným zákonom má výlučne Ústavný súd SR, Stredisko rešpektuje súčasne platný a účinný právny stav. Stredisko však zohľadní ústavnoprávnu spornosť obmedzenia základného práva na vzdelanie a práva zamestnancov na ochranu pred diskrimináciou v období vyhláseného núdzového stavu pri hodnotení proporcionality tohto zásahu.

Prvým krokom pri realizácii testu proporcionality je:

1. *Test dostatočne dôležitého cieľa, teda: test vhodnosti, t. j. či zásah smeruje k cieľu, ktorý je dostatočne dôležitý na ospravedlnenie zásahu, a test racionálnej väzby medzi zásahom a cieľom zásahu, t. j. či daným prostriedkom možno dosiahnuť akceptovateľný cieľ.*

Podľa predkladacej správy k návrhu podmienok obnovenia prezenčného vyučovania v školách (od 5. ročníka základnej školy a stredných školách) a prevádzky v školských zariadeniach (ďalej ako „predkladacia správa k návrhu podmienok obnovenia prezenčného vyučovania v školách“) je cieľom podmienenia vstupu do priestorov škôl pre časť žiakov a učiteľov preukázaním sa negatívnym testom na ochorenie COVID-19 zníženie rizika prenosu ochorenia COVID-19, včasné identifikovanie pozitívnych osôb, sledovanie ich kontaktov a veľmi skoré zasiahnutie v ohniskách nákazy. Podľa predkladacej správy predstavujú riziko asymptomatickí pacienti, pričom pravdepodobnosť zanesenia ochorenia COVID-19 do škôl sa zvyšuje aj s výskytom ochorenia v komunite.

V období zhoršenej epidemiologickej situácie zapríčinennej šírením vírusového ochorenia COVID-19 sa javí byť cieľ, ktorý chcú dosiahnuť príslušné štátne orgány, ako legitímny. Z verejne dostupných dát¹⁵ je zrejmé, že šírenie vírusového ochorenia COVID-19 ohrozuje životy a zdravie občanov Slovenskej republiky a iných osôb zdržujúcich sa na jej území. Ochorenie COVID-19, aj keď jeho priebeh si nevyžaduje hospitalizáciu u všetkých pacientov trpiacich týmto ochorením, má potenciál výrazne obmedziť dostupnosť zdravotnej starostlivosti v Slovenskej republike vzhľadom na špecifickú zdravotnú starostlivosť, ktorú si vyžadujú pacienti s týmto ochorením. Z uvedených dôvodov je potrebné prijať opatrenia na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19 a tak chrániť základné práva na život a zdravie osôb nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky.

Ani legitimita cieľa však sama o sebe neospravedlňuje zásah do základných práv a slobôd. Štátne orgány musia zvoliť také prostriedky na dosiahnutie cieľa, ktoré sú schopné tento cieľ dosiahnuť. Je teda potrebná racionálna väzba medzi prostriedkom a cieľom.

Ako prostriedok na zabránenie šírenia ochorenia COVID-19 v školách zvolili príslušné štátne orgány podmienku preukázania sa negatívnym testom na ochorenie COVID-19 ako podmienku pre vstup do škôl - účasti na prezenčnom vyučovaní pre žiakov a učiteľov 5. - 9. tried základných škôl a stredných škôl. Táto podmienka má okrem iného prispieť k odhaleniu asymptomatických pacientov.

¹⁵ Dostupné napr. na: <https://covid-19.nczisk.sk/sk>

Z predkladacej správy k návrhu podmienok obnovenia prezenčného vyučovania v školách ani z iných relevantných právnych aktov však nevyplývajú také skutočnosti, ktoré by odôvodňovali podmieňovanie prístupu časti žiakov a učiteľov k prezenčnému vyučovaniu absolvovaním testu na ochorenie COVID-19 s negatívnym výsledkom.

Predkladacia správa ani iné relevantné právne akty neuvádzajú žiadne dôkazy o tom, že účasť žiakov na prezenčnom vyučovaní zvyšuje riziko šírenia ochorenia COVID-19 v spoločnosti, ani že na školách vznikajú ohniská ochorenia COVID-19.

Predkladacia správa síce uvádza 4 zahraničné zdroje¹⁶, o ktoré opiera svoje tvrdenia, tieto však v skutočnosti nepodporujú premisu predkladateľa návrhu, ktorý očakáva, že pravidelné testovanie časti žiakov a učiteľov prispeje k zabráneniu šírenia ochorenia COVID-19 na školách a pomôže s odhalením asymptomatických prenášačov ochorenia.

Z článku „Testing in K-12 Schools“ vyplýva, že keďže sú deti často asymptomatické, samotné testovanie v prípade výskytu symptómov a meranie teploty nie je dostatočným opatrením pre prevenciu šírenia nákazy COVID-19 na školách. Skorému odhaleniu prípadov ochorenia COVID-19 a zabráneniu vzniku ohnisk ochorenia COVID-19 na školách by mohlo pomôcť pravidelné testovanie. Ani to však samo o sebe nie je postačujúce a treba dodržiavať aj ďalšie opatrenia – nosenie rúšok, umývanie rúk, dodržiavanie bezpečnej vzdialenosti, čistenie, dezinfekcia.

Tento článok zároveň odkazuje na štúdiu: [20201014-Risk-Assessment-and-Testing-Protocols-for-Reducing-SARS-CoV-2-Transmission-in-K-12-Schools.pdf](https://www.centerforhealthsecurity.org/20201014-Risk-Assessment-and-Testing-Protocols-for-Reducing-SARS-CoV-2-Transmission-in-K-12-Schools.pdf) ([centerforhealthsecurity.org](https://www.centerforhealthsecurity.org/))

V tejto štúdii je uvedené, že správcovia škôl by si mali byť vedomí skutočnosti, že väčšina testov na ochorenie COVID-19 nebola vyvinutých na použitie v prípade detí a dospelých, ktorí nemajú symptómy. Autori tejto štúdie zároveň neodporúčajú celoplošný prístup v pravidelnom testovaní žiakov na školách. Pravidelné testovanie odporúčajú iba v oblastiach, kde je najväčšie riziko šírenia ochorenia COVID-19. Základom zabránenia šírenia ochorenia COVID-19 na školách má byť izolácia žiakov a zamestnancov škôl, ktorí majú symptómy ochorenia COVID-19, ich testovanie a trasovanie kontaktov.

Článok v časopise „The Lancet“ poskytuje informáciu o modeloch šírenia ochorenia COVID-19 v spoločnosti v prípade rôznych prístupov k opatreniam vrátane úplného otvorenia škôl a čiastočného otvorenia škôl. Zo záverov tohto článku vyplýva, že úplné otvorenie aj čiastočné otvorenie škôl sprevádzané dostatočným testovaním a trasovaním, nemá vplyv na zvýšenie rizika šírenia ochorenia COVID-19 v spoločnosti.

Z článku uverejnenom na stránke „Centers for Disease Control and Prevention“ vyplýva, že v súčasnej dobe nie sú dostupné dostatočné dáta, na základe ktorých by bolo možné prijať záver o

¹⁶ [Testing in K-12 Schools - COVID-19 - Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health \(jhsph.edu\)](https://www.jhsph.edu/news/2020/10/14/testing-in-k-12-schools-covid-19/)
[Determining the optimal strategy for reopening schools, the impact of test and trace interventions, and the risk of occurrence of a second COVID-19 epidemic wave in the UK: a modelling study - The Lancet Child & Adolescent Health](https://www.thelancet.com/childadolescent/full-article/S0140673620311111)
[Interim Considerations for Testing for K-12 School Administrators and Public Health Officials | CDC](https://www.cdc.gov/media/releases/2020/s101420-testing-k12.html)
[COVID-19: Information for schools and pupils | HSC Public Health Agency \(hscni.net\)](https://www.hscni.net/covid-19/information-for-schools-and-pupils/)

tom, že antigénové testy sú dostatočné na zachytenie pozitivity na ochorenie COVID-19 u asymptomatických pacientov.

Podľa článku by sa testovať na školách mali osoby, ktoré majú symptómy typické pre ochorenie COVID-19. V prípade, že regionálne úrady verejného zdravotníctva odporúčajú rozšírenie testovania, podľa článku by malo byť toto testovanie založené na dobrovoľnej báze. Je nezákonné a neetické testovať niekoho, kto nechce byť testovaný. Rozšírené testovanie na školách je v článku odporúčané nie na celoplošnom princípe, ale podľa rizika šírenia ochorenia COVID-19 v jednotlivých oblastiach. Článok odporúča hierarchiu testovania: 1. osoby so symptómami ochorenia COVID-19, 2. úzke kontakty pozitívne testovaných osôb na COVID-19, 3. všetci žiaci a zamestnanci školy.

K stratégii celoplošného testovania pri vstupe do škôl alebo k jednorazovému pretestovaniu všetkých žiakov a zamestnancov škôl článok uvádza, že nie je známe, či takéto testovanie prispieva k dodatočnému zníženiu rizika šírenia ochorenia COVID-19 na školách nad rámec zníženia rizika, ktoré prinášajú iné kľúčové opatrenia odporúčané pre školy.

Štvrtý zdroj uvedený v predkladacej správe „Public Health Agency“ poskytuje iba odpovede na najčastejšie otázky v súvislosti s ochorením COVID-19 pre školy a žiakov vo všeobecnej rovine.

S poukazom na vyššie uvedené skutočnosti Stredisko konštatuje, že medzi zvoleným prostriedkom a stanovým cieľom neexistuje preukázateľná racionálna väzba. Dôvody, ktoré viedli k zvoleniu podmienky preukázania sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 pre účasť žiakov a učiteľov 5. – 9. ročníka základných škôl a stredných škôl na prezenčnom vyučovaní, nie sú dostatočne presvedčivé vo vzťahu k ich schopnosti dosiahnuť stanovený cieľ.

Druhým krokom pri realizácii testu proporcionality je:

2. *test nevyhnutnosti, teda či nebolo možné použiť šetrnejší zásah*

Pandémia koronavírusu predstavuje výzvu pre všetky štáty sveta. Nájst' ten správny balans medzi ochranou jednotlivých základných práv a slobôd je mimoriadne ťažké. Je nepopierateľnou skutočnosťou, že v záujme ochrany základného práva na život a zdravie ľudí je potrebné prijať opatrenia, ktoré predstavujú zásah do iných základných práv a slobôd.

Ak však budeme uvažovať nad nevyhnutnosťou zásahu do základných práv a slobôd, je potrebné hodnotiť tento zásah v kontexte všetkých prijatých opatrení. Nie všetky opatrenia totiž musia viesť k obmedzeniu práv a slobôd, ktoré sú zaručené Ústavou. Štátne orgány by preto pri zavádzaní opatrení na ochorenie COVID-19 mali postupovať od obmedzovania práv chránených právnym predpisom nižšej právnej sily až po obmedzovanie práv, ktoré sú chránené právnymi predpismi vyššej právnej sily, a to pri zachovaní princípu legality, právnej istoty a proporcionality.

Dňa 14. septembra 2020 vydala Svetová zdravotnícka organizácia v spolupráci s organizáciou UNICEF a Organizáciou spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru dokument s názvom: „Úvahy o opatreniach v oblasti verejného zdravia v školách v súvislosti s COVID-19“.¹⁷

¹⁷ Dostupné na: <https://www.who.int/publications/i/item/considerations-for-school-related-public-health-measures-in-the-context-of-covid-19>

V tomto dokumente sa spomínané organizácie zhodli vychádzajúc z dostupných dát na potrebe zabezpečenia pokračovania bezpečného, primeraného a vhodného vzdelávania, sociálneho učenia a rozvoja detí. Rozhodovanie o zavretí alebo znovu otvorení škôl by sa malo riadiť princípom vyhodnocovania rizika zohľadňujúceho epidemiologickú situáciu na lokálnej úrovni. K zavretiu škôl a školských zariadení by sa malo pristúpiť iba ako k poslednej možnosti, keď už nie sú k dispozícii žiadne ďalšie alternatívy.

I keď sa organizácie v tomto dokumente zaoberajú otázkou zatvárania a znovu otvárania škôl a nie otázkou obmedzovania prístupu k prezenčnému vyučovaniu, je z neho zrejмый jasný dôraz na ochranu práva na vzdelanie.

Povinnosť postupovať v najlepšom záujme detí vyplýva pre štátne orgány aj z čl. 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa. Najlepším záujmom detí je ich návrat do škôl.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti a na opatrenia zabraňujúce šíreniu ochorenia COVID-19 platné ku dňu 8. decembra 2020 nie je možné vyhodnotiť podmieňovanie vstupu do priestorov škôl - účasti žiakov a učiteľov 5. – 9. ročníka základných škôl a stredných škôl na prezenčnom vyučovaní preukazovaním sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 ako nevyhnutné.

Tretím krokom pri realizácii testu proporcionality je:

3. *test proporcionality v užšom slova zmysle, ktorý zahŕňa jednak praktickú konkordanciu (praktickú súladnosť), t. j. test zachovania maxima z oboch základných práv, a jednak tzv. Alexyho vážiacu formulu, vážiaci vzorec.*

Ako vyplýva z predchádzajúceho textu odborného stanoviska, v posudzovanej právnej veci oproti sebe stoja na jednej strane základné právo na život a zdravie a na druhej strane základné právo na vzdelanie a právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky a na ochranu pred diskrimináciou.

Je preto potrebné zaoberať sa otázkou, aký význam pre ochranu práva na život a zdravie môže mať podmienenie účasti časti žiakov a učiteľov na prezenčnom vyučovaní preukázaním sa negatívnym testom na ochorenie COVID-19.

Ako už bolo vyššie uvedené, do dnešného dňa nebola preukázaná schopnosť antigénových testov zachytiť pozitívitu na ochorenie COVID-19 v prípade asymptomatických prenášačov. Rovnako nebolo preukázané, že by školy prispievali k zvýšeniu šírenia ochorenia COVID-19 v spoločnosti.

Za súčasného stavu poznania nie je preto možné s istotou tvrdiť, že medzi ochranou práva na život a na zdravie a obmedzovaním práva na prístup k vzdelaniu a výkonu zamestnania v školstve je preukázateľná príčinná súvislosť. Preto nie je možné pristúpiť ani k testu proporcionality v užšom slova zmysle.

Vzhľadom na nemožnosť „ospravedlnenia“ rozdielneho zaobchádzania so žiakmi a učiteľmi 5. – 9. ročníka základných škôl a stredných škôl v porovnaní so žiakmi a učiteľmi 1. – 4. ročníka základných škôl Stredisko vyhodnotilo príslušné právne akty vlády, ministra školstva a Úradu verejného zdravotníctva ako akty porušujúce princíp rovnosti a zákaz diskriminácie podľa čl. 12 Ústavy v spojení so základným právom na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 Ústavy a právom

zamestnancov na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky a na ochranu pred diskrimináciou podľa čl. 36 ods. 1 písm. b) Ústavy.

Záver

Vláda dňa 4. decembra prijala uznesenie č. 760, ktorým schválila návrh podmienok obnovenia prezenčného vyučovania v školách (od 5. ročníka základnej školy a stredných školách) a prevádzky v školských zariadeniach. Obnovenie vyučovania v školách vláda podmienila preukázaním sa negatívnym výsledkom antigénového testu alebo RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 pred vstupom do školy žiakmi 5. – 9. ročníka základných škôl, žiakmi stredných škôl, jedného z ich zákonných zástupcov a pedagogických zamestnancov týchto žiakov.

Úrad verejného zdravotníctva na základe uznesenia vlády č. 760 vydal vyhlášku ÚVZ č. 32/2020, ktorou nariadil z dôvodu ochrany života a zdravia povinnosť pred vstupom do vnútorných a vonkajších priestorov škôl preukázať sa negatívnym výsledkom antigénového testu alebo RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 osobám v zmysle uznesenia vlády.

V nadväznosti na uznesenie vlády č. 760 a vyhlášky ÚVZ č. 32/2020 minister školstva podľa § 150 ods. 8 Školského zákona rozhodol o obnovení vyučovania v 5. – 9. ročníku základných škôl a v stredných školách pre žiakov, ktorí splnia podmienky dané uznesením vlády a vyhláškou ÚVZ, ak tak rozhodne zriaďovateľ.

V dôsledku prijatia týchto právnych aktov vznikli 2 skupiny žiakov a učiteľov. Skupina žiakov a učiteľov, ktorí sa musia pred vstupom do vnútorných a vonkajších priestorov škôl zaradených do siete škôl a školských zariadení preukázať negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 a skupina žiakov a učiteľov, ktorí sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19 preukázať nemusia.

Ústava v čl. 42 ods. 1 zaručuje právo na vzdelanie. V čl. 36 ods. 1 písm. b) Ústava zaručuje právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky a na ochranu pred diskrimináciou. Rozhodnutia štátnych orgánov majú zabezpečiť, aby výkon týchto práv bol v zmysle čl. 12 ods. 1 a čl. 12 ods. 2 Ústavy v súlade s princípom rovnosti a s princípom nediskriminácie.

Čl. 12 ods. 2 Ústavy určuje dôvody, na základe ktorých nemôže byť nikto poškodzovaný, znevýhodňovaný alebo znevýhodňovaný.

V prípade obmedzovania prístupu žiakov 5. – 9. ročníkov základných škôl a stredných škôl k vzdelaniu je dôvodom ich znevýhodnenia vek. V prípade učiteľov 5. – 9. ročníkov základných škôl a stredných škôl je týmto dôvodom ich iné postavenie.

Komparátormi – osobami v porovnateľnej situácii sú žiaci a učitelia 1. – 4. triedy základných škôl. Žiaci a učitelia 5. – 9. ročníkov základných škôl a stredných škôl sú v porovnaní s nimi znevýhodnení.

Nie každé rozdielne zaobchádzanie je však porušením princípu rovnosti a zákazu diskriminácie podľa čl. 12 Ústavy. Za určitých okolností je možné nerovnaké zaobchádzanie „ospravedlniť“. Za týmto účelom sa vykonáva test proporcionality, pri ktorom je potrebné zhodnotiť,

či je cieľ, ktorý má byť dosiahnutý zásahom do základného práva legitímny, či zvolené prostriedky smerujú k dosiahnutiu cieľa, či sú tieto prostriedky nevyhnutné a či je možné vyvážiť prínosy, ktoré vedú k zachovaniu jedného základného práva s negatívnymi dopadmi na iné základné právo.

V prípade podmieňovania vstupu žiakov a učiteľov 5. – 9. ročníkov základných škôl a stredných škôl do priestorov škôl, teda de facto pri podmieňovaní účasti týchto žiakov a učiteľov na prezenčnom vyučovaní preukázanim sa negatívnym výsledkom testu na ochorenie COVID-19, je cieľ, ktorý chcú dosiahnuť príslušné štátne orgány, legitímny. Prostriedky, ktoré boli zvolené na dosiahnutie tohto cieľa, však nie sú preukázateľne schopné tento cieľ dosiahnuť a nie sú ani nevyhnutné z hľadiska jeho dosiahnutia. Vzhľadom na chýbajúci preukázateľný súvis medzi podmieňovaním vstupu do priestorov škôl pre žiakov a učiteľov 5. – 9. ročníkov základných škôl a stredných škôl a významom tohto obmedzenia vo vzťahu k zníženiu šírenia ochorenia COVID-19 na školách nie je možné pristúpiť ani k hodnoteniu prínosov, ktoré by malo toto opatrenie, na ochranu života a zdravia osôb nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky.

Vzhľadom na nemožnosť „ospravedlnenia“ rozdielneho zaobchádzania so žiakmi a učiteľmi 5. – 9. ročníka základných škôl a stredných škôl v porovnaní so žiakmi a učiteľmi 1. – 4. ročníka základných škôl Stredisko vyhodnotilo príslušné právne akty vlády, ministra školstva a Úradu verejného zdravotníctva ako akty porušujúce princíp rovnosti a zákaz diskriminácie podľa čl. 12 Ústavy v spojení so základným právom na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 Ústavy a právom zamestnancov na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky a na ochranu pred diskrimináciou podľa čl. 36 ods. 1 písm. b) Ústavy.

Stredisko tiež v zmysle svojej kompetencie danej § 1 ods. 2 písm. a) zákona o zriadení Strediska upozornilo na možný nesúlad rozhodnutí ministra školstva vydaných podľa § 150 ods. 8 Školského zákona, ako aj na možný nesúlad samotného ustanovenia § 150 ods. 8 Školského zákona, ktorý umožňuje obmedziť právo na vzdelanie v období vyhláseného núdzového stavu, s Ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. Stredisko preto odporúča požiadať osoby, ktoré sú na to v zmysle zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde a o zmene a doplnení niektorých zákonov oprávnené, aby na Ústavnom súde SR iniciovali začatie konania o súlade ustanovenia § 150 ods. 8 Školského zákona a rozhodnutí ministra školstva podľa § 150 ods. 8 Školského zákona s Ústavou a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu.

Ing. Pavel Ondek
Predseda OZ PŠaV na Slovensku
Odborový zväz pracovníkov školstva a vedy na Slovensku
Bratislava